

Sentencia C-346/21

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Falta de certeza en el cargo

INSTITUCIONES ESTATALES U OFICIALES DE EDUCACION SUPERIOR-Partidas que constituyen ingreso y patrimonio de estas instituciones

PRESUPUESTO DE LAS UNIVERSIDADES PUBLICAS-Normatividad

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Alcance y contenido/ AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Garantía constitucional

(...) la jurisprudencia de esta Corporación ha entendido que la autonomía universitaria implica el ejercicio de dos tipos de libertades constitucionales que garantizan su independencia de poderes externos y la no interferencia del Estado en el cumplimiento de su misión institucional: autodirigirse («designar sus directivas») y autoregularse («regirse por sus propios estatutos»). Igualmente, ha sostenido que dicha garantía constitucional se proyecta, a su vez, en tres ámbitos distintos: el académico, el administrativo y el presupuestal. En el ámbito académico, las universidades tienen el derecho a determinar su orientación filosófica e ideológica, para lo cual «cuenta[n] con la potestad de señalar los planes de estudio y los métodos y sistemas de investigación». En el ámbito administrativo, tienen la facultad de decidir su organización interna y su funcionamiento, de acuerdo con la ley. Finalmente, en el ámbito presupuestal, la autonomía reside en la prerrogativa que tienen las universidades «de ordenar y ejecutar los recursos apropiados conforme a las prioridades que ellas mismas determinen, y en armonía con los cometidos constitucionales y legales de la respectiva entidad».

UNIVERSIDAD PUBLICA-Naturaleza jurídica

UNIVERSIDAD DEL ESTADO COMO ENTE UNIVERSITARIO AUTONOMO-No conforma ninguna de las ramas del poder ni forma parte de la administración

(...) la garantía de la autonomía universitaria implica, entre otros, que las universidades públicas no forman parte de la estructura de la administración ni de ninguna otra rama del poder público. En este sentido, el Legislador ha dispuesto que las universidades son entes autónomos y se sujetan al régimen jurídico especial compatible con la autonomía universitaria.

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Casos en que existe intervención indebida del legislador

(...) el Legislador debe disponer de un régimen jurídico especial para las universidades que sea compatible con la autonomía conferida por la Constitución. De otro lado, son contrarias a la Constitución las medidas legislativas que sujeten a las universidades públicas a la tutela administrativa o presupuestal del Ejecutivo. En este sentido, deben evitarse normas que formalmente o en la práctica impliquen que las universidades estatales sean tratadas como dependientes de otras instituciones o entidades.

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Límites

AUTONOMIA PRESUPUESTAL DE ORGANOS AUTONOMOS-Alcance

PRINCIPIO DE UNIDAD PRESUPUESTAL-Alcance/PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD
PRESUPUESTAL-Alcance/PRINCIPIOS RECTORES DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-
Especialización

AUTONOMIA PRESUPUESTAL DE LAS UNIVERSIDADES-Contenido

AUTONOMIA PRESUPUESTAL DE UNIVERSIDADES DEL ESTADO-Alcance

(...) la garantía de la autonomía universitaria, en los términos del artículo 69 de la Constitución y de la jurisprudencia constitucional, prohíbe que el Legislador incluya los recursos que la Nación destina al financiamiento de las universidades públicas dentro del presupuesto apropiado para el MEN o cualquier otra entidad del Estado o rama del poder público. Lo anterior, sin perjuicio de que, como instituciones públicas, las universidades estatales deban «cumplir con las reglas y procedimientos que el legislador, de acuerdo con su naturaleza y misión, diseñe y consigne especialmente para ellas». Esto último, no puede entenderse, de ninguna manera, como una vulneración a la autonomía universitaria, pues esta garantía no se traduce en el aislamiento de las universidades públicas de las normas generales en materia presupuestal y fiscal.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL GASTO PUBLICO-Concepto/PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL
GASTO PUBLICO-Operancia

ENTES UNIVERSITARIOS NACIONALES Y TERRITORIALES-Aplicación de la ley anual de

presupuesto

UNIVERSIDADES Y ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS-No asimilación para efectos presupuestales

(...) la prohibición de incluir dentro del presupuesto del MEN los recursos que la Nación apropia para contribuir al financiamiento de las universidades públicas no aplica para las demás instituciones de educación superior públicas. Esto, por cuanto, las demás IESP no son entes autónomos en materia presupuestal. Por mandato del artículo 57 de la Ley 30 de 1992, tienen la naturaleza jurídica de establecimientos públicos y, por tanto, están bajo la tutela administrativa y presupuestal del MEN.

PRESUPUESTO DE LAS UNIVERSIDADES PUBLICAS-Contenido en la ley anual de presupuesto

En síntesis, para la apropiación de los recursos que la Nación destina a las universidades oficiales en la ley anual de presupuesto, el Legislador deberá aplicar analógicamente los artículos 11 (literal b) y 36 del EOP. Por ello, el presupuesto global de las universidades públicas deberá tener una sección independiente, en la que se determinen los gastos de funcionamiento y los gastos de inversión para todas ellas. El detalle del gasto para cada una de las 33 universidades oficiales del país deberá estar contenido en un anexo que formará parte de la ley de apropiaciones. Este deberá ser presentado con el proyecto de ley por el Gobierno nacional ante el Congreso de la República para su aprobación.

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD DIFERIDA-Aplicación

Referencia.: expediente D-14.231

Demanda de inconstitucionalidad contra la Sección 2201 del artículo 2 de la Ley 2063 de 2020, «[p]or la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2021».

Demandante: Yefferson Mauricio Dueñas Gómez.

Magistrada Sustanciadora:

CRISTINA PARDO SCHLESINGER.

Bogotá, D. C., catorce (14) de octubre de dos mil veintiuno (2021).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en virtud de sus atribuciones constitucionales y de conformidad con el procedimiento establecido en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. 1. El ciudadano Yefferson Mauricio Dueñas Gómez presentó acción pública de inconstitucionalidad contra la Sección 2201 del artículo 2 de la Ley 2063 de 2020, «[p]or la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2021». Lo anterior, por vulnerar los artículos 69, 151 y 349 de la Constitución, así como los artículos 4, 11 y 36 del Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto).

2. Mediante Auto del 7 de mayo de 2021, el despacho de la magistrada ponente admitió la demanda por la presunta violación del artículo 69 de la Constitución. Sin embargo, no admitió a trámite el libelo respecto del quebrantamiento de los artículos 151 y 349 de la Constitución y 4, 11 y 36 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (en adelante, EOP).

3. En consecuencia, ordenó comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Congreso de la República y a los ministerios de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y de Educación Nacional (MEN). Igualmente, ordenó fijar en lista el proceso e invitó a intervenir en el mismo a diferentes instituciones públicas y privadas. Por último, dispuso correr traslado a la Procuradora General de la Nación para que rindiera concepto sobre el asunto.

4. El 12 de mayo de 2021, el demandante presentó escrito de corrección de la demanda para subsanar los yerros identificados en el Auto dictado el día 7 del mismo mes. Por tanto, por medio del Auto del 1º de junio de 2021, el despacho admitió el cargo fundado en el desconocimiento de los artículos 151 y 349 de la Constitución y 4, 11 y 36 del EOP.

5. Cumplidos los trámites constitucionales y legales pertinentes, la Sala Plena de la Corte Constitucional procede a decidir la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

6. El texto de la norma demandada, tal como fue publicado en el Diario Oficial n.º 51.512 del 28 de noviembre de 2020, es el siguiente:

LEY 2063 DE 2000

(noviembre 28)

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

[...]

Artículo 2. Presupuesto de gastos o ley de apropiaciones. Aprópiase para atender los gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública del Presupuesto General de la Nación durante la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2021 una suma por valor de: TRESCIENTOS TRECE BILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL CATORCE MILLONES CUARENTA Y CUATRO MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y UN PESOS MONEDA LEGAL (\$313.998.014.044.851), según el detalle que se encuentra a continuación:

[...]

CTA

PROG

SUBC

SUBP

CONCEPTO

APORTE

NACIONAL

RECURSOS

PROPIOS

TOTAL

SECCIÓN 2201

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

A) Presupuesto de funcionamiento

42.753.299.380.977

42.753.299.380.977

C) Presupuesto de inversión

3.296.949.779.443

3.296.949.779.443

2201

Calidad, cobertura y fortalecimiento de la educación inicial, preescolar, básica y media

639.677.624.677

639.677.624.677

0700

Intersubsectorial educación

639.677.624.677

639.677.624.677

2202

Calidad y fomento de la educación superior

2.622.337.116.181

2.622.337.116.181

0700

Intersubsectorial educación

2.622.337.116.181

2.622.337.116.181

2299

Fortalecimien-to de la gestión y dirección del sector educación

34.935.038.585

34.935.038.585

Intersubsecto-rial educación

34.935.038.585

34.935.038.585

TOTAL PRESUPUESTO SECCIÓN

46.050.249.160.420

46.050.249.160.420

III. LA DEMANDA

7. El demandante explica que la Sección 2201 del artículo 2 de la Ley 2063 de 2020 es la partida mediante la cual el Congreso de la República apropió los recursos destinados al MEN para la vigencia fiscal 2021. No obstante, mediante dicha partida, el Legislador también apropió los recursos de inversión que la Nación debe transferir a las universidades públicas por mandato de los artículos 84 y siguientes de la Ley 30 de 1992. A su juicio, esta «configuración normativa» desconoce los artículos 69, 151 y 349 de la Constitución y 4, 11 y 36 del Estatuto Orgánico del Presupuesto -EOP, por las razones que se exponen a continuación.

8. Cargo primero. Los artículos 151 y 349 de la Constitución disponen que, para la elaboración de la ley anual de presupuesto, el Congreso de la República deberá atender las reglas previstas en el EOP.

9. El EOP guarda silencio sobre la manera en que la Nación debe apropiar los recursos destinados a las universidades oficiales. Por este motivo, con fundamento en lo prescrito en el artículo 4 del EOP, en un comienzo, «el Gobierno Nacional y el Congreso de la República decidieron aplicarles las reglas presupuestales concernientes a los establecimientos públicos». Esta norma establece que, «[p]ara efectos presupuestales, todas las personas jurídicas públicas del orden nacional, cuyo patrimonio esté constituido por fondos públicos y no sean Empresas Industriales y Comerciales del Estado o Sociedades de Economía Mixta o asimiladas a estas por la ley de la República, se les aplicarán las disposiciones que rigen los establecimientos públicos del orden nacional».

10. No obstante, en la Sentencia C-220 de 1997, la Corte analizó la constitucionalidad del artículo 4 del EOP y concluyó que asimilar las universidades públicas a los establecimientos públicos en materia presupuestal desconoce la autonomía universitaria de las primeras. Por

tanto, en virtud de su carácter de entes públicos autónomos, dijo la Sala, el presupuesto global de las universidades oficiales debe incluirse en la ley anual de presupuesto, tal y como ocurre por ejemplo con la Rama Judicial, pues él forma parte del presupuesto general de la Nación.

11. Adicionalmente, precisó que el EOP no menciona a las universidades públicas porque, debido a su condición de entes autónomos, su régimen presupuestal debe regularse mediante leyes orgánicas especiales. En atención a que el Congreso no ha expedido una ley orgánica especial para las universidades públicas, en la mencionada sentencia, la Corte sostuvo que a aquellas les son aplicables las normas del EOP que no vulneren el núcleo esencial de su autonomía.

12. En consecuencia, la Corte declaró la exequibilidad condicionada del artículo 4 del EOP, en el entendido de que dicho artículo no es aplicable a las universidades oficiales, «cuyo régimen presupuestal es el ordenado por las normas de la Ley 30 de 1992, y aquellas del Estatuto Orgánico de Presupuesto que no vulneren el núcleo esencial de la autonomía que les reconoció el artículo 69 de la CP».

13. En el contexto de la decisión anotada, cabe preguntarse «i) ¿qué comprende el núcleo esencial de la autonomía de las universidades públicas?; y ii) ¿cuáles son las normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto que no vulneran dicho núcleo esencial?». La Sentencia C-220 de 1997 responde únicamente el primer interrogante así: «respetar la autonomía de las Universidades oficiales implica no categorizarlas dentro de ninguna de las ramas del poder público para ningún efecto, incluyendo el presupuestal».

14. Por el contrario, para responder la segunda pregunta, es necesario realizar un ejercicio de interpretación del EOP, que identifique cuáles de sus normas respetan la autonomía universitaria. Este ejercicio permite concluir que para la inclusión del presupuesto de las

universidades oficiales en la ley anual del presupuesto de la vigencia 2021, el Legislador debió aplicar los artículos 11 (literal b) y 36 de dicho estatuto. En conjunto, estos artículos disponen que, para cada una de las secciones que forman parte de la ley anual de presupuesto, esta debe distinguir entre los gastos de inversión y los gastos de funcionamiento.

15. En este sentido, los citados artículos 11 (literal b) y 36 del EOP son aplicables a las universidades públicas, por las siguientes razones:

(i) En la sentencia C-220 de 1997 la Corte Constitucional determinó que debe acudirse al Decreto 111 de 1996 para suplir la ausencia de la ley orgánica que debe regular lo atinente al presupuesto de las Universidades Públicas. Esto de suyo implica que deben observarse normas que no se refieren a ellas de manera expresa.

(ii) De conformidad con la línea argumentativa sostenida en el fallo varias veces señalado, se concluye que a las Instituciones de Educación Superior Pública les son aplicables todas aquellas disposiciones del Decreto 111 de 1996 que permitan su inclusión dentro de la Ley Anual de Presupuesto sin que se les categorice como parte de una Rama en tanto son órganos autónomos del Estado.

(iii) El artículo 36 del Decreto 111 de 1996 señala las secciones en las que debe dividirse el presupuesto de gastos, las cuales corresponden a las diferentes ramas del poder público, organizaciones y entes de control de origen constitucional que existen. Se trata entonces de la disposición que materializa el principio de separación de poderes (art. 113 CP) en el ámbito presupuestal, el mismo principio que reconoce la existencia de órganos autónomos dentro de la estructura del Estado colombiano. Dado su fundamento axiológico, debe entenderse que resulta aplicable a las Universidades Públicas (aunque no las mencione expresamente). Solo de esta manera se puede hacer valer su condición de entes autónomos.

(iv) El artículo 11 del Estatuto Orgánico del Presupuesto tiene una configuración similar a la del artículo 36 antes referido, por lo que también materializa el principio de separación de poderes en los términos previamente señalados. De ahí que su empleo sea necesario para reivindicar la autonomía de las Instituciones de Educación Superior Pública para efectos presupuestales, como lo exige la sentencia C-220 de 1997.

(v) Los artículos 11 y 36 del Decreto 111 de 1996 así aplicados llevan a concluir que los recursos de las Universidades Públicas deben apropiarse en una sección aparte donde se distingan los gastos de funcionamiento y los gastos de inversión.

16. A pesar de lo anterior, mediante la Sección 2201 del artículo 2 de la Ley 2063 de 2020, el Legislador no solo apropió los recursos destinados al MEN, sino también los recursos destinados a las universidades oficiales. Y más grave aún, no determinó los recursos que les serán transferidos para sus gastos de funcionamiento.

17. En efecto, la norma acusada contiene un acápite denominado «presupuesto de inversión». En él previó un apartado titulado «calidad y fomento de la educación superior». En este capítulo señaló «el monto total de recursos que les serán transferidos a las universidades oficiales por concepto de inversión para el año 2021: \$2.622.337.116.181». La disposición impugnada también tiene un acápite rotulado «presupuesto de funcionamiento». Empero, en contraste con el apartado dedicado al presupuesto de inversión, en el presupuesto de funcionamiento «no existe una subdivisión donde se especifique el valor total de los recursos a transferir a las universidades estatales a título de funcionamiento».

18. Ahora bien, la exigencia jurisprudencial de introducir el presupuesto global de las universidades oficiales en la ley anual de presupuesto, contenida en la citada Sentencia C-220 de 1997, no se satisface con la inclusión de dicho presupuesto en el ítem de la Sección demandada titulado «calidad y fomento de la educación superior», por los siguientes

motivos:

(i) El apartado “calidad y fomento de la educación superior” está contenido dentro del acápite correspondiente a los gastos de inversión, lo que necesariamente impide afirmar que en tal apartado también fueron apropiados los gastos de funcionamiento de las Universidades Públicas. Luego, los recursos correspondientes a “calidad y fomento de la educación superior” no corresponden, por sí solos, al presupuesto global de que trata la sentencia C-220 de 1997.

(ii) Aunque los recursos apropiados en el apartado “calidad y fomento de la educación superior” hacen parte de los gastos de inversión, lo cierto es que solo pueden destinarse, justamente, para calidad y fomento. Es decir, se excluye la apropiación de recursos para otros gastos de inversión en los que pueden incurrir las Universidades oficiales, lo que una vez más impide sostener que se trata de un presupuesto global.

(iii) El monto apropiado en el apartado “calidad y fomento de la educación superior” tiene como destinataria a la educación superior en general y no solo a las Universidades públicas. Luego, dichos fondos pueden dirigirse a programas del Gobierno Nacional (como sucedió en su entonces con “Ser Pilo Paga”, cuya financiación salió de este rubro) y no necesariamente entregarse a las Universidades oficiales. Debe anotarse que esta distribución es realizada por el Ministerio de Educación Nacional según su discreción.

(iv) De conformidad con el artículo 57 de la Ley 30 de 1992, en Colombia existen instituciones estatales de educación superior que se organizan en forma de universidades y otras que tienen naturaleza de establecimientos públicos. Las primeras son órganos autónomos del Estado (art. 69 CP), mientras que las segundas están vinculadas al Ministerio de Educación Nacional. Unas y otras son beneficiarias de los recursos apropiados por el Congreso en el apartado “calidad y fomento de la educación superior”, pues ambas hacen

parte de la “educación superior”. Tal confusión de recursos no permite asegurar que la Sección 2201 contenida en el artículo 2° de la Ley 2063 de 2020 cumplió con la exigencia en comento.

19. De otro lado, se debe precisar que el decreto de liquidación del presupuesto, mediante el cual el Gobierno nacional determina en forma detallada los gastos dentro de cada una de las secciones que forman parte de la ley anual del presupuesto, no puede alterar los montos apropiados por el Legislador ni cambiar su asignación. De este modo, la expedición del Decreto 1805 de 2020, en el cual el Gobierno nacional señaló la cifra correspondiente a los gastos de inversión de cada una de las universidades públicas y la partida global de los gastos de funcionamiento para estas, no puede ser entendido como una forma válida de eximir al Congreso del deber constitucional de establecer dichos gastos en la Ley 2063 de 2020.

20. Lo anterior es así, por tres razones. La primera, porque la mencionada Sentencia C-220 de 1997 le impuso al Legislador la obligación de incluir en la ley anual de presupuesto el presupuesto global de las universidades oficiales, el cual debe prever el monto total de los rubros de funcionamiento e inversión de dichas instituciones. La segunda, «[l]os artículos 11 y 36 del Decreto 111 de 1996, en concordancia con [...] la sentencia C-220 de 1997, señalan que en la ley anual de presupuesto debe existir una partida que corresponda a las universidades públicas y en las que consten tanto sus gastos de funcionamiento como los de inversión». Y, finalmente, porque, mediante el Decreto 1805 de 2020, el Gobierno nacional no podía realizar una tarea que le compete de forma exclusiva al Congreso de la República: establecer los recursos de funcionamiento de las universidades públicas. De hecho, como ya se indicó, en el mencionado decreto el Gobierno solo especificó los recursos de inversión para cada una de las universidades oficiales, pero no los gastos de funcionamiento. Respecto de estos últimos, solo precisó el monto global de los recursos. En consecuencia, el MEN es quien, mediante resolución posterior, detalla los gastos de funcionamiento que corresponden a cada universidad pública.

21. En suma, la norma demandada incumplió el deber constitucional de acatar los preceptos del EOP que regulan la manera en que se debe incluir el presupuesto de las universidades oficiales dentro de la Ley Anual de Presupuesto para la vigencia 2021. De conformidad con lo decidido en la Sentencia C-220 de 1997, dicha ley debió prever para cada una de las universidades públicas i) una sección o partida independiente y ii) los gastos de inversión y los de funcionamiento. Dado que esto no ocurrió, pues los recursos destinados a las universidades oficiales fueron apropiados en la misma sección presupuestal del MEN, la disposición acusada debe ser declarada inexecutable.

22. Cargo segundo. La apropiación de los recursos de las universidades públicas en la Sección correspondiente al MEN vulnera la autonomía universitaria, específicamente sus facetas presupuestal y administrativa (artículo 69 de la CP). Esto se debe a que, mediante esa «configuración normativa», se incluyó a las universidades oficiales dentro de la Rama Ejecutiva para efectos presupuestales, equiparándolas así «a las entidades que sí dependen económicamente del Ministerio de Educación Nacional, lo cual fue prohibido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-220 de 2017».

23. La autonomía presupuestal de las universidades del Estado ha sido entendida por la jurisprudencia constitucional como «la posibilidad que estas tienen de ordenar y ejecutar los recursos apropiados conforme a las prioridades que ellas mismas determinen, y en armonía con los cometidos institucionales y legales de la respectiva entidad». En este sentido, la autonomía presupuestal comprende la garantía de distribuir tales recursos sin la intervención de una autoridad pública o del sector privado. Por su parte, la autonomía administrativa de las universidades oficiales es la potestad que tienen para darse sus propios estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, seleccionar sus propios profesores y, también, para manejar y elaborar su propio presupuesto.

24. Estas dos facetas de la autonomía universitaria de las universidades oficiales generan dos deberes para el Estado: «i) [...] reconocer la naturaleza constitucional autónoma de las

universidades públicas en cualquier escenario, incluido el ámbito presupuestal; y ii) correlativamente, el Estado no puede categorizar [esas universidades] dentro de alguna de las ramas del poder público». Estos deberes han sido reconocidos por la Corte Constitucional en varias sentencias, entre ellas, en la tantas veces aludida Sentencia C-220 de 1997.

25. Ahora bien, en la Sentencia C-127 de 2019, la Corte conoció de una demanda dirigida contra la Ley 1815 de 2016 (Ley Anual de Apropiaciones de 2017), por la violación de la autonomía universitaria. En esa oportunidad, la Sala Plena se declaró inhibida para pronunciarse de fondo debido a la falta de vigencia de la norma acusada.

26. No obstante, es preciso resaltar que en su intervención, el MHCP explicó que después de la Sentencia C-220 de 1997, se dejó de equiparar a las universidades públicas con los establecimientos públicos en materia presupuestal. Por este motivo, fue necesario adoptar otro esquema de asignación presupuestal, el cual se sigue hasta la fecha. Este consiste en que la Nación le transfiere al MEN los recursos asignados de manera global a las universidades oficiales y este los distribuye después entre cada una de ellas.

27. Este esquema de asignación presupuestal también es inconstitucional porque implica la existencia de una «bolsa común» conformada por los recursos del MEN y las universidades públicas, aunque la Ley 2063 de 2020 solo reconoce al Ministerio como su titular.

IV. INTERVENCIONES

29. La Corte Constitucional recibió seis intervenciones dentro del presente proceso. De manera general, cuatro intervenciones (ciudadano Ramiro Rodríguez López, grupo de

investigación La Educación al Derecho, ASCUN y SUE, así como la Universidad Libre de Colombia) solicitan a la Corte que declare la inexequibilidad total de la disposición acusada y dos (MEN y MHCP), solicitan su exequibilidad.

A continuación, se hace un breve resumen de las intervenciones recibidas:

1. Ciudadano Ramiro Rodríguez López

30. El ciudadano Ramiro Rodríguez López interviene en el proceso de la referencia para solicitar a la Corte que declare la inexequibilidad de la Sección 2201 del artículo 2 de la Ley 2063 de 2020.

31. Afirma que la norma acusada obliga a las universidades oficiales a emplear los recursos asignados a los propósitos de calidad y fomento de la educación superior, pues el presupuesto de aquellas está incluido en el ítem que lleva ese nombre en la mencionada sección. En su opinión, esta imposición desconoce la autonomía presupuestal de las universidades públicas.

32. Al respecto, advierte que, con fundamento en la disposición demandada, el MEN es la entidad encargada de asignar y distribuir los recursos apropiados en la Ley 2063 para las universidades públicas. Mediante el ejercicio de estas competencias, el Ministerio está habilitado para «limitar, acelerar o ralentizar los procesos propios que corresponden a las universidades públicas, que requieren de las transferencias de la Nación para poder subsistir».

33. Así mismo, indica que la norma impugnada pone en igualdad de condiciones a las universidades públicas y a las demás instituciones de educación superior públicas, ya que los recursos para todas están incluidos en la Sección 2201 del artículo 2 de la Ley 2063 de 2020. Sobre el particular, añade que «[n]o debe olvidarse en este punto que las instituciones de formación técnica y tecnológica de naturaleza pública son establecimientos públicos que no cuentan con autonomía presupuestal».

2. Grupo de investigación La Educación al Derecho del Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP)

34. El grupo de investigación La Educación al Derecho, actuando por intermedio de sus miembros Camilo Blanco, Juan Manuel Ramírez Montes, Carolina Guevara y Melisa López, coadyuva la demanda y, por tanto, solicita a la Corte que declare la inexequibilidad de la Sección 2201 del artículo 2 de la Ley 2063 de 2020.

35. Para sustentar su petición, asegura que «la apropiación de los recursos de las universidades públicas en la Sección correspondiente al Ministerio de Educación Nacional vulnera el principio de autonomía universitaria. Especialmente [en] lo que se relaciona con el componente administrativo y presupuestal». Lo anterior, en la medida en que la autonomía presupuestal de los entes universitarios implica el ejercicio de «la facultad de distribuir sus recursos según sus necesidades y prioridades, las cuales deben ser definidas de manera autónoma por dichos entes sin intervención alguna por parte de la autoridad pública o del sector privado».

36. Además, destaca que la norma acusada también viola la autonomía universitaria porque asume que las universidades oficiales forman parte de la Rama Ejecutiva en materia presupuestal. Esto, a pesar de que la jurisprudencia constitucional y la jurisprudencia del Consejo de Estado han sido enfáticas en precisar que las universidades públicas no

pertenecen a ninguna de las ramas del poder público y, en consecuencia, no son parte integrante del sector central o descentralizado de la Administración.

3. Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN) y Sistema Universitario Estatal (SUE)

37. ASCUN, por medio de su presidente, Luis Fernando Gaviria Trujillo, y su director ejecutivo, Óscar Domínguez González; y el SUE, mediante su presidente, Jairo Miguel Torres Oviedo, manifestaron su respaldo a los argumentos expuestos por el demandante «en torno a la vulneración del principio de autonomía universitaria, en la medida en que sujeta a las universidades públicas a criterios y pautas establecidas por el Ministerio de Educación Nacional».

38. Los intervinientes resaltaron que la disposición demandada «no discrimina ni establece si los rubros allí esbozados también corresponden al presupuesto de funcionamiento e inversión de las universidades públicas del país». En su criterio, si tales recursos están «dentro de lo que se denomina “Calidad y fomento de la educación superior” [...], la disposición demandada en efecto estaría destinando el presupuesto de todas las universidades públicas al Ministerio de Educación Nacional [...] que posteriormente se encargaría de su distribución entre las universidades públicas». Así las cosas, «estaría en cabeza exclusiva y discrecional del Ministerio de Educación Nacional, como entidad de la Rama Ejecutiva, la asignación de recursos a órganos autónomos del Estado que no pertenecen a ninguna rama y que gozan de la autonomía referida en el artículo 69 constitucional».

39. Por último, tras reiterar la jurisprudencia constitucional sobre la autonomía universitaria, los intervinientes sostuvieron que «en materia presupuestal, las demás ramas del poder tienen la obligación de expedir y ejecutar normas que respeten el núcleo esencial de la autonomía universitaria, cuya regulación se encuentra contenida en los artículos 85 y 86 de la Ley 30 de 1992, definiendo de manera clara los recursos destinados tanto a

funcionamiento como a inversión de las universidades estatales».

4. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

40. Manuel Felipe Rodríguez Duarte, en representación del MHCP, solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de la Sección 2201 del artículo 2 de la Ley 2063 de 2020.

41. El ministerio sostuvo que la norma demandada no vulnera los artículos 151 y 349 de la Constitución Política ni 4, 11 y 36 del EOP. Al respecto, destacó que las universidades estatales no son «sección presupuestal». Por tanto, explicó que, a la luz de las referidas normas y en cumplimiento de la Sentencia C-220 de 1997, «a las universidades públicas se apropia[n] recursos en forma global mediante la sección presupuestal 2201-01 Ministerio de Educación Nacional-Gestión General, por ser cabeza de sector». Por lo demás, indicó que de esta manera se «concreta el mandato del régimen financiero en virtud del cual [...] los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales están constituidos, entre otras cosas, por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión».

42. De igual forma, el interviniente señaló que la disposición demandada «no vulnera la autonomía universitaria en su faceta presupuestal». Esto, por cuanto «apropia en forma global los recursos a las universidades públicas a través de la sección presupuestal 2201-01 Ministerio de Educación Nacional-Gestión General, por ser cabeza de sector»; pero las universidades «continúan, autónomamente [...] definiendo y estableciendo sus prioridades financieras, conforme a la valoración que hagan de las mismas, sin que el Gobierno pueda tener injerencia en la administración de sus recursos». Es decir, la norma acusada no impide que las universidades estatales «arbitren y apliquen sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional, en la medida en que nunca dejan de elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que les corresponden».

5. Ministerio de Educación Nacional

43. Juan Carlos Bejarano Rodríguez, en representación del MEN, solicitó a la Corte declararse inhibida por ineptitud de la demanda y, subsidiariamente, declarar la exequibilidad de la Sección 2201 de la Ley 2063 de 2020.

44. En criterio del interviniente, la demanda no cumple con el requisito de claridad, porque, pese a que se dirige en contra de una disposición específica de la ley anual de presupuesto, los argumentos se dirigen a cuestionar «la ausencia de una norma que establezca que las universidades públicas deben ser parte del Presupuesto General de la Nación». En su criterio, el demandante no cuestiona «el presupuesto anual sino el ordenamiento orgánico que no incluyó este tipo de instituciones dentro de la cobertura presupuestal del PGN», lo cual constituiría una omisión legislativa absoluta, por fuera de la competencia de la Corte. A su juicio, «tampoco se podría alegar que existe una omisión legislativa relativa respecto del aparte demandado, puesto que no se cumplen con los requisitos que señala la Corte Constitucional».

45. En cuanto a las razones que justifican la exequibilidad de la disposición demandada, el MEN sostuvo que la autonomía financiera o presupuestal, que se deriva de la autonomía universitaria, «no es sinónimo de sección presupuestal». Indicó que, «si ello fuese así los entes territoriales no serían autónomos ejecutando las transferencias que por Sistema General de Participaciones realiza la Nación y que previamente canaliza a través de las partidas globales del Presupuesto General de la Nación; contrario sensu, la sección no da necesariamente autonomía (vrg. ministerios o demás entidades desconcentradas)».

46. Por el contrario, la autonomía de las universidades públicas se vería afectada si la Corte accede a las pretensiones del demandante, porque ser sección presupuestal «obligaría a que se acataran todas las disposiciones que en materia de preparación de anteproyectos y

aprobación por parte del MHCP y el Departamento Nacional de Planeación aplican para los órganos que son sección».

47. En este sentido, el ministerio también indicó que «incluir de manera acéfala» los aportes de la Nación a las universidades públicas nacionales o territoriales en la Ley Anual del Presupuesto «no solamente imposibilitaría su operatividad en determinar el sector de la Nación encargado de materializar su ejecución, sino también en una evidente transgresión a la autonomía universitaria consagrada en el artículo 69 de la Constitución Política de 1991». De igual forma, señaló que «la facultad de distribución del MEN [de los aportes de la Nación entre las universidades públicas] atiende un criterio de universalidad y de reserva legal del gasto de los aportes a cargo de la Nación, lo cual incluye IES de orden nacional y territorial, [...] sin que lo anterior represente una intromisión o desconocimiento de la autonomía constitucionalmente reconocida a las IES».

48. Así las cosas, el MEN consideró que la norma demandada da cumplimiento a mandatos constitucionales y legales. En particular, permite «cumplir con la obligación de la Nación de realizar aportes a las IES de orden nacional y territorial», puesto que para ello «se requiere que estos se encuentren incluidos en la Ley Anual del Presupuesto a cargo de la Nación, los cuales por especialidad de materia —Sector Educación— se encuentran asignados al MEN». Al respecto, informó que el MEN «determina la distribución de estos recursos a cada una de las universidades, sin que se pueda entender que esta conducta condiciona o interfiere la autonomía universitaria en la administración y destinación de estas asignaciones al interior de cada entidad». Esto, por cuanto, la «Ley Anual del Presupuesto no fija los presupuestos de las IES [...], sino los montos de los aportes que debe realizar la Nación durante una vigencia fiscal».

49. Finalmente, el Ministerio indicó que, «si lo que se pretende por parte del accionante es cuestionar los criterios y principios tenidos en cuenta por parte del Gobierno nacional al momento de expedir el Decreto de Liquidación derivado de la expedición de la Ley 2063 de

2020, el medio de control no puede ser el correspondiente a la acción de constitucionalidad, sino el contenido en la Ley 1437 de 2011 para tal fin».

6. Universidad Libre de Colombia

50. El Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Colombia, actuando por medio de su director, Jorge Kenneth Burbano Villamarín, y sus miembros Ingrid Vanessa González Guerra y Laura Alejandra Alfonso Rincón, solicitaron a la Corte declarar inexecutable la Sección 2201 del artículo 2 de la Ley 2063 de 2020.

51. Como fundamento de esta solicitud, los intervinientes sostuvieron que la referida disposición vulnera la autonomía universitaria (artículo 69 de la Constitución Política). Esto, por cuanto los recursos destinados al financiamiento de las universidades públicas fueron incluidos dentro del presupuesto del MEN y, por lo tanto, esta entidad «es titular [y] puede disponer de una transferencia [para] determinar de (sic) los recursos a las universidades públicas de acuerdo a sus propios criterios». A su juicio, esta situación limita e interfiere en la capacidad de autodeterminación de las universidades oficiales, «como entes autónomos del Estado».

52. En cuanto al contenido de la autonomía universitaria, los intervinientes manifestaron que comprende la potestad de las universidades «para realizar un balance general del presupuesto necesario tanto para el funcionamiento de la universidad, como [para] la inversión en pro de la mejora del nivel educativo». De allí que, a su juicio, la norma acusada desconoce dicha prerrogativa debido a que «no delimita los recursos asignados y, de forma arbitraria, dispone un presupuesto general». Es decir, «no permite una libre apropiación de recursos» por parte de las universidades, «lo cual generará que no puedan disponer de esos recursos para gastos de inversión y funcionamiento de acuerdo a sus propias necesidades,

sino las que disponga el Ministerio de Educación Nacional, que es titular de la apropiación presupuestal, establecid[a] en la sección 2201 del art. 2 de la Ley 2063 de 2020».

V. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

52. La Procuradora General de la Nación solicita a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad de la Sección 2201 del artículo 2 de la Ley 2063 de 2020.

54. Esta petición la sustenta en cinco razones. Primera, los aportes anuales que las universidades públicas reciben del presupuesto nacional para atender los gastos de funcionamiento y de inversión no son «la única fuente de financiación, sino que se complementa con otras como los aportes de los entes territoriales, los recursos y las rentas propias de cada institución». Además, «que la jurisprudencia constitucional se refiera a una partida global, no se traduce en que deba constituirse como una sección presupuestal independiente en la ley de apropiaciones del presupuesto general de la Nación, ni que ello sea un calificativo para determinar el grado de autonomía financiera o presupuestal que se predica de las universidades públicas».

55. Segunda, el MEN recibe las partidas globales de funcionamiento e inversión destinadas al financiamiento de las universidades públicas, pero las transfiere a las universidades sin «genera[r] lineamientos en la utilización de los recursos mediante [la] definición de proyectos por el Ejecutivo, ni causa seguimiento en la ejecución presupuestal». En este sentido, la procuradora destacó que las universidades «gozan de plena autonomía presupuestal y financiera para disponer de los [recursos], salvo en aquellos casos en los cuales exista una destinación específica fijada por el legislador».

56. Tercera, que las apropiaciones por gastos de funcionamiento e inversión de las universidades públicas sean incluidas en la sección presupuestal del MEN «obedece a que técnicamente es quien articula y coordina la política educativa nacional, sumado a que se configura como un medio para la organización coherente de las finanzas públicas».

57. Cuarta, la distribución que hace el MEN de los recursos apropiados dentro de su presupuesto, pero que están destinados al financiamiento de los gastos de funcionamiento e inversión de las universidades públicas, «no es caprichosa, unilateral, ni arbitraria [...], sino que responden a unos lineamientos de articulación». Además, en todo caso, una vez recibidos los recursos, las universidades deciden su destinación.

58. Por último, la procuradora destacó que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado sostuvo que las normas orgánicas presupuestales pueden «darle el carácter de sección en el presupuesto general de la Nación a dependencias y organismos que formen parte de una rama o de un órgano del Estado y, por el contrario, concentra en una misma “sección” entidades que jurídicamente son distintas y separadas». A partir de lo cual concluye que «la inclusión del presupuesto de las universidades públicas en la sección correspondiente al MEN no implica que se transforme la naturaleza jurídica de aquella[s], ni que exista incertidumbre en la asignación de recursos que siguen un ciclo presupuestal documentado y debidamente soportado en la asignación o que se afecte su ejecución».

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

60. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política,

la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, comoquiera que se dirige contra una ley de la República.

2. Cuestión previa. Análisis sobre la aptitud de la demanda

61. En su intervención, el MEN cuestionó la aptitud de la demanda porque considera que no cumple con el requisito de claridad. Este reproche se fundamenta en que, para el Ministerio, la demanda se dirige contra una disposición específica de la ley anual de presupuesto (Sección 2201 del artículo 2 de la Ley 2063 de 2020), pero también contiene argumentos que atacan «la ausencia de una norma que establezca que las universidades públicas deben ser parte del Presupuesto General de la Nación». Es decir, el MEN considera que la demanda cuestiona que el EOP no hubiere dispuesto que las universidades públicas deben tener una sección en el presupuesto. Por tanto, concluye que, en realidad, el demandante alega la existencia de una omisión legislativa absoluta y, por ende, la Corte debería declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo.

62. La Sala considera que el razonamiento del MEN en relación con los argumentos planteados en la demanda es meramente conjetural y subjetivo, porque en ella no se formula cargo alguno por la existencia de una omisión legislativa absoluta ni relativa. En efecto, como está planteado, el libelo únicamente cuestiona la constitucionalidad de la Sección 2201 del artículo 2 de la Ley 2063 de 2020, por cuanto incluyó los recursos que corresponden a los aportes de la Nación para las universidades públicas dentro del presupuesto del MEN, a pesar de que aquellas son organismos autónomos. Dicha acusación se sustenta en la confrontación directa entre, por un lado, la sección indicada y, por otro, tres normas constitucionales (artículos 69, 151 y 349 de la Constitución) y tres de naturaleza orgánica (artículos 4, 11 y 36 del EOP). Al respecto, se observa que ningún aparte de la demanda fundamenta la inconstitucionalidad de la norma impugnada en la ausencia de una disposición que ordene que las universidades públicas deben tener una sección independiente en el Presupuesto General de la Nación. Por el contrario, se afirma que las normas invocadas como infringidas contienen un mandato en ese sentido, el cual, se dice, fue incumplido por el Legislador.

63. De hecho, por lo anterior, aunque la Corte estima que, a diferencia de lo manifestado por el MEN, en su conjunto, la demanda sí cumple el requisito de claridad, pues existe un hilo conductor que permite comprender el significado de los argumentos, encuentra que el cargo relativo a la supuesta violación de los artículos 151 y 349 de la Constitución, así como de los artículos 4, 11 y 36 del EOP no satisface el requisito de certeza, tal y como se indicó en el auto dictado el 7 de mayo de 2021.

64. En efecto, ciertamente, ninguna de las normas superiores cuya violación se alega establece que las universidades públicas deban tener una sección independiente en la ley anual de apropiaciones. Tal obligación no se encuentra prevista ni en la Constitución ni en las normas del EOP que invoca el demandante. Estas se limitan a disponer i) la elaboración de la ley anual de presupuesto con base en las normas orgánicas que regulan la materia (artículos 151 y 349 de la CP); ii) la aplicación de normas presupuestales que rigen a los establecimientos públicos a determinadas personas jurídicas (artículo 4 del EOP); iii) los destinatarios de las apropiaciones que debe incluir la ley anual de apropiaciones y la distinción entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión para cada uno de ellos (artículo 11 del EOP); y iv) las secciones del presupuesto y la composición del presupuesto de gastos (artículo 36 del EOP).

65. Desde esta perspectiva, si bien el cargo primero de la demanda recae sobre una proposición jurídica real y existente, se sustenta en la supuesta vulneración de normas constitucionales y orgánicas que no tienen, a priori ni directamente, el contenido señalado por el demandante. Esto implica que dicho cargo incumple el requisito de certeza y, por tanto, que la Corte no está llamada a pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de la Sección 2201 del artículo 2 de la Ley 2063 de 2020, en relación con el cargo por el desconocimiento de los artículos 151 y 349 de la Constitución y 4, 11 y 36 del EOP.

3. Pruebas decretadas por la magistrada sustanciadora

66. En el Auto por el cual admitió parcialmente la demanda a trámite, la magistrada ponente ordenó oficiar a los ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Educación Nacional para que respondieran un cuestionario relacionado con el alcance de la disposición acusada. A continuación, se indican las respuestas dadas por el MEN que fueron reiteradas por el MHCP.

«1. ¿El concepto denominado “calidad y fomento de la educación superior”, previsto en la Sección 2201 del artículo 2 de la Ley 2063 de 2020, incluye el presupuesto de inversión de las universidades públicas?»

67. Respuesta: en virtud de las funciones asignadas, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) emitió un Manual de Clasificación del Gasto Público, en el cual se refiere al programa presupuestal 2202 denominado «calidad y fomento de la educación superior», contenido en las leyes anuales del presupuesto, en los siguientes términos:

«Descripción: orientado al fomento, mejoramiento y aseguramiento de la calidad de la Educación Superior o Terciaria, a través del diseño, formulación de políticas, planes, programas, proyectos y estrategias enfocadas al acceso, cobertura, permanencia, pertinencia y graduación, investigación, innovación, evaluación y financiamiento, además de garantizar el seguimiento, inspección, vigilancia, reconocimiento, fortalecimiento académico, administrativo y de gestión del sector Educación a nivel nacional e internacional.

Elementos constitutivos

- Fomento de la oferta y la demanda de educación superior o terciaria: incluye la generación de políticas, lineamientos, estrategias, incentivos y financiación para garantizar el acceso, la inclusión, equidad, permanencia y graduación en la Educación Superior o Terciaria.

- Lineamientos normativos y técnicos.

- Sistema de aseguramiento de la calidad y el fortalecimiento de sus procesos: incluye las acciones dirigidas a garantizar el mejoramiento continuo de la calidad de la oferta educativa en educación Superior y Educación para el trabajo y el desarrollo humano – ETDH, a través de la evaluación, la organización, articulación de procesos, actores, modelos y la inspección y vigilancia para el mejoramiento del sistema de aseguramiento actual y la consolidación del Sistema Nacional de Calidad para la Educación Superior».

68. Debido a lo anterior, desde 1997, el presupuesto de inversión de las universidades públicas del orden nacional, que les transfiere el MEN en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, es apropiado en la ley anual de presupuesto en la sección presupuestal que le corresponde a esa entidad, específicamente en el ítem titulado «calidad y fomento de la educación superior».

69. En dicho ítem también se encuentran los siguientes recursos: i) los recaudados por concepto de la Estampilla Pro Universidad Nacional y demás universidades estatales (Ley 1697 de 2013); ii) los recursos adicionales de inversión definidos en el artículo 183 de la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022), destinados al saneamiento de pasivos y al mejoramiento de la calidad de las Instituciones de Educación Superior Públicas (IESP); y iii) los recursos para inversión de las instituciones técnico profesionales, tecnológicas y universitarias públicas (ITTU).

70. Ahora bien, la inclusión de los recursos de las IESP en el rubro de inversión «calidad y fomento de la educación superior» no las obliga a «utilizar los recursos en proyectos específicos, puesto que la definición del presupuesto general de las mismas y la dirección concreta de los recursos es una competencia autónoma y exclusiva de sus directivas».

«2. En caso de que la respuesta a la pregunta anterior sea positiva:

2.1 ¿Tal concepto incluye el presupuesto de otros programas, planes y proyectos del Ministerio de Educación Nacional?»

71. Sí. Además de los recursos para gastos de inversión y funcionamiento de las IESP, en los recursos apropiados en el rubro en comento, se encuentran incorporados los recursos para i) el mejoramiento general de la calidad en educación superior; ii) el fomento del acceso, la permanencia y la graduación en educación superior; y iii) los recursos ejecutados por el ICETEX para la financiación de la demanda, mediante fondos, créditos condonables y subsidios.

«2.2. ¿Cuál es el procedimiento y los criterios de asignación de los recursos apropiados en la Ley 2063 de 2020 entre las diferentes universidades públicas?»

72. De acuerdo con la respuesta a la pregunta número uno, los recursos apropiados en el programa presupuestal 2202 titulado «calidad y fomento de la educación superior» a favor de las universidades públicas, así como los recursos recaudados por la Estampilla Pro Universidad Nacional y demás universidades estatales y los adicionales de que trata el artículo 183 de la Ley 1955 de 2019, son distribuidos de conformidad con el siguiente procedimiento:

* Recursos del artículo 86 de la Ley 30 de 1992 («recursos base»): estos recursos son transferidos a las quince universidades del orden nacional que existen actualmente. Tales recursos se incrementan anualmente de acuerdo con el mecanismo descrito en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, es decir, conforme al IPC. El MEN transfiere los recursos a cada universidad, en concordancia con el decreto de liquidación del Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal. Estos recursos se desembolsan a las universidades en un giro único.

- Recursos de Estampilla Pro Universidad Nacional y demás universidades estatales: estos recursos se transfieren desde el 2015 a todas las universidades públicas. La Ley 1697 de 2013 prescribe que aquellos deben destinarse a la construcción, adecuación y modernización de la infraestructura universitaria y a los estudios y diseños requeridos para esta finalidad; también a la dotación, modernización tecnológica, apoyo a la investigación, apoyo a programas de bienestar estudiantil, subsidios estudiantiles y desarrollo de nuevos campus universitarios de las universidades estatales. En concordancia con el parágrafo del artículo 3 de la Ley 1697, los recursos son asignados por el MEN mediante resolución, según los criterios que fija la misma norma.

- Recursos adicionales de inversión dispuestos para el cuatrienio 2018 -2022 (artículo 183 de la Ley 1955 de 2019): estos recursos suman un total de \$1.35 billones de pesos. De este total, \$500.000 millones de pesos estarán destinados al pago de pasivos y \$850.000 millones de pesos a proyectos de inversión para el mejoramiento de la calidad de las IESP, en las siguientes líneas: «bienestar en educación superior y permanencia estudiantil; investigación; formación docente; fortalecimiento de regionalización y Fomento de la educación superior rural; y dotación, infraestructura tecnológica y adecuación de infraestructura de pregrado». Estos recursos son distribuidos por el MEN con base en indicadores que miden la gestión y el desempeño de las instituciones en diferentes componentes y dimensiones.

«2.3 ¿Cuál es la autoridad que realiza la distribución de los gastos de inversión entre las

diferentes universidades públicas y en ejercicio de qué competencia?»

73. Los recursos para gastos de inversión de las universidades públicas del orden nacional, mediante los cuales se da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 30 de 1995, son distribuidos por el MEN, con fundamento en lo ordenado cada año en el decreto de liquidación del Presupuesto General de la Nación. Los recursos que provienen de la Estampilla Pro Universidad Nacional y demás universidades estatales también son distribuidos por el MEN, porque así lo estatuye la Ley 1697 de 2013. Lo mismo ocurre con los recursos adicionales autorizados en el artículo 183 de la Ley 1955 de 2019, «previa presentación por parte de cada institución de educación de su propio Plan de Fortalecimiento Institucional».

«3. ¿La Sección 2201 del artículo 2 de la Ley 2063 de 2020 incluye el presupuesto de funcionamiento de las universidades públicas?»

74. Sí. En la respuesta a la pregunta 2.1, se advirtió que en los recursos asignados en la Ley 2063 de 2020 al MEN para educación superior, se incluyen, entre otras, las apropiaciones para gastos de inversión y funcionamiento de las IESP.

75. Al respecto, se debe tener en cuenta que «[l]as 33 universidades oficiales del orden nacional, departamental y municipal reciben recursos de artículo 86 de Ley 30 para funcionamiento. Además, se dispusieron desde el artículo 87 de Ley 30 de 1992 recursos adicionales para funcionamiento, sujetos al crecimiento de la economía, otorgados a las universidades públicas en razón al mejoramiento de su calidad y según sus resultados en materia de formación, investigación, bienestar y extensión».

76. Las trece instituciones técnico-profesionales, tecnológicas y universitarias públicas (ITTU) del orden territorial también reciben anualmente recursos de la Nación para funcionamiento, a través del MEN.

77. De otro lado, la Nación concurre con recursos para el pago del pasivo pensional de seis universidades públicas, los cuales también son apropiados en el presupuesto del MEN. Además, desde el año 2009, se han asignado recursos para el pago de los gastos de funcionamiento de las IESP, por concepto del descuento en la matrícula que se hace a los estudiantes que han ejercido el derecho al voto (Leyes 403 de 1997, 815 de 2003 y 2019 de 2020).

78. Igualmente, en virtud de lo establecido en el artículo 183 de la Ley 1955 de 2019, para el cuatrienio 2018 - 2022 se gestionaron recursos para el fortalecimiento de los presupuestos de funcionamiento de todas las IES públicas del país.

79. En consecuencia, en la Sección 2201 del artículo 2 de la Ley 2063 de 2020 se apropiaron los aportes que la Nación realiza para funcionamiento de las IESP, en los siguientes rubros:

* «A Universidades para funcionamiento Ley 30 de 1992 artículo 86.

* Ley 30 de 1992, artículo 87 distribución Consejo Nacional de Educación Superior CESU

*

* Concurrencia Nación Pasivo Pensional Leyes 1151/2007 y 1371/2009 (de pensiones)

* A Institutos Técnicos, Tecnológicos y Colegios Mayores - Decreto 1052 de 2006

- A Instituciones de Educación Superior públicas - descuento de matrículas por votaciones (ley 2019 de 2020)

- A Instituciones de Educación Superior públicas, artículo 142 de la ley 1819 de 2016 (excedentes de cooperativas)

«4. En caso de que la respuesta a la pregunta anterior sea negativa:

4.1 ¿En qué norma están previstos los gastos de funcionamiento de las universidades públicas y por qué?»

80. Dado que la respuesta a la pregunta número tres es positiva, no se contesta este numeral. En todo caso, se precisa que los gastos de funcionamiento que cada universidad hace son definidos y aprobados por los consejos superiores universitarios.

«4.2 ¿Cuál es la autoridad que realiza la distribución de los gastos de funcionamiento de las universidades públicas y en ejercicio de qué competencia?»

81. Comoquiera que la respuesta a la pregunta número tres es positiva, no se contesta este interrogante. Sin embargo, se aclara que los consejos superiores aprueban los presupuestos de cada año por ser los máximos órganos de dirección de las universidades públicas.

«5. ¿Cuál es el procedimiento y los criterios de asignación de los recursos destinados a funcionamiento entre las diferentes universidades públicas?»

82. A continuación, se describen el procedimiento y los criterios de asignación de los recursos destinados a las IESP para sus gastos de funcionamiento:

- Recursos del artículo 86 de la Ley 30 de 1992 («recursos base»): el MEN realiza la transferencia de estos recursos a las 33 universidades públicas del país, de acuerdo con la apropiación que efectúa la ley anual del presupuesto. La liquidación de estos recursos se realiza teniendo en cuenta el presupuesto asignado en 1993 y se actualiza de conformidad con el IPC. Por tanto, la asignación de estos recursos no depende de metodologías adicionales. El desembolso de estos recursos se realiza en quinceavas partes mediante giros mensuales.

- Recursos del artículo 87 de la Ley 30 de 1992: luego de un trabajo conjunto, las universidades públicas y el MEN diseñaron una metodología para la asignación de estos recursos. Tal metodología se funda en la medición de indicadores de resultado y en la información oficial del sector. De esta manera, el MEN y el Sistema de Universidades del Estado construyeron un índice sintético, el cual fue aprobado por el Consejo Nacional de Educación Superior. Ese índice valora el progreso que registran las universidades públicas frente a sí mismas en el marco de tres dimensiones: acceso y permanencia, calidad y logros. Así, «[m]ayores avances en los indicadores representan una mayor ponderación en el índice de progreso y por ende una mayor participación en la distribución de los recursos».

- «Recursos para concurrencia pensional»: como ya se señaló, la Nación concurre con recursos para el pago del pasivo pensional de seis universidades públicas. Estos recursos son

apropiados en la ley anual del presupuesto en la Sección que corresponde al MEN. El Ministerio los transfiere a cada universidad en quinceavas partes mediante giros mensuales.

- «Recursos recurrentes de funcionamiento para ITTU»: en otra respuesta se indicó que trece ITTU del orden territorial reciben recursos de la Nación para sus gastos de funcionamiento, a través del MEN. La liquidación anual de estos recursos se hace en concordancia con el IPC y su desembolso se efectúa en doceavas partes mediante giros mensuales.

- «Recursos para el reconocimiento de los descuentos por votación»: el MEN solicita a las IESP el envío de una certificación en la que se relacione el valor del descuento otorgado a estudiantes de pregrado y posgrado, por este concepto. Con base en los recursos apropiados, el MEN hace la asignación correspondiente a cada institución mediante un único giro.

- «Recursos de los excedentes de cooperativas establecidos en el artículo 142 de la reforma tributaria del año 2016[], para fortalecer los presupuestos de funcionamiento de las IES públicas»:

Desde el 2019, en cumplimiento de los acuerdos suscritos en 2018 entre el MEN y los rectores, estudiantes y profesores, y con fundamento en la reforma tributaria adoptada mediante la Ley 1819 de 2016, esa cartera transfiere anualmente recursos para el fortalecimiento de los gastos de funcionamiento de las universidades oficiales, en un giro único. Tales recursos son distribuidos con base en indicadores que miden la gestión y el desempeño de las instituciones en diferentes componentes y dimensiones.

Estos recursos adicionales, dispuestos en el artículo 183 de la Ley 1955 de 2019, son

asignados a las trece ITTU del orden territorial, cuya norma de creación no vincula a la Nación en su financiación «o que no cuentan con partidas presupuestales apropiadas a través del MEN». Estos recursos son distribuidos por el MEN en un giro único, con base en indicadores que miden la gestión y el desempeño de las instituciones en diferentes componentes y dimensiones.

4. Problema jurídico y esquema de solución

83. La demanda se dirige contra la Sección 2201 del artículo 2 de la Ley 2063 de 2020, «[p]or la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2021». Mediante esa sección, el Legislador apropió el presupuesto del MEN para atender los gastos de funcionamiento e inversión de esa entidad durante la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2021.

85. De acuerdo con el oficio mediante el cual el MEN dio respuesta al auto de pruebas dictado por la magistrada ponente, el demandante tiene razón en que en el ítem titulado «calidad y fomento de la educación superior», inserto en la sección acusada, se encuentra contenido el presupuesto de las universidades públicas para atender sus gastos de inversión durante la vigencia fiscal indicada. Al respecto, esa entidad aclaró que allí también se encuentran los recursos para el pago de los gastos de funcionamiento de tales universidades.

86. En criterio del accionante, la manera en que la Sección 2201 del artículo 2 de la Ley 2063 de 2020 apropia los recursos destinados a financiar a las universidades oficiales ignora la garantía de la autonomía universitaria (artículo 69 de la CP). Lo anterior, en la medida en que incluye a las universidades oficiales dentro de la Rama Ejecutiva, equiparándolas a las entidades sobre las que el MEN ejerce una tutela presupuestal. Esto, a pesar de que aquellas son entes autónomos, por lo que no forman parte de ninguna de las ramas del poder público.

87. Con fundamento en el cargo admitido a trámite, la Sala considera que el problema jurídico que debe responder en esta oportunidad puede ser resumido en el siguiente interrogante: ¿La Sección 2201 del artículo 2 de la Ley 2063 de 2020 vulnera la autonomía orgánica y presupuestal de las universidades oficiales, por cuanto incorpora los recursos destinados a su financiación en la sección presupuestal dedicada al Ministerio de Educación Nacional?

88. Para resolver este cuestionamiento, la Corte reiterará la jurisprudencia sobre (i) el sistema de financiación de las universidades públicas, (ii) la independencia orgánica de las universidades estatales como una manifestación de la autonomía universitaria, (iii) las exigencias jurisprudenciales para la apropiación de los recursos en la ley anual del presupuesto a favor de los órganos autónomos y (iv) de las universidades públicas. Por último, dará solución a los cargos de inconstitucionalidad planteados.

5. Aportes de la Nación al funcionamiento e inversión de las universidades públicas. Reiteración de la Sentencia C-315 de 2021

89. En la Sentencia C-315 de 2021, la Corte advirtió que, de conformidad con el artículo 85 de la Ley 30 de 1992, los ingresos y el patrimonio de las instituciones estatales de educación superior (universidades e ITTU) están constituidos por: (i) «[l]as partidas que se le sean asignadas dentro del presupuesto nacional, departamental, distrital o municipal»; (ii) «[l]os bienes muebles e inmuebles que actualmente posean y los que adquieran posteriormente, así como sus frutos y rendimientos; (iv) «[l]as rentas que reciban por concepto de matrículas, inscripciones y demás derechos» y (iv) «[l]os bienes que como personas jurídicas adquieran a cualquier título». Para resolver el asunto sub examine es pertinente detenerse en la primera fuente prevista por el artículo 85 de la Ley 30 de 1992, que corresponde a los aportes de la Nación al financiamiento de las IESP, por medio de la asignación de partidas dentro del

presupuesto nacional.

90. La Sala estima relevante reiterar, en lo pertinente, la exposición contenida en la referida Sentencia C-315 de 2021, en relación con los aportes que la Nación efectúa al funcionamiento de las universidades públicas. En aquella oportunidad, la Corte identificó que «[l]os aportes de la Nación al financiamiento de las universidades oficiales pueden dividirse en aquellos que conforman la “base presupuestal” y los recursos adicionales. Los primeros corresponden a los ordenados por el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 y los segundos a aportes que son dispuestos por el artículo 87 de la Ley 30 de 1992, así como por otras disposiciones legales».

91. Ahora bien, sin perjuicio de esta diferenciación, para el asunto sub judice resulta pertinente distinguir entre los recursos que la Nación destina al financiamiento y a la inversión de las universidades públicas. A continuación, la Sala expondrá brevemente las fuentes normativas que sustentan los aportes de la Nación a los presupuestos de funcionamiento y de inversión de las universidades estatales.

Recursos de funcionamiento

92. Artículo 86 de la Ley 30 de 1992. Como lo indicó el MEN, con fundamento en esta norma, la Nación destina recursos para el funcionamiento de las treinta y tres universidades públicas que constituyen la base presupuestal. Los recursos dispuestos por el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 son liquidados «teniendo en cuenta el presupuesto asignado en el año 1993 y actualizado con el índice de precios al consumidor (IPC); por lo tanto, la asignación de estos recursos no está condicionada a la definición de metodologías específicas». El MEN informó que «realiza la transferencia de los recursos a cada universidad, conforme a la apropiación disponible asignada en el Presupuesto General de la Nación al comienzo de cada vigencia fiscal para la incorporación en su propio presupuesto, de acuerdo con las prioridades que en

virtud del principio de autonomía establezcan». Por último, «el desembolso de estos recursos se realiza en quinceavas partes mediante giros mensuales».

93. Artículo 87 de la Ley 30 de 1992. Esta norma dispuso «recursos adicionales para funcionamiento, sujetos al crecimiento de la economía otorgados a las universidades públicas en razón al mejoramiento de su calidad y según sus resultados en materia de formación, investigación, bienestar y extensión». En cumplimiento del referido artículo, conjuntamente, el MEN, «el Sistema de Universidades del Estado (art. 81 de la Ley 30 de 1992) y aprobado por el Consejo Nacional de Educación Superior (art. 34 y siguientes de la Ley 30 de 1992)» crearon un índice sintético «que valora el progreso que registran las Universidades Públicas en indicadores de resultado definidos en el marco de tres dimensiones: a) acceso y permanencia, b) calidad y c) logro. El índice de progreso valora el avance de cada Universidad frente a sí misma en cada uno de los indicadores de resultado». De tal suerte que «[m]ayores avances en los indicadores representan una mayor ponderación en el índice de progreso y por ende una mayor participación en la distribución de los recursos».

94. Concurrencia al pasivo pensional. Con fundamento en el artículo 38 de la Ley 1151 de 2007 y la Ley 1371 de 2009, «[l]a Nación concurre con recursos para el pasivo pensional de seis universidades públicas, recursos que son apropiados en el presupuesto del Ministerio de Educación Nacional». Esta entidad «gestiona la transferencia de los recursos a cada universidad, conforme a la apropiación disponible asignada en el Presupuesto General de la Nación al comienzo de cada vigencia fiscal. El desembolso de estos recursos se realiza en quinceavas partes mediante giros mensuales».

95. Reconocimiento por los descuentos por votación. En virtud del artículo 2.5 de la Ley 403 de 1997, «[e]l estudiante de la Institución Oficial de Educación Superior tendrá derecho a un descuento del 10% del costo de la matrícula, si acredita haber sufragado en el último comicio (sic) electoral, realizado con anterioridad al inicio del respectivo período académico». El artículo 1° de la Ley 2019 de 2020 previó que «[e]l Gobierno nacional apoyará a las

Instituciones de Educación Superior Oficiales que realizan el descuento electoral con transferencias que reconozcan el monto total del descuento realizado por cada una de ellas, de acuerdo con los recursos apropiados en cada vigencia». Sobre el particular, el MEN explicó que «solicita a las instituciones, mediante comunicación oficial, el envío de Certificación, donde se relacione el valor del descuento otorgado a estudiantes de pregrado y posgrado, que fueron objeto del beneficio en la vigencia correspondiente. Con base en las certificaciones emitidas y el monto de recursos apropiados, el Ministerio de Educación Nacional realiza la asignación correspondiente a cada institución y la transferencia se realiza mediante un único giro».

97. Artículo 183 de la Ley 1955 de 2019. Esta disposición, que corresponde al PND 2018-2022, «tiene por objeto disponer recursos adicionales en el presupuesto general de la Nación, “para el fortalecimiento de los presupuestos de funcionamiento e inversión de todas las IES públicas del país”». El artículo 183 de la Ley 1955 de 2019 dispuso que en la ley anual de presupuesto se «asignará a la base presupuestal de funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior Pública un incremento del IPC más 4 [4,5 y 4,65] puntos a los recursos de transferencia ordinaria [para el 2020, 2021 y 2022, respectivamente]». Como lo expuso la Corte en la Sentencia C-315 de 2021, los recursos dispuestos por este artículo también responden al acuerdo suscrito entre el Gobierno nacional y los usuarios del servicio de educación superior pública y beneficia tanto a universidades oficiales como a las ITTU. Estos recursos «son distribuidos entre las IES públicas a partir de metodologías basadas en indicadores, que valoran la gestión y el desempeño de las instituciones en diferentes componentes y dimensiones relacionadas con sus actividades misionales».

Recursos de inversión

98. Artículo 86 de la Ley 30 de 1992. El MEN informó que «se han apropiado en el

presupuesto del Ministerio de Educación desde el año 1997 recursos de inversión para ser transferidos a las universidades públicas del orden nacional en cumplimiento del artículo 86 de la Ley 30 de 1992». Así, «15 universidades públicas de orden nacional reciben anualmente recursos de inversión», estos recursos aumentan anualmente conforme al IPC. El MEN explicó que «gestiona la transferencia de los recursos, conforme a la apropiación asignada a cada universidad mediante el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal. Estos recursos se desembolsan a las universidades en un único giro».

99. Estampilla Pro-Universidad Nacional y demás universidades estatales. Esta contribución parafiscal fue creada por la Ley 1697 de 2013. Los recursos recaudados por esta estampilla están destinados al «fortalecimiento de las universidades estatales y que será administrada directamente por el ente autónomo en cuyo favor se impone el tributo». Esta misma ley dispuso la manera en la que se distribuirían los recursos recaudados por esta contribución y creó el Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia, para recaudar y administrar tales recursos. Como expuso la Corte en la Sentencia C-315 de 2021, al mecanismo de distribución está previsto en el artículo 3° de la referida ley, según el cual durante los primeros 5 años de vigencia de la ley, «el 70% del recaudo se transferirá a la Universidad Nacional de Colombia y el 30% restante a las demás universidades estatales del país» y, a partir del 6° año «el 30% de lo recaudado se transferirá a la Universidad Nacional de Colombia y el 70% a las demás universidades estatales del país».

100. Artículo 183 de la Ley 1955 de 2019. Esta norma del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 también dispuso «recursos de inversión con cargo al Presupuesto Nacional, sumando \$1,35 billones (COP) adicionales para los cuatro años de gobierno, de los cuales \$500.000 millones están destinados a pago de pasivos y \$850.000 millones a proyectos de inversión que promuevan el mejoramiento de la calidad de las instituciones públicas». El MEN indicó que «[e]stos recursos adicionales, que son distintos a los recursos base asignados en virtud del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, son distribuidos entre las IES públicas a partir de metodologías objetivas basadas en indicadores, que valoran la gestión y el desempeño de las

instituciones en diferentes componentes y dimensiones relacionadas con sus actividades misionales, en concordancia con lo dispuesto las bases del plan de desarrollo y el artículo 183 de la Ley 1955 de 2019».

6. Independencia orgánica de las universidades estatales como una manifestación de la autonomía universitaria. Reiteración de jurisprudencia

101. El artículo 69 de la Constitución reconoce la autonomía universitaria como una garantía a favor de las universidades oficiales y privadas. En particular, la citada norma superior consagra el derecho de aquellas a darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. Adicionalmente, los incisos tres y cuatro imponen al Estado tres obligaciones en el contexto de la educación superior: fortalecer la investigación científica, ofrecer las condiciones especiales para su desarrollo y facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas.

102. El contenido del artículo 69 fue desarrollado mediante la Ley 30 de 1992, la cual organiza el servicio público de la educación superior. Respecto de la autonomía universitaria, el artículo 28 de la Ley 30 prevé que esta garantiza los siguientes derechos en cabeza de las universidades: (i) «darse y modificar sus estatutos», (ii) «designar sus autoridades académicas y administrativas», (iii) «crear, organizar y desarrollar sus programas académicos», (iv) «definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales», (v) «otorgar los títulos correspondientes», (vi) «seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes», y (vii) «establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional».

103. El título III de la Ley 30 de 1992 materializa el mandato de regulación previsto en el inciso dos del artículo 69 de la Carta, a cuyo tenor «[l]a ley establecerá un régimen especial

para las universidades del Estado». El artículo 57 precisa, respecto de su naturaleza jurídica, que las universidades públicas son entes universitarios autónomos, por lo que tienen estas características: «[p]ersonería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden».

104. El párrafo 1 de este mismo artículo aclara que las instituciones estatales de educación superior que no tengan el carácter de universidad, es decir, las instituciones técnicas profesionales, las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y las instituciones tecnológicas, deberán organizarse como establecimientos públicos del orden nacional, departamental, distrital o municipal. Las instituciones públicas de educación superior que no son universidades son titulares de la garantía de la autonomía universitaria en el ámbito académico, en concordancia con lo prescrito en el artículo 29 de la Ley 30 de 1992. No obstante, debido a su naturaleza jurídica, no se encuentran autorizadas a «establecer» sus recursos. Esta característica solo se predica de las universidades oficiales y responde a su condición de órganos autónomos.

105. Con base en lo anterior, la jurisprudencia de esta Corporación ha entendido que la autonomía universitaria implica el ejercicio de dos tipos de libertades constitucionales que garantizan su independencia de poderes externos y la no interferencia del Estado en el cumplimiento de su misión institucional: autodirigirse («designar sus directivas») y autoregularse («regirse por sus propios estatutos»). Igualmente, ha sostenido que dicha garantía constitucional se proyecta, a su vez, en tres ámbitos distintos: el académico, el administrativo y el presupuestal. En el ámbito académico, las universidades tienen el derecho a determinar su orientación filosófica e ideológica, para lo cual «cuenta[n] con la potestad de señalar los planes de estudio y los métodos y sistemas de investigación». En el ámbito administrativo, tienen la facultad de decidir su organización interna y su funcionamiento, de acuerdo con la ley. Finalmente, en el ámbito presupuestal, la autonomía reside en la prerrogativa que tienen las universidades «de ordenar y ejecutar los recursos apropiados conforme a las prioridades que ellas mismas determinen, y en armonía con los

cometidos constitucionales y legales de la respectiva entidad».

106. Ahora bien, en concordancia con lo sostenido por esta Corporación, en el caso de las universidades públicas u oficiales, los ámbitos administrativo y presupuestal de la autonomía convergen en un elemento común: el imperativo de que las mismas no estén vinculadas a ninguna de las ramas del poder público. Este punto de coincidencia asegura que «no haya cabida para las interferencias de [dicho] poder en [...] el manejo administrativo o financiero de los entes educativos», al tiempo que permite evitar que, «por vía de la asignación de recursos, los órganos políticos pu[edan] afectar la autonomía de las universidades».

107. Además, esta independencia orgánica e institucional de las universidades estatales respecto de la Administración resulta fundamental porque constituye una condición para el ejercicio pleno de su autonomía académica. Esto, en la medida en que con ella se busca, por un lado, satisfacer la necesidad «que tiene una sociedad democrática, pluralista e igualitaria, de una universidad autónoma, independiente de los órganos de poder que conforman el Estado»; y, por otro, garantizar la libertad de cátedra, el desarrollo de la labor investigativa y la producción y transmisión de conocimiento científico.

108. Desde la jurisprudencia constitucional más temprana, la autonomía institucional y orgánica de las universidades públicas se ha traducido en la regla de decisión en virtud de la cual, dado que las mismas no forman parte de la estructura de la Administración ni de ninguna otra rama del poder público, el Legislador desconoce la Constitución cuando las sujeta a la tutela administrativa o presupuestal de dichas ramas, específicamente del poder Ejecutivo. La regla en comento ha sido reiterada por la Sala Plena de la Corte Constitucional en varias sentencias, entre ellas la C-220 de 1997, C-121 de 2003, C-1019 de 2012 y C-127 de 2019, las cuales se explican brevemente a continuación.

109. En la Sentencia C-220 de 1997, la Corte conoció de una demanda dirigida contra el

artículo 4 del EOP, el cual tácitamente disponía que, para efectos presupuestales, las universidades del Estado debían recibir el mismo tratamiento de los establecimientos públicos del orden nacional. A juicio del demandante, esta norma vulneraba la autonomía universitaria, por cuanto los establecimientos públicos son organismos adscritos a los ministerios o departamentos administrativos, por lo que están sujetos a intensos controles de tutela administrativos y presupuestales por parte de estos.

110. Para resolver este asunto, la Sala afirmó que las universidades públicas, como órganos autónomos del Estado, no forman parte de la Rama Ejecutiva. Esta autonomía, dijo la Corte, «entendida como capacidad de autodeterminación ajena a la injerencia del poder ejecutivo», se materializa en la estructura del Estado descrita en el artículo 113 de la Constitución. Este dispone que, además de las tres ramas del poder público, existen otros órganos, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Entre ellos están el Banco de la República, la entonces denominada Comisión Nacional de Televisión —hoy Autoridad Nacional de Televisión— y las universidades pública u oficiales. Estos organismos se encuentran sujetos a un régimen legal propio, «lo que quiere decir que exigen por parte del Legislador un tratamiento especial, que les permita efectivamente ejercer esa prerrogativa, sin que ello implique “exonerarlas de todo punto de contacto con el Estado”, o no admitir el control fiscal que sobre ellas debe ejercer la Contraloría General de la República, en cuanto se nutren de recursos públicos».

111. La Corporación advirtió que, en el caso de las universidades estatales, su régimen legal especial es el previsto en la Ley 30 de 1992. Al respecto, resaltó que en virtud del artículo 57 ejusdem, dichas entidades solo se encuentran vinculadas a la Rama Ejecutiva y, en particular, al MEN, «en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo». En este sentido, su autonomía incluye los aspectos presupuestales, los cuales también están sometidos al régimen especial desarrollado en la Ley 30 de 1992.

112. En ese ámbito, la Sala indicó que el control de tutela que ejerce el Gobierno nacional

sobre los establecimientos públicos vulnera la autonomía universitaria porque deriva en una intervención intensa y permanente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la determinación y asignación de los gastos de funcionamiento. Respecto de los recursos de inversión, fundamentales, por ejemplo, para el desarrollo de actividades de investigación, las decisiones trascendentales son tomadas, de ordinario, por el Departamento Nacional de Planeación. Frente a las universidades públicas, este tratamiento «implica [...] varias limitaciones que interfieren e incluso niegan su autonomía y que no afectan, por ejemplo, ni al Banco de la República ni a la CNTV, organismos a los que también el Constituyente les reconoció autonomía».

113. Con todo, la Corte aclaró que el principio de autonomía universitaria no excluye a las universidades del Estado de las disposiciones constitucionales sobre presupuesto. Esto significa que para la definición de este deben respetarse, entre otros, los principios de unidad presupuestal y universalidad, los cuales subyacen a las disposiciones del capítulo 3 del título XII de la Constitución. El «presupuesto global de las universidades oficiales, que proviene del Estado, al igual que el de la Rama Judicial, por ejemplo, debe incluirse en la ley anual de presupuesto, pues él hace parte del presupuesto general de la Nación». Tal exigencia es el resultado de su naturaleza jurídica, la cual demanda que las universidades públicas «no puedan estar supeditadas para su normal desempeño a las directrices y mandatos diseñados para las entidades descentralizadas y específicamente para los establecimientos públicos, los cuales sí integran las ramas del poder público».

114. En consecuencia, la Sala declaró la exequibilidad condicionada del artículo demandando, en el entendido de que no era aplicable a las universidades del Estado, «cuyo régimen presupuestal es el ordenado por las normas de la Ley 30 de 1992, y aquellas del Estatuto Orgánico de Presupuesto que no vulneren el núcleo esencial de la autonomía que les reconoció el artículo 69 de la CP». Esto, porque la inclusión presupuestal de las universidades públicas en la categoría de establecimientos públicos del orden nacional era incompatible con la autonomía universitaria, toda vez que implicaba su incorporación tácita a la Rama Ejecutiva. Así lo explicó la mencionada Sentencia:

«Las universidades del Estado son instituciones que para mantener y preservar su esencia deben estar ajenas a las interferencias del poder político, en consecuencia, no pueden entenderse como parte integrante de la administración, o como organismos supeditados al poder ejecutivo, ellas deben actuar con independencia del mismo y no estar sujetas a un control de tutela como el concebido para los establecimientos públicos, concepto que por sí mismo niega la autonomía; [...].

Lo anterior para señalar que el control de tutela que se ejerce sobre los establecimientos públicos no es aplicable a las universidades en tanto instituciones autónomas, como no es aplicable tampoco al Banco de la República o a la Comisión nacional de Televisión; dicho control doctrinalmente es definido como aquel “...que ejerce el poder central sobre las entidades y autoridades descentralizadas, tanto territorialmente como por servicios”, y no lo es porque ese control le corresponde ejercerlo al ministerio o departamento administrativo al cual se halle vinculada o adscrita la respectiva entidad, el cual debe encargarse de encausar su actividad dentro del derrotero que exigen las metas y objetivos del poder ejecutivo; [...]» (negrilla fuera del texto).

115. Así mismo, en la Sentencia C-121 de 2003, esta Corporación analizó la objeción presidencial formulada contra los artículos 1 y 2 del proyecto de ley n.º 78 de 2001 Senado – 161 de 2001 Cámara de Representantes, «por el cual se transforma la naturaleza jurídica de la Universidad Militar Nueva Granada». En criterio del Gobierno nacional, dado que el proyecto de ley convertía a esa universidad en un ente autónomo, afectaba la estructura de la Administración nacional. Por tanto, solo podía haberse tramitado por iniciativa o con el aval del Ejecutivo. Esto, en la medida en que, para ese momento, la Universidad Militar Nueva Granada (UMNG) funcionaba como una unidad administrativa especial adscrita al Ministerio de Defensa Nacional.

116. La Corte señaló que el proyecto de ley objetado pretendía «otorgarle a la Universidad Militar Nueva Granada la autonomía que le reconoce a las universidades el artículo 69 de la

Constitución». Desde esta perspectiva, dijo la Sala, la transformación de la naturaleza jurídica de la UMNG en un ente autónomo implicaba que no podía ser ubicada «dentro de la administración central o descentralizada, pues como lo ha precisado la jurisprudencia de esta Corporación, las universidades estatales por su carácter de entes autónomos no conforman ninguna de las ramas del poder ni pueden formar parte de la administración nacional».

117. En relación con la vinculación de la UMNG y de las demás universidades estatales al MEN en lo referente a las políticas y la planeación del sector educativo, aclaró que la misma no significa que ese ministerio ejerza «sobre ellas un control de tutela que [...] resulta a todas luces incompatible con su condición de entes autónomos». Mas allá de esto, tal vinculación solo pone de presente que, «de todas formas, estos establecimientos oficiales de educación superior son órganos del Estado que están en el deber de articular su actividad con las demás instituciones públicas».

118. Respecto de la presunta falta de aval del proyecto de ley por parte del Gobierno nacional, la Corte precisó que, de conformidad con las pruebas aportadas al proceso, el Ministerio de la Defensa Nacional sí había coadyuvado la propuesta del Congreso sobre la transformación de la naturaleza jurídica de la UMNG con anterioridad a su aprobación en las plenarias. En consecuencia, declaró que la objeción presidencial presentada era infundada.

119. De igual manera, en la Sentencia C-1019 de 2012, la Sala Plena decidió una demanda de inconstitucionalidad dirigida contra el artículo 137 de la Ley 30 de 1992, el cual disponía que la UMNG continuaba adscrita al Ministerio de Defensa Nacional. En criterio del demandante, esta norma desconocía la garantía constitucional de la autonomía universitaria porque implicaba la sujeción de la mencionada universidad a la Rama Ejecutiva, particularmente al ministerio anotado.

120. Para resolver el cargo de inconstitucionalidad propuesto, la Corte recordó que el artículo

1 de la Ley 805 de 2003 transformó la naturaleza jurídica de la UMNG convirtiéndola en un ente autónomo. Al respecto, destacó que «tanto la adscripción como la vinculación denotan una relación de dependencia entre organismos principales de la administración y los organismos que deben actuar bajo su coordinación. Por el contrario, las universidades estatales como entes autónomos se caracterizan por el hecho de no pertenecer a ninguna rama del poder ni de la administración nacional». Esta exclusión de las universidades públicas de la estructura de la Administración tiene una relación directa con la protección de la autonomía universitaria porque con ella se «pretende preservar a las universidades públicas y oficiales de las injerencias e interferencias arbitrarias e indebidas del poder político». En este sentido, la Sala concluyó que la norma demandada había sido tácitamente derogada en virtud de la expedición de la Ley 805 de 2003.

121. Por último, en la Sentencia C-127 de 2019, la Corte analizó la constitucionalidad de los artículos 88 de la Ley 1815 de 2016, 73 de la Ley 1873 de 2017 y 72 de la Ley 1940 de 2018. Estos artículos disponían que «para la aprobación o renovación de los registros calificados el MEN debe verificar que los recursos para el desarrollo de estos «cuenten con apropiación presupuestal disponible, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71 del Estatuto Orgánico del Presupuesto». Al respecto, la Corte consideró que dicha medida no desconocía la autonomía universitaria, porque «no establec[ía] un nuevo requisito para las universidades públicas en la toma de decisiones propias del ejercicio de su autonomía, sino que desarrolla[ban] y armoniza[ban] una condición preexistente en las normas que de manera integral regulan la materia».

122. La Corte declaró exequible las disposiciones analizadas, debido a que constató que no facultaban al MEN para «ejercer un control de tutela sobre las universidades públicas». Esto, por cuanto las normas no tenían capacidad «de modificar la estructura general de los entes autónomos o su capacidad administrativa y presupuestal para ejercer sus propias competencias o incluso definir su ubicación jerárquica en la estructura del Estado». En este sentido, la Corte reiteró que las universidades oficiales, «esta[n] sujetas al régimen especial previsto en el artículo 40 de la Ley 489 de 1998 [y] no les es aplicable el control de tutela

que se ejerce sobre los establecimientos públicos». Sin embargo, también reiteró que «cuando no sea posible la armonización entre la autonomía universitaria y el derecho a la educación, se debe privilegiar este último».

123. Ahora bien, en otras oportunidades, la Corte ha precisado que la Constitución permite la imposición de algunos límites a la condición de entes autónomos de las universidades oficiales y, puntualmente, a su independencia orgánica e institucional. Así, por ejemplo, en la Sentencia C-053 de 1998, determinó que, aunque aquellas no forman parte de ninguna rama del poder público, el régimen salarial y prestacional de sus profesores se rige por la Ley 4 de 1992 y por los decretos que con ese propósito expida el Gobierno nacional. En la misma línea, en la Sentencia C-1496 de 2000, sostuvo que la exigencia hecha a los entes autónomos del orden nacional, entre ellas a las universidades públicas, de contar con la aprobación del Ministerio de Hacienda para la contratación de crédito público, no desconoce la Carta, en la medida en que responde a las necesidades de conservar el equilibrio fiscal general y preservar la confianza crediticia pública. Del mismo modo, en las Sentencias C-1019 de 2012, ya citada, y C-589 de 1997, la Sala Plena advirtió que la participación de miembros del Gobierno nacional o local en los consejos superiores de las universidades oficiales no significa que estas «hagan parte de la administración central o descentralizada, o se conviertan por ello en órganos dependientes y bajo el control de tutela del Estado». Contrariamente, tal participación solo constituye una forma de colaboración armónica «entre las diferentes entidades los órganos autónomos e independientes del Estado» y de coordinación de las políticas de educación, para la realización de los fines de la educación superior.

124. En suma, la garantía de la autonomía universitaria implica, entre otros, que las universidades públicas no forman parte de la estructura de la administración ni de ninguna otra rama del poder público. En este sentido, el Legislador ha dispuesto que las universidades son entes autónomos y se sujetan al régimen jurídico especial compatible con la autonomía universitaria. Del reconocimiento constitucional de la autonomía universitaria se derivan importantes consecuencias relevantes para solucionar el asunto sub judice. De un lado, el Legislador debe disponer de un régimen jurídico especial para las universidades que

sea compatible con la autonomía conferida por la Constitución. De otro lado, son contrarias a la Constitución las medidas legislativas que sujeten a las universidades públicas a la tutela administrativa o presupuestal del Ejecutivo. En este sentido, deben evitarse normas que formalmente o en la práctica impliquen que las universidades estatales sean tratadas como dependientes de otras instituciones o entidades.

125. Sin embargo, la autonomía universitaria no es óbice para que articulen su actividad con otras entidades, por ejemplo, con el MEN, en lo referente a la política pública de educación superior. Tampoco impiden que el Legislador disponga medidas necesarias a garantizar la adecuada prestación del servicio público de educación superior ni que las universidades públicas estén sujetas al control fiscal y a las normas constitucionales sobre presupuesto.

7. Exigencias jurisprudenciales para la inclusión de los recursos apropiados a favor de los órganos autónomos en la ley anual del presupuesto

126. Además de la Sentencia C-220 de 1997, en la cual la Corte abordó las exigencias constitucionales aplicables a la inclusión de los recursos de la Nación apropiados en favor de las universidades públicas en la ley anual de presupuesto, esta Corporación también ha tenido la oportunidad de abordar este asunto en relación con otros órganos autónomos, tales como la Comisión Nacional de Servicio Civil, las Corporaciones Autónomas Regionales, la Contraloría General de la República y la anterior Comisión Nacional de Televisión, así como la Rama Judicial.

127. La Corte ha insistido en que la autonomía presupuestal que la Constitución Política otorgó a ciertas entidades estatales implica «la posibilidad que éstas tienen de ordenar y ejecutar los recursos apropiados conforme a las prioridades que ellas mismas determinen, y en armonía con los cometidos constitucionales y legales de la respectiva entidad». Así mismo, comprende «la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos

aprobados en la Ley de Presupuesto». En relación con «la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley», el artículo 110 del EOP dispone que «los órganos que son una sección en el presupuesto general de la Nación tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección».

128. No obstante, la Corte también ha advertido que la autonomía presupuestal de la que gozan ciertos órganos estatales «no implica una independencia del gasto de los órganos autónomos respecto de las metas macroeconómicas y los planes de financiamiento estatal». Pues, en todo caso, es necesario seguir el «trámite presupuestal previsto en la ley orgánica, en cuanto a la certificación de la existencia de recursos y la racionalización de la programación presupuestal».

129. En tales términos, es importante armonizar los principios constitucionales en materia presupuestal con la autonomía que la Constitución otorgó a determinadas instituciones estatales. En este contexto, resulta especialmente relevante tener en consideración los principios de unidad presupuestal, de universalidad y de especialización. El principio de unidad presupuestal tiene fundamento en los artículos 346 y 347 de la Constitución Política y «hace referencia a la obligación que le asiste a todas las instituciones del sector público de que sus presupuestos sean elaborados y ejecutados, en cuanto a su contenido, métodos y expresión, con estricto acatamiento de la política presupuestaria única, definida y adoptada por la autoridad competente de conformidad con la ley».

130. El principio de universalidad está establecido por el artículo 347 de la Constitución Política y consignado en el artículo 15 del EOP. Este principio «implica que el presupuesto debe contener la totalidad de los gastos públicos que el Estado prevé realizar en el curso de la respectiva vigencia fiscal», «incluidos los que realicen los órganos autónomos a los que se refiere el artículo 113 de la C.P». Por tanto, a la luz de este principio es «inadmisibile la presentación por separado, en diferentes proyectos de presupuesto, de los gastos

correspondientes a los diversos órganos del Estado» y «ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al Tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto».

131. Por último, el principio de especialización tiene sustento en el artículo 345 constitucional y está contenido en el artículo 18 del EOP. Este principio «estatuye que las operaciones [presupuestales] deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas». Por consiguiente, la especialización prohíbe «al Gobierno, y a los demás ordenadores del gasto, “utilizar partidas del gasto aprobadas por el Congreso para una finalidad diferente a aquella para la cual ésta fue apropiada”».

132. La Corte Constitucional no ha formulado una única regla general que sirva para determinar la manera en la que deben tratarse presupuestalmente los órganos del Estado a los que la Constitución Política les otorgó autonomía, puesto que es un asunto que debe ser regulado de manera integral por el legislador orgánico. Por el contrario, la Corte ha optado por hacer un análisis caso a caso que tenga en consideración (i) el grado de autonomía que la Constitución otorgó al órgano en cuestión y (ii) los principios constitucionales presupuestales involucrados. De tal suerte que la Corte pueda evaluar el impacto que tiene la norma demandada en la autonomía reconocida por la Constitución y los principios presupuestales.

133. Así, por ejemplo, la Corte concluyó que vulneraba la autonomía que la Constitución Política otorgó a las universidades públicas que estas fueran tratadas como establecimientos públicos para efectos de la ley anual de presupuesto. Por el contrario, consideró que aplicar el artículo 4 del EOP y, por ende, tratar a las Corporaciones Autónomas Regionales como establecimientos públicos para efectos de la ley anual de presupuesto no vulnera la autonomía que la Constitución otorgó a estas entidades, siempre que su aplicación se limite a los recursos que constituyen aportes de la Nación.

8. Exigencias jurisprudenciales para la inclusión de los recursos apropiados a favor de las universidades públicas en la ley anual del presupuesto

134. En la Sentencia C-220 de 1997, la Corte concluyó que, habida cuenta de que las universidades oficiales «se nutren principalmente del Estado, deben tener espacio dentro del presupuesto de la Nación», sin que esto implique desconocer los principios constitucionales en materia presupuestal (i.e. artículos 345, 346 y 347 de la CP). En consecuencia, por medio de la referida sentencia, la Corte declaró exequible el artículo 4 del EOP «en el entendido de que sus disposiciones no son aplicables a las universidades del Estado, cuyo régimen presupuestal es el ordenado por las normas de la ley 30 de 1992, y aquéllas del Estatuto Orgánico de Presupuesto que no vulneren el núcleo esencial de la autonomía que les reconoció el artículo 69 de la C.P.».

135. Con fundamento en esta sentencia, es claro que, para la Corte, un rasgo de la autonomía constitucional de las universidades públicas es que estas tienen presupuestos independientes del presupuesto nacional. Esta consideración no riñe con el mandato relativo a que «el presupuesto global de las universidades oficiales, que proviene del Estado, debe estar incluido dentro del Presupuesto [General de la Nación]». Esto, sin perjuicio de que las universidades estatales, «como instituciones públicas, [deban] cumplir con las reglas y procedimientos que el legislador, de acuerdo con su naturaleza y misión, diseñe y consigne especialmente para ellas».

136. De igual forma, mediante la Sentencia C-768 de 2010, la Corte sostuvo que la autonomía presupuestal de las universidades públicas implica «la facultad de distribuir sus recursos según sus necesidades y prioridades, las cuales son definidas de manera autónoma por dichos entes sin intervención alguna por parte de la autoridad pública o del sector privado». De allí que la vinculación de las universidades estatales al Ministerio de Educación Nacional sea solo «en cuanto se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo».

137. Sin embargo, es importante tener en cuenta que el presupuesto de las universidades públicas se nutre de diferentes fuentes (fundamento jurídico 4 de esta sentencia). El artículo 85 de la Ley 30 de 1992 dispone que sus ingresos y patrimonios están constituidos por (i) las partidas que se le sean asignadas dentro del presupuesto nacional, departamental, distrital o municipal; (ii) los bienes muebles e inmuebles que actualmente posean y los que adquieran posteriormente, así como sus frutos y rendimientos; (iii) las rentas que reciban por concepto de matrículas, inscripciones y demás derechos y (iv) los bienes que como personas jurídicas adquieran a cualquier título.

138. Así las cosas, los presupuestos de las universidades públicas del orden nacional no se agotan en las partidas dispuestas por la ley de apropiaciones (que forma parte del presupuesto general de la Nación), puesto que dicha ley solo debe reflejar las apropiaciones correspondientes a los aportes de la Nación para las universidades oficiales. De tal suerte que las partidas presupuestales apropiadas en la ley del presupuesto general de la Nación destinadas a las universidades públicas entrarán a conformar el presupuesto de cada una de ellas, junto con los otros recursos obtenidos por fuentes distintas a la Nación.

139. En este sentido, es importante reiterar que tanto las universidades públicas del orden nacional como aquellas del orden territorial «reciben del presupuesto general de la Nación los recursos necesarios para cubrir sus gastos de funcionamiento e inversión, lo que implica que el régimen aplicable a los mismos sea también el contenido en la ley anual de presupuesto, pues unos y otros “conforman el presupuesto de la Nación”».

140. Ahora bien, en cumplimiento del artículo 346 constitucional, las partidas presupuestales asignadas por la Nación, mediante la ley de apropiaciones, al financiamiento de las universidades públicas deben corresponder a un crédito judicialmente reconocido, a los gastos decretados conforme a una ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno nacional

para dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo. En consecuencia, la naturaleza de los aportes de la Nación a las universidades públicas depende de la ley que autorizó el gasto o, de ser el caso, del crédito reconocido judicialmente.

141. En este sentido, la Corte concluyó que la autonomía presupuestal de las universidades públicas «no se extiende a recursos de origen impositivo», ya sean tributos del orden nacional o territorial. Esto, por cuanto, por regla general, los tributos creados para contribuir a la financiación de las universidades estatales tienen una destinación específica dispuesta por el Legislador, razón por la cual estas instituciones educativas no pueden determinar, in genere, cualquier otro tipo de gasto distinto a los señalados por la ley que creó el tributo.

9. Solución del cargo de inconstitucionalidad propuesto

142. De conformidad con el cargo de inconstitucionalidad admitido a trámite, corresponde a la Sala verificar si la Sección 2201 del artículo 2 de la Ley 2063 de 2020 vulnera la autonomía de las universidades oficiales, por cuanto incorpora los recursos destinados a la financiación de aquellas en la sección presupuestal dedicada al Ministerio de Educación Nacional.

143. Al respecto, en primer lugar y con fundamento en las consideraciones normativas y jurisprudenciales expuestas sobre el artículo 69 de la Constitución, la Corte concluye que tanto la garantía constitucional de la autonomía universitaria como las normas y los principios presupuestales aplicables para la apropiación de los recursos a favor de las universidades públicas —en razón de su condición de entes autónomos— exigen que los recursos que la Nación aporta al financiamiento de las universidades públicas no sean apropiados dentro del presupuesto asignado al MEN.

144. Al respecto la jurisprudencia constitucional ha sostenido que el Legislador desconoce la autonomía que la Constitución confirió a las universidades públicas cuando las sujeta a la tutela administrativa o presupuestal de las ramas del poder público, específicamente del poder Ejecutivo. Esto, por cuanto el respeto por el ejercicio de la autonomía administrativa y presupuestal impide que las universidades públicas estén vinculadas a alguna de las ramas del poder público o a una entidad estatal. Este imperativo evita que, «por vía de la asignación de recursos, los órganos políticos pu[edan] afectar la autonomía de las universidades» y, además, asegura que «no haya cabida para las interferencias de [dicho] poder en [...] el manejo administrativo o financiero de los entes educativos». La única excepción a esta regla general es la vinculación de las universidades públicas al MEN «en cuanto se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo». Con todo, es claro que para alcanzar este fin, no necesario que los aportes de la Nación a las universidades públicas estén incluidos en el presupuesto del MEN.

145. De este modo, dada su calidad de entes autónomos con personería jurídica, las universidades públicas deben tener presupuestos independientes en el presupuesto nacional, el cual debe reflejar «el presupuesto global [...] que proviene del Estado». Esto es así porque, se insiste, las universidades oficiales son entes autónomos que no pertenecen a ninguna de las ramas del poder público y no pueden ser tratadas ni presupuestal ni administrativamente como entidades dependientes de otros órganos del Estado. Al respecto, la Corte ha explicado que la exclusión de las universidades públicas de la administración protege la autonomía universitaria, en la medida en que preserva «a las universidades públicas y oficiales de las injerencias e interferencias arbitrarias e indebidas del poder político».

146. En suma, la garantía de la autonomía universitaria, en los términos del artículo 69 de la Constitución y de la jurisprudencia constitucional, prohíbe que el Legislador incluya los recursos que la Nación destina al financiamiento de las universidades públicas dentro del presupuesto apropiado para el MEN o cualquier otra entidad del Estado o rama del poder público. Lo anterior, sin perjuicio de que, como instituciones públicas, las universidades estatales deban «cumplir con las reglas y procedimientos que el legislador, de acuerdo con

su naturaleza y misión, diseñe y consigne especialmente para ellas». Esto último, no puede entenderse, de ninguna manera, como una vulneración a la autonomía universitaria, pues esta garantía no se traduce en el aislamiento de las universidades públicas de las normas generales en materia presupuestal y fiscal.

147. En segundo lugar, es importante destacar que la exigencia jurisprudencial relativa a que los recursos que la Nación destine para el financiamiento de las universidades públicas no sean apropiados dentro del presupuesto del MEN u otra entidad también permite, además, la realización del principio democrático. En efecto, los artículos 345 y 346 de la Constitución reconocen el principio de legalidad del gasto, en virtud del cual «corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático». De acuerdo con la jurisprudencia, este principio opera en dos momentos diferentes: en la elaboración y aprobación de la ley anual del presupuesto por parte del Congreso de la República (artículo 346 de la CP), y en la ejecución del gasto, pues este solo puede realizarse en la medida en que haya sido incorporado en dicha ley (artículo 347 de la CP).

148. En la Sentencia C-442 de 2001, la Sala Plena recordó que el principio de legalidad del gasto o, en otras palabras, la participación del Congreso en su aprobación es fundamental por al menos dos razones. La primera es que la ley anual de presupuesto es «un instrumento de política macroeconómica y en su formulación y ejecución quedan comprometidos los intereses de desarrollo económico y social y de planificación que son responsabilidad del Estado». En este sentido, la aprobación del presupuesto por parte del Congreso asegura que su configuración responda a las necesidades de todos los sectores del país, y no solo a los intereses del Gobierno nacional. En segundo término, el principio de legalidad del gasto permite que el Congreso controle la manera en que los recursos serán repartidos entre los diferentes órganos del Estado, lo cual facilita que exista una mayor correspondencia entre la definición de las prioridades del gasto y la efectiva distribución de los recursos.

149. En el caso de las universidades públicas, la apropiación del gasto en la ley anual de presupuesto, con independencia de los recursos destinados al MEN, permitirá que el Congreso de la República conozca y controle el monto real de las apropiaciones a favor de cada universidad. Esto garantizará una conformación más pluralista del presupuesto y una mejor expresión de los intereses de las universidades públicas del orden nacional y territorial, al tiempo que otorgará mayor claridad y transparencia a la aprobación de ese gasto. Este asunto resulta especialmente relevante si se considera su incidencia en la repartición equitativa de los recursos y, por tanto, en la prestación efectiva del servicio público de educación superior.

150. En tercer lugar, la Sala advierte que la manera específica en que deben apropiarse los recursos que la Nación destina al financiamiento de las universidades públicas depende de las normas orgánicas que rigen el presupuesto. Como lo señaló la Corte mediante la Sentencia C-220 de 1997, dentro del EOP no existen normas específicas para las universidades estatales, por lo que, hasta tanto estas no sean expedidas, el Gobierno nacional y el Congreso de la República deberán aplicar las disposiciones del EOP que sean compatibles con la autonomía universitaria.

151. Al respecto, es necesario hacer varias precisiones. La primera es sobre las normas orgánicas que permiten dar cumplimiento a lo decidido en la Sentencia C-220 de 1997. A juicio de la Corte, en el EOP es posible identificar al menos dos artículos cuya aplicación analógica a las universidades oficiales contribuye a preservar el núcleo esencial de su autonomía. Estos son los artículos 11 (literal b) y 36 de ese estatuto. Interpretados en su conjunto, dichos artículos establecen que para cada una de las secciones que forman parte de la ley anual de presupuesto, esta debe distinguir entre los gastos de inversión, los gastos de funcionamiento y el servicio de la deuda pública.

152. Específicamente, el artículo 36 del EOP determina las secciones en las que debe dividirse el presupuesto de gastos. La división del presupuesto en secciones materializa la

autonomía e independencia presupuestal de las ramas del poder público, los entes de control y otros organismos del Estado y, por tanto, debe aplicarse para concretar el presupuesto que la Nación destina a las universidades públicas. Por su parte, el artículo 11, literal b, reitera la división del presupuesto de gasto en secciones y también dispone que para cada una de ellas, el Legislador debe distinguir entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión. Ahora bien, dado que el artículo 11 tiene una configuración similar a la del artículo 36, su aplicación para el diseño de la partida destinada a las universidades oficiales también permite proteger su autonomía orgánica y presupuestal.

153. Conforme a lo anterior, la segunda precisión tiene que ver con la manera en que el presupuesto que la Nación destina a las universidades públicas debe incluirse en la ley de apropiaciones. Como ya se ha dicho en otros apartes de esta decisión, en la Sentencia C-220 de 1997, la Corte indicó que «dado su carácter de entes públicos autónomos, el presupuesto global de las universidades oficiales, que proviene del Estado, al igual que el de la Rama Judicial, por ejemplo, debe incluirse en la ley anual de presupuesto, pues él hace parte del presupuesto general de la Nación».

154. En esta oportunidad, la Sala Plena reitera esa regla decisión e insiste en que la ley anual de presupuesto debe prever los recursos que la Nación apropia a favor de las universidades oficiales, con la especificación del monto total que se destina para los rubros de funcionamiento e inversión de dichas instituciones. Lo anterior, de manera independiente al presupuesto que se apropie a favor del MEN u otra entidad del Estado. En consecuencia, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 11 (literal b) y 36 del EOP, el presupuesto global de las universidades públicas deberá tener una sección independiente en la ley anual de presupuesto, en la que se concreten los gastos de funcionamiento y los gastos de inversión para todas ellas.

155. Sobre el particular, la Corte considera conveniente aclarar que el decreto de liquidación del presupuesto no subsana la inconstitucionalidad de la inclusión de los recursos de la

Nación destinados a la financiación de las universidades públicas, dentro del presupuesto del MEN. En otras ocasiones, la Corporación ha señalado que el decreto de liquidación del presupuesto no tiene la capacidad de modificar la ley anual de presupuesto. De ahí que dicho decreto no sea «en sí mismo un acto normativo capaz de modificar los alcances de aquello que fue aprobado en el Congreso, sino una operación destinada a clarificar los resultados del debate legislativo y especificar el gasto, todo con el fin de facilitar la correcta ejecución del presupuesto, así como el control más apropiado del mismo por parte de las distintas instancias competentes». Esto implica que mediante el decreto de liquidación del presupuesto, el Gobierno nacional no puede «introducir cambios en cuanto a su asignación o destino».

156. Por estas mismas razones, no es conveniente que únicamente en el decreto de liquidación se haga una desagregación del presupuesto apropiado para cada universidad. Esto desconocería la autonomía presupuestal de las universidades públicas y menguaría la importancia del principio democrático en la aprobación del presupuesto de cada una de ellas. Lo anterior, pues nuevamente dejaría solo en manos del Gobierno nacional la especificación del gasto.

157. La Corte encuentra que solo existe una opción normativa que es compatible con estas exigencias constitucionales y que preserva el carácter técnico de la ley anual de presupuesto. Esta consiste en que el detalle sobre los gastos de funcionamiento y los gastos de inversión de cada universidad oficial esté previsto en un anexo que deberá acompañar la presentación del proyecto de presupuesto al Congreso de la República, el cual formará parte de la ley de apropiaciones. De forma general, dicho anexo podrá ser similar a los anexos a los que se refieren los artículos 41 (inciso 3) y 53 del EOP.

159. En síntesis, para la apropiación de los recursos que la Nación destina a las universidades

oficiales en la ley anual de presupuesto, el Legislador deberá aplicar analógicamente los artículos 11 (literal b) y 36 del EOP. Por ello, el presupuesto global de las universidades públicas deberá tener una sección independiente, en la que se determinen los gastos de funcionamiento y los gastos de inversión para todas ellas. El detalle del gasto para cada una de las 33 universidades oficiales del país deberá estar contenido en un anexo que formará parte de la ley de apropiaciones. Este deberá ser presentado con el proyecto de ley por el Gobierno nacional ante el Congreso de la República para su aprobación.

160. Para terminar, la Corte considera conveniente analizar los argumentos expresados por los intervinientes que defendieron la constitucionalidad de la medida. Algunas de las entidades manifestaron que la disposición demandada no vulnera la autonomía universitaria porque, pese a que los recursos son apropiados dentro del presupuesto del MEN y no son asignados directamente a cada una de las universidades públicas, estas instituciones educativas no ven afectada su capacidad para decidir autónomamente sobre la destinación de los recursos que, posteriormente, serán transferidos por el MEN. Así mismo, el MEN manifestó su preocupación por el hecho de que los recursos que corresponden a aportes de la Nación para el financiamiento de las universidades públicas fueran apropiados en la ley anual de presupuesto de manera acéfala, puesto que, al no «determinar el sector de la Nación encargado de materializar su ejecución», haría imposible su operatividad» y sería «una evidente transgresión a la autonomía universitaria consagrada en el artículo 69 de la constitución Política de 1991».

161. Al respecto, es importante reiterar que la autonomía otorgada por el artículo 69 constitucional a las universidades no se agota en la capacidad para decidir sobre la destinación de los recursos que integran su presupuesto. En el caso de las universidades públicas, la Corte Constitucional ha insistido en la importancia de la autonomía orgánica, la cual implica que estas instituciones académicas no formen parte de ninguna de las ramas del poder público ni dependan en ningún sentido de cualquiera otra entidad estatal, especialmente del Ejecutivo. Así, la no afectación de una faceta de la autonomía universitaria no lleva a concluir que la norma en cuestión sea constitucional, pues puede ocurrir, como en

este caso, que sí afecte otra dimensión de esa autonomía.

162. La Sala advierte que la organización del presupuesto general la Nación no corresponde a los sectores de la administración, sino a las entidades reconocidas como sección por el EOP. De igual forma, es cierto que dichas secciones tampoco son sinónimo de autonomía. Sin embargo, es innegable que el tratamiento presupuestal de las entidades autónomas puede impactar en la garantía otorgada por la Constitución. Por ejemplo, el Sistema Universitario Estatal (SUE) explicó que «el momento de desembolso usualmente se desplaza en el tiempo» y que, debido a que las transferencias se dividen en doceavas, «el valor de los recursos girados en los meses de octubre o de diciembre no es igual a las doceavas entregadas en los primeros meses del año». Por último, debido a la autonomía que la Constitución otorgó a las universidades públicas, estas entidades cuentan con personería jurídica propia, por lo que no necesitan que otra entidad funja de «cabeza» para efectos de la apropiación de recursos que la Nación destina a su financiamiento.

163. Ahora bien, tanto el MEN como el MHCP sostienen que la apropiación de los recursos que la Nación destina al funcionamiento de las universidades públicas dentro del presupuesto del MEN «concreta el mandato del régimen financiero en virtud del cual [...] los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales están constituidos, entre otras cosas, por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión». Al respecto, es importante señalar que para lograr este fin no es necesario incluir los aportes de la Nación a las universidades dentro del presupuesto del MEN, puesto que dicha finalidad se lograría de una mejor manera si, dentro del presupuesto general de la Nación, se apropian tales recursos directamente en los presupuestos de las universidades públicas. De hecho, la eliminación de la intermediación del MEN garantizaría la autonomía orgánica de las universidades públicas, lo cual no impide que la Nación continúe transfiriendo recursos para el financiamiento de estas instituciones educativas.

164. Por las razones expuestas, y en atención a la regla jurídica establecida en el

fundamento jurídico 159 de esta sentencia, la Corte declarará la inexequibilidad de la norma acusada, pues desconoce la garantía constitucional de la autonomía universitaria en su faceta orgánica e institucional.

10. Efectos diferidos y temporales de la decisión de inconstitucionalidad

165. La Sala encuentra que la exclusión inmediata de la Sección 2201 del artículo 2 de la Ley 2063 de 2020 del ordenamiento podría tener efectos contrarios al principio de seguridad jurídica. Lo anterior, en la medida en que, con fundamento en esta disposición, en la actualidad el MEN realiza la transferencia de los recursos destinados a los gastos de funcionamiento de las universidades públicas, con base en diferentes fuentes.

166. En efecto, de conformidad con la respuesta del MEN al auto de pruebas decretado por la magistrada ponente, aunque los recursos para gastos de inversión previstos en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 se desembolsan en un único giro, los recursos para gastos de funcionamiento se desembolsan en quinceavas partes mediante varios giros durante el año fiscal. Lo mismo ocurre con los recursos para el pago del pasivo pensional de seis universidades. De acuerdo con la información remitida por el MEN, estos gastos también se desembolsan en quinceavas partes mediante giros mensuales.

167. Estas circunstancias demandan evitar un estado de incertidumbre jurídica de consecuencias constitucionalmente inaceptables para el financiamiento y prestación del servicio público de educación superior. La decisión de declarar la inconstitucionalidad con efectos inmediatos de la norma demandada podría implicar la interrupción de ese servicio por falta de recursos, lo cual provocaría una situación aún más incompatible con la Constitución.

168. En consecuencia, esta Corte declarará la inexecutable diferida de la Sección 2201 del artículo 2 de la Ley 2063 de 2020, hasta que entre a regir y surtir efectos fiscales la ley que decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia 2022. De esta manera, se resguarda la seguridad jurídica y se evitan efectos indeseados en la financiación de las universidades públicas que puedan incidir en la prestación del servicio público de educación superior.

169. Ahora bien, la Corte no pasa por alto que el proyecto de ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2022 se encuentra ad portas de ser aprobado en el Congreso de la República. De hecho, de acuerdo con la información disponible, está a la espera de su aprobación en el último debate. De ahí que la Sala Plena considere necesario aclarar que la regla jurídica contenida en el fundamento jurídico 159 de esta sentencia solo pueda ser exigible para la elaboración y aprobación de la Ley del Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaciones de la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2023 y siguientes.

170. Con lo anterior, la Corte evita que la nueva regla interfiera en el trámite de aprobación de la Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del año 2022, el cual está en curso, y que, por mandato del artículo 349 constitucional, debe discutirse y expedirse «[d]urante los tres primeros meses de cada legislatura».

11. Síntesis de la decisión

171. La Corte resolvió una demanda de inconstitucionalidad en contra de la Sección 2201 del artículo 2 de la Ley 2063 de 2020, «[p]or la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2021». El demandante presentó dos cargos de inconstitucionalidad. En el primero de ellos acusaba a la disposición demandada de desconocer los artículos 151 y 349

de la Constitución Política, así como los artículos 4, 11 y 36 del EOP. En el segundo cargo, el ciudadano sostuvo que la disposición demandada vulnera la autonomía universitaria, reconocida por el artículo 69 de la Constitución Política.

172. Tras evaluar la aptitud sustantiva de la demanda, la Corte concluyó que el primer cargo no era apto para emitir un pronunciamiento de fondo, por cuanto ninguna de las normas superiores cuya violación se alega establece que las universidades públicas deban tener una sección independiente en la ley anual de apropiaciones. Por otro lado, encontró que el segundo cargo sí cumplía con la carga argumentativa requerida para emitir un pronunciamiento de fondo sobre la alegada vulneración de la garantía de la autonomía universitaria.

173. Al respecto, en primer lugar, la Sala advirtió que, mediante la Sección 2201 del artículo 2 de la Ley 2063 de 2020, el Legislador apropió los recursos que la Nación destina al financiamiento de las universidades públicas dentro del rubro «calidad y fomento de la educación superior», del presupuesto del MEN.

174. En segundo lugar, la Corte reiteró su jurisprudencia sobre autonomía universitaria, con énfasis en las decisiones respecto de la autonomía orgánica de las universidades públicas y su manifestación en el presupuesto general de la Nación, esto es, en la Ley del Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaciones. De igual forma, la Corte reiteró la importancia de armonizar la autonomía universitaria con los principios presupuestales, en particular, los principios de unidad presupuestal y universalidad.

175. En tercer lugar, la Corte consideró que el artículo 69 de la Constitución Política, así como la jurisprudencia constitucional sobre el alcance de la autonomía universitaria, prohíben que los recursos que la Nación aporta al financiamiento de las universidades públicas sean apropiados dentro del presupuesto asignado para el MEN, mediante la ley anual de

presupuesto. Así, reiteró que las universidades oficiales son entes autónomos que no pertenecen a ninguna de las ramas del poder público y no pueden ser tratadas, ni presupuestal ni administrativamente, como entidades dependientes de otros órganos del Estado. La Corte insistió en que la vinculación de las universidades públicas al MEN se da únicamente en relación con las políticas y la planeación del sector educativo.

177. De esta manera, se garantiza la autonomía universitaria y se reafirman los principios de unidad presupuestal y de universalidad del presupuesto. Así, contrario a lo que ocurría con la disposición demandada, los recursos que la Nación destina al financiamiento de las universidades públicas se verán reflejados con total claridad y transparencia en la Ley del Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaaciones.

178. En consecuencia, la Corte decidió declarar la inexecutable de la Sección 2201 del artículo 2 de la Ley 2063 de 2020, «[p]or la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2021». Sin embargo, consideró pertinente diferir los efectos de la inexecutable hasta que entre a regir y surtir efectos fiscales la ley que decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia 2022. De tal suerte que, en ningún caso, los efectos del presente fallo afectarán las situaciones jurídicas consolidadas.

179. Finalmente, la Corte estimó necesario precisar que la regla fijada por esta providencia, según la cual, con fundamento en la aplicación analógica de los artículos 11 y 36 del EOP, la Ley del Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaaciones debe contemplar una sección que corresponda al presupuesto global de las universidades públicas, solo será exigible para la elaboración y aprobación de la Ley del Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaaciones para las vigencias fiscales del 1º de enero al 31 de diciembre de 2023 y

siguientes. De esta manera, la Corte evita que la nueva regla interfiera en el trámite de aprobación de la Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2022, que está en curso, y que, por mandato del artículo 349 constitucional, debe discutirse y expedirse «[d]urante los tres primeros meses de cada legislatura».

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

RESUELVE:

Primero.- Declarar INEXEQUIBLE la Sección 2201 del artículo 2 de la Ley 2063 de 2020, «[p]or la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2021».

Segundo.- DIFERIR los efectos de la inexequibilidad declarada hasta que entre a regir y surtir efectos fiscales la ley que decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia 2022, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia. En ningún caso, los efectos del presente fallo afectarán las situaciones jurídicas consolidadas.

Tercero.- DISPONER que la regla jurídica contenida en el fundamento jurídico 159 de esta sentencia, relativa la existencia de una sección en la Ley del Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiações que corresponda al presupuesto global de las universidades públicas, solo será exigible para la elaboración y aprobación de la Ley del Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiações para las vigencias fiscales del 1º de enero al 31 de diciembre

de 2023 y siguientes.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y archívese el expediente.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Presidente

Con salvamento de voto

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

Con permiso

ALEJANDO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con salvamento de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Referencia: Expediente D-14.231

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra la Sección 2201 del artículo 2 de la Ley 2063 de 2020, «[p]or la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2021».

Con el debido respeto por las decisiones de la mayoría, me aparto de la decisión adoptada, teniendo en cuenta que no existe norma constitucional alguna que impida apropiar, dentro del presupuesto asignado para el Ministerio de Educación Nacional, los recursos que la Nación aporta al financiamiento de las universidades públicas.

En primer lugar, de acuerdo con el artículo 69 constitucional, corresponde al legislador establecer el régimen especial para las universidades del Estado. Con fundamento en dicha disposición constitucional la Corte ha precisado que “las universidades estatales deban «cumplir con las reglas y procedimientos que el legislador, de acuerdo con su naturaleza y misión, diseñe y consigne especialmente para ellas». Esto último, no puede entenderse, de ninguna manera, como una vulneración a la autonomía universitaria, pues esta garantía no se traduce en el aislamiento de las universidades públicas de las normas generales en materia presupuestal y fiscal”.

Por tal razón, la norma demandada, al establecer una partida global dentro del presupuesto asignado al Ministerio de Educación Nacional, no contraría la Constitución, en cuanto la distribución de las partidas apropiadas en el presupuesto general de la nación con destino a las IES, acatando el título jurídico presupuestal consagrado en la Ley 30 de 1992 para efectos de la determinación e inclusión de dichos rubros (art. 346 Superior), no vulnera la autonomía universitaria. Es necesario tener en cuenta que los recursos globales asignados son

distribuidos entre las IES de acuerdo con la metodología que fue desarrollada en conjunto con el Sistema de Universidades Estatales (SUE) y que estos recursos se transfieren de acuerdo con las necesidades de las IES y mediante un procedimiento transparente de carácter técnico.

La decisión mayoritaria, en consecuencia, desconoce el marco constitucional señalado y asume que las universidades estatales son entes autónomos que no pertenecen a ninguna de las ramas del poder público.

En segundo lugar, en lo que respecta a la parte resolutive del fallo, la Sala Plena invadió las facultades del Congreso de la República al desconocer la reserva de ley en materia de autonomía universitaria (art. 69 de la Constitución). Adicionalmente con el propósito de llenar un supuesto vacío legislativo, estableció reglas jurisprudenciales en una materia que sólo puede ser regulada en la Ley Orgánica de Presupuesto o en la Ley que establece el régimen especial para las universidades del Estado.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

A LA SENTENCIA C-346/21

Expediente D-14231. Demanda de inconstitucionalidad contra la Sección 2201 del artículo 2 de la Ley 2063 de 2020 “[p]or la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021”.

Magistrada Ponente:

En la sentencia C-346 de 2021 la Corte decidió “[d]eclarar INEXEQUIBLE la Sección 2201 del artículo 2 de la Ley 2063 de 2020, «[p]or la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021” y “DIFERIR los efectos de la inexequibilidad declarada hasta que entre a regir y surtir efectos fiscales la ley que decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia 2022, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia. En ningún caso, los efectos del presente fallo afectarán las situaciones jurídicas consolidadas”.

Con el debido respeto por las decisiones de la Sala Plena, en esta oportunidad expresé mi salvamento de voto respecto a la decisión adoptada en la sentencia C-346 de 2021 por las razones que a continuación expongo:

1. 1. La decisión mayoritaria desatendió el estándar de admisión cuando el cuestionamiento

recae sobre una partida o sección presupuestal. La sección presupuestal demandada es una autorización máxima de gasto expresada en cifras que, a su vez, hace efectivo lo dispuesto, entre otras, en la ley del Plan Nacional de Desarrollo y en la Ley 30 de 1992 sobre los aportes que la Nación debe transferir a las Instituciones de Educación Superior (en adelante, IES). En la sección 2201 del artículo 2° de la referida ley anual de presupuesto, el Legislador no derogó o modificó legislación sustantiva de ninguna materia. Tan solo expresó cuantitativamente la decisión legislativa sentada en las normas señaladas.

Así, como lo ha advertido este tribunal “una partida aprobada por la ley anual del presupuesto no es un gasto que inevitablemente debe ser efectuado por las autoridades. Las apropiaciones presupuestales no son órdenes de gasto sino que constituyen, como bien lo señala la propia legislación orgánica presupuestal, “autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva”. La ley anual de presupuesto, al apropiar una determinada partida, está entonces estableciendo el monto máximo de gasto estatal para una determinada finalidad y en un período específico” “las apropiaciones no son las cifras que obligatoriamente van a ser comprometidas y gastadas sino que representan las sumas máximas que pueden ser ejecutadas por las autoridades respectivas” (Resaltado fuera del texto).

Adicionalmente estimé que, para el entendimiento de la sección presupuestal demandada, era necesario que la Corte realizara una lectura sistemática de los artículos 183 de la Ley 1955 de 2019 y los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, que autorizan a la Nación para realizar las apropiaciones que recoge la ley anual de presupuesto pues, a partir del fragmento demandado, no podría desprenderse una infracción constitucional concreta y específica.

En efecto, en los casos en los que se demanda la inconstitucionalidad de partidas o cifras es preciso advertir que “[c]uando una norma es declarada inconstitucional por razones de fondo, ello equivale a afirmar que aquello que la norma manda, permite o prohíbe, resulta

contrario a uno o más preceptos constitucionales específicos. La situación es diferente cuando se trata de partidas presupuestales, sean ellas de ingreso o de gasto, y especialmente cuando lo cuestionado es apenas uno o más rubros concretos relacionados con una entidad determinada incluida en el presupuesto nacional. En estos casos lo que se declararía inexecutable no es entonces un determinado postulado normativo, sino apenas una cifra de carácter indicativo que marca, bien un estimado de ingresos, bien un monto máximo de gastos o egresos, que se espera registrar durante un período fiscal. || Así las cosas, para que se justifique en estos casos una declaratoria de inexecutable, sería necesario que la cifra fijada por el legislador resulte excesiva, o bien ostensiblemente exigua para el cumplimiento del propósito o misión que a través de esa partida presupuestal debe atenderse. Ello impone entonces la necesidad de un análisis que excede la tradicional confrontación entre la norma de carácter legal cuya constitucionalidad se cuestiona y el precepto superior que se dice vulnerado por aquélla. La principal razón para ello es que, a diferencia de los contenidos normativos, que en cuanto tales tienen un significado propio y autónomo, las partidas presupuestales sólo pueden evaluarse en cuanto a su eventual inexecutable, mediante una comparación de las cifras fijadas con otros elementos externos, que son los que en últimas determinan la adecuación constitucional o no de los montos fijados por el legislador. 11 (...) Reitera la Corte que cuando la norma legal demandada sea una o más partidas de ingreso o de gasto, de las que hacen parte de la Ley Anual de Presupuesto, la eventual infracción constitucional debe derivarse directamente de esa ley, la misma que es cuestionada por el actor. En estos casos es necesario que la Corte sea particularmente rigurosa y exigente en verificar que, en efecto, los cargos traídos a su consideración se refieran de manera directa a dicha ley, pues de lo contrario sería ineludible adoptar una decisión inhibitoria” (Resaltado fuera del texto).

En este orden de ideas, dado que el objeto de control era simplemente una sección presupuestal, la mayoría debió aplicar con especial cuidado y rigor el estándar de admisión frente a este tipo de demandas, en aras de asegurar que el control jurídico de constitucionalidad que ejerce este tribunal efectivamente se ejerza de manera rogada y sobre un contenido normativo cierto y concreto, con mayor razón cuando se trata de cifras que no necesariamente serán obligatoriamente gastadas.

2. La mayoría de la Sala condicionó la actividad legislativa ordinaria sin consultar las reglas del Estatuto Orgánico de Presupuesto (en adelante EOP). Sin perjuicio de las dificultades

advertidas sobre la admisibilidad de la demanda, señalé la imposibilidad de desligar el estudio de una norma de naturaleza presupuestal de las disposiciones que regulan el EOP. La mayoría decidió limitar el estudio de fondo al artículo 69 de la Constitución y abandonar un análisis conjunto con los cargos propuestos de contenido presupuestal (artículos 151 y 349 de la Constitución y 4, 11 y 36 del EOP).

La interpretación de la dimensión presupuestal de la autonomía universitaria que hizo la mayoría de la Sala terminó condicionando la actuación del Legislador frente a la ley anual de presupuesto. Para ello, la Sala Plena debió considerar previamente y, de manera sistemática y organizada, las disposiciones que rigen el EOP. En efecto, el EOP “sí es parámetro de control en relación con las demás leyes que versan sobre el mismo contenido material, pues materializa los mandatos de la Carta, consagra principios sustanciales y crea condiciones generales a las cuales deberá estar sujeto el ejercicio de la actividad legislativa que se surta dentro del proceso presupuestal”; “la Constitución y la ley orgánica del presupuesto son las normas rectoras del sistema presupuestal y, por consiguiente, a ellas deben ajustarse tanto las leyes ordinarias (ley anual de presupuesto) como los demás ordenamientos (reglamentos) que en esta materia se expidan”; “el presupuesto no está sujeto a las leyes marco, sino a la Constitución y a la ley orgánica de presupuesto, tal como lo ha sostenido y reiterado esta Corporación al interpretar el artículo 349 de la Carta según el cual “durante los primeros tres meses de cada legislatura, y estrictamente de acuerdo con las reglas de la ley orgánica, el Congreso discutirá y expedirá el presupuesto general de rentas y ley de apropiaciones”; “La Ley Anual de Presupuesto “...es un acto complejo en su preparación, tramitación y aprobación en el Congreso...”; ha de sujetarse, de manera estricta, a lo dispuesto en la ley orgánica correspondiente, vigente durante el proceso de su trámite y aprobación” (Resaltado fuera del texto).

En este sentido, cuestioné que, en el marco del control constitucional de una ley anual de presupuesto —esto es, la Ley 2063 de 2020—, la mayoría haya establecido, sin estudiar con detenimiento el marco normativo presupuestal orgánico, nuevas reglas en esa materia en relación con los aportes de la Nación a las IES públicas que ciertamente condicionan la

actividad legislativa de cara a la elaboración del Presupuesto General de la Nación y, cuya competencia regulatoria correspondía establecer al Legislador orgánico.

3. El equivocado entendimiento de la autonomía universitaria en materia presupuestal. Las IES están sujetas al ordenamiento constitucional y a los principios presupuestales del EOP, siempre que no transgredan o vulneren la esencia de su autonomía. En tal sentido, la jurisprudencia ha señalado que “la Constitución confiere, en general, una primacía al principio de unidad presupuestal sobre el principio de autonomía, y esto no sólo en relación con las entidades territoriales, las cuales aportan ingresos propios al presupuesto general de la Nación, sino también, y tal vez con mayor razón, respecto de los órganos del Estado que no perciben ingresos ni los aportan al presupuesto general. La Corte reitera que la autonomía en la ejecución presupuestal no implica una independencia del gasto de los órganos autónomos respecto de las metas macroeconómicas y los planes de financiamiento estatal” (Resaltado fuera del texto).

Así, la Ley 30 de 1992 desarrolló un régimen especial acorde con la naturaleza que es propia de las universidades. En este sentido, el alcance de la autonomía universitaria en materia de presupuesto gira en torno a la facultad de autodeterminación que tienen las IES en cuanto al manejo de sus recursos, priorización de gastos y definición de proyectos. La facultad y la responsabilidad de definir el presupuesto de las IES se encuentra a instancias de los consejos directivos, órganos de gobierno institucional o máxima autoridad de cada IES y no del Legislador o del Ministerio de Educación. La garantía de la autonomía universitaria, a la luz de su régimen especial, se traduce en que los presupuestos de las universidades sean aprobados por los órganos internos de gobierno sin que para ello deba intervenir el Gobierno Nacional o el Legislador.

En este sentido la definición del presupuesto es una competencia autónoma y exclusiva de

los órganos universitarios institucionales. La autonomía presupuestal de las universidades implica su facultad de definir y manejar su propio presupuesto de acuerdo con sus necesidades y prioridades de gasto sin intervención de ninguna autoridad.

En este contexto normativo, resalté que la definición del presupuesto por parte de las universidades (propia de su autonomía) no equivale necesariamente a los aportes que la Nación transfiere a las IES. Al respecto, el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 determina lo siguiente: “ARTÍCULO 86. 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 nacionales y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993. || Parágrafo. En todo caso la Nación y las entidades territoriales podrán realizar de manera excepcional frente a situaciones específicas que lo requieran, aportes adicionales que se destinen para el financiamiento de infraestructura de universidades públicas, los cuales no harán parte de la base presupuestal para el cálculo de los aportes señalados en el presente artículo” (Resaltado fuera del texto).

Sobre esta base, destaqué que en la ley anual de presupuesto no se definió el presupuesto de las IES, pues esta definición —reitero— es propia de la autonomía universitaria. En esta ley anual únicamente se señaló el monto global de los aportes a cargo de la Nación en la vigencia fiscal, entre otros aportes en los que la Nación concurre y que deben ser apropiados en el presupuesto del Ministerio de Educación Nacional.

Adicionalmente, la sección presupuestal demandada establece un monto global en el presupuesto asignado al Ministerio de Educación, lo que en mi opinión no desconocía el artículo 69 de la Constitución. En efecto, los recursos globales asignados al Ministerio son

distribuidos entre las IES públicas, de conformidad con la metodología diseñada con el Sistema de Universidades Estatales (SUE). En tal sentido lo explicó el Ministerio de Educación Nacional: “[c]onforme a lo establecido en la Ley y en un trabajo conjunto con todas las universidades públicas del país, se diseñó una metodología que permitiera llevar a cabo un proceso de asignación de los recursos de artículo 87 de Ley 30 de 1992, basado en la medición de indicadores de resultado, donde la información utilizada como insumo para la definición de las variables pudiera ser extraída en su totalidad de los sistemas de información oficiales del sector. || Para tal fin se construyó un índice sintético conjuntamente con el Sistema de Universidades del Estado (art. 81 de la Ley 30 de 1992) y aprobado por el Consejo Nacional de Educación Superior (art. 34 y siguientes de la Ley 30 de 1992) que valora el progreso que registran las Universidades Públicas en indicadores de resultado definidos en el marco de tres dimensiones: a) acceso y permanencia, b) calidad, c) logro. El índice de progreso valora el avance de cada Universidad frente a sí misma en cada uno de los indicadores de resultado. Mayores avances en los indicadores representan una mayor ponderación en el índice de progreso y por ende una mayor participación en la distribución de los recursos”.

Así, los recursos se distribuyen con participación de las universidades públicas, mediante un procedimiento transparente y con base en indicadores objetivos que, a su vez, estimulan la calidad en la educación superior situación que de ninguna manera desconoce la Constitución.

4. Sobre el entendimiento que debió tener el concepto de “sección presupuestal”. Por lo demás, no compartí la relación entre el concepto de “sección presupuestal” y la autonomía universitaria que realizó la sentencia C-346 de 2021, por las siguientes razones: (i) no todas las IES que reciben aportes son del orden nacional. Así, la configuración dispuesta en la ley anual de presupuesto responde a una forma técnica de canalizar recursos para lograr su efectiva ejecución. Las “secciones de presupuesto” canalizan los recursos para que los entes autónomos los ejecuten. (ii) Los órganos que son “sección presupuestal” tienen ciertas cargas o exigencias “accesorias”. Por ejemplo, entre otras actuaciones, estos deben reintegrar sus excedentes, reportar estados financieros, preparar y remitir sus anteproyectos

de presupuesto para aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación. Estas actuaciones no podrían ser predicables de las universidades en virtud de su autonomía pues, se reitera, la definición del presupuesto es una competencia autónoma y exclusiva de los órganos universitarios institucionales. Los artículos 3 y 36 del EOP son una muestra de ello. En efecto, para garantizar esa autonomía, estos artículos no incluyeron a las universidades públicas en las secciones del presupuesto, de manera que los recursos que les corresponden deben ser apropiados en la sección presupuestal 2201 —Ministerio de Educación Nacional. (iii) La Sección 2201 del presupuesto general de la Nación no equivale a señalar que el Ministerio es autónomo en términos de la destinación y porcentaje de los recursos que transfiere la Nación a las IES.

La facultad de distribución del Ministerio atiende a criterios de universalidad y reserva legal del gasto. Las partidas que se apropian acatan el título presupuestal consagrado en la Ley 30 de 1992 para efectos de la determinación e inclusión de los aportes de la Nación con destino a las IES (i.e. artículo 86, Ley 30 de 1992 que prevé el recibo anual de aportes de los presupuestos nacionales y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993). Esto, permite a las universidades públicas conocer con anticipación el monto que recibirán como aportes de la Nación por cada vigencia fiscal, de forma que puedan definir y establecer sus proyectos de presupuesto a instancias de los órganos institucionales correspondientes.

Con fundamento en las razones expuestas, contrario a la mayoría de la Sala, estimé que la sección 2201 incluida en el artículo 2° de la Ley 2063 de 2020 no desconocía la Constitución.

En los términos anteriores dejo consignado mi salvamento de voto, respecto de la decisión adoptada en la sentencia C-346 de 2021.

Fecha ut supra,

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado