

Sentencia C-360/96

PERSONA JURIDICA-Titularidad de derechos fundamentales

Esta Corporación ha sostenido la posibilidad de que, en determinados eventos, las personas jurídicas e incluso las personas jurídicas de derecho público, puedan ser titulares de derechos fundamentales. Ciertamente para que ello ocurra, se requiere, en primer término, que así lo permita la naturaleza del derecho objeto de la vulneración o amenaza, y, en segundo lugar, que exista una relación directa entre la persona jurídica que alega la vulneración y una persona o grupo de personas naturales, virtualmente afectado.

PERSONAS JURIDICAS DE DERECHO PUBLICO-Titularidad de derechos fundamentales

Las personas jurídicas de derecho público pueden ser titulares de aquellos derechos fundamentales cuya naturaleza así lo admita y, por lo tanto, están constitucionalmente habilitadas para ejercerlos y defenderlos a través de los recursos que, para tales efectos, ofrece el ordenamiento jurídico.

UNIVERSIDAD DEL ESTADO-Trato diferenciado

En el caso que ocupa la atención de la Corte no resulta posible adelantar siquiera la primera parte del test de igualdad. En efecto, para ello sería necesario identificar el tratamiento financiero que se le concede a cada una de las universidades públicas por parte del Estado. De otra parte, debería la Corte establecer cuáles de tales establecimientos se encuentran en circunstancias semejantes a las de la entidad beneficiada por las disposiciones estudiadas, para lo cual sería fundamental definir los patrones de comparación relevantes. Finalmente, resultaría indispensable identificar la relación de conexidad entre el tratamiento diferenciado y los derechos fundamentales de las personas vinculadas a cada uno de los distintos centros universitarios.

LEY QUE DECRETA GASTO PUBLICO-Vulneración de la igualdad/PREVALENCIA DEL PRINCIPIO DEMOCRATICO

La mera expedición de una ley que decreta un gasto público, sin que exista la certeza sobre su incorporación al presupuesto de gastos y sobre el valor de los recursos que efectivamente tendrán la destinación que propone la ley, torna imposible la realización del juicio relacional que exige el análisis de una norma objetada por vulnerar el principio de igualdad. Por esta razón resulta imposible determinar el elemento fáctico - comprobación de un trato desigual para personas que se encuentran en igualdad de condiciones - indispensable para proseguir el análisis pertinente que, de otra parte, no puede basarse, simplemente, en conjeturas o supuestos no probados. Sin embargo, no sobra advertir que, respecto a la valoración constitucional de la razonabilidad, cuando se trata de evaluar la posible desigualdad que puede establecerse en virtud de una mayor asignación de gasto público para una determinada entidad de educación superior, el juicio de igualdad se torna en extremo débil o flexible. En efecto, en estos eventos debe primar el principio democrático que otorga al

legislador la facultad de definir, según criterios de oportunidad y de conveniencia, la destinación de los recursos públicos. En estos casos, sólo procederá un reproche constitucional si el legislador desconoce normas constitucionales que definan claramente los criterios de distribución de los recursos públicos, o cuando el canon de diferenciación responde a uno de aquellos claramente proscritos por la Carta Política, o si resulta flagrante la violación de normas superiores como la que consagra la igualdad de oportunidades sin que exista una justificación compatible con los mandatos contenidos en la Constitución. Claramente, en el caso presente no se encuentra la Corte frente a ninguna de las hipótesis que se acaban de mencionar.

#### PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO-Inclusión de gasto/GASTO PUBLICO

La Corte entiende que la norma estudiada no hace otra cosa que decretar un gasto público que, en los términos de la Constitución y la ley, podrá ser incluido en el presupuesto de gastos. En este sentido, la expresión “aprópiese” debe ser entendida en el único sentido constitucionalmente legítimo, como la habilitación para que el ejecutivo incluya el gasto en el respectivo proyecto de la ley de presupuesto. Si este error de técnica legislativa fuera valorado como la voluntad unívoca del congreso de ordenar, a través de una ley, la inclusión perentoria de un gasto en la ley de apropiaciones, tendría que ser declarado inexecutable, pues como lo ha reiterado esta Corporación, las competencias en materia de gasto público están distribuidas de manera tal que sólo el Gobierno puede definir el contenido del proyecto de presupuesto que deberá ser presentado al congreso, sin perjuicio de que a su turno, el órgano ejecutivo deba sujetarse a las disposiciones constitucionales pertinentes.

#### PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

No obstante, a pesar de que los planes de que trata el artículo 2 objetado no encontraran acogida en la parte especial del Plan Nacional de Desarrollo e Inversión, advierte la Corte que los proyectos allí contemplados no son exclusivos ni excluyentes y, por lo tanto, la elaboración de la ley del plan no significa la total clausura de otros proyectos, siempre, desde luego, que los “principales” no sufran menoscabo o que se diluya su prioridad. En efecto, el artículo 339 de la Carta es claro al indicar que el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones debe contener una parte general y una parte especial o plan de inversiones, en el cual deben figurar “ los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional”. En consecuencia no puede afirmarse que la parte especial debe incluir la totalidad de los proyectos de inversión que podrá acometer el gobierno durante el término de vigencia del respectivo plan.

#### PRINCIPIO DE LIBRE INICIATIVA LEGISLATIVA

El principio general que rige la competencia del Congreso y de sus miembros en materia de iniciativa legislativa no es otro que el de la libertad. En efecto, el principio democrático, la soberanía popular, la participación ciudadana en el ejercicio del poder político, la cláusula general de competencia, y especialmente, la regla general establecida en el artículo 154 de la Carta que consagra el principio de la libre iniciativa, permite concluir que, con excepción de las específicas materias reservadas por la propia Constitución, la directriz general, aplicable a la iniciativa legislativa de los miembros del congreso, es la de la plena libertad.

## LEY QUE DECRETA GASTO PUBLICO-No requiere iniciativa gubernamental

Las leyes que decretan gasto público - de funcionamiento o de inversión - no se encuentran constitucionalmente atadas a la iniciativa gubernamental y, por lo tanto, no resulta legítimo restringir la facultad del Congreso y de sus miembros, de proponer proyectos sobre las referidas materias, con la obvia salvedad de que la iniciativa de su inclusión en el proyecto de presupuesto corresponde exclusiva y discrecionalmente al Gobierno.

Referencia: O.P. 010

Objeciones Presidenciales al artículo 2 del Proyecto de Ley N° 162/94 Senado - 186/95 Cámara "Por medio de la cual la Nación se asocia a los cincuenta años de la fundación de la Universidad del Valle y se dictan otras disposiciones".

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., Agosto catorce (14) de mil novecientos noventa y seis (1996)

Aprobado por Acta N° 40

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por su Presidente Carlos Gaviria Díaz y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Vladimiro Naranjo Mesa y Julio César Ortiz Gutiérrez

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

Ha pronunciado la siguiente

**S E N T E N C I A**

En el proceso en el cual la Corte resuelve sobre las objeciones presidenciales planteadas por motivos de inconstitucionalidad al artículo 2 del Proyecto de Ley N° 162/94 Senado - 186/95 Cámara "Por medio de la cual la Nación se asocia a los cincuenta años de la fundación de la Universidad del Valle y se dictan otras disposiciones".

**I. TEXTO DE LA NORMA OBJETADA**

Considera la Corte que, para una mayor claridad, resulta adecuado transcribir integralmente el proyecto de ley al cual pertenece la disposición objetada, subrayando el texto completo de esta última.

"EL CONGRESO DE COLOMBIA

## DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: La Nación se asocia a la celebración de los cincuenta años de vida jurídica de la Universidad del Valle creada mediante Ordenanza N° 12 del 11 de junio de 1945 expedida por la Honorable Asamblea del Departamento del Valle.

ARTICULO SEGUNDO: Para que ésta fecha no pase desapercibida y dando cumplimiento a los artículos 334, 341 inciso final 345 y 346 de la Constitución Nacional aprópiase dentro presupuesto la suma de Once Mil Millones de Pesos (\$11´000.000.000.oo) para ejecutar las obras que a continuación se describen:

PROYECTO NUMERO 1. Dotación y adecuación de la Sede del Instituto de Altos Estudios Jurídicos de la Universidad del Valle la suma de Mil Cien Millones de pesos (\$1.100.000.000.oo).

PROYECTO NUMERO 2. Para la construcción, adecuación y dotación de Bibliotecas, Escenarios Deportivos, Laboratorios, Cafeterías, Oficinas, Aulas, la suma de Cuatro Mil Cuatrocientos Millones de Pesos (\$4.400.000.000.oo), distribuidos en las Sedes Regionales de la Universidad del Valle ubicadas en los municipios de Buga, Caicedonia, Cartago, Buenaventura, Palmira, Tulúa, Zarzal, Yumbo, Ipiales, Santander de Quilichao y San Andrés y Providencia a razón de Cuatrocientos Millones de Pesos (\$400.000.000.oo), para cada una.

PROYECTO NUMERO 3. Construcción, adecuación y dotación de escenarios deportivos para la Universidad del Valle la suma de Dos Mil Millones de Pesos (\$ 2.000.000.000.oo).

PROYECTO NUMERO 4. Para dar cumplimiento a lo estipulado en el Decreto 1444 de 1993 la suma de Dos Mil Millones de Pesos (\$ 2.000.000.000.oo).

PROYECTO NUMERO 5. Construcción y dotación de la Unidad de Registro Académico en la Sede Meléndez de la Universidad del Valle; la suma de Mil Millones de Pesos (\$1.000.000.000.oo).

PROYECTO NUMERO 6. Para programación de Seminarios, Conferencias, Recopilación de Memorias, Publicaciones atinentes a la celebración de los cincuenta años la suma de Quinientos Millones de Pesos (\$500.000.000.oo).

ARTICULO TERCERO: El Gobierno Nacional, queda autorizado para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias, hacer los traslados presupuestales requeridos para el cumplimiento de la presente Ley.

ARTICULO CUARTO: La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación”.

## II. ANTECEDENTES

Mediante oficio del 18 de julio del año en curso, y con el fin de dar cumplimiento a lo ordenado en el artículo 167 de la Carta Política, el Secretario General del Senado de la República remitió a la Corporación el proyecto de Ley N°162/94 Senado - 186/95 Cámara, “por medio de la cual la nación se asocia a los cincuenta años de la fundación de la Universidad del Valle y se dictan otras disposiciones”, cuyo artículo 2 fue objetado por el

Presidente de la República por razones de inconstitucionalidad.

El trámite legislativo del proyecto de ley fue el siguiente:

1) El proyecto de ley en referencia, fue presentado ante la Secretaría General del Senado de la República por la Senadora María del Socorro Bustamante de Lengua el día 14 de diciembre de 1994, y publicado en la Gaceta del Congreso N° 258 Año III del martes 20 de diciembre de 1994.

2) El texto del proyecto de ley fue aprobado, por unanimidad, en primer debate en la Comisión Segunda del Senado de la República, el día 31 de mayo de 1995. El segundo debate se surtió el día 16 de junio del mismo año, mismo día en que fue aprobado por la Plenaria del Senado de la República.

3) El día 10 de octubre de 1995, la Comisión segunda de la Cámara de Representantes aprobó, por unanimidad, el proyecto de ley en referencia. El segundo debate se surtió ante el Pleno de la Cámara el 22 de noviembre de 1995, día en el cual el proyecto resultó aprobado por la totalidad de los 149 representantes presentes en la Sesión.

4) El 13 de diciembre de 1995, el Proyecto de Ley N°162/94 Senado - 186/95 Cámara, "por medio de la cual la nación se asocia a los cincuenta años de la fundación de la Universidad del Valle y se dictan otras disposiciones", aprobado por el Congreso de la República, fue remitido al Presidente de la República para su sanción.

5) El Presidente de la República devolvió el expediente legislativo al Congreso de la República sin la sanción Presidencial y con objeción de constitucionalidad del artículo 2 del proyecto de ley, el día 21 de diciembre de 1995.

6) En sesión plenaria de abril 16 de 1996, el Senado de la República acogió la propuesta de la comisión encargada de estudiar las objeciones presidenciales al proyecto de ley e insistió en su aprobación. El día 19 de junio de 1996, la Plenaria de la Cámara de Representantes prohijó por unanimidad de los representantes presentes, las razones expuestas por el Senado de la República, y por lo tanto insiste en aprobar el Proyecto de Ley N°162/94 Senado - 186/95 Cámara, "por medio de la cual la nación se asocia a los cincuenta años de la fundación de la Universidad del Valle y se dictan otras disposiciones".

7) Con el fin de dar cumplimiento a lo ordenado en el artículo 167 de la Carta Política, el 18 de julio del año en curso, el Secretario General del Senado de la República remitió a la Corporación el proyecto de Ley N°162/94 Senado - 186/95 Cámara, "por medio de la cual la nación se asocia a los cincuenta años de la fundación de la Universidad del Valle y se dictan otras disposiciones", objetado por el Presidente de la República por razones de inconstitucionalidad.

8) Con fecha 26 de julio del presente año, la Secretaría General de la Corte Constitucional recibió el concepto del Procurador General (e). El 29 de julio de 1996, fue remitido el expediente al despacho del Magistrado Ponente para su sustanciación.

### III. OBJECIONES DEL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

a) La norma objetada vulnera el principio de igualdad (C.P., artículo 13), como quiera que otorga un tratamiento preferencial a la Universidad del Valle, consistente en la apropiación de once mil millones de pesos para la dotación y adecuación de la infraestructura del mencionado centro de educación superior, en detrimento de los derechos de las restantes universidades públicas del país a participar en los recursos del Presupuesto General de la Nación.

b) El artículo 18 de la Ley Orgánica del Presupuesto dispone que, los gastos autorizados por leyes preexistentes, sólo pueden ser incluidos en el Presupuesto General de la Nación si existe disponibilidad de recursos y si corresponden a las prioridades del Gobierno Nacional expresadas en el Plan Nacional de Inversiones. La orden de incluir los once mil millones de pesos en el presupuesto nacional no puede ser perentoria, pues desconocería el sentido del artículo mencionado de la Ley Orgánica del Presupuesto.

De otra parte, el gasto que el Congreso de la República pretende decretar a través del artículo 2° que se objeta no está previsto dentro del Plan de Inversiones, contenido en la Ley 188 de 1995 y por lo tanto el Gobierno Nacional no se encuentra en capacidad de desarrollarlo sin desconocer el carácter preeminente de la mencionada ley del plan sobre las otras leyes.

c) El Proyecto N° 6, con un valor de quinientos millones de pesos, contenido en el artículo 2° objetado, determina una serie de gastos de funcionamiento, los cuales, según lo dispuesto por el artículo 18 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Ley 179 de 1994), sólo pueden ser propuestos o reformados a iniciativa del Gobierno.

### IV. INSISTENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

El Congreso de la República insistió en la aprobación del Proyecto de Ley N° 162 de 1994 Senado-286 de 1995 Cámara, con base en los argumentos que se exponen a continuación.

a) En primer lugar, el Legislativo manifiesta que la Universidad del Valle, atraviesa por una grave situación de déficit presupuestal, el que asciende a los \$21.368 millones de pesos. Por estos motivos y por ocupar esta Universidad el segundo lugar en importancia dentro de los centros académicos del país, el Congreso de la República no podía permanecer indiferente frente al deterioro de su situación económica.

b) Frente a la primera objeción formulada por el señor Presidente de la República, relativa a la violación del principio de igualdad, el Congreso estima, por una parte, que este principio sólo se refiere a las personas naturales, dejando de lado a las personas jurídicas como la Universidad del Valle. De otro lado, la norma objetada no consagra un privilegio infundado sino que busca reconocer los méritos, la labor y la gestión desarrollados por esa Universidad desde la fecha de su creación. Igualmente, el artículo 13 de la Carta Política autoriza la concesión de ventajas a quienes hayan sido marginados o se encuentren en situación de pobreza.

c) En relación con la segunda y tercera objeciones, las Cámaras legislativas consideran que el

Proyecto de Ley fue votado de conformidad con las disposiciones contempladas en los artículos 334, 341, 345 y 346 de la Constitución y, además, contó con el aval del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público. De igual modo, la ley objetada no ordena traslado presupuestal alguno a fin de arbitrar los respectivos recursos. Lo anterior se desprende con claridad de lo contemplado por el artículo 3º, en el cual se autoriza al Gobierno Nacional a fin de que efectúe las apropiaciones presupuestales necesarias y realice los traslados que fueren del caso para el cabal cumplimiento de la ley.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

a) En relación con la objeción referente a la vulneración del artículo 13 de la Carta, el concepto fiscal considera que las entidades públicas no son titulares del derecho a la igualdad, en razón de su vocación de servicio público y de interés general, destinada a alcanzar finalidades sociales del Estado tales como el fomento de la educación universitaria. Igualmente, el trato diferenciado que se desprende de la norma objetada es proporcional a las circunstancias de hecho que lo determinan, como quiera que busca paliar el déficit presupuestal de la Universidad del Valle. Además, el mencionado tratamiento diferencial responde a finalidades constitucionales legítimas, consagradas en los artículos 67 y 68 del Estatuto Superior, que ordenan la participación de la Nación en la financiación de los servicios de educación que preste el Estado.

b) En punto a las objeciones segunda y tercera, la vista fiscal comienza por señalar que según el artículo 345 de la Carta, no puede hacerse ninguna erogación que no haya sido decretada por el Congreso de la República. A su juicio, de lo anterior puede colegirse que el Legislativo posee libre iniciativa para presentar proyectos de ley que impliquen gasto público.

En opinión del Procurador, la intención del Constituyente consistió en devolver al Congreso la iniciativa en materia de gasto público, la cual no “puede confundirse con la aptitud constitucional del Ejecutivo para incorporar en el presupuesto las erogaciones públicas decretadas por el Legislativo en virtud de leyes preexistentes”. En el presente caso, estima el Representante del Ministerio Público, “el Legislativo simple y llanamente ha resuelto apropiar dentro del Presupuesto Nacional la suma de once mil millones de pesos, (...), sin perjuicio de la competencia que la Constitución y la Ley Orgánica del Presupuesto le han deferido al Ejecutivo en esta materia, vale decir, su inclusión posterior en la ley anual del presupuesto”. De otra parte, el gasto decretado por el Congreso en el proyecto de ley objetado, se inscribe dentro del componente del Plan Nacional de Inversiones destinado al fortalecimiento institucional de las entidades públicas de educación superior.

Por los motivos señalados, el señor Procurador concluye que las objeciones formuladas por el Presidente de la República son infundadas y que, por lo tanto, el artículo 2º del Proyecto de Ley N° 162 de 1994 Senado-286 de 1995 Cámara deben ser declarados exequibles.

## VI. PRUEBAS ORDENADAS POR EL MAGISTRADO PONENTE

Mediante auto de fecha treinta (30) de julio del año en curso, el Magistrado Ponente ordenó a la Secretaría General de la Corte solicitar al Secretario General del Senado de la República que remitiera al proceso prueba sobre el consentimiento que, de acuerdo con el informe

elaborado por la Comisión Accidental sobre las Objeciones Presidenciales al proyecto de ley en cuestión, el cual fue aprobado por las plenarias de ambas cámaras, otorgó el Ministro de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley N° 162/94 Senado - 186/95 Cámara "Por medio de la cual la Nación se asocia a los cincuenta años de la fundación de la Universidad del Valle y se dictan otras disposiciones".

Mediante oficio S.G. 361, del 31 de julio de 1996, el Secretario General del Senado de la República informa que:

"No se pudo certificar el aval o consentimiento otorgado por el Señor Ministro de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley N° 162/94 Senado - 186/95 Cámara, "Por medio de la cual la Nación se asocia a los cincuenta años de la fundación de la Universidad del Valle y se dictan otras disposiciones", por cuanto el expediente se encuentra en revisión en la H. Corte Constitucional, y para ello se necesita verificar el mencionado expediente" (Subrayado en el original).

Revisado el expediente legislativo remitido a la Corte, no aparece prueba alguna del mencionado consentimiento.

## FUNDAMENTOS

### Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de las normas del Proyecto de Ley objetadas por el Presidente de la República, según lo dispuesto en los artículos 167, inciso 4° y 241, numeral 8° de la Carta Política.

### Primera Objeción

2. Alega el gobierno que el artículo 2 del proyecto de ley bajo estudio viola el artículo 13 de la Carta, al otorgar un tratamiento preferencial a la Universidad del Valle, consistente en la apropiación de once mil millones de pesos para la dotación y adecuación de infraestructura del mencionado centro educativo, en desmedro de las restantes universidades del país.

A su turno, las cámaras legislativas insisten en la constitucionalidad del proyecto al considerar que el derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Carta, sólo se predica de las personas naturales y no de las personas jurídicas, como es el caso de la Universidad del Valle. Añade el informe de la comisión accidental, acogido por las citadas corporaciones, que el proyecto de ley bajo estudio no pretende dar una preferencia injustificada a un ente universitario autónomo, sino que persigue reconocer "una labor, gestión o méritos por lo realizado durante un tiempo, contado a partir de su creación".

Por su parte el Procurador General de la Nación (e) considera que las normas objetadas no afectan el derecho fundamental a la igualdad y a la no discriminación, en tanto que las entidades públicas no son sujetos titulares del mencionado derecho. Agrega, sin embargo, que la normativa objetada resiste el examen de racionalidad y razonabilidad que la jurisprudencia exige en los juicios de igualdad. En su criterio, las normas estudiadas tienen una finalidad legítima consistente en la promoción de la educación superior y resultan

proporcionales a las circunstancias de hecho que las justifican y que no son otras que el agudo déficit fiscal que, pese a su exitosa gestión administrativa y financiera, sufre el centro docente.

3. Sea lo primero analizar la cuestión referida a la titularidad de los derechos fundamentales, a fin de precisar si, efectivamente, una ley que decreta un gasto público en favor de un determinado ente universitario autónomo, resulta susceptible de comprometer el derecho a la igualdad de los restantes establecimientos educativos de idéntica naturaleza.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha prohiado sistemáticamente una doctrina contraria a la tesis sostenida por la comisión accidental creada a propósito de las objeciones presentadas por el ejecutivo al proyecto de ley bajo estudio, según la cual, las personas jurídicas no son titulares de derechos fundamentales.

Esta Corporación ha sostenido la posibilidad de que, en determinados eventos, las personas jurídicas e incluso las personas jurídicas de derecho público, puedan ser titulares de derechos fundamentales. Ciertamente para que ello ocurra, se requiere, en primer término, que así lo permita la naturaleza del derecho objeto de la vulneración o amenaza, y, en segundo lugar, que exista una relación directa entre la persona jurídica que alega la vulneración y una persona o grupo de personas naturales, virtualmente afectado. Al respecto es pertinente citar algunas de las primeras sentencias de esta Corporación, cuya doctrina ha sido sistemáticamente reiterada.

En punto a la titularidad de los derechos fundamentales en cabeza de las personas jurídicas, en sentencia T-411 del 17 de junio de 1992 la Sala Cuarta de Revisión consideró:

“Para los efectos relacionados con la titularidad de la acción de tutela se debe entender que existen derechos fundamentales que se predicán exclusivamente de la persona humana, como el derecho a la vida y la exclusión de la pena de muerte (artículo 11); prohibición de desaparición forzada, torturas, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (artículo 12); el derecho a la intimidad familiar (artículo 15); entre otros.

Pero otros derechos ya no son exclusivos de los individuos aisladamente considerados, sino también en cuanto se encuentran insertos en grupos y organizaciones, cuya finalidad sea específicamente la de defender determinados ámbitos de libertad o realizar los intereses comunes.

En consecuencia, en principio, es necesario tutelar los derechos constitucionales fundamentales de las personas jurídicas, no per se, sino que en tanto que vehículo para garantizar los derechos constitucionales fundamentales de las personas naturales, en caso concreto, a criterio razonable del Juez de Tutela<sup>1</sup>”.

Con posterioridad, la Sala Tercera de Revisión en sentencia T-463, confirmó la misma doctrina constitucional, y profundizó el estudio respecto de la titularidad de los derechos fundamentales de las personas jurídicas de derecho público. Al respecto, la mencionada Sala indicó:

“En principio, la acción de tutela no puede ser ejercida por personas jurídicas de derecho

público, en la medida en que éstas desempeñan funciones públicas. El ejercicio de funciones públicas por parte de esta clase de personas jurídicas, por regla general, no se realiza como consecuencia del ejercicio de libertades originarias, independientes, sino con base en competencias determinadas por la Constitución y la ley, de carácter limitado y reglado.

El tratamiento jurídico de las relaciones de derecho público y la resolución de los conflictos que de ellas surgen no son objeto de los derechos fundamentales por ausencia de una relación directa con la persona humana. Sin embargo, lo anterior no significa que las personas jurídicas de derecho público no puedan, excepcionalmente, ser titulares de derechos fundamentales. Para establecer estos casos, es preciso indagar si la naturaleza jurídica pública de la entidad no la coloca en una situación jurídica o fáctica que sea contraria al ejercicio de este derecho por parte de una persona jurídica”.

Por último, la citada decisión señaló:

“Mientras que el ejercicio de los derechos fundamentales sustanciales o materiales depende de la naturaleza del derecho en cuestión, los derechos procesales fundamentales contienen principios objetivos de procedimiento de carácter universal, aplicables a los procesos judiciales y administrativos, y a los cuales puede apelarse indistintamente por parte de las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas”.

En suma, las personas jurídicas de derecho público pueden ser titulares de aquellos derechos fundamentales cuya naturaleza así lo admita y, por lo tanto, están constitucionalmente habilitadas para ejercitarlos y defenderlos a través de los recursos que, para tales efectos, ofrece el ordenamiento jurídico.

De lo expuesto, se deduce que una ley que otorgue un beneficio o privilegio especial a un centro de educación superior respecto de otros de la misma naturaleza, puede resultar atentatoria del principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta cuando, por ejemplo, la norma establezca una diferenciación irrazonable en las oportunidades de acceso o permanencia a la educación superior, de un grupo de personas respecto de otras.

En consecuencia, las razones que aducen las cámaras legislativas para insistir en la constitucionalidad de las normas objetadas, así como los argumentos expuestos en el mismo sentido por el Procurador General de la Nación (e), resultan contrarios a la jurisprudencia de esta Corporación, y no son suficientes para declarar infundada la objeción presidencial del artículo 2 estudiado por presunta vulneración del principio de igualdad (C.P. art. 13).

4. Sin embargo, para que proceda el juicio de igualdad respecto de una norma que beneficia a un determinado centro educativo y, en consecuencia, a las personas que conforman la comunidad universitaria, se requiere, en primer término, que se defina si efectivamente la norma establece un trato diferenciado entre dos situaciones de hecho similares. De otra parte será necesario establecer si el tratamiento diferenciado afecta derechos de personas naturales vinculadas al centro docente. Por último, si ello ocurre, el juez constitucional debe evaluar la legitimidad de tal actuación, especialmente en cuanto se refiere a la valoración constitucional de las razones que justifican el trato diferenciado.

En el caso que ocupa la atención de la Corte no resulta posible adelantar siquiera la primera parte del test de igualdad. En efecto, para ello sería necesario identificar el tratamiento financiero que se le concede a cada una de las universidades públicas por parte del Estado. De otra parte, debería la Corte establecer cuáles de tales establecimientos se encuentran en circunstancias semejantes a las de la entidad beneficiada por las disposiciones estudiadas, para lo cual sería fundamental definir los patrones de comparación relevantes. Finalmente, resultaría indispensable identificar la relación de conexidad entre el tratamiento diferenciado y los derechos fundamentales de las personas vinculadas a cada uno de los distintos centros universitarios.

La mera expedición de una ley que decreta un gasto público, sin que exista la certeza sobre su incorporación al presupuesto de gastos y sobre el valor de los recursos que efectivamente tendrán la destinación que propone la ley, torna imposible la realización del juicio relacional que exige el análisis de una norma objetada por vulnerar el principio de igualdad. Por esta razón resulta imposible determinar el elemento fáctico – comprobación de un trato desigual para personas que se encuentran en igualdad de condiciones – indispensable para proseguir el análisis pertinente que, de otra parte, no puede basarse, simplemente, en conjeturas o supuestos no probados.

Sin embargo, no sobra advertir que, respecto a la valoración constitucional de la razonabilidad, cuando se trata de evaluar la posible desigualdad que puede establecerse en virtud de una mayor asignación de gasto público para una determinada entidad de educación superior, el juicio de igualdad se torna en extremo débil o flexible. En efecto, en estos eventos debe primar el principio democrático que otorga al legislador la facultad de definir, según criterios de oportunidad y de conveniencia, la destinación de los recursos públicos. En estos casos, sólo procederá un reproche constitucional si el legislador desconoce normas constitucionales que definan claramente los criterios de distribución de los recursos públicos, o cuando el canon de diferenciación responde a uno de aquellos claramente proscritos por la Carta Política, o si resulta flagrante la violación de normas superiores como la que consagra la igualdad de oportunidades sin que exista una justificación compatible con los mandatos contenidos en la Constitución. Claramente, en el caso presente no se encuentra la Corte frente a ninguna de las hipótesis que se acaban de mencionar.

Por las razones anotadas, la Corte considera infundada la objeción del artículo 2 del proyecto de ley N° 162 de 1994 Senado-286 de 1995 Cámara.

## Segunda Objeción

5. Señala el Presidente de la República que la disposición contenida en el artículo 2 del Proyecto de ley objetado, entendida como la imposición de una obligación al ejecutivo, contraviene lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley Orgánica del Presupuesto. En efecto, la norma orgánica en su parte pertinente dispone que los gastos autorizados por leyes preexistentes, sólo pueden ser incluidos en el Presupuesto General de la Nación si existe disponibilidad de recursos y si corresponden a las prioridades del Gobierno Nacional expresadas en el Plan Nacional de Inversiones. Añade el señor Presidente, que el gasto que el Congreso de la República pretende decretar, a través del artículo 2° que se objeta, no se encuentra previsto dentro del Plan Nacional de Desarrollo e inversiones (Ley 188 de 1995), y,

por lo tanto, el Gobierno Nacional no está en capacidad de ejecutarlo, so pena de vulnerar el carácter preeminente de la ley del plan sobre las otras leyes (C.P. art. 341).

A su turno, las Cámaras Legislativas coinciden en acoger el informe de la Comisión Accidental sobre las objeciones presentadas por el ejecutivo al proyecto de Ley bajo estudio, que al respecto textualmente señala:

“Bien vale la pena anotar, que el trámite Constitucional del proyecto se baso en su recorrido legislativo, en los artículos de la Carta Política 334, 341 inciso final, 345 y 346 ajustándose en un todo a lo preceptuado en el artículo 4 del supremo mandato (transcribe la norma)”.

Y continúa diciendo:

“No se ajusta a objeción (sic), en nuestro sentir, tampoco el argumento utilizado en el punto tercero (sic) de la comunicación del ejecutivo, en razón a que la hoy Ley, no ordena por si mismas traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos. Es claro el Artículo tercero al autorizar al Gobierno Nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias, hacer los traslados presupuestales requeridos para el cabal cumplimiento de ella”.

Según se deduce de los párrafos transcritos, la insistencia de las cámaras legislativas se funda en la facultad de intervención económica de que goza el congreso para conseguir, entre otras cosas, la distribución equitativa de las oportunidades (C.P. art. 334); en la posibilidad que le otorga el ultimo inciso del artículo 341 de la Carta al legislativo para modificar el plan de inversiones públicas, siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero; en la imposibilidad de realizar, con cargo al tesoro público, una erogación que no se halle contenida en el presupuesto de gastos (C.P. art. 345), así como en la necesidad de decretar, a través de una ley sustantiva anterior a la ley de presupuesto, el gasto que el legislativo desea que se incluya en está última (C.P. art. 346). Sin embargo, y pese a las dificultades de comprensión que ofrece el escrito transcrito, parecería que la comisión reconoce que el Congreso no está constitucionalmente habilitado para ordenar la inclusión indefectible de una partida en el presupuesto de gastos, ni para disponer directamente o realizar traslados presupuestales para arbitrar los recursos decretados a través de una ley previa.

Por su parte el Procurador General de la nación (e), considera que el genuino sentido de los preceptos impugnados no es otro que el de crear un gasto público, cuya efectividad depende de su agregación a la ley anual del presupuesto, previa incorporación al proyecto respectivo por parte del Gobierno Nacional. A su juicio, dado que el Congreso tiene plena iniciativa en materia de gasto público, y que no puede realizarse una erogación con cargo al Tesoro que no haya sido previamente decretada por el Congreso (C.P. art. 345), las normas objetadas en nada pugnan con la Constitución, pues se limitan a decretar un gasto. Añade por último, que las disposiciones estudiadas se adecuan a las estrategias sociales previstas en el Plan nacional de Desarrollo e Inversiones (Ley 188 de 1995), particularmente a lo dispuesto en el artículo 11 de la parte general y el numeral 14-2 del artículo 20 de la parte especial.

6. Lo primero que debe resolver la Corte es si en el artículo 2 objetado se consagra, como lo señala el Gobierno, un mandato imperativo dirigido al ejecutivo, o si, por el contrario, se trata de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente para la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto.

Dice textualmente el primer inciso de la norma estudiada:

“ARTICULO SEGUNDO: Para que ésta fecha no pase desapercibida y dando cumplimiento a los artículos 334. 341 inciso final 345 y 346 de la Constitución Nacional aprópiase dentro presupuesto la suma de Once Mil Millones de Pesos (\$11´000.000.000.oo) para ejecutar las obras que a continuación se describen: (...)” ( negrillas fuera del texto original).

El verbo rector de la disposición estudiada remite no a la acción de decretar el gasto, sino a la de apropiar los recursos en el presupuesto de gastos. En tales condiciones surge la duda sobre el significado deóntico de la citada disposición. Si su objetivo se contrae a decretar un gasto, resulta claro que la norma contiene una habilitación para que el gobierno lo pueda incluir en la ley de presupuesto. Sin embargo, si se trata de ordenar la inclusión de la partida respectiva en el presupuesto de gastos, la norma establecería un mandato u obligación en cabeza del gobierno, que a la luz de la Constitución Política sería inaceptable.

No obstante, la confusión que plantea la expresión “aprópiase”, se resuelve apelando al sentido global del proyecto de ley y, especialmente, a lo dispuesto en el artículo 3 del mismo. En efecto, en la mencionada norma se señala:

ARTICULO TERCERO: El Gobierno Nacional, queda autorizado para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias, hacer los traslados presupuestales requeridos para el cumplimiento de la presente Ley.

De la disposición transcrita resulta claro que la intención del legislador no era la de disponer traslados presupuestales para arbitrar los recursos de que trata la norma estudiada y, por consiguiente, obligar al ejecutivo a realizar las erogaciones correspondientes con cargo al tesoro público. Simplemente, se buscaba habilitar al Gobierno nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias, que no es otra cosa que autorizarlo, en los términos del artículo 346 de la Carta, para incluir el respectivo gasto en el proyecto de la ley de presupuesto.

En consecuencia, la Corte entiende que la norma estudiada no hace otra cosa que decretar un gasto público que, en los términos de la Constitución y la ley, podrá ser incluido en el presupuesto de gastos. En este sentido, la expresión “aprópiase” debe ser entendida en el único sentido constitucionalmente legítimo, como la habilitación para que el ejecutivo incluya el gasto en el respectivo proyecto de la ley de presupuesto.

Si este error de técnica legislativa fuera valorado como la voluntad unívoca del congreso de ordenar, a través de una ley, la inclusión perentoria de un gasto en la ley de apropiaciones, tendría que ser declarado inexecutable, pues como lo ha reiterado esta Corporación, las competencias en materia de gasto público están distribuidas de manera tal que sólo el Gobierno puede definir el contenido del proyecto de presupuesto que deberá ser presentado

al congreso, sin perjuicio de que a su turno, el órgano ejecutivo deba sujetarse a las disposiciones constitucionales pertinentes.

Respecto a las facultades del Congreso y el Gobierno en materia de gasto público, y más específicamente frente a la disposición contenida en el artículo 18 de la Ley 179 de 1994, esta Corte indicó:

“(2) El presupuesto estima los ingresos fiscales y autoriza los gastos, no los crea. Las partidas de gasto que se incorporan en el presupuesto corresponden a los gastos públicos decretados por el Congreso en virtud de leyes anteriores a la que lo adopta. En la ley de apropiaciones se “fijan” los gastos de la administración (C.P. art. 150-11), con base en las leyes precedentes que los han decretado.

No se discute que respecto de la ley de presupuesto, la Constitución reserva al Gobierno la iniciativa exclusiva para presentarla (C.P. art. 154) y la atribución de aceptar o rehusar modificaciones a sus propuestas de gastos y a su estimativo de rentas (C.P. arts. 349 y 351).

(...)

En realidad, analizadas en detalle las excepciones (en materia de iniciativa del congreso consagradas en el artículo 154 de la C.P), ninguna de éstas se traduce en prohibición general para que el Congreso pueda por su propia iniciativa dictar leyes que tengan la virtualidad de generar gasto público, lo cual, de otra parte, sólo será efectivo cuando y en la medida en que se incorpore la respectiva partida en la ley de presupuesto. No obstante, la Corte subraya que las leyes que decreten gasto público, no pueden por sí mismas ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos. Tampoco, en concepto de esta Corte, sin que se hubiere incorporado la partida necesaria en la Ley de Presupuesto, se podría pretender, en desarrollo del artículo 87 de la C.P., exigir el cumplimiento material de la ley aprobada por el Congreso que comporte gasto público” (Sentencia Corte Constitucional C-490 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

7. Por último, resta señalar que las normas contenidas en el proyecto de ley objetado no vulneran la prioridad que, por expreso mandato constitucional, debe ostentar la llamada ley del plan, respecto de las otras leyes (C.P. art. 341).

La norma legal que decreta un gasto público no tiene eficacia mayor que la de constituir un título jurídico suficiente - en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta -, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto, y, por lo tanto, hasta que esto último no ocurra y se defina el monto exacto del recurso arbitrado y su fin, no puede evaluarse, con certeza, su relación con las disposiciones de la ley del plan.

Adicionalmente, coincide la Corte con la apreciación del señor Procurador, en el sentido de que las disposiciones objetadas son, en principio, congruentes con lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones, y, especialmente, en el artículo 11 de la parte general y en los numerales 1-2-1, 1-2-3, 1-4-2, y 8, del artículo 20 de su parte especial.

Ciertamente, en las citadas disposiciones se consagra como una de las principales

estrategias “para la formación del nuevo ciudadano”, el fomento de la educación superior (art. 11-1). Igualmente, dentro de la descripción de los principales Programas y Subprogramas que el Gobierno Nacional espera ejecutar en la vigencia del Plan -1995-1998- (art. 20), se encuentran las acciones dirigidas a fomentar la cultura y la investigación (1-2-1), al estímulo del deporte (1-2-3), al fortalecimiento institucional de las entidades públicas de educación superior y a permitir el mejoramiento de las condiciones para la docencia y la investigación científica y tecnológica (1-4-2), entre otras.

No obstante, a pesar de que los planes de que trata el artículo 2 objetado no encontraran acogida en la parte especial del Plan Nacional de Desarrollo e Inversión, advierte la Corte que los proyectos allí contemplados no son exclusivos ni excluyentes y, por lo tanto, la elaboración de la ley del plan no significa la total clausura de otros proyectos, siempre, desde luego, que los “principales” no sufran menoscabo o que se diluya su prioridad.

En efecto, el artículo 339 de la Carta es claro al indicar que el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones debe contener una parte general y una parte especial o plan de inversiones, en el cual deben figurar “ los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional”. En consecuencia no puede afirmarse que la parte especial debe incluir la totalidad de los proyectos de inversión que podrá acometer el gobierno durante el término de vigencia del respectivo plan.

En consecuencia, la Corte considera que la segunda objeción presidencial contra el artículo 2 del proyecto de Ley N° 162/94 Senado - 186/95 Cámara es infundada.

### Tercera Objeción

#### Estudio particular del proyecto 6 del artículo 2 objetado

8. Considera el Gobierno que el Proyecto N° 6, contenido en el artículo 2 objetado, con un valor de quinientos millones de pesos, establece un gasto de funcionamiento, el cual, según lo dispuesto por el artículo 18 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Ley 179 de 1994), sólo puede ser decretado a iniciativa del Gobierno.

Al respecto, el informe de la comisión accidental, antes citado, afirma que el proyecto recibió el aval del Ministro de Hacienda y Crédito Público. Sin embargo, en el expediente legislativo no existe prueba alguna del referido consentimiento. Por su parte, el Procurador considera que del artículo 345 de la Carta se deriva el reconocimiento de la iniciativa del Congreso y sus miembros en materia de gasto público, con independencia de la naturaleza del mismo.

9. Como lo señaló la sentencia C- 490 de 1994 de esta Corporación, el principio general que rige la competencia del Congreso y de sus miembros en materia de iniciativa legislativa no es otro que el de la libertad. En efecto, el principio democrático (C.P. art. 1), la soberanía popular (C.P. art. 3), la participación ciudadana en el ejercicio del poder político (C.P. art. 40), la cláusula general de competencia (C.P. art. 150), y especialmente, la regla general establecida en el artículo 154 de la Carta que consagra el principio de la libre iniciativa, permite concluir que, con excepción de las específicas materias reservadas por la propia Constitución, la directriz general, aplicable a la iniciativa legislativa de los miembros del congreso, es la de la plena libertad.

Al respecto, la sentencia C- 490 de 1994, antes citada, precisó:

“(3) El principio general predicable del Congreso y de sus miembros en materia de iniciativa legislativa no puede ser otro que el de la libertad. A voces del artículo 154 de la C.P.: “Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 146, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución”.

Por vía excepcional, la Constitución, en el artículo citado, reserva a la iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150, así como aquellas que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Salvo el caso de las específicas materias de que pueden ocuparse las leyes mencionadas, no se descubre en la Constitución una interdicción general aplicable a la iniciativa de los miembros del Congreso para presentar proyectos de ley que comporten gasto público”.

10. Las materias que de manera excepcional están reservadas a la iniciativa del Gobierno, se encuentran expresamente consagradas en el mismo artículo 154 de la Carta y se refieren exclusivamente al Plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas (C.P. art. 150-3); a la estructura de la administración nacional (C.P. art. 150-7); a las autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos (C.P. art. 150-9 ); al presupuesto general de la Nación (C.P. art. 150-11); al Banco de la República y su Junta Directiva (C.P. art. 150-22); a las normas generales sobre crédito público, comercio exterior y régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, miembros del Congreso y de la Fuerza Pública (C.P. art. 150-19, literales a), b) y e) ); a la participación en las rentas nacionales o transferencias de las mismas (C.P. art. 154); a los aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales (C.P. art. 154); a las exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (C.P. art. 154).

Como lo ha señalado esta Corporación, las excepciones que establece la Constitución y que son de interpretación restrictiva, no pueden ser ampliadas a través de normas jurídicas de inferior jerarquía, menos aún si ellas limitan, como en el caso concreto, el despliegue del principio democrático de la libre iniciativa, consagrado como regla general en el primer inciso del artículo 154.

11. Las leyes que decretan gasto público - de funcionamiento o de inversión - no se encuentran constitucionalmente atadas a la iniciativa gubernamental y, por lo tanto, no resulta legítimo restringir la facultad del Congreso y de sus miembros, de proponer proyectos sobre las referidas materias, con la obvia salvedad de que la iniciativa de su inclusión en el proyecto de presupuesto corresponde exclusiva y discrecionalmente al Gobierno.

En conclusión, a la luz del texto constitucional, resulta infundada la tercera objeción planteada por el Gobierno al artículo 2 del proyecto de ley examinado.

DECISION

Con fundamento en las consideraciones que anteceden, la Corte Constitucional de la República de Colombia, oído el concepto del Procurador General de la Nación,

## R E S U E L V E

1) Declarar INFUNDADAS las objeciones presidenciales respecto del artículo 2 del Proyecto de Ley N° 162/94 Senado - 186/95 Cámara "Por medio de la cual la Nación se asocia a los cincuenta años de la fundación de la Universidad del Valle y se dictan otras disposiciones", bajo el entendido de que el mencionado proyecto se limita a decretar un gasto público.

2) Dese aplicación a lo previsto en el artículo 167 de la Constitución.

Notifíquese, Cópiese, comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

JULIO CESAR ORTIZ GUTIÉRREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Corte Constitucional. Sala Cuarta de Revisión. Sentencia T-411 del 17 de junio de 1992.