Sentencia C-1494/00

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Plan de inversiones públicas

Referencia: expediente D-3071

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 23 (parcial) del Decreto 955 de 2.000.

Actor: Hernán Darío Vergara Mesa

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Bogotá, D.C., dos (2) de noviembre de dos mil (2.000).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y legales y de los requisitos y trámite establecidos en el decreto 2067 de 1.991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Hernán Darío Vergara Mesa demandó parcialmente el artículo 23 del Decreto 955 de 2.000, “por el cual se pone en vigencia el Plan de Inversiones Públicas para los años de 1.998 a 2.002”.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

I. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 44020 del 26 de mayo de 2000, y se subraya lo demandado.

“DECRETO 955 DE 2000

(mayo 26)

Por el cual se pone en vigencia el Plan de Inversiones Públicas

para los años de 1998 a 2002.

Artículo 23. Presupuesto de las Instituciones de Educación Superior Públicas. El presupuesto de las instituciones de educación superior públicas que reciban recursos de la Nación, se incorporará al presupuesto general de la nación como una sección o en el presupuesto de la respectiva entidad territorial si es el caso, e incluirá el monto total de los ingresos que la respectiva institución proyecta recibir y el monto total de los gastos que pretende realizar por concepto de gastos de funcionamiento, gastos de inversión y servicio de la deuda. La desagregación de las apropiaciones deberá respetar su autonomía.

La preparación de los anteproyectos de presupuesto de las instituciones de educación superior públicas, se realizará siguiendo la metodología mediante la cual el monto de los recursos a transferir, sea el resultado de la evaluación de los parámetros de eficiencia, cobertura, calidad y desempeño financiero.”

I. LA DEMANDA

La norma demandada contraría el artículo 69 de la Carta, por cuanto restringe la autonomía de las universidades del Estado, cualquiera sea su orden. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la autonomía universitaria incluye la potestad de dotarse de su propia organización interna, la cual se concreta, entre otras, en las normas de funcionamiento y gestión administrativa, el sistema de elaboración y aprobación de su presupuesto y la administración de sus bienes, entre otras. La disposición acusada, al determinar que los recursos de las instituciones de educación superior se incorporen al presupuesto de la

respectiva entidad territorial, “está limitando la posibilidad de que estas instituciones administren completa e independientemente los recursos que les corresponden para la atención del servicio público que les está asignado, pues contempla una ‘intermediación administrativa’ para el desembolso de los recursos de las universidades, que resulta inadmisible a la luz de la actual Constitución, que las quiso preservar de cualquier clase de interferencias por parte de los poderes públicos y la dinámica propia de los mismos”.

La interferencia del poder ejecutivo en los trámites que deben seguirse ante las autoridades territoriales para que los recursos sean efectivamente desembolsados, facilita la intervención en las políticas económicas de la universidad, y genera un retraso en la atención de los servicios que se prestan. Según el demandante, la autonomía presupuestal de las universidades “significa, no sólo que ellas puedan definir y establecer las prioridades de su gasto, sino también que la disponibilidad de los recursos que le han sido asignados estén libres de las trabas burocráticas que dimanan de los órganos ejecutivos, quedando proscrito cualquier trámite adicional que pueda afectar la administración de estos recursos por parte de las universidades”; ello se desprende de los artículos 69, 350 y 366 de la Carta, que otorgan a los recursos de las universidades el carácter de “gasto público social prioritario”.

En segundo lugar, los artículos 113 y 115 de la Constitución resultan violados, por cuanto la norma demandada asume que las universidades forman parte de la estructura administrativa de los entes territoriales. Como es claro que aquéllas son entes autónomos que dadas su naturaleza y funciones no forman parte de ninguna de las ramas del poder público, la disposición acusada vulnera la Carta, puesto que “la idea de canalizar los recursos de las universidades estatales a través de la entidad territorial de la cual derivaron en alguna oportunidad su origen, indudablemente desconoce la regla de su autonomía, por cuanto parte de suponer que ellas aún pertenecen al seno de la estructura de la rama ejecutiva departamental o municipal, lo cual conlleva una serie de interferencias indebidas de este poder sobre un órgano al que el constituyente quiso preservar de la dinámica natural de la administración pública.”

I. INTERVENCIONES

A. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La ciudadana ELIZABETH GOMEZ SANCHEZ, obrando como apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino en este proceso para oponerse a los argumentos de la demanda y solicitar la declaratoria de exequibilidad del precepto acusado.

Explicó que es el Congreso de la República, a través de la ley orgánica del presupuesto, quien determina cómo habrán de ejecutarse los presupuestos de la Nación, y que son diversas y disímiles las entidades que cumplen tal labor; "ello, sin embargo, no ha sido fundamento para que, a nivel presupuestal se fragmente, subdivida o parcele su régimen. La prioridad o especificidad de algunos temas no ha sido prurito para no consolidar el sistema presupuestal colombiano". Por lo mismo, no puede afirmarse que la norma acusada desconozca la Constitución, pues ella "tan solo pretende incorporar los presupuestos de las universidades que reciben aportes del presupuesto nacional, de manera global, dejando a las mismas la discrecionalidad de desagregarlo de acuerdo a sus necesidades y políticas administrativas y educativas, garantizando con esto la autonomía consagrada por la Constitución y la Ley". Explicó, adicionalmente, que ése es el sentido del artículo 86 de la Ley 30 de 1.992, el cual estatuye que "Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución. Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional, y de las entidades territoriales que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes…".

Por otra parte, citando pronunciamientos anteriores de la Corte Constitucional, específicamente las sentencias C-220/97 y C-053/98, afirmó que por el sólo hecho de ser autónomas, las universidades no están exentas de cumplir ciertas normas generales, en lo relativo al presupuesto. Esto es, los gastos de las universidades "no pueden desconocer ni ir en contravía del artículo 345 de la Constitución Política, ni de la política macroeconómica de la Nación puesto que estos hacen parte de un todo denominado hacienda pública".

Concluyó que "la norma acusada respeta íntegramente la autonomía que la Constitución Política ha dado a las entidades territoriales pues establece que en sus presupuestos se incluyan los recursos de las universidades del orden territorial al cual pertenezcan".

A. Intervención de la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN).

El ciudadano GALO BURBANO LOPEZ, actuando en su calidad de Director Ejecutivo de la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN), intervino en este proceso para apoyar los argumentos de la demanda.

Con base en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, explicó que la autonomía universitaria sólo puede ser objeto de restricciones excepcionales, previstas en la ley, que no violen su núcleo esencial. El ente autónomo universitario se diferencia de los demás organismos descentralizados por la autonomía que la Constitución le reconoce en forma expresa. Esta autonomía incluye una faceta presupuestal, que permite a tales entes "desempeñarse flexiblemente en un contexto de competencia fijado por la Ley 30 de 1.992 que les exige condiciones especiales de operación a las universidades oficiales".

En su concepto, al aplicarse la disposición demandada, se "podría poner en peligro la autonomía universitaria en los aspectos financiero y presupuestal, y afectar la operación de los entes universitarios autónomos". También se podría alterar el régimen presupuestal de las universidades "si se someten a inflexibilidades que coarten el accionar dinámico que hoy en día les están exigiendo la sociedad y el Estado y por otro lado se verían afectadas por todos los inconvenientes en distintos órdenes que mantienen en crisis las finanzas territoriales".

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, en concepto No. 2288 recibido el 4 de septiembre de 2.000, intervino en este proceso para solicitar la declaración de exequibilidad de la norma demandada, por las razones que se exponen a continuación.

Con la incorporación del presupuesto de las universidades públicas al presupuesto de las entidades territoriales no se está limitando la posibilidad de las primeras de administrar independientemente los recursos que le corresponden, "por cuanto, en atención al principio de unidad, el presupuesto de cada entidad territorial debe contener todos los ingresos y los

gastos tanto de su sector central como del descentralizado. Esta presentación unificada del presupuesto de cada entidad territorial debe contener todos los ingresos y los gastos tanto de su sector central como del descentralizado. Esta presentación unificada del presupuesto de las entidades territoriales , obedece a la misma lógica de organización del presupuesto general de la Nación y es la que ha venido operando hasta ahora, con el fin de proporcionar una visión de conjunto de la asignación de recursos, facilitar su seguimiento y control y servir de documento para la evaluación de la política fiscal".

De la norma demandada no pueden derivarse problemas como el señalado por el actor: presiones políticas y demoras en el giro de las transferencias, puesto que "nada dice la norma con relación al procedimiento para efectuar la colocación de los recursos, el cual generalmente se prevé en los convenios de cofinanciación entre la Nación-Ministerio de Educación y los entes universitarios; las conductas a que hace referencia el demandante corresponden a indebidos manejos administrativos y políticos y no al cumplimiento de las normas presupuestales".

Es cierto que la autonomía académica presupone la autonomía administrativa. Pero ello "no implica que no puede por razones de organización y control de las finanzas públicas incorporarse los presupuestos de las universidades públicas al presupuesto de la entidad territorial a que pertenecen. Con este tratamiento, como se advirtió, no se vulnera su autonomía ni tampoco se les da el mismo tratamiento de un organismo adscrito o vinculado perteneciente a la administración ni puede desprenderse de la norma que la administración central del ente territorial, pueda ejercer algún tipo de tutela ideológica o administrativa sobre la universidad, porque eso no está señalado en la norma acusada, por el contrario, el mismo precepto reitera que la desagregación de las apropiaciones deberá respetar su autonomía. Es decir, la elaboración de los presupuestos y la ejecución de los mismos la realiza el ente educativo sin injerencia alguna de la administración sea que pertenezca al nivel nacional, regional o local".

La disposición acusada es respetuosa de la autonomía universitaria, porque "no se muta el carácter de entes universitarios autónomos, ni se les despoja de sus características particulares, que implican un tratamiento diferente al de las demás entidades públicas, ni se atribuye a la administración tutela alguna ni académica ni administrativa. Tampoco se consagra en la norma ningún papel de intermediación administrativa entre la administración

y la universidad pública, por cuanto, al constituir una sección dentro del presupuesto del ente territorial, los recursos que se destinen a ella, no podrán ser utilizados por la administración ni tampoco puede desviar su destinación o demorar injustificadamente el giro de los fondos una vez hayan sido transferidos por la Nación". Lo que es más, en caso de que se presente cualquier tipo de injerencia indebida u obstrucción por parte de la Administración relacionada con estos recursos, existen mecanismos judiciales a los cuales las universidades públicas pueden acudir para defender sus derechos. Por lo mismo, pide que se declare la constitucionalidad de la expresión acusada.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

A. Competencia

La Corte es competente para decidir sobre la demanda presentada, en virtud de lo dispuesto en el artículo 241-5 de la Constitución Política.

B. Cosa juzgada constitucional

En la sentencia C-1403 de 20001 la Corte Constitucional declaró inexequible en su totalidad el Decreto 955 de 2000. Dado entonces, que ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, (art. 243 C.P.) sólo procede ordenar que se esté a lo resuelto en la citada providencia.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Estarse a lo resuelto en la sentencia C-1403 de 2000, mediante la cual se declaró inexequible el Decreto 955 de 2000, que surte efectos "a partir de su comunicación al Gobierno".

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

FABIO MORON DIAZ

Presidente

JAIRO CHARRY RIVAS

Magistrado (E)

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MARTHA VICTOTIA SACHICA DE MONCALEANO

Magistrada (E)

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada (E)

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

1 Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo.