

C-380-19

Sentencia C-380/19

Expediente: OG-163

Objeciones presidenciales al Proyecto de Ley 058 de 2016 Cámara - 128 de 2017 Senado, «por la cual se transforma la Universidad de La Guajira en ente autónomo del orden nacional y se dictan otras disposiciones».

Magistrada Sustanciadora:

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá D.C., veintiuno (21) de agosto dos mil diecinueve (2019).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y de conformidad con el procedimiento establecido en los Decretos 2067 de 1991 y 121 de 2017, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

Respecto de las objeciones gubernamentales por inconstitucionalidad formuladas contra el Proyecto de Ley 058 de 2016 Cámara - 128 de 2017 Senado, «por la cual se transforma la Universidad de La Guajira en ente autónomo del orden nacional y se dictan otras disposiciones».

I. ANTECEDENTES

1. Registro de las objeciones presidenciales

Mediante oficio recibido por la Secretaría General de esta Corporación el 18 de octubre de 2018, el Secretario General del Senado de la República remitió el proyecto de ley de la referencia, objetado por el Presidente de la República por razones de inconstitucionalidad para que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 167 superior, la Corte decida lo que corresponda.

2. Texto del Proyecto de Ley Objetado

El texto del Proyecto de Ley 058 de 2016 Cámara – 128 de 2017 Senado, objetado por el Gobierno nacional por razones de inconstitucionalidad, es el siguiente:

« LEY N.º. _____

“POR LA CUAL SE TRANSFORMA LA UNIVERSIDAD DE LA GUAJIRA EN ENTE AUTÓNOMO DEL ORDEN NACIONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto transformar la Universidad de La Guajira, creada mediante Decreto número 523 de 1976 como ente autónomo de orden Departamental, en ente autónomo de orden nacional.

ARTÍCULO 2. A partir de la vigencia de la presente ley, la Universidad de La Guajira se transformará en un ente autónomo del orden nacional con personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente, adscrita al Ministerio de Educación Nacional y con domicilio en la ciudad de Riohacha, y podrá constituir sedes en todo el territorio nacional, a través de las cuales podrá ofrecer sus programas.

ARTÍCULO 3. El Gobierno nacional por conducto del Ministerio de Educación y de los organismos de Planeación, incluirá dentro del Presupuesto Nacional las partidas o apropiaciones necesarias para el funcionamiento y dotación de la Universidad de La Guajira, las cuales no podrán ser inferiores a las que en la actualidad le asigna la Nación a la Universidad, más un monto adicional de veinticuatro mil millones de pesos (\$24.000.000.000) o su equivalente en salarios mínimos legales mensuales vigentes.

ARTÍCULO 4. Una vez aprobada la presente Ley, la Nación asumirá el pasivo pensional de la Universidad de La Guajira.

ARTÍCULO 5. Vigencia. Esta Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

El Presidente del Honorable Senado de la República

EFRAÍN CEPEDA SANABRIA

El Secretario General del Honorable Senado de la República

GREGORIO ELJACH PACHECO

El Presidente de la Honorable Cámara de Representantes

RODRIGO LARA RESTREPO

El Secretario General de la Honorable Cámara de Representantes

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO»

3. Objeciones formuladas por el Gobierno nacional

Mediante comunicación del 29 de enero de 2018, radicada el 14 de febrero del mismo año[1], el Secretario General de la Cámara de Representantes remitió para sanción presidencial el proyecto de ley objeto de examen. A su turno, el Presidente de la República, junto con los ministros de Hacienda y Crédito Público y de Educación, al igual que la Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública, formularon objeciones gubernamentales contra la iniciativa, tanto por razones de conveniencia como de constitucionalidad. Esto a través de documento del 21 de febrero de 2018, radicado en el Congreso el día siguiente.

Para sustentar dichas objeciones, se plantearon los argumentos siguientes:

3.1. Violación de la autonomía del ente territorial. El Gobierno nacional sostiene que el proyecto de ley modifica la estructura administrativa del Departamento de La Guajira, al disponer que la Universidad de La Guajira, siendo del orden departamental, se transforme en un ente autónomo del orden nacional. Así, de conformidad con lo expuesto en el escrito de objeciones, en virtud de lo dispuesto en el artículo 150 de la Constitución, la competencia del Legislador para determinar la estructura orgánica de las entidades públicas se restringe materialmente a la administración nacional, atribución que no se puede predicar frente a la administración territorial. Por lo tanto, considera que la determinación sobre la estructura de las entidades territoriales es competencia de la

Asamblea Departamental, en el caso de la administración departamental, y del Concejo, en el caso de la administración municipal.

Por lo anterior, afirma que los artículos 1 y 2 del proyecto de ley, que establecen la transformación de la Universidad de La Guajira en un ente autónomo del orden nacional, presentan un vicio de inconstitucionalidad al contrariar los artículos 1, 150.7, 287, 298 y 300.7 de la Carta Política. Destaca que una de las características especiales de la Constitución colombiana es la descentralización que implica la autonomía de las entidades territoriales. Entonces, a juicio del Gobierno, no resulta aceptable constitucionalmente que el Legislador pretenda modificar la estructura administrativa de una entidad territorial, al transformar un ente autónomo del departamento en un ente del orden nacional.

3.2. Violación de la iniciativa privada del Gobierno nacional para modificar la estructura administrativa nacional. El Gobierno nacional subraya que el artículo 2 del proyecto de ley modifica la estructura de la administración nacional. Lo anterior, asegura el Ejecutivo, es de iniciativa reservada del mismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 154 de la Constitución. De acuerdo con la citada norma, las leyes que guardan relación con la modificación de la estructura de la administración nacional son de iniciativa del Gobierno, sin que el Congreso pueda omitir dicha ritualidad y efectuar modificaciones a esta estructura sin el cumplimiento de dicho requisito, pues de lo contrario se traduce en una transgresión del ordenamiento superior. En este sentido, precisaron que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 154 de la Carta Política, los proyectos de ley que versen sobre la estructura de la administración nacional, incluidos aquellos que suponen la adscripción o la vinculación de una entidad a un determinado ministerio o departamento administrativo, deben ser tramitados por el Congreso cuando sean presentados por el Gobierno nacional.

Ahora bien, en el escrito de objeciones el Gobierno nacional advierte que tanto el Ministerio de Educación Nacional como el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se abstuvieron de emitir un concepto favorable sobre la iniciativa de la referencia, solicitándose en cambio que se procediera a su archivo. Por lo tanto, al no contar con el aval del Gobierno durante el proceso de discusión y aprobación del proyecto, se incurrió en un vicio insubsanable de trámite que conlleva a la inexequibilidad por vulneración del artículo 154 superior.

3.3. Vulneración de la iniciativa privada del gobierno de presentar la ley anual de

presupuesto. El Gobierno señaló que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar el gasto público, lo cierto es que es el Ejecutivo quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación. Indica que esta ha sido la interpretación de la Corte Constitucional en varias providencias, entre las cuales destacó las Sentencias C-490 de 1994, C-1250 de 2001 y C-755 de 2014.

Así, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte, el artículo 154 del ordenamiento superior reserva al Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria, por lo que se entiende que las leyes que decretan gasto son una simple autorización para que tales rubros puedan ser incorporados en una ley de presupuesto, si así lo propone el Gobierno. A su vez, citaron la Sentencia C-755 de 2014, según la cual la Corte determinó que, si a partir de la ley surge de manera clara que el Congreso ordena al Gobierno apropiar recursos en la ley de presupuesto respectiva, dicha disposición será inconstitucional. Finalmente, se refirieron a la Sentencia C-490 de 1994, la cual estableció que «las leyes que decreten gasto público no pueden por sí mismas ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos».

Por lo tanto, a criterio del Gobierno nacional, surge de manera clara e inequívoca que el artículo 3 del proyecto de ley le ordena apropiar recursos en la ley de presupuesto respectiva, con el fin de financiar el funcionamiento de la Universidad de La Guajira, lo que implica su inconstitucionalidad.

3.4. Vulneración del artículo 13 de la Constitución Política. El Gobierno nacional considera que el proyecto de ley es contrario a las reglas uniformes que se aplican a la distribución de los diferentes recursos públicos que se giran a las instituciones de educación superior de carácter oficial, por cuanto (i) se pretenden focalizar los recursos públicos en una sola institución, lo que conduce a la reducción del presupuesto del Estado para las otras instituciones de educación superior oficiales y (ii) sin ninguna consideración presupuestal, pretende fijar el valor de la partida que anualmente debe ser asignada a la Universidad de La Guajira, lo cual es inviable en la medida en la que la financiación de toda entidad pública depende de la disponibilidad de recursos que se tenga en cada vigencia.

Por lo anterior, el Gobierno estima que la iniciativa propuesta establece un mandato de

trato diferenciado a destinatarios cuyas circunstancias son idénticas, toda vez que existen otras instituciones de educación superior oficiales que, al igual que la Universidad de La Guajira, requieren de recursos públicos para su funcionamiento y, por tanto, deberían ser sometidas a una misma legislación que determine la manera en la que dichos recursos deben ser distribuidos.

3.5. Violación al principio de igualdad respecto a la asunción del pasivo pensional por parte de la Nación. Así mismo, el Gobierno Nacional indicó que es violatorio de la Constitución pretender la inaplicación del artículo 131 de la Ley 100 de 1993 para la Universidad de La Guajira, teniendo en cuenta que esta se encuentra cobijada por dicha norma para el pago de sus pasivos pensionales.

De conformidad con la redacción propuesta, el artículo 4 del proyecto de ley dispone que la Nación asuma la totalidad del pasivo pensional de la Universidad de La Guajira, sin tener en cuenta siquiera una concurrencia de esta para el pago de dicho pasivo, más aún teniendo en cuenta que la institución de educación superior es responsable de su pasivo pensional. En su criterio, el proyecto de ley exime, sin justificación constitucional alguna, a la Universidad de La Guajira respecto de su obligación de concurrir en el pago de su pasivo pensional, mientras que las demás universidades oficiales lo están asumiendo, otorgándole a la primera un tratamiento diferencial que no encuentra sustento en la Constitución.

Además, afirma que el proyecto de ley quebranta flagrantemente el principio de solidaridad reconocido constitucionalmente, al establecer que el pasivo pensional de la Universidad de La Guajira fuese asumido en su totalidad por la Nación y no tuviese en cuenta la concurrencia tripartita de la Nación, el departamento y la universidad en el pago de dicho pasivo, como lo exige la ley. Por lo anterior, solicitan a la Corte Constitucional declarar la inconstitucionalidad del proyecto de ley.

4. Insistencia del Congreso de la República

Recibido el escrito de objeciones, la presidencia del Senado de la República designó al Senador Juan Samy Merheg Marún; y la presidencia de la Cámara nombró a los Representantes, Alfredo Deluque Zuleta, Antenor Durán Carrillo y Álvaro Gustavo Rosado, pertenecientes a esta corporación legislativa, para la preparación del informe sobre las objeciones gubernamentales al Proyecto de Ley 058 de 2016 Cámara - 128 de 2017

Senado, «por la cual se transforma la Universidad de La Guajira en ente autónomo del orden nacional y se dictan otras disposiciones».

En el informe, los congresistas acogieron la objeción frente al artículo 4 del proyecto de ley, relativo a la asunción por parte de la Nación del pasivo pensional de la Universidad de La Guajira, y rechazaron las demás, por lo que solicitaron a las plenarias de ambas cámaras no acogerlas y aprobar el informe de objeciones. Así, los congresistas replicaron las objeciones gubernamentales e impugnaciones presidenciales en los siguientes términos:

4.1. Frente a la supuesta violación por parte del proyecto de ley de los artículos 1°, 150.1, 287, 289 y 300.7 de la Constitución Política, la Comisión Accidental afirma que en la primera objeción presentada, el Gobierno confunde la naturaleza del ente universitario en cuestión, pues ignora que el artículo 57 de la Ley 30 de 1992 otorga a las universidades oficiales en el país la calidad de entes autónomos con régimen especial. En este sentido, la Ley «no las incluye administrativamente a los entes territoriales en los que se encuentran, sino que les da una condición de autónomas y especiales»[2].

Los congresistas explican que la Universidad de La Guajira no pertenece ni forma parte de la estructura administrativa del Departamento de La Guajira. Así, afirman que con la transformación que se pretende a través del proyecto de ley no se desconoce dicha estructura administrativa.

Además, sostienen que los artículos 300.7 y 313.6 de la Constitución establecen las facultades que tienen las asambleas departamentales y los concejos municipales para determinar la estructura de los entes territoriales de sus jurisdicciones. Sin embargo, consideran que dicha norma no regula el presente caso, pues la nacionalización de la Universidad de La Guajira solo tendría un impacto en el origen de los recursos destinados para su financiación.

4.2. Con respecto a la objeción relacionada con la violación del artículo 154 de la Constitución, los miembros de la Comisión Accidental aseguran que la normativa propuesta no desconoce la iniciativa legislativa privativa del Gobierno nacional, pues el proyecto de ley no modifica la estructura de la administración nacional, en la medida en la que la Universidad de La Guajira no pertenece a un ente territorial. Por lo tanto, puntualizan que el Gobierno nacional desconoció que los órganos autónomos del Estado no forman parte de la

Rama Ejecutiva. Lo anterior en virtud del artículo 113 constitucional, el cual determina que en el Estado existen órganos distintos a los que integran las ramas del poder público, que son autónomos e independientes, y que fueron creados para el cumplimiento de las demás funciones del Estado, tales como las universidades públicas, previstas en el artículo 69 de la Constitución.

4.3. En relación con la objeción por vulneración a la iniciativa privativa del Gobierno de presentar la ley anual de presupuesto estatuida en los artículos 154 y 346 de la Constitución, los congresistas consideran que la misma es infundada, pues en su criterio, la Corte Constitucional ha sostenido de manera reiterada y sistemática que el Congreso puede decretar gasto público, de conformidad con el principio de libertad de configuración legislativa. Así mismo, aseguran que la Constitución establece, como principio general, la iniciativa del Congreso para legislar sobre cualquier tema.

Por su parte, sostienen que el artículo 3 del proyecto de ley no contiene un mandato imperativo dirigido al Ejecutivo para que incorpore en el presupuesto los gastos allí establecidos, sino que representa la autorización de parte del Congreso para que, a través del Ministerio de Educación y de los organismos de planeación, el Gobierno nacional pueda incorporar las partidas o apropiaciones necesarias para el funcionamiento de la Universidad de La Guajira en el Presupuesto General de la Nación. Entonces, consideran que la Carta Política no establece que se requiera de la iniciativa gubernamental para todas las leyes que decretan gasto. A su vez, expresan que el requisito establecido en el artículo 154 superior requiere que haya iniciativa gubernamental única y exclusivamente en el proceso de creación de la ley de apropiaciones.

4.4. Respecto de la presunta vulneración del principio de igualdad, los congresistas sostienen que este también implica que las autoridades puedan utilizar medidas de acción afirmativa que beneficien a las personas que se encuentren en especiales condiciones de vulnerabilidad. Así, el proyecto de ley de la referencia representa un mayor compromiso con la Universidad de La Guajira, con el propósito de generar acciones afirmativas que contrarresten el enorme rezago social y económico de dicho Departamento. Lo anterior, para el desarrollo de la población perteneciente a la etnia Wayúu, a través del fortalecimiento de las estrategias para la creación de programas académicos que sean atractivos y necesarios para esta población.

4.5. En lo que respecta a la vulneración del artículo 13 de la Constitución, por cuanto el proyecto de ley exime a la Universidad de La Guajira del pago de los pasivos pensionales, los miembros de la Comisión Accidental acogen tales objeciones bajo los argumentos esbozados por el Gobierno, por lo cual proponen a las cámaras eliminar el artículo 4 de dicho proyecto.

En conclusión, los miembros de la Comisión Accidental proponen ante las plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes la aprobación del informe, teniendo en cuenta que solo se encontraron fundadas las objeciones frente al artículo 4 del proyecto de ley, razón por la cual se eliminó dicha disposición del proyecto. A su vez, consideraron infundadas las demás objeciones presentadas por el Gobierno nacional, insistiéndose entonces en la aprobación del proyecto de ley, salvo el artículo mencionado.

5. Trámite ante la Corte Constitucional

Para efectos de hacer efectiva la intervención ciudadana, mediante Auto del 29 de octubre de 2018, se ordenó fijar en lista el presente proceso por el término de tres días, conforme a lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2067 de 1991. En cumplimiento de lo anterior, la Secretaría General lo fijó en lista el 31 de octubre del mismo año.

En la citada providencia se ordenó oficiar a los secretarios generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, a efectos de que remitieran las certificaciones y gacetas del Congreso relativas al trámite de discusión y aprobación de las objeciones gubernamentales.

Dentro del término de fijación no se recibieron intervenciones, conforme la comunicación remitida por la Secretaría General de la Corte el 6 de noviembre de 2018. Así mismo, se recibió respuesta por parte de la Cámara de Representantes, la cual remitió la información solicitada. En el caso del Senado de la República, el envío fue parcial, pues si bien se adjuntó la certificación sobre el trámite, no fueron identificadas y acompañadas las gacetas correspondientes.

Ante esta situación, la Sala Plena adoptó el Auto 742 del 14 de noviembre de 2018, en el cual se abstuvo de decidir sobre el asunto de la referencia, hasta tanto no fuese recibida la

totalidad del material probatorio. Como resultado de este proveído, a través de oficios del 19 y el 23 de noviembre de 2018, el Secretario General del Senado remitió, en medio magnético, las gacetas requeridas por la Corte.

Una vez recopilada la información mencionada, la Corte evidenció en el Auto 797 del 5 de diciembre de 2018 la existencia de un vicio de procedimiento subsanable dentro del trámite legislativo de las objeciones gubernamentales, consistente en la omisión del requisito de votación nominal y pública del informe respectivo por parte de la plenaria del Senado de la República. En consecuencia, la Sala ordenó devolver a esa corporación el expediente legislativo, con el fin de que subsanara el vicio mencionado dentro de los 30 días hábiles siguientes, contados a partir de la notificación de la decisión y con la advertencia de que el plazo se contabilizaría durante las sesiones ordinarias del Congreso. De la misma manera, se señaló que una vez el vicio fuese subsanado, el presidente del Congreso debía remitir el expediente a la Corte, con el propósito de decidir sobre las objeciones de inconstitucionalidad propuestas.

En cumplimiento de lo dispuesto por la Corte y mediante comunicación del 1 de abril de 2019, el Secretario General del Senado expresó que el vicio había sido subsanado, para lo cual remitió el expediente legislativo. Con todo, revisada la documentación respectiva, se encontró que no fueron aportadas las gacetas del Congreso que dieran cuenta del trámite de subsanación. Por esa razón, a través del Auto 192 del 10 de abril de 2019, la Sala Plena se abstuvo de decidir hasta tanto fuesen enviadas dichas gacetas. Adicionalmente, solicitó al Secretario General del Senado que profiriera certificación sobre el quórum deliberatorio y decisorio, así como las mayorías con las que contó la aprobación del informe de objeciones gubernamentales, verificado en la sesión plenaria del 27 de marzo de 2019, en la cual tuvo lugar la votación nominal ordenada por la Corte. Ante la falta de respuesta por parte del Senado de la República, dicha solicitud fue nuevamente requerida mediante Auto del 17 de julio de 2019.

A través de escrito radicado en la Corte el 1 de agosto de 2019, el Secretario General del Senado remitió las gacetas correspondientes, las cuales serán analizadas en apartado posterior de esta sentencia. Por ende, mediante Auto del 13 de agosto de 2019, y habiéndose comprobado que obraban en el expediente las pruebas necesarias para decidir, se ordenó continuar con el trámite del asunto de la referencia.

II. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

1. Respecto de la objeción por desconocimiento de las competencias de las entidades territoriales y del Gobierno nacional, derivada de la supuesta modificación de la estructura de la administración nacional, el Ministerio Público considera que tal modificación no tiene lugar, porque las universidades estatales son órganos autónomos e independientes, conforme lo estipula el artículo 69 de la Constitución. De esta forma, es erróneo adscribirlos a la administración, bien sea esta de carácter central o descentralizado. Para sustentar este aserto, pone de presente las consideraciones efectuadas por la Corte en la Sentencia C-1019 de 2012. Refuerza esta argumentación con lo previsto en el artículo 40 de la Ley 489 de 1998 y el artículo 57 de la Ley 30 de 1992, normas que coinciden en identificar a las universidades públicas como entes autónomos y sujetos a un régimen especial.

Con base en esta comprobación, el Procurador General sostiene que no es posible considerar que se esté ante una afectación de la autonomía de las entidades territoriales, ni tampoco ante una modificación de la estructura de la administración nacional, puesto que la Universidad de La Guajira es un órgano independiente, que no forma parte de la Rama Ejecutiva, como tampoco del Departamento de La Guajira. En ese sentido, la adscripción que hace el artículo 1 del proyecto de ley es una expresión de la competencia del Legislador ordinario, sin que se requiera aval gubernamental, así como tampoco desconoce las competencias que la Constitución reconoce a las entidades territoriales.

Esta conclusión opera incluso respecto de la vinculación que se hace al Ministerio de Educación Nacional, pues esa previsión no hace nada distinto que reiterar lo señalado en el artículo 57 de la Ley 30 de 1992, norma que también vincula a las entidades territoriales con el Ministerio de Educación, sin que la misma implique su adscripción a la Rama Ejecutiva. Esto conforme lo explicado por la Corte en la sentencia antes mencionada.

2. En cuanto a la objeción fundada en la presunta infracción de la reserva de iniciativa gubernamental para la inclusión de partidas en el Presupuesto General de la Nación, la Vista Fiscal afirma que no tiene lugar, puesto que la norma analizada es apenas una autorización de gasto público, más no un componente de la ley de apropiaciones. Por ende, el precepto es una autorización de gasto público, que operará como título jurídico para la inclusión de la partida correspondiente en el proyecto de ley de presupuesto que formule el Gobierno ante

el Congreso.

Para sustentar esta premisa, el Procurador General se apoya en la jurisprudencia de la Corte, que en su criterio lleva a concluir que si bien existe reserva de iniciativa gubernamental a la inclusión de gastos en el presupuesto general, «ello no se traduce en una limitación a la iniciativa del Congreso respecto de todas las leyes que puedan llegar a representar un gasto, pues el requisito constitucional de la iniciativa legislativa gubernamental es aplicable únicamente al proceso de creación de la ley de apropiaciones»[3].

3. Por último, en lo relativo a la objeción por la presunta vulneración del principio de igualdad, el Ministerio Público compartió el argumento planteado tanto en el informe de objeciones como en la misma exposición de motivos, en el sentido de que el proyecto de ley, lejos que constituir un tratamiento discriminatorio contra otras universidades públicas, en realidad se dirige a conformar una acción afirmativa a favor de una comunidad con profundas necesidades, como los integrantes de la etnia Wayúu.

Al respecto, destaca que el Departamento de La Guajira se encuentra en evidentes dificultades económicas, lo cual exige del apoyo del presupuesto nacional. Así mismo, el desarrollo de la región exige la formación de profesionales en diversas áreas, para lo cual tiene todo sentido un apoyo particular y específico a la educación universitaria pública.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

Conforme a lo dispuesto por los artículos 167, inciso 4 y 241, numeral 8 de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de las normas objetadas por el Gobierno nacional e insistidas por las cámaras legislativas, como sucede en el presente caso y de acuerdo con el trámite legislativo que se explica a continuación:

2. El trámite de las objeciones gubernamentales y su constitucionalidad

2.1 Mediante oficio del 29 de enero de 2018[4], recibido el 14 de febrero del mismo año, el Secretario General de la Cámara de Representantes envió al Presidente de la República

para su sanción el Proyecto de Ley 058 de 2016 Cámara - 128 de 2017 Senado, «por el cual se transforma la Universidad de La Guajira en ente autónomo del orden nacional y se dictan otras disposiciones».

2.2 Sin sanción presidencial y a través de documento radicado el 22 de febrero de 2018[5], esto es, dentro del término previsto en el artículo 166 de la Constitución, el Presidente de la República, junto con los ministros de Hacienda y Crédito Público, y Educación, al igual que la directora del Departamento Administrativo de la Función Pública, devolvió el proyecto de ley al Congreso con objeciones gubernamentales, tanto de inconstitucionalidad como de inconveniencia.

2.3 El Presidente de la Cámara de Representantes designó a los congresistas Alfredo Deluque Zuleta, Antenor Durán Carrillo y Álvaro Gustavo Rosado para que integraran la comisión accidental y elaboraran el informe de respuesta a las objeciones gubernamentales. Idéntica función fue encomendada por el Presidente del Senado al congresista Juan Samy Merheg Marún. En consecuencia, los mencionados representantes y senador pusieron a consideración de las cámaras legislativas el informe en el que rechazan la mayoría de las objeciones propuestas y, en su lugar, insisten en la sanción presidencial del proyecto de ley. Esto con excepción del artículo 4 de la iniciativa, respecto del cual el informe propuso aceptar las objeciones y, en consecuencia, retirar del proyecto dicha disposición.

2.4 En lo que respecta a la Cámara de Representantes, el informe de objeciones fue publicado en la Gaceta del Congreso n.º 64 del 23 de febrero de 2018[6]. Así mismo, el informe de la comisión accidental fue publicado en la Gaceta del Congreso n.º 395 del 8 de junio de 2018[7]. La discusión y votación del informe de objeciones fue anunciada en la sesión plenaria del 12 de junio de 2018, cuya Acta n.º 292 está contenida en la Gaceta del Congreso n.º 700 del 14 de septiembre de 2018[8].

El informe de objeciones fue discutido y aprobado en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes del 13 de junio de 2018, cuya Acta n.º 293 fue publicada en la Gaceta del Congreso n.º 737 del 20 de septiembre de 2018. Verificada esa acta, la Sala encuentra que el informe fue votado de manera nominal y pública. En ese sentido, en la plenaria intervinieron los Representantes que integraron la comisión accidental y, a continuación, se llevó a cabo la votación[9].

2.5 Respecto del trámite en el Senado de la República, el informe preparado por la comisión accidental fue publicado en la Gaceta del Congreso n.º 434 del 18 de junio de 2018[10]. A su turno, la discusión y aprobación del informe mencionado fueron anunciadas en la sesión plenaria del 18 de junio de 2018, cuya Acta n.º 69 fue publicada en la Gaceta del Congreso n.º 962 del 9 de noviembre de 2018[11]. De la misma manera, terminada la plenaria se expresó que «la Presidencia levanta la sesión y convoca para el próximo miércoles 19 de junio de 2018, a las 9:00 a.m.»[12].

La aprobación del informe de objeciones tuvo lugar en la sesión plenaria del 19 de junio de 2018, documentada en el Acta n.º 70 y publicada en la Gaceta del Congreso n.º 963 del 9 de noviembre de 2018. En la Gaceta se observa que, luego de la única intervención del senador integrante de la comisión accidental, se procedió a la votación del informe, la cual fue de naturaleza ordinaria[13].

2.6 Como se explicó en los antecedentes de este fallo, mediante Auto 797 del 5 de diciembre de 2018, la Sala advirtió la existencia de un vicio subsanable en el trámite de aprobación del informe de objeciones en la plenaria de la Cámara de Representantes. Con base en la información suministrada a la Corte, se encuentra que, en virtud del trámite dirigido a subsanar el vicio detectado, el anuncio de la aprobación del informe de ponencia fue nuevamente realizado en la sesión plenaria del 26 de marzo de 2019, según da cuenta el Acta n.º 43 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso n.º 583 del 21 de junio de 2019[14].

Al finalizar la sesión, la misma fue levantada por la presidencia, convocándose «para el miércoles 27 de marzo de 2019, a las 3:00 p.m.»[15].

De igual manera, la votación en la plenaria del Senado fue nuevamente realizada, esta vez de forma nominal y pública y durante la sesión del 27 de marzo de 2019, documentada en el Acta n.º 44 de la misma fecha, la cual fue publicada en la Gaceta 584 del 21 de junio de 2019[16].

2.7 A partir del análisis del procedimiento Legislativo, la Corte advierte que se cumplieron con los presupuestos constitucionales que exigen la Constitución y la ley.

En efecto, el escrito de objeciones formulado por el Gobierno nacional fue presentado

dentro de los seis días de que trata el artículo 166 de la Constitución para la devolución de los proyectos que no consten de más de veinte artículos, plazo que la jurisprudencia constitucional estipula que debe contabilizarse en días hábiles[17].

2.8 Del mismo modo, el informe de objeciones fue publicado oportunamente, esto es, antes de su discusión y votación en las plenarias de Cámara y Senado, conforme se evidencia en el siguiente cuadro:

Fecha de publicación del informe

Plenaria

Cámara: 8 de junio de 2018

Senado: 18 de junio de 2018

Cámara: 13 de junio de 2018

Senado: 27 de marzo de 2019 (subsanción del trámite).

En lo que respecta a los anuncios, la Corte advierte que los mismos fueron realizados en la sesión inmediatamente anterior a las plenarias correspondientes y para una fecha determinada, en la que efectivamente se aprobó el informe de objeciones. Esto en lo que tiene que ver con el procedimiento original y con el trámite para subsanar en el Senado de la República. De esta manera se dio cabal cumplimiento a lo previsto en el inciso final del artículo 160 de la Constitución.

2.9 Ahora bien, frente a las exigencias constitucionales sobre quórum, mayorías y votación, la Sala evidencia que estos requisitos fueron debidamente cumplidos en el caso de la plenaria de la Cámara de Representantes. Así, al momento de la votación existía quórum decisorio, merced de la comprobación del voto de 86 representantes, de los cuales 84 estuvieron de acuerdo con el informe de objeciones. Por ende, el informe fue aprobado integrándose el mencionado quórum y bajo la regla general y prevalente de votación nominal y pública, prevista en el artículo 133 de la Constitución, norma que dispone que el

voto de los miembros de las corporaciones públicas «será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley».

Para el caso de la plenaria del Senado de la República, de la lectura del acta de plenaria se evidencia que al momento de la votación existía quórum decisorio, integrado por 67 senadores. De la misma manera, el informe de objeciones fue votado de manera nominal por los mismos 67 congresistas, que constituyen mayoría absoluta, cumpliéndose con ello el requerimiento constitucional de que trata el artículo 167 superior.

De la misma manera, se encuentra que las votaciones mencionadas estuvieron precedidas del anuncio previo de la discusión y aprobación del informe de objeciones gubernamentales, el cual fue realizado en la sesión anterior a aquella en la que se verificó dicha votación. Así mismo, el anuncio previo se realizó para una fecha determinable y con identificación suficiente acerca del informe objeto del mismo. Por ende, se cumplió con la condición prevista en el artículo 160 superior y conforme con el estándar que para el efecto prevé la jurisprudencia constitucional[18].

2.10 Con base en las consideraciones expuestas, la Corte concluye que el Gobierno formuló objeciones por inconstitucionalidad bajo el cumplimiento de los requisitos previstos en la Carta Política, en particular el de oportunidad de que trata el artículo 166 de la Constitución. De la misma manera, las cámaras aprobaron el informe de objeciones que insistió en la sanción presidencial del proyecto de ley, con excepción del artículo 4° de la iniciativa. Dicho trámite, a su turno, cumplió con los requisitos de publicidad, anuncio previo, discusión y aprobación que plantean las normas constitucionales y orgánicas para ese tipo de trámite.

En consecuencia, la Sala evidencia que el Congreso insistió en la sanción del proyecto de ley, con excepción del artículo 4. Por ende, al tratarse de objeciones por inconstitucionalidad, corresponde a la Sala decidir sobre el asunto y respecto de los demás artículos objetados.

3. Problemas jurídicos

3.1 De acuerdo con el texto de las objeciones gubernamentales formuladas y el informe de insistencia aprobado por el Congreso de la República, le corresponde a la Corte resolver los

siguientes problemas jurídicos:

(i) ¿Los artículos 1 y 2 del proyecto de ley de la referencia, en cuanto expresan la decisión del Legislador de transformar la Universidad de La Guajira –ente autónomo del orden departamental, creado por un decreto expedido por el Gobernador, previa autorización de la Asamblea Departamental– en un ente autónomo del orden nacional, vulneran el principio de autonomía territorial?

(ii) ¿El artículo 3 del Proyecto de Ley 058 de 2016 Cámara – 128 de 2017 Senado, en la medida en que dispone que el Gobierno incluya en el Presupuesto Nacional partidas concretas y específicas para el funcionamiento y dotación de la Universidad de La Guajira, desconoce la reserva de iniciativa gubernamental en materia presupuestal, así como los límites del Congreso de la República para decretar gasto público?

(iii) ¿El proyecto de ley vulnera el derecho a la igualdad de las demás instituciones públicas de educación superior, al asignar recursos públicos de manera particular y concreta a la Universidad de La Guajira?

3.2 Para resolver estas preguntas, la Sala Plena analizará cada asunto en el orden propuesto. Con esta finalidad, en primer lugar, reiterará la jurisprudencia constitucional que desarrolla el contenido y el alcance del principio de la autonomía de las entidades territoriales, al tiempo que se referirá al ejercicio de la competencia para modificar la naturaleza jurídica de instituciones de educación superior del orden territorial. En segundo lugar, analizará el precedente sobre la facultad del Congreso para decretar gasto público y la reserva de iniciativa gubernamental en materia presupuestal. Por último, y solo en caso de que las objeciones dirigidas contra los artículos 1, 2 y 3 del Proyecto de Ley 058 de 2016 Cámara – 128 de 2017 Senado no prosperen, la Corte atenderá el tercer problema jurídico con fundamento en la jurisprudencia pertinente.

4. Contenido y alcance de la autonomía de las entidades territoriales. Ejercicio de la competencia para modificar la naturaleza jurídica de instituciones de educación superior del orden territorial

4.1 En virtud de lo dispuesto en los artículos 1 y 287 de la Constitución, Colombia es un Estado unitario que garantiza la descentralización y la autonomía de las entidades

territoriales para la gestión de sus intereses. Este diseño constitucional implica la necesidad de armonizar de manera permanente los principios de unidad y de autonomía territorial. De acuerdo con la estructura de la organización territorial establecida por la Carta, la conciliación de los principios anotados corresponde al Legislador[19], mediante la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales y la determinación de un sistema de «limitaciones recíprocas».

4.1.1 En efecto, en los términos de la Corte[20], la autonomía se encuentra limitada por el principio de centralización política, el cual se traduce, entre otros elementos, en (i) la subordinación del ejercicio de las competencias territoriales a la ley[21], (ii) la asignación de competencias a la Nación para la definición de políticas que tengan aplicación en todo el territorio nacional, (iii) la posibilidad de intervenciones excepcionales en asuntos que ordinariamente son del resorte de las entidades territoriales –cuando las circunstancias así lo ameritan o exista un interés nacional de relevancia superior–[22], y (iv) en una administración de justicia común.

Por tanto, «si bien la autonomía territorial puede estar regulada en cierto margen por la ley, que podrá establecer las condiciones básicas de la misma, en aras de salvaguardar el interés nacional y el principio unitario, la Constitución garantiza que el núcleo esencial de la autonomía será siempre respetado»[26].

4.1.3 En relación con el núcleo esencial de la autonomía territorial, esta Corporación ha concluido que aquel representa un rango variable, que se expresa en límites mínimos y máximos fijados por la Constitución. Mientras el límite mínimo está dado por núcleo esencial reconocido en el texto superior, el quebrantamiento del límite máximo «rompe los principios de organización del Estado para convertirse en independiente, en algo diferente de aquella unidad a la cual pertenecen las entidades territoriales»[27]. En este sentido, corresponde al Legislador fijar los alcances de la autonomía territorial, dentro de los límites mínimos y máximos que señala la Constitución, los cuales no podrá sobrepasar[28].

Así mismo, la Sala Plena ha advertido que la preservación del núcleo esencial de la autonomía territorial es indispensable para el mantenimiento de la identidad de la Constitución, en la medida en que ese principio es, al mismo tiempo, una expresión de otros dos principios constitucionales[29]: primero, la definición del municipio como la entidad

fundamental de la organización territorial (artículo 311), la cual, a su vez, desarrolla el principio democrático, «ya que lo que se busca es la mayor cercanía de las autoridades a los ciudadanos»[30]; y segundo, el ejercicio de las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (artículo 288)[31]. Desde esta última perspectiva, ha sostenido la jurisprudencia[32], la precisión de los márgenes de acción de los distintos niveles de organización territorial no implica, per se, la separación o exclusión en el ejercicio de todas y cada una de las competencias asignadas, pues tal ejercicio está sujeto a la coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre la Nación y las entidades territoriales.

De este modo, la autonomía territorial es un derecho y una garantía constitucional que se expresa en la titularidad de poderes jurídicos, competencias y atribuciones que les pertenecen a las entidades territoriales, «y que no devienen propiamente del traslado que se les haga de otros órganos estatales, para gestionar sus propios asuntos e intereses»[33]. En consecuencia, aunque la Constitución reconoce la existencia de un ordenamiento superior, igualmente releva la competencia de dichas entidades para actuar dentro del espacio de autonomía que la propia Carta les confiere.

4.1.4 Ahora bien, la jurisprudencia ha insistido en que la autonomía territorial se expresa de manera medular en los derechos de las entidades territoriales a gestionar sus asuntos propios y a actuar a través de sus órganos de gobierno para la administración de las materias de interés regional o local[34]. En consecuencia, para la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, el Legislador no puede establecer normas que socaven la capacidad de las unidades territoriales para determinar su administración, organización y funcionamiento o menguar el poder de decisión o las competencias asignadas a las autoridades locales. Al respecto, en la Sentencia C-149 de 2010, la Corte explicó que tales derechos, contenidos de manera expresa en el artículo 287 de la Constitución, forman parte del núcleo esencial de la autonomía, el cual, como ya se dijo, es indisponible por el Legislador.

Bajo esta perspectiva, en palabras de la Corte, la autonomía «actúa como un principio jurídico en materia de organización competencial, lo que significa que se debe realizar en la mayor medida posible, es decir como mandato de optimización, teniendo en cuenta la importancia de los bienes jurídicos que justifiquen su limitación en cada caso concreto»[35].

De tal modo, lo que le está vedado al Congreso es sujetar por completo a las entidades que gozan de autonomía, a los imperativos y determinaciones adoptados desde el centro.

4.1.5 En suma, el diseño constitucional de la organización territorial del Estado demanda la armonización permanente de los principios de unidad y de autonomía territorial. Esta armonización se consigue mediante la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales y la determinación legal de los límites de cada principio. En relación con el principio unitario, la jurisprudencia ha sostenido que el mismo se encuentra limitado por el «núcleo esencial» o contenido mínimo de la autonomía de las entidades territoriales, el cual es irreductible e indisponible por el Legislador. De acuerdo con lo sostenido por la Corte, algunos elementos centrales de dicho núcleo son los derechos de aquellas a gestionar sus asuntos propios y de actuar a través de sus órganos de gobierno para el ejercicio de las competencias asignadas por la Constitución y la ley.

4.2 En línea con lo anterior, y como reconocimiento a la garantía constitucional de la autonomía territorial, el artículo 58 de la Ley 30 de 1993, «Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior», dispone que la creación de universidades estatales u oficiales y demás instituciones de educación superior del orden nacional corresponde al Congreso, del orden departamental a las asambleas departamentales, y del orden distrital y municipal a los concejos distritales o municipales, según el caso.

Por esta razón, el artículo 86 ejusdem[36], que regula el financiamiento a la oferta de educación superior, advierte que los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de las entidades territoriales –si se trata de universidades del orden departamental, distrital o municipal– y por los recursos y rentas propias de cada institución. Al tenor del inciso 2 de esta norma, las universidades estatales «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».

En similar sentido, el artículo 87 de la Ley precisa que a partir del 29 de diciembre de 1998, el Gobierno «incrementará sus aportes para las universidades estatales u oficiales, en un porcentaje no inferior al 30% del incremento real del Producto Interno Bruto».

Así mismo, para el financiamiento a la demanda, la Ley 30 de 1992 impone a la Nación, a las entidades territoriales y a las propias instituciones de educación superior el deber de establecer ayudas y créditos a favor de los estudiantes[37].

4.2.1 Ahora bien, en la Sentencia C-051 de 2018, la Corte se pronunció sobre el alcance de las normas indicadas, en especial del mencionado artículo 58 de la Ley 30 de 1992, que asigna a las asambleas departamentales la competencia de crear instituciones de educación superior. Si bien los supuestos fácticos y jurídicos de ese fallo difieren de los que conciernen a la Corte en esta oportunidad, lo dicho por la Corte en esa providencia ofrece elementos de juicio que resultan relevantes para la decisión que le corresponde tomar en el asunto de la referencia

En efecto, en la sentencia citada, la Sala Plena decidió las objeciones de inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno nacional contra el Proyecto de Ley 122 de 2016 Senado - 211 de 2016 Cámara, «por medio del cual se establece la naturaleza y régimen jurídico de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano»[38]. De acuerdo con los antecedentes de la iniciativa, el objeto del proyecto de ley consistía en transformar la naturaleza jurídica de la institución de educación superior denominada Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano, la cual, contrariando lo dispuesto en la Ley 30 de 1992 -que no autoriza la creación de universidades con patrimonio mixto-, constituyó su patrimonio con recursos del Departamento de Casanare (96%) y privados (4%). En este sentido, el proyecto de ley dispuso la mutación de naturaleza jurídica de esa universidad, de privada a pública, para lo cual, a iniciativa del Gobernador, autorizó a la Asamblea del Departamento de Casanare a aprobar su oficialización.

En el análisis de las acusaciones formuladas por el Gobierno nacional, y para desestimar la primera de ellas -falta de consonancia entre el título del proyecto de ley y su contenido-, la Corte resaltó que la autorización indicada en precedencia se sustenta en lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley 30 de 1992, pues «por razón de la distribución de competencias, las normas legales propuestas no llevan a cabo directamente la referida oficialización, pues ello corresponde a la Asamblea Departamental. Sin embargo, las disposiciones legales en las que el Congreso insiste permiten esa oficialización y, en consecuencia, de forma indirecta sirven a los fines de clarificar su naturaleza y régimen jurídico».

En este sentido, cabe concluir que si bien el artículo citado se refiere a la competencia de las asambleas departamentales para crear instituciones de educación superior de ese orden, con fundamento en el mismo precepto, y a juicio de este Tribunal, dichos órganos colegiados también tienen la competencia para modificar la naturaleza jurídica de las mencionadas instituciones.

De hecho, la afirmación anterior se refuerza al constatar la advertencia de la Corte relativa a que, en aras de proteger los derechos de la comunidad educativa, por esa única vez consentía la transformación de la naturaleza jurídica de una institución de educación superior departamental mediante una ley.

Esta Corporación sostuvo:

«La Sala Plena advierte, con todo, que solo avala por esta única ocasión la superación de anomalías como aquella a la que se ha hecho referencia, a través de una Ley aprobada con ese propósito.

(...)

En efecto, según el artículo 23 de la Ley 30 de 1992, las instituciones de educación superior solo pueden ser (i) estatales u oficiales; (ii) privadas, o (iii) de economía solidaria. Por consiguiente, desde el punto de vista de su origen, no es posible constituir una institución de educación superior de carácter mixto, ya sea técnica profesional, institución universitaria, escuela tecnológica o universidad[39]. Así mismo, según el artículo 58 ídem, la creación de universidades estatales u oficiales y demás instituciones de educación superior del Estado corresponde al Congreso Nacional, a las Asambleas Departamentales, a los Concejos Distritales o a los Concejos Municipales. Sin embargo, de conformidad con el artículo 23 citado, ni en el nivel nacional ni en el territorial es posible establecer una institución de educación superior de origen y patrimonio mixto.

En consecuencia, resulta claro que Unitrópico fue jurídicamente constituida y oficialmente reconocida al margen de las reglas específicas contenidas en la Ley 30 de 1992, como es admitido por la Comisión Accidental que preparó el informe sobre las objeciones. Con todo, la Sala es consciente de las implicaciones que en este momento tendría resolver dicha anomalía mediante alternativas como la disolución de la persona jurídica, en especial para

la comunidad de estudiantes y trabajadores, quienes han cursado sus estudios y laborado en la Entidad, respectivamente, al amparo de la confianza legítima en su reconocimiento oficial y en el otorgamiento de registro calificado a un número importante de sus programas.

Por lo anterior, estima que de forma excepcional y en atención a las citadas circunstancias, la superación de la situación a través de la autorización legal para llevar a cabo la oficialización de la Entidad es compatible con los estándares constitucionales del derecho a la educación y la obligación estatal de garantizar la continuidad en la prestación del servicio (art. 67 de la C.P.), así como la salvaguarda de las expectativas legítimas creadas (art. 83 de la C.P.). Se subraya, sin embargo, que las inconsistencias en la creación de instituciones no deben ser solucionadas, por regla general, mediante la expedición de leyes, con mayor razón tratándose de entes encargados de asegurar un derecho y un servicio público que tiene función social (art. 67, inc. 1, de la C.P.). Debe enfatizarse que esta materia y en especial la puesta en marcha de instituciones de educación superior se encuentran debidamente regladas en la Ley 30 de 1992 y que los entes nacionales y del orden territorial deben proceder a su creación con estricta observancia de los procedimientos y requisitos establecidos en ella y en las normas que la adicionen y modifiquen» (negrilla fuera del texto).

4.2.2 En síntesis, como reconocimiento a la garantía constitucional de la autonomía territorial, el artículo 58 de la Ley 30 de 1993 dispone que la creación de universidades estatales u oficiales y demás instituciones de educación superior del orden departamental corresponde a las asambleas departamentales. En una decisión reciente, la Corte interpretó que la norma citada también es aplicable para modificar la naturaleza jurídica de las mencionadas instituciones, de suerte que también es competencia de las asambleas departamentales aprobar esa mutación. De acuerdo con este mismo precedente, para la creación y transformación de la naturaleza jurídica de las instituciones de educación superior, el Congreso de la República y las entidades territoriales deben sujetarse a las reglas establecidas para el efecto en la Ley 30 de 1992.

5. Los artículos 1 y 2 del proyecto de ley vulneran la autonomía territorial

5.1 Los artículos 1 y 2 del proyecto de ley disponen la transformación de la Universidad de

La Guajira, como ente autónomo de orden departamental, en ente autónomo de orden nacional. Por su parte, el artículo 1 de la iniciativa aclara que la Universidad fue creada mediante Decreto 523 de 1976, suscrito por el Gobernador de la época. A su turno, el artículo 2 precisa que como consecuencia de su transformación en un ente autónomo del orden nacional, la Universidad se entenderá adscrita al Ministerio de Educación Nacional.

En concordancia con lo prescrito en el artículo 2 del Acuerdo n.º 014 de 2011, expedido por el Consejo Superior, el cual contiene el Estatuto General de la Universidad de La Guajira, esa institución de educación superior es un ente autónomo de carácter estatal de orden departamental. Según se lee en la norma mencionada, la Universidad fue creada el 12 de noviembre de 1976 por el Decreto 523 del despacho del Gobernador, en cumplimiento de las ordenanzas 011 y 022 de 1975, aprobadas por la Asamblea Departamental.

Como se indicó en las consideraciones del acápite anterior, el principio de autonomía territorial goza de un «núcleo esencial» que es irreductible e indisponible por el Legislador. De acuerdo con lo sostenido por la Corte, de ese contenido mínimo forman parte los derechos de las entidades territoriales a gestionar sus intereses y a actuar a través de sus órganos para el ejercicio de las competencias asignadas por la Constitución y la ley (artículo 287 superior). En lo que concierne al asunto objeto de estudio, la Ley 30 de 1992 asignó a esas entidades, a través de las asambleas departamentales, la competencia de crear y modificar la naturaleza jurídica de las instituciones de educación superior del mismo orden territorial.

En virtud de lo expuesto, la Sala Plena concluye que los artículos 1 y 2 del Proyecto de Ley 058 de 2016 Cámara - 128 de 2017 Senado sí vulneran el principio de autonomía territorial, pues de manera unilateral, esto es, sin contar con la aquiescencia y el aval de los órganos de gobierno del Departamento de La Guajira, los cuales desde sus ámbitos de competencia crearon la Universidad y la definieron jurídicamente como un ente autónomo de orden departamental, transforman a ese centro educativo en un ente autónomo de orden nacional.

Según se afirmó en el fundamento jurídico 3.2 de esta providencia, la precisión legal de los márgenes de acción de los distintos niveles de organización territorial no implica, per se, la separación o exclusión de todas y cada una de las competencias asignadas, pues el

ejercicio de las mismas está sujeto a los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (artículo 288). En el presente caso, los principios anotados, específicamente los dos primeros, demandaban que tanto la Nación, por intermedio del Congreso de la República –por tratarse de la nacionalización de una universidad del orden departamental–, como el Departamento de La Guajira, a través la Asamblea Departamental y del Gobernador –autoridades que autorizaron y crearon la Universidad, respectivamente–, actuaran de manera articulada, coherente, armónica y conjunta para la nacionalización de la Universidad de La Guajira[40].

Al respecto, en el expediente obra la comunicación dirigida el 16 de julio de 2019 por el doctor Gilbert José Hernández Sierra, Gobernador encargado de La Guajira[41], a la Corte Constitucional, en la que, como consecuencia de la falta de recursos que debe girar el Departamento a la Universidad, manifiesta que «el departamento coadyuva la iniciativa parlamentaria para la nacionalización de la Universidad de La Guajira y su sostenimiento por parte del Gobierno nacional». Para la Sala es claro que esta expresión de la voluntad de la Gobernación no es oportuna, si se tiene en cuenta que el trámite legislativo ante el Congreso ya culminó, ni suple la falta de pronunciamiento de la Asamblea Departamental sobre el particular.

Ahora, dado que en ejercicio de las competencias concurrentes que existe en la materia, la nacionalización de una universidad del orden departamental exige la aprobación de una ley que así lo determine, a juicio de la Corte, esto no significa que el Congreso de la República pueda obviar la voluntad de las autoridades locales en este ámbito. Para el caso sub examine, la conciliación de esta distribución de competencias se hubiese conseguido con la manifestación expresa y oportuna de la Asamblea Departamental y del Gobernador, a través de medios formales, sobre su apoyo a la iniciativa parlamentaria.

De este modo, una ley que transforme la naturaleza jurídica de las universidades estatales del orden territorial no puede ser aprobada en desmedro de la autonomía de los departamentos y municipios o, lo que es lo mismo, sin su aval expreso y en franco desconocimiento de los principios constitucionales de coordinación y concurrencia y de lo dispuesto para el efecto en la Ley 30 de 1992. Para la Corte, una nacionalización así tramitada supone sujetar a las entidades territoriales a la voluntad del Congreso de la República, en un asunto que les atañe directamente, como lo es el cambio de la naturaleza

jurídica de una institución creada por sus órganos de gobierno.

5.2 De otro lado, la Sala considera necesario precisar que lo sostenido hasta aquí no puede ser interpretado en el sentido de que la Universidad de La Guajira, o cualquier otra universidad estatal, forma parte de la estructura administrativa de la entidad territorial o de la estructura administrativa de la Rama Ejecutiva. En esta oportunidad, la Sala Plena reitera su jurisprudencia en relación con la definición de las universidades públicas como entes autónomos, regulados por un régimen constitucional y legal especial, y su no pertenencia a la estructura de la Rama Ejecutiva del nivel central o descentralizado[42].

No obstante, también considera que la condición singular en la que se encuentran las universidades estatales en el ordenamiento jurídico, descrita en el párrafo precedente, no es una razón suficiente para soslayar las competencias asignadas por el propio Legislador a las entidades territoriales para modificar la naturaleza jurídica de instituciones de educación superior del orden territorial y, por tanto, vulnerar la autonomía de la que son titulares.

5.3 Visto lo anterior, la Corte Constitucional estima que las objeciones gubernamentales presentadas contra los artículos 1 y 2 del proyecto de ley de la referencia son fundadas, por cuanto estos vulneran el principio de autonomía territorial. Esto, en la medida en que transforman de manera unilateral la naturaleza jurídica de la Universidad de La Guajira, sin el aval o aquiescencia de los órganos de gobierno departamental que participaron en su creación y definición como un ente autónomo del orden territorial.

6. Facultad del Congreso de la República para decretar gasto público y reserva de iniciativa gubernamental en materia presupuestal[43]

6.1 Desde su jurisprudencia más temprana, la Corte Constitucional ha sostenido que, en virtud del principio de libertad de configuración legislativa, el Congreso de la República se encuentra facultado para decretar gasto público. Así, por ejemplo, en la Sentencia C-490 de 1994[44], la Sala precisó que es posible diferenciar entre las leyes que decretan gasto público y las que aprueban el Presupuesto General de la Nación. En relación con las primeras, determinó que en el ordenamiento jurídico no existe una norma que prohíba de manera general al Legislador presentar y tramitar proyectos de ley que decreten gasto público, al tiempo que aclaró que el límite en el ejercicio de esta facultad se encuentra en la imposibilidad de imponer u ordenar al Gobierno nacional la incorporación o traslado de

determinada partida en la ley del presupuesto, pues el Ejecutivo tiene competencia exclusiva para elaborar el proyecto de ley respectivo (artículo 346 de la C.P.)[45]. En efecto, la Corte sostuvo:

«[A]nalizadas en detalle las excepciones, ninguna de estas 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, solo 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.

(...)

Por fuera de las materias indicadas, se impone el principio de libertad en punto a la iniciativa legislativa. Las excepciones si bien cubren diversas fuentes de gasto público, no agotan el universo de situaciones que pueden ser objeto de ley y que, de manera directa o indirecta, pueden eventualmente representar gasto público, desde luego si con posterioridad se incorpora la partida necesaria en la ley de apropiaciones».

En este sentido, concluyó que la Constitución reserva la iniciativa del Gobierno nacional a «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».

6.2 Igualmente, en la Sentencia C-360 de 1996[46], este Tribunal afirmó que las leyes que establecen la obligación en cabeza del Gobierno de apropiar en el presupuesto nacional determinados recursos para la consecución de un objetivo no constituyen, en realidad, un mandato para que los mismos sean incorporados a la ley del presupuesto. Bajo esta perspectiva, «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». En todo caso, la Sala Plena reiteró:

«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 solo 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».

6.3 En esta misma línea, en la Sentencia C-197 de 2001[47], la Corte hizo referencia a los artículos 150, 345 y 346, que desarrollan el principio de legalidad del gasto público, en virtud del cual «corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado». Con fundamento en lo sostenido en la Sentencia C-685 de 1996[48], la Sala puso de presente que de acuerdo con lo prescrito para el efecto en la Constitución de 1991, «la legalidad del gasto opera en dos momentos diferenciados, pues en general las erogaciones no solo deben ser previamente decretadas por la ley (CP art. 346) sino que, además, deben ser apropiadas por la ley de presupuesto (CP art 345) para poder ser efectivamente realizadas». En cuanto al primer momento, añadió que las leyes de contenido presupuestal, que no fueron tramitadas a iniciativa del Gobierno, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto, tarea que es exclusiva del Ejecutivo.

En aplicación de esta jurisprudencia, encontró que la expresión «asignará», empleada por la norma estudiada para referirse a unos recursos que debía reconocer el Gobierno, sí imponía la obligación de incluir la partida respectiva en el Presupuesto General de la Nación, mandato que resultaba contrario a lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley Orgánica de Presupuesto. Así lo señaló la Corte:

«El proyecto en ninguna otra parte de todo su articulado morigeró el carácter imperativo de la expresión asignará, que permita deducir que la intención del Legislador fue simplemente la de autorizar un gasto, por lo cual a pesar de que el Congreso, al responder a las objeciones presidenciales, insiste en que “en manera alguna ha pretendido invadir la

distribución de competencias constitucionales y que sobre tales materias efectuó la Ley orgánica”, ni impartir un mandato imperativo al Gobierno, la Corte encuentra que el resultado final del trabajo Legislativo constituye una orden impartida al Gobierno nacional, que como tal contradice las normas superiores sobre competencias concurrentes en materia de gasto público, así como el artículo 18 de la Ley Orgánica del Presupuesto que dispone que los gastos autorizados por leyes preexistentes, solo 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 (negrilla del texto original)».

6.4 Posteriormente, en la Sentencia C-399 de 2003[49], la Sala Plena afirmó que los proyectos de ley propuestos por el Congreso de la República que decreten gastos «solamente constituyen el título para que luego el Gobierno decida si incluye o no las apropiaciones respectivas en el proyecto de ley anual de presupuesto que se somete a consideración del Congreso». De este modo, advirtió que lo que dichos proyectos no pueden es «consagrar un mandato para la inclusión de un gasto, es decir, establecer una orden de imperativo cumplimiento». Además, resaltó que «por su parte, está vedado al Gobierno hacer gastos que no hayan sido decretados por el Congreso e incluidos previamente en una ley. En otras palabras, el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el presupuesto queda sujeta a una suerte de voluntad del Gobierno, en la medida en que tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la Ley».

6.5 De similar manera, en la Sentencia C-985 de 2006[50], este Tribunal reiteró la jurisprudencia hasta aquí reseñada y concluyó que el principio de legalidad del gasto público implica «la existencia de competencias concurrentes, aunque separadas, entre los órganos Legislativo y Ejecutivo, correspondiéndole al primero la ordenación del gasto propiamente dicha y al segundo la decisión libre y autónoma de su incorporación en el Presupuesto General de la Nación». Así, insistió en que las determinaciones que adopte el Congreso de la República en la materia no pueden entenderse como una orden dirigida al Ejecutivo para que incluya una partida en la ley anual del presupuesto.

De este modo, la Sala precisó que la concurrencia de competencias anotada implica:

«[U]n mecanismo de balance y control recíproco entre el órgano Legislativo y el Ejecutivo,

pues mientras este no puede incorporar en el proyecto de ley de presupuesto partidas que no correspondan a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a la ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de desarrollo; el Congreso no puede dar órdenes al Ejecutivo para la inclusión en el presupuesto y posterior ejecución de gastos pues a este le asiste una competencia privativa para la elaboración del proyecto de ley anual de presupuesto, es decir la Constitución le reconoce una iniciativa legislativa exclusiva respecto del proyecto correspondiente a esta ley».

En esta oportunidad, la Corte también explicó que «la filosofía que subyace bajo el principio constitucional de la legalidad del gasto no es otra que la de permitir un medio de control político del órgano Legislativo sobre el Ejecutivo en materia presupuestal». Lo anterior, en la medida en que con el ejercicio de la facultad de decretar gastos y de la competencia de aprobar la ley anual de presupuesto, «el Congreso ejerce un poder de delimitación de la actividad del Ejecutivo, que es de gran trascendencia dentro del contexto de los regímenes democráticos».

6.6 Del mismo modo que en las decisiones anteriores, en la Sentencia C-290 de 2009[51], la Corte reiteró la regla jurisprudencial desarrollada por su Sala Plena, según la cual el Legislador sí tiene competencia para decretar o, en otras palabras, autorizar gasto público, pero no para ordenar al Gobierno la incorporación de las partidas respectivas en la ley anual del presupuesto. De este modo, «siempre que el Congreso de la República haya incluido la autorización del gasto en una ley, el Gobierno tiene competencia para incorporar las partidas autorizadas en el proyecto de presupuesto, pero también puede abstenerse de hacerlo, pues le asiste un margen de decisión que le permite actuar en tal sentido». Por tanto, dijo esta Corporación, la asignación presupuestal para la realización de los gastos autorizados por la ley es eventual y, en consecuencia, una orden dirigida al Ejecutivo en esta materia está «afectada por un vicio de inconstitucionalidad derivado del desconocimiento del reparto de las competencias relativas al gasto público entre el Legislador y el Gobierno».

6.7 Siguiendo esta línea jurisprudencial, en la Sentencia C-373 de 2010[52], la Sala insistió en la constitucionalidad de las leyes que autorizan gasto público. Para el efecto, precisó

que en estos casos, el trabajo de esta Corporación «consiste en analizar si la respectiva norma consagra “un mandato imperativo dirigido al Ejecutivo”[53], caso en el cual es inexecutable, “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”[54], evento en el cual es perfectamente legítima».

6.8. Más recientemente, en la Sentencia C-755 de 2014[55], la Corte nuevamente afirmó que conforme al principio de libertad de configuración legislativa, el Congreso puede decretar gasto público. Agregó que, de acuerdo con lo sostenido en las Sentencias C-409 de 1994, C-197 de 2001 y C-373 de 2010, el criterio determinante para establecer si el Congreso violó la regla de iniciativa gubernamental en materia de gasto público no es el carácter imperativo del verbo rector de la norma. Más allá de esto, indicó la Sala, «se debe establecer si a partir del análisis integral de la ley surge de manera clara e inequívoca que el Congreso está dándole una orden al Gobierno para apropiar recursos en la ley de presupuesto respectiva. Si ello es así, la disposición analizada será inconstitucional. De lo contrario, ha de entenderse que es ajustada a la Carta Política». Luego de llevar a cabo dicho análisis, esta Corporación estimó:

«[E]s preciso concluir que la disposición objetada en el presente caso no tiene el alcance de constituir una orden para que el Gobierno Nacional incluya, año tras año, una partida en las leyes de apropiaciones para “contribuir al fomento, promoción, difusión, protección, conservación y financiación del Carnaval de Riosucio” mientras se lleve a cabo dicho carnaval. La utilización del verbo imperativo “deberá” no tiene en sí misma dicho alcance. Nada en la disposición objetada indica que ese fuera el alcance que le quiso dar el Congreso. Por el contrario, como lo sostienen los informes de Senado y Cámara, y lo reitera en su concepto el Procurador, el artículo 3 del proyecto autoriza al Gobierno para efectuar las respectivas apropiaciones[56]. Esta posibilidad de que el Congreso autorice al Gobierno nacional para establecer las partidas respectivas en la ley de apropiaciones también ha sido avalada por esta Corporación[57]. Por lo tanto, en el presente caso también habrán de declararse infundadas las objeciones gubernamentales».

6.9 En virtud de lo expuesto, en jurisprudencia pacífica y reiterada esta Corporación ha sostenido que la Constitución no exige que todas las leyes que decreten gasto sean de

iniciativa gubernamental. Para el efecto, ha precisado que el texto superior prevé la existencia de competencias concurrentes en la materia, entre los órganos Legislativo y Ejecutivo, las cuales tienen lugar en dos momentos legislativos diferentes. Así, mientras el Legislativo puede aprobar leyes que autoricen gasto público, con fundamento en el principio de legalidad del mismo, al Gobierno le corresponde, posteriormente, decidir si en consonancia con esa autorización, incorpora la partida respectiva en la ley anual del presupuesto. En este contexto, la labor de la Corte consiste en determinar si la norma simplemente autoriza un gasto o si lo que hace realmente es ordenar una asignación específica en el Presupuesto General de la Nación. En el primer evento, deberá declarar la constitucionalidad de la medida, conforme al principio de libertad de configuración legislativa; en el segundo, declarar su inexequibilidad, por violación de la reserva de iniciativa gubernamental para elaborar el proyecto de ley del presupuesto (artículos 154 y 346 de la C.P.).

7. El artículo 3 del proyecto de ley desborda los límites de la competencia del Congreso de la República para la definición del gasto público

7.1 De la lectura del artículo 3 del proyecto ley es posible diferenciar dos contenidos normativos. El primero dispone que el Gobierno incluirá en el Presupuesto Nacional las partidas o apropiaciones necesarias para el funcionamiento y dotación de la Universidad de La Guajira. El segundo prevé que dichas partidas o apropiaciones «no podrán ser inferiores a las que en la actualidad le asigna la Nación a la Universidad, más un monto adicional de veinticuatro mil millones de pesos (\$24.000.000.000) o su equivalente en salarios mínimos legales mensuales vigentes».

7.2 La Corte constata que una interpretación armónica del proyecto de ley permite concluir que el primer contenido solo tiene sentido en el contexto de los artículos 1 y 2, es decir, en el marco de la nacionalización de la Universidad de La Guajira. Esto es así, porque, de hecho, de acuerdo con lo sostenido en páginas anteriores, la Ley 30 de 1992 ya contiene preceptos que establecen que las universidades estatales del orden departamental, como es el caso de la Universidad de La Guajira, recibirán anualmente aportes del Presupuesto Nacional (artículos 86 y 87).

De este modo, en aplicación del principio hermenéutico del efecto útil, el cual implica

elegir aquella interpretación que dote de consecuencias jurídicas al ordenamiento, y desechar aquellas que tengan el resultado contrario[58], es claro que el primer contenido normativo del artículo 3 del proyecto de ley se refiere a las nuevas partidas y apropiaciones que debe garantizar el Gobierno nacional a favor de la Universidad de La Guajira como resultado de la nacionalización prevista en los artículos 1 y 2.

Ahora bien, dado que, como ya se explicó, tales artículos vulneran el principio de autonomía territorial, la inconstitucionalidad de los mismos, en tanto son la causa o el fundamento del primer contenido normativo del artículo 3, conduce a que la disposición jurídica en comento carezca de sentido, aplicabilidad y estructura lógica. Por tanto, la Corte considera innecesario adelantar un estudio de fondo sobre el particular.

7.3 En relación con el segundo contenido, la Sala Plena estima que el mismo sí resulta contrario a las normas constitucionales que, en razón del reparto de competencias en materia presupuestal, establecen que al Legislador le está vedado ordenar al Gobierno realizar una asignación específica en el Presupuesto General de la Nación. Lo anterior, en la medida en que, de manera imperativa, exigen al Ejecutivo que (i) las partidas presupuestales apropiadas no sean inferiores a las actualmente reconocidas a la Universidad de La Guajira y, además, (ii) adicione a su presupuesto la suma de \$24.000 millones de pesos o su equivalente en salarios mínimos.

En criterio de la Sala, estos mandatos desbordan la competencia constitucional del Congreso para decretar gasto público, por cuanto limitan de forma absoluta la capacidad del Gobierno para decidir las partidas presupuestales que deberá incluir en proyecto de la ley anual del presupuesto. Es evidente que el segundo apartado normativo del artículo 3 no es una autorización de gasto, sino una orden particular y concreta, que anula la facultad del Gobierno antes anotada, toda vez que impone, por un lado, que la partida presupuestal «no podrá ser inferior» a los montos actualmente girados y, por otro, el monto de los recursos adicionales que deben ser apropiados.

Estos dos mandatos no pueden ser válidamente interpretados como una previsión que permita al Gobierno definir y apropiar la partida presupuestal correspondiente, ya que tienen un carácter específico y absoluto, lo cual demuestra que eliminan el margen de maniobra que la Carta Política confiere al Ejecutivo sobre esta materia.

7.4 En consecuencia, la Corte concluye que la objeción planteada resulta fundada, por lo que también corresponde declarar la inconstitucionalidad del artículo 3 del proyecto de ley de la referencia.

7.5 Dado que como resultado del análisis de esta objeción, la Sala encuentra que los artículos 1, 2 y 3 son inconstitucionales, se abstendrá estudiar el tercer problema jurídico planteado, relativo a la presunta vulneración del principio de igualdad.

8. Conclusión y decisión a adoptar

8.1 La Corte se ocupó de estudiar las objeciones de inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno nacional contra el Proyecto de Ley 058 de 2016 Cámara - 128 de 2017 Senado, «por la cual se transforma la Universidad de La Guajira en ente autónomo del orden nacional y se dictan otras disposiciones».

8.2 Luego de constatar que el trámite legislativo cumplió las reglas de procedimiento previstas para el efecto, la Sala Plena de esta Corporación resolvió dos problemas jurídicos: (i) el presunto desconocimiento del principio de autonomía territorial por parte de los artículos 1 y 2 del proyecto de ley, que transforman la Universidad de La Guajira -ente autónomo del orden departamental, creado por un decreto expedido por el Gobernador, previa autorización de la Asamblea Departamental- en un ente autónomo del orden nacional; y (ii) la posible infracción de la reserva de iniciativa gubernamental en materia presupuestal y los límites del Congreso de la República para decretar gasto público, en la medida en que el artículo 3 dispone que el Gobierno incluya en el Presupuesto Nacional partidas específicas y concretas para el funcionamiento y dotación de esa institución de educación superior.

8.3 En relación con los artículos 1 y 2 del proyecto, encontró que las objeciones gubernamentales presentadas son fundadas, por cuanto vulneran el principio de autonomía territorial. Lo anterior, en la medida en que transforman de manera unilateral la naturaleza jurídica de la Universidad de La Guajira, sin el aval o aquiescencia de los órganos de gobierno departamental que participaron en su creación y definición como un ente autónomo del orden territorial.

Respecto del artículo 3, este Tribunal estimó que esta disposición tiene dos contenidos

normativos. Frente al primero, observó que, al tratarse de una consecuencia de lo preceptuado en los artículos 1 y 2 del proyecto, la inexequibilidad de estos implica que aquel pierda sentido y aplicabilidad. En cuanto al segundo contenido normativo, verificó que prevé una orden específica y directa de gasto, la cual quebranta la competencia del Ejecutivo para determinar las partidas que se deben incluir en la ley anual del presupuesto.

8.4 Comoquiera que los artículos 1, 2 y 3 son inconstitucionales, la Sala optó por abstenerse de estudiar el tercer problema jurídico planteado, relativo a la presunta vulneración del principio de igualdad.

8.5 Con fundamento en las consideraciones anteriormente expuestas, la Corte declarará la inexequibilidad del Proyecto de Ley 058 de 2016 Cámara - 128 de 2017 Senado, «por la cual se transforma la Universidad de La Guajira en ente autónomo del orden nacional y se dictan otras disposiciones».

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 FUNDADAS las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno nacional contra el Proyecto de Ley 058 de 2016 Cámara - 128 de 2017 Senado, «por la cual se transforma la Universidad de La Guajira en ente autónomo del orden nacional y se dictan otras disposiciones».

Segundo.- En consecuencia, declarar INEXEQUIBLE el Proyecto de Ley 058 de 2016 Cámara - 128 de 2017 Senado, «por la cual se transforma la Universidad de La Guajira en ente autónomo del orden nacional y se dictan otras disposiciones».

Tercero.- En virtud de lo dispuesto en el artículo 167 de la Constitución, ordenar el ARCHIVO del Proyecto de Ley 058 de 2016 Cámara - 128 de 2017 Senado, «por la cual se transforma la Universidad de La Guajira en ente autónomo del orden nacional y se dictan otras disposiciones».

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y

archívese el expediente.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Con aclaración de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con aclaración de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Con aclaración de voto

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

A LA SENTENCIA C-380/19

DERECHO A LA EDUCACION-Tratamiento constitucional con doble connotación como derecho y como servicio (Aclaración de voto)/EDUCACION-Obligación del Estado (Aclaración de voto)

EDUCACION PUBLICA O ESTATAL-Características (Aclaración de voto)

CONSTITUCION POLITICA-Por ser Colombia un Estado Social de Derecho el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación (Aclaración de voto)

AUTONOMIA PRESUPUESTAL DE UNIVERSIDADES DEL ESTADO-Alcance (Aclaración de voto)

AUTONOMIA DE UNIVERSIDADES DEL ESTADO-Ajenas a interferencias del poder político (Aclaración de voto)/AUTONOMIA DE UNIVERSIDADES DEL ESTADO-No sujeción al control de tutela de establecimiento público (Aclaración de voto)

DERECHO A LA EDUCACION-Disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad (Aclaración de voto)

DERECHO DE ACCESO A LA EDUCACION SUPERIOR-Mérito académico como criterio de selección (Aclaración de voto)

DERECHO A LA EDUCACION-Garantía estatal de acceso (Aclaración de voto)

DERECHO A LA EDUCACION-Consagración constitucional (Aclaración de voto)

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corporación, me permito expresar las razones que me llevan a aclarar el voto en la sentencia C-380 de 2019.

1. En la mencionada sentencia la Corte se ocupó de estudiar las objeciones de inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional contra el Proyecto de Ley 058 de 2016 Cámara - 128 de 2017 Senado, “por la cual se transforma la Universidad de La Guajira en ente autónomo del orden nacional y se dictan otras Disposiciones”.

2. La Sala Plena, luego de constatar que el trámite legislativo cumplió las reglas de procedimiento previstas para el efecto, decidió declarar fundadas las objeciones formuladas. En relación con los artículos 1º y 2º del proyecto de ley[59], encontró que vulneran el principio de autonomía territorial, en la medida en que transforman de manera unilateral la naturaleza jurídica de la Universidad de La Guajira, sin el aval o aquiescencia de los órganos de gobierno departamental que participaron en su creación y definición como un ente autónomo del orden territorial[60].

3. Respecto del artículo 3º, la Corte estimó que esta disposición tiene dos contenidos normativos[61]. Con relación al primero, resolvió su inexequibilidad en tanto se trataba de una consecuencia de lo preceptuado en los artículos 1º y 2º del proyecto de ley, declarados inexequibles. En cuanto al segundo contenido normativo, dispuso su inexequibilidad al quebrantar la competencia del Ejecutivo para determinar las partidas que se deberían incluir en la ley anual del presupuesto.

4. Comparto la decisión adoptada en la sentencia C-380 de 2019. Sin embargo, considero pertinente destacar la relevancia constitucional de que la Nación y las entidades territoriales, en desarrollo de las competencias que les han sido atribuidas, ejecuten todas las acciones para optimizar el desarrollo de la educación superior regional y enfrentar efectivamente las situaciones de crisis que afecten las universidades públicas. Esta conclusión encuentra fundamento en la Constitución por las razones que se explican a continuación:

5. El artículo 67 Superior consagra que la educación tiene una doble connotación ya que “es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social” que pretende “el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura”, y cuya responsabilidad está en cabeza de la familia, la sociedad y el Estado. De esta forma, el artículo 69 de la Carta impone al Estado, de una parte, la obligación de fortalecer la investigación científica en las universidades oficiales, ofreciendo condiciones especiales para su desarrollo, y, de otra, la tarea de adoptar mecanismos de financiación que permitan el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.

En este sentido, en la sentencia C-1064 de 2008 la Corte identificó varias características de la educación pública o estatal: “i) la vocación exclusiva de servicio a la comunidad, de promoción de la prosperidad y el bienestar general y de mejoramiento de la calidad de vida de la población (Arts. 1º, 2º y 366 C. Pol.); ii) la universalidad; iii) la gratuidad; iv) la independencia política e ideológica; v) la aconfesionalidad o no vinculación a confesiones religiosas; y vi) el régimen laboral de los docentes está conformado por normas especiales”.

6. Por su parte, el artículo 334 de la Constitución dispone que “El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos”. Además, el artículo 366 establece que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población hacen parte de los fines del Estado, es por ello que, es su deber propender por solucionar “las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable”. En este sentido, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales “el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”.

Por ello, el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 dispone que los presupuestos de las universidades públicas -nacionales, departamentales o municipales- están constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por aportes de los entes territoriales y por los recursos y rentas propios de cada institución; además previó una fórmula buscando que dichos aportes mantengan su valor constante. Por su parte, el artículo 87 de la referida Ley establece un incremento de los aportes que debe hacer el Gobierno Nacional para las universidades estatales u oficiales, en un porcentaje no inferior

al 30% del incremento real del producto interno bruto.

Al respecto, en la sentencia C-220 de 1997 la Corte Constitucional consideró que “[l]as 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; eso no quiere decir que no deban, como entidades públicas que manejan recursos públicos y cumplen una trascendental función en la sociedad, someter su gestión al control de la sociedad y del Estado, o que rechacen la implementación de mecanismos de articulación con dicho Estado y la sociedad, pues por el contrario ellos son indispensables para el cumplimiento de sus objetivos y misión”.

7. La Observación General No.13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales interpretando el alcance del artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales resaltó que “la enseñanza superior ‘debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno’. Según el apartado c) del párrafo 2 del artículo 13 [del Protocolo de San Salvador], la enseñanza superior no ‘debe ser generalizada’, sino sólo disponible ‘sobre la base de la capacidad’, capacidad que habrá de valorarse con respecto a los conocimientos especializados y la experiencia de cada cual”.

Así, esta Corporación[62] ha entendido que la educación, independientemente de su forma y nivel, debe contar con cuatro características interrelacionadas. La (i) disponibilidad exige la existencia de instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente, los cuales deben (ii) ser accesibles a todos, en términos de no discriminación y atendiendo a criterios materiales (localización geográfica) y económicos (avance hacia la gratuidad), así como (iii) aceptables, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad y (iv) adaptables, en el entendido de que deben tener la flexibilidad necesaria para ajustarse a los requerimientos de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.

8. Según lo expuesto, el Estado está en la obligación de fortalecer la educación superior regional buscando con ello que, a partir del mérito, los ciudadanos accedan a las

universidades públicas disponiendo de condiciones pertinentes, adecuadas y de calidad.

9. La garantía del derecho a la educación constituye, sin lugar a dudas, una condición necesaria para eliminar las condiciones de marginación y exclusión que la Constitución rechaza explícitamente. El diseño y ejecución de las políticas vinculadas a la educación universitaria pública deben, en una sociedad desigual, asegurar (i) no solo una amplia cobertura sino también (ii) una organización administrativa y académica fundada en el mérito, la calidad y el pluralismo. La apropiación y ejecución de recursos públicos es una de las tareas nucleares para hacer ello posible y, en esa labor, la Nación tiene, respecto de las universidades territoriales, responsabilidades especiales que se desprenden de la calificación de la educación como un servicio público. En consecuencia, estimo necesario destacar que en la garantía del acceso a la educación pública deben concurrir de manera coordinada la Nación y las entidades territoriales.

El ejercicio de los derechos constitucionales en cuya protección la Constitución se encuentra comprometida, depende de que todas las personas, tengan la posibilidad real de acceder a la formación científica y profesional. La transformación social que se adscribe a la cláusula de Estado Social (art. 1) y al mandato de erradicación de las injusticias presentes[63] (art. 13), exige materializar efectivamente el derecho a la educación. Solo así, las personas estarán en condiciones de ejercer, en condiciones de igualdad, las libertades constitucionalmente protegidas.

10. El proyecto de ley analizado en la sentencia C-380 de 2019 contenía un fin loable, en la medida que pretendía, entre otras cosas, superar las barreras de acceso de la población de La Guajira a la educación superior. Sin embargo, ello no fue suficiente para declarar su exequibilidad, pues el trámite legislativo debe atender a las reglas constitucionales dispuestas para tal fin, como lo son el aval o aquiescencia de los órganos de gobierno departamental que participaron en la creación de la universidad y la competencia del Ejecutivo para determinar las partidas que se deben incluir en la ley anual del presupuesto.

Fecha ut supra,

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

A LA SENTENCIA C-380/19

AUTONOMIA DE UNIVERSIDADES DEL ESTADO-No sujeción al control de tutela de establecimiento público (Salvamento de voto)

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Naturaleza del régimen especial (Salvamento de voto)

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Facetas cualitativa y orgánica (Salvamento de voto)

OBJECION PRESIDENCIAL-Infundada (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE AUTONOMIA TERRITORIAL-Alcance (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE IGUALDAD MATERIAL-Tratamiento preferencial de personas en situación de vulnerabilidad (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Alcance frente al tratamiento diferenciado (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Trato diferente para alcanzar un fin legítimo (Salvamento de voto)

NORMA ACUSADA-Razonable y proporcional en cuanto persigue un fin legítimo (Salvamento de voto)

ACCESO A LA UNIVERSIDAD PUBLICA-Criterio básico es el mérito académico (Salvamento de voto)

DERECHO A LA IGUALDAD EN SENTIDO MATERIAL-Acciones afirmativas a cargo del Estado

Referencia: Expediente OG-163

Objeciones presidenciales al Proyecto de Ley 058 de 2016 Cámara - 128 de 2017 Senado, «por la cual se transforma la Universidad de La Guajira en ente autónomo del orden nacional y se dictan otras disposiciones».

Magistrada Ponente

Cristina Pardo Schlesinger

Con el respeto acostumbrado a las sentencias adoptadas por la Corte, salvo mi voto respecto de lo decidido por la Sala Plena en el fallo C-30 del 21 de agosto de 2019 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger), la cual declaró fundadas las objeciones planteadas por el Gobierno Nacional contra el proyecto de ley 058 de 2016 Cámara - 128 de 2017 Senado, «por la cual se transforma la Universidad de La Guajira en ente autónomo del orden nacional y se dictan otras disposiciones». Esto con base en los siguientes argumentos:

Sin embargo, la mayoría también consideró que esta conclusión no significaba desconocer el carácter autónomo que tienen las universidades públicas. Para ello la sentencia se limita a señalar que (i) era necesario reiterar el precedente acerca de que las universidades del Estado no pertenecen a la estructura de la Rama Ejecutiva del nivel central o descentralizado; y (ii) que en todo caso estas universidades, a pesar de tener esa “condición singular”, esta no es razón suficiente para “soslayar las competencias asignadas por el propio Legislador a las entidades territoriales para modificar la naturaleza jurídica de instituciones de educación superior del orden territorial y, por tanto, vulnerar la autonomía de la que son titulares.”

2. Contrario a lo que concluyó la mayoría y como lo expliqué en la ponencia que no fue acogida por la Corte, advierto que ambas premisas son contradictorias entre sí. Esto debido a que no resulta lógica ni jurídicamente aceptable reconocer simultáneamente que el Legislador debe actuar de consuno con los órganos de representación popular de las entidades territoriales para la modificación de la naturaleza jurídica de las universidades del Estado, pero que estas conservan su carácter autónomo frente a la administración nacional y local. En contrario, como lo ha explicado en varias oportunidades la jurisprudencia constitucional, la autonomía de las universidades del Estado implica su independencia de la estructura de la administración y, por esta misma razón, la inexistencia de un poder de tutela del Gobierno Nacional o territorial sobre estas y, en particular, sobre

su naturaleza jurídica. Este asunto corresponde, con carácter exclusivo y excluyente, a la decisión del Congreso.

3. Advierto que la manera como asume la sentencia el tema de la autonomía de las universidades del Estado es insuficiente, en tanto deja de tener en cuenta las diferentes facetas de esta, en particular respecto de la inexistencia de relaciones de pertenencia entre tales instituciones y la Administración.

Sobre el particular debe partirse de considerar que el artículo 69 de la Constitución establece dos reglas que resultan centrales para resolver las objeciones planteadas, parámetros que fueron ignorados por la mayoría. En primer lugar, dicho precepto garantiza la autonomía universitaria y en particular el derecho de las universidades a darse sus propias directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. En segundo término, difiere a la ley la definición del régimen especial de las universidades del Estado.

El mandato constitucional de regulación especial de las universidades públicas fue desarrollado por el Congreso mediante la Ley 30 de 1992, que organiza el servicio público de educación, en particular su título tercero. Conforme al artículo 57 de esa normativa, las universidades del Estado están conformados como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional, en lo relativo a las políticas de planeación del sector educativo. Las universidades públicas, de acuerdo con el mismo precepto, tienen las características de personería jurídica; autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden. El carácter especial de las universidades públicas incluye la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero, el régimen de contratación y control fiscal y su propia seguridad social en salud, conforme a la Ley de Educación Superior.

Esta misma previsión aclara, en su párrafo, que las instituciones estatales de educación superior que no tengan el carácter de universidad[64], deberán organizarse como establecimientos públicos del orden nacional, departamental, distrital o municipal.

4. Con base en estas previsiones, la jurisprudencia de esta Corte ha concluido que la

autonomía universitaria es una garantía de naturaleza constitucional, vinculada a la independencia académica necesaria para la enseñanza y la investigación. Dicha garantía, para el caso particular de las universidades del Estado, se traduce en que no estén formalmente vinculadas a las ramas del poder público, por lo que toman la forma de un organismo independiente.

La autonomía universitaria, de acuerdo con las reglas que plantea el precedente analizado, puede comprenderse desde sus facetas cualitativa y orgánica. En relación con la primera, la autonomía permite a las universidades contar con las condiciones imprescindibles para garantizar tanto la libertad de cátedra como la investigación objetiva e independiente, dirigida exclusivamente a la producción y divulgación del conocimiento, bajo una perspectiva eminentemente científica y académica. La garantía constitucional de autonomía, entonces, es un presupuesto para la labor docente y de la producción investigativa, puesto que permite que estas actividades no resulten influenciadas por aspectos externos y diferentes a los enunciados. Sobre este particular, la Sentencia C-1019 de 2012[65], recapitulando el precedente acerca de este tópico, expresó:

“La autonomía universitaria, se hace efectiva cuando se garantizan espacios en los que no haya cabida para las interferencias del poder público en temas académicos y de orientación ideológica, así como en el manejo administrativo o financiero de los entes educativos, los cuales despliegan su libertad de acción con las mínimas restricciones previstas en la ley[66]. Así, en virtud del principio de autonomía universitaria, a través del cual también se garantiza la libertad de cátedra y de investigación[67], resulta necesario que los centros de educación superior tomen sus decisiones académicas, financieras y administrativas, sin intervenciones externas. (...) La Corte ha señalado que la capacidad de acción de las universidades se concreta en las facultades de: (i) darse y modificar sus estatutos, (ii) establecer los mecanismos que faciliten la elección, designación y períodos de sus directivos y administradores, (iii) desarrollar sus planes de estudio y sus programas académicos, formativos, docentes, científicos y culturales, (iii) seleccionar a sus profesores y admitir a sus alumnos, (iv) asumir la elaboración y aprobación de sus presupuestos y (v) administrar sus propios bienes y recursos[68]”.

5. Mientras la faceta cualitativa vincula la independencia con las libertades de cátedra e investigación, la faceta orgánica está relacionada con la imposibilidad de que las

universidades dependan institucionalmente de otras entidades. Esto tiene particular importancia tratándose de las universidades públicas, en su condición de entes autónomos por mandato legal y protección constitucional.

La jurisprudencia ha destacado que uno de los cambios más importantes del tránsito constitucional, en lo que tiene que ver con la materia analizada, es el reconocimiento de autonomía institucional. Con anterioridad a la Constitución de 1991, las universidades públicas tenían la naturaleza jurídica propia de los establecimientos públicos, bien fuera de carácter nacional o territorial, lo que los vinculaba a la estructura administrativa del Estado[69]. En cambio, bajo el actual modelo constitucional y legal, las universidades públicas están dotadas de autonomía, son consideradas como entes autónomos y sus vínculos con las demás instituciones del Estado se restringen a la coordinación de la política educativa con el Ministerio de Educación[70], así como el control fiscal y disciplinario que se deriva del carácter público tanto de sus recursos de financiación como de la vinculación de sus servidores. Con todo, también se consideró que, aparejada a la autonomía universitaria, también eran necesarios dispositivos propios de índole presupuestal, a efectos de garantizar el funcionamiento independiente de las universidades del Estado. Esta modificación en la comprensión jurídica de las universidades públicas fue explicada por la Sentencia C-507 de 2008[71] de la siguiente manera:

“Antes de la expedición de la Constitución de 1991, y de las leyes 30 de 1992 y 100 de 1993, las universidades públicas nacionales, bajo la dirección y control del gobierno nacional y aplicando el régimen legal vigente, administraron su propio régimen de pensiones. Si bien cada universidad tenía su propia caja de previsión y recibía los aportes de sus afiliados, la deuda en esta materia era asumida por la nación a través de recursos del presupuesto general.

La expedición de la Constitución de 1991 y la entrada en vigor de la Ley 30 de 1992, transformaron la naturaleza de las universidades. En particular, tales normas dotaron a los centros de educación superior de una serie de garantías destinadas a que pudieran satisfacer adecuadamente sus objetivos misionales. Probablemente la garantía más importante en este sentido fue el reconocimiento de la autonomía universitaria. En desarrollo de esta importante garantía institucional, la Ley 30 de 1992 consagró una serie de disposiciones financieras, destinadas, de una parte, a asegurar la satisfacción progresiva

del derecho a la educación pública superior y, de otra, a evitar que por vía de la asignación de recursos, los órganos políticos pudieran afectar la autonomía de las universidades. Estas disposiciones pueden ser recogidas en lo que podría llamarse el régimen financiero de las universidades públicas.”

6. La autonomía de las universidades públicas, en lo que tiene que ver con su faceta orgánica, implica necesariamente la imposibilidad de adscribirlas a las ramas del poder público. En ese sentido, la jurisprudencia de esta Corte ha concluido que las universidades mencionadas tienen la condición de entes autónomos. De este modo, se vulnera la Constitución cuando una norma de carácter legal pretende incorporarlas bajo el poder de tutela de dichas ramas, en particular del poder Ejecutivo.

Un ejemplo paradigmático de este precedente se encuentra en la Sentencia C-220 de 1997[72]. En esa oportunidad se demandó la constitucionalidad del artículo 4° del Decreto 111 de 1996 – Estatuto Orgánica del Presupuesto, al considerarse que incurría en una omisión legislativa relativa, derivada del hecho de no contemplar dentro de las instituciones exceptuadas de la condición de establecimiento público a las universidades del Estado. Esto debido a que dichas instituciones no podían quedar adscritas a la Rama Ejecutiva, como sucede con la categoría administrativa de los mencionados establecimientos.

La Corte evidenció que la autonomía de las universidades públicas implica que no hagan parte de la estructura de la Rama Ejecutiva, lo cual es la consecuencia necesaria de otorgarles la condición de entes autónomos. Por lo tanto, la norma acusada era constitucional en el entendido de que no resultaba aplicable a las universidades del Estado, cuyo régimen presupuestal es el ordenado por las normas de la Ley 30 de 1992 y “aquellas que no vulneren el núcleo esencial de la autonomía que les reconoció el artículo 69 de la C.P.”

Para arribar a esta conclusión, y luego de recapitular las reglas sobre las facetas de la autonomía universitaria antes analizadas, la decisión estudiada concluyó que la inclusión de las universidades del Estado, para efectos presupuestales, dentro de la categoría de establecimientos públicos del orden nacional, era incompatible con dicha garantía constitucional. Ello debido a que una caracterización de esa índole incorporaría a las universidades públicas dentro de la Rama Ejecutiva, lo que desconoce su naturaleza de

entes autónomos. Al respecto, la sentencia en comento explicó:

“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; eso no quiere decir que no deban, como entidades públicas que manejan recursos públicos y cumplen una trascendental función en la sociedad, someter su gestión al control de la sociedad y del Estado, o que rechacen la implementación de mecanismos de articulación con dicho Estado y la sociedad, pues por el contrario ellos son indispensables para el cumplimiento de sus objetivos y misión.

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; porque se ejerce sobre las personas de los funcionarios, lo que implica atribuirles a éstos una condición de subordinación respecto del poder central, la que tiene origen, para el caso de entidades descentralizadas por servicios, en lo dispuesto en el numeral 13 del artículo 189 de la C.P., que establece que los gerentes y directores de los establecimientos públicos son de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, con lo que se les otorga la calidad de agentes del mismo, condición inaplicable cuando se habla de los rectores de las universidades, cuya designación está a cargo de los consejos superiores, los cuales deben garantizar la participación en la decisión de la comunidad académica.”

7. La exclusión de las universidades del Estado de la estructura de la administración es un asunto que ha sido replicado en otras decisiones de la Corte. Así, la Sentencia C-1019 de 2012 analizó el estatus jurídico de la Universidad Militar Nueva Granada, para concluir que

la autonomía de las universidades públicas impedía que dicha institución quedase adscrita al Ministerio de Defensa Nacional. Asimismo, aunque la Ley 30 de 1992 vincula a las universidades del Estado al Ministerio de Educación y otras disposiciones incluso disponen la participación de funcionarios públicos en sus consejos directivos, ello responde exclusivamente a “la necesidad de garantizar la colaboración armónica entre las diferentes entidades y los órganos autónomos e independientes del Estado, para la realización de sus fines, particularmente en lo que atañe al imperativo de profundizar en la efectividad del derecho a la educación”.

Bajo esta perspectiva insistió la Corte en dicha oportunidad en la incompatibilidad entre la autonomía reconocida por la Constitución a las universidades del Estado y su inclusión en la estructura de la administración, bien sea en el sector central o en el descentralizado. Sobre el particular, expresó lo siguiente:

“Aunque se establezca la participación de representantes del Estado en sus órganos de gobierno, la normatividad y la jurisprudencia[73] han reconocido que lo anterior no significa que dichas instituciones hagan parte de la administración central o descentralizada, o se conviertan por ello en órganos dependientes y bajo el control de tutela del Estado, “pues 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”[74]. De esta manera se pretende preservar a las universidades públicas y oficiales, de las injerencias e interferencias arbitrarias e indebidas del poder político[75]. || Las Universidades Públicas en Colombia, son creadas por ley y cuentan con representantes del Estado en sus órganos de dirección sin que ello atente contra su autonomía universitaria. Este es el caso, como justamente lo anotan algunos intervinientes, entre otras, de la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad de Antioquia, la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, o la Universidad del Cauca.”

8. Similar consideración fue expresada por la Corte en la Sentencia C-121 de 2003[76], que decidió sobre las objeciones gubernamentales formuladas contra el proyecto de ley que modificó la naturaleza jurídica de la Universidad Militar Nueva Granada, transformándola de unidad administrativa especial adscrita al Ministerio de Defensa Nacional, en ente universitario autónomo. El Gobierno consideró que se había desconocido el artículo 154 de la Constitución, norma que exige que aquellos proyectos de ley dirigidos a modificar la

estructura de la administración nacional están sometidos a reserva de iniciativa gubernamental, condición que no fue cumplida en ese caso.

La Corte concluyó que sí existió una modificación de la estructura de la administración nacional pero que, a su vez, no se había vulnerado la citada norma constitucional, puesto que el Ministerio de Defensa había otorgado el aval requerido durante el trámite legislativo. Con todo, la razón por la cual se consideró que estaba ante dicha modificación se derivó del hecho de que (i) la norma objetada creaba una nueva universidad del Estado, se fijaba su personería jurídica y se le dotaba de un régimen legal autónomo; y (ii) la consecuencia del proyecto era excluir un organismo que hacía parte de la Rama Ejecutiva, en su condición de unidad administrativa especial adscrita al Ministerio de Defensa, para dotarlo de autonomía[77]. Estas conclusiones, en los términos de la misma sentencia, no entran en contradicción con el reconocimiento de la autonomía especial de las universidades del Estado. Sobre este aspecto, la sentencia analizada explicó lo siguiente:

“la condición de ente universitario autónomo del nuevo organismo público creado con el proyecto de ley bajo análisis no puede significar que pueda ser ubicado 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.”

10. La primera objeción gubernamental se sustentaba en considerar que los artículos 1° y 2° del proyecto de ley, en cuanto adscriben a la Universidad de La Guajira al orden nacional, afectaban tanto la estructura de la administración nacional, como local. Por ende, se desconocería el artículo 154 de la Constitución, en tanto exige que las previsiones legales que versen sobre la determinación de dicha estructura requieren de iniciativa o aval del Ejecutivo, el cual no concurrió en el presente caso. A su turno, a juicio del Gobierno también resultaban vulnerados los artículos 287 y 300-7 de la Carta, normas que establecen respectivamente los derechos de las entidades territoriales como la facultad constitucional de las asambleas departamentales para determinar la estructura de la administración departamental. Ello debido a que con las disposiciones mencionadas el Congreso priva al departamento de La Guajira de la competencia para regular la estructura de sus entes locales. En esa medida, como la Universidad de La Guajira fue creada por ordenanza

departamental, su nacionalización recae dentro de esa competencia.

11. El presupuesto común para el grupo de asuntos que conformaban la primera objeción es que la Universidad de La Guajira integra la estructura de la administración departamental y, en virtud de los artículos objetados, haría parte de la administración nacional. Esta postura termina, a su turno, siendo compartida por la mayoría, en tanto atan las decisiones sobre la naturaleza jurídica de la Universidad de La Guajira a lo que dispongan las autoridades territoriales. Con todo, un argumento de esta naturaleza se fundamenta en una premisa que no es cierta a la luz del precedente analizado. Al contrario, a pesar de que la Universidad de La Guajira fue creada por ordenanza de ese departamento, tiene la condición de ente autónomo, con las condiciones antes referidas. Esta naturaleza jurídica se mantiene ante su nacionalización, pues la misma en modo alguno puede significar que se incorpore a la administración nacional o territorial, ni menos que haga parte de la Rama Ejecutiva. En otras palabras, la nacionalización de la Universidad de La Guajira opera de manera independiente de su autonomía, constitucionalmente reconocida, la cual se mantiene bien sea ante el orden departamental como en el orden nacional.

En consecuencia, como la Universidad en comento no pertenece a la administración en ninguno de los órdenes mencionados, la objeción planteada resultaba infundada. En cambio, es claro que el Legislador está habilitado para modificar la naturaleza jurídica de las universidades del Estado, sin que con ello se afecte la estructura de la administración nacional o territorial, según sea el caso. La mayoría llegó a una conclusión distinta, y a mi juicio inconsistente, según la cual, a pesar del reconocimiento de dicha autonomía, las universidades del Estado de carácter territorial siguen sometidas al poder de tutela de la entidad local o regional correspondiente, al punto que solo sus órganos representativos están habilitados, de consuno con la Administración nacional, para modificar la naturaleza jurídica del ente universitario. Es decir, la mayoría superpone, sin tener ningún soporte para ello, una visión distorsionada de la autonomía territorial a la autonomía, esta sí reconocida y suficientemente definida por la jurisprudencia constitucional, de las universidades públicas.

12. Esta contradicción se mantiene, incluso ante decisiones de la Corte que parecerían sugerir conclusiones diferentes. En efecto, como lo expliqué anteriormente, en la Sentencia C-121 de 2003 y ante una objeción similar, se concluyó que el proyecto de ley sí estaba

sometido a reserva de iniciativa gubernamental por afectar la estructura de la administración nacional.

Considero que, aunque este precedente es pertinente para el análisis, en el presente caso no se cumplen los dos supuestos centrales que llevaron a la Corte a adoptar la decisión mencionada. En primer lugar, el proyecto de ley estudiado no crea un nuevo ente universitario autónomo, sino solamente redenomina su naturaleza para adscribirlo al orden nacional. Esa condición de autonomía, como se señaló, persiste tanto en el orden departamental como a nivel nacional. Es decir, la naturaleza autónoma de la Universidad de La Guajira no es otorgada por el proyecto de ley objetado, sino que ya estaba presente en virtud de las normas constitucionales y legales aplicables y analizadas a profundidad en esta sentencia.

En segundo término, contrario a como sucedía en el caso de la Universidad Militar Nueva Granada, la Universidad de La Guajira no tiene la condición de unidad integrante de la administración departamental, por lo que su nacionalización en nada afecta la estructura de ésta. Por ende, no estamos ante una situación análoga a la estudiada en la Sentencia C-121 de 2003, puesto que ese escenario sí se excluía de la administración nacional, particularmente del Ministerio de Defensa Nacional, una institución a fin de darle carácter autónomo y en los términos de la Ley 30 de 1992. En el presente caso, se insiste, la autonomía de la Universidad de La Guajira no se veía afectada en razón del proyecto de ley objetado, ni menos éste tiene carácter constitutivo a ese respecto, como sí sucedió en el caso precedente.

13. En suma, las objeciones contra los artículos 1° y 2° del proyecto de ley eran a mi juicio infundadas, en la medida en que la Universidad de La Guajira es un ente autónomo, que no pertenece a la administración nacional o departamental y, por lo mismo, no se afectan las competencias constitucionales vinculadas a la definición de dichas administraciones. Por ende, la mayoría incurre en una contradicción argumentativa, consistente en sostener que las decisiones sobre la modificación de la naturaleza jurídica de la Universidad de La Guajira dependen de las manifestaciones políticas de las corporaciones públicas de esa entidad territorial pero que, a su vez, las universidades del Estado son autónomas y no pertenecen a las ramas del poder público. En mi criterio, estas dos afirmaciones son mutuamente excluyentes, lo que implica la falta de sustento de las objeciones planteadas.

14. Ahora bien, además de la contradicción expuesta, considero que también la ponencia incurre en una comprensión inadecuada del principio de autonomía territorial. La decisión adoptada por la Corte, en apariencia garantista de la autonomía territorial, en realidad es profundamente centralista. El argumento planteado por la mayoría consiste en señalar que la nacionalización de la Universidad de La Guajira constituía una medida inconstitucional para incidir en la estructura de la administración departamental y, por ende, en el grado de autonomía de la entidad territorial. Sin embargo, este razonamiento deja de tener en cuenta que el objetivo del proyecto de ley era, precisamente, asegurar la financiación de la Universidad, en grave riesgo ante la crisis fiscal del departamento. A su vez, esa opción legislativa tenía por finalidad solventar las necesidades respecto del acceso a la educación superior en el ente territorial y, de esta manera, lograr su desarrollo económico, lo cual redundaba necesariamente en una mayor autonomía.

Para la Corte en esta oportunidad, la autonomía territorial toma la forma de un principio que, a pesar de su enorme relevancia constitucional, no puede aplicarse en contraposición al bienestar y a la vigencia de los derechos fundamentales de los habitantes de la región. En últimas, la decisión convierte a la autonomía territorial de garantía constitucional para la protección de los derechos de las personas a un vehículo para su vulneración.

15. En efecto, la argumentación planteada por la mayoría lleva a considerar, necesariamente, que, en la búsqueda de una protección formal de la autonomía, se lleva a mantener la denunciada, en la exposición de motivos del proyecto de ley, inviabilidad financiera a la Universidad de La Guajira. Así, en el presente caso, la autonomía territorial termina operando en contraposición a los intereses de los habitantes del departamento de La Guajira, a partir de la desfinanciación de la universidad regional.

En cambio, considero que existía soporte jurídico constitucional suficiente para ponderar en el presente caso la autonomía territorial con el principio de igualdad material, que se traduce en la necesidad de adoptar medidas afirmativas a favor de determinados grupos o poblaciones en situación de abierta desventaja en el acceso a los bienes y servicios materiales mínimos para el desarrollo.

Sobre este particular, debe partirse de la base que el principio de igualdad no puede restringirse a su concepción formal, esto es, la paridad en el trato hacia todas las personas

desde el Estado, sino que necesariamente debe incluir la perspectiva material antes indicada, esto es, que se dirija hacia la instauración de medidas de diversa índole para la promoción de los grupos y personas en situación de debilidad manifiesta, titulares de especial protección y/o que han sido víctimas de formas tradicionales de discriminación. Es a partir de esta comprobación que la jurisprudencia constitucional ha concluido que el principio de igualdad implica una cláusula de erradicación de las injusticias presentes, concebida como la obligación del Estado de mejorar las condiciones de vida de los mencionados grupos y sujetos, a partir de un criterio de garantía de la igualdad de oportunidades. Esto implica, además, un mandato específico de progresividad respecto del ámbito protegido de los derechos fundamentales, a fin de que su alcance cubra a quienes están en condiciones socioeconómicas menos favorables[79].

Esta dimensión “sustancial” o “material” del principio de igualdad justifica la adopción de medidas diferenciales, atinentes a conseguir una sociedad menos inequitativa y a perseguir un orden justo, acorde con los principios emanados de la Constitución[82]. Específicamente, la Corte ha determinado que, a partir de esta concepción, el grado y tipo de protección que se requiere varía entre situaciones diferentes[83], pues se trata de “distribuir y asignar recursos escasos en un contexto en el que existen objetivamente necesidades insatisfechas que el Estado debe prioritariamente atender”[84].

Por lo demás, la jurisprudencia constitucional también ha reconocido que una de las maneras de lograr la igualdad material es mediante el establecimiento de acciones afirmativas en beneficio de personas o poblaciones que afrontan dificultades particulares para el acceso a ciertos bienes, por lo que requieren de políticas estatales que contribuyan a superar estas barreras[85].

17. De otra parte, existen fundamentos constitucionales adicionales que repercuten en la obligación estatal de mejorar las condiciones de acceso de las personas de la población a los bienes y servicios básicos, que permitirían avalar la constitucionalidad de las propuestas legales objetadas. Así, el artículo 334 constitucional determina que “[e]l Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos.”[86]

Aunado a lo anterior, el artículo 366 de la Carta Política reconoce que una de las finalidades del Estado es la de propender por el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, cuyo objetivo fundamental es “la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable” [87]. Con el objetivo de cumplir con esta finalidad, la Constitución determinó que el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales.

18. A partir de estos fundamentos constitucionales y jurisprudenciales, se puede concluir que el Estado está legitimado para crear políticas públicas y establecer medidas diferenciales, que busquen favorecer a las poblaciones que se encuentran en circunstancias de extrema debilidad, de ahí que la medida analizada se ajustaba a la Constitución. Lo anterior, siempre y cuando dichas medidas sean razonables y proporcionales para el fin constitucional que se busca proteger, como es el caso del fortalecimiento de la educación superior en el departamento de La Guajira, con el objeto de mejorar las condiciones de acceso a este servicio para los habitantes de este territorio. Por ello, las medidas adoptadas por el Legislador en el proyecto de ley propenden por un fin legítimo, que permitiría superar, en la medida de las posibilidades, las barreras de acceso de la población de La Guajira a la educación superior.

A su vez, dentro de ese marco debe interpretarse el artículo 69 de la Constitución. Así, en un escenario de recursos públicos escasos, el parámetro de distribución de estos, en lo que respecta a los rubros destinados al acceso a la educación superior, debe estar guiado por la promoción de la igualdad material. En otras palabras, cualquier distribución de recursos públicos para el acceso a la educación superior que privilegia la inclusión de aquellas personas que, debido a sus condiciones de debilidad manifiesta, están más alejadas de las posibilidades materiales de acceso, se muestra prima facie compatible con la Constitución. Sin embargo, esta visión también debe compatibilizarse con la obligación del Estado de garantizar el acceso universal a la educación superior en las universidades públicas, bajo criterios de progresividad y mérito, según se desprende del artículo 69 de la Carta.

De la misma manera, una distribución como la planteada redundaría en tanto en la disponibilidad como en la accesibilidad económica del derecho a la educación, de la manera como ha sido comprendido tanto por el derecho internacional de los derechos humanos[88]

como por la jurisprudencia constitucional[89]. Lo primero, puesto que mayor financiación para el acceso equitativo a la educación superior facilita la permanencia de instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente. Lo segundo, en la medida en que ampliaciones de cobertura llevan a mayor accesibilidad a las universidades del Estado, en particular de quienes tienen menores recursos.

Debe resaltarse, además, que las condiciones de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad[90] se predicán de los distintos niveles educativos, entre ellos el superior. Con todo, como lo aclara la Observación General No. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y refiriéndose al contenido del PIDESC:

“[s]i bien la enseñanza secundaria “debe ser generalizada y hacerse accesible a todos”, la enseñanza superior “debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno”. Según el apartado c) del párrafo 2 del artículo 13, la enseñanza superior no “debe ser generalizada”, sino sólo disponible “sobre la base de la capacidad”, capacidad que habrá de valorarse con respecto a los conocimientos especializados y la experiencia de cada cual.”[91]

Esto significa, entonces, que si bien en el caso de la educación superior el criterio que guía el acceso es el mérito, en toda circunstancia la exigencia de condiciones de disponibilidad de la educación universitaria gratuita implica (i) el deber del Estado de financiación de la misma; (ii) la disponibilidad para todas las personas y el ingreso fundado en el mérito y (iii) una distribución de recursos que propenda por el acceso de aquellas personas que tienen los méritos académicos y que estén en condiciones socioeconómicas menos favorables. En ese sentido, la cláusula prevista en el literal c) del artículo 13 del Protocolo de San Salvador resulta plenamente aplicable, en cuanto determina que “la enseñanza superior debe hacer igualmente accesible para todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita.”

19. Llevados estos argumentos al caso particular, debía partirse de considerar que existe evidencia acerca de las condiciones de especial vulnerabilidad de las personas que residen en el departamento de La Guajira, en particular debido a su precaria condición socioeconómica, lo cual fue absolutamente desconocido por la mayoría de la Corte.

Como fue manifestado en la exposición de motivos del proyecto de ley, la Universidad de La Guajira juega un papel de gran importancia para el Departamento pues, como lo indican expresamente los congresistas que promovieron la medida, “la educación es vital para alcanzar mejores niveles de bienestar social y de crecimiento económico, nivelar las desigualdades económicas y sociales, para acceder a mejores niveles de empleo, para elevar las condiciones culturales de la población, para ampliar las oportunidades de los jóvenes, para el avance democrático y el fortalecimiento del Estado de derecho, y para el impulso de la ciencia, la tecnología y la innovación”[92].

Es por ello por lo que, para pronunciarse sobre el asunto, era indispensable tener en cuenta las circunstancias específicas que enfrenta el departamento de La Guajira en términos de educación, desarrollo y mercado laboral, con el objetivo de contextualizar los objetivos del proyecto de ley, pese a lo cual la Corte no se pronunció.

20. Según cifras publicadas por el DANE en el Boletín Técnico sobre pobreza monetaria en La Guajira, para 2017 la incidencia de la pobreza en ese departamento fue de 52,6%, mientras que a nivel nacional el porcentaje de incidencia ascendía a 26,9%[93]. A su vez, en ese mismo año, el índice de pobreza monetaria extrema en La Guajira alcanzó el 26,5%, comparado al 7,4% del total a nivel nacional[94].

De otra parte, en cuanto al mercado laboral, los principales resultados presentados por el DANE respecto al periodo de marzo a mayo de 2019 indican que en la ciudad de Riohacha hay una tasa de desempleo del 14,1%, respecto al 11,7% del promedio de las 23 principales ciudades y áreas metropolitanas[95]. En este mismo informe, esta institución estableció que Riohacha es la tercera ciudad del país con mayor proporción de informalidad laboral, la cual asciende al 64%[96].

En lo que respecta a la cobertura en educación formal, las cifras publicadas por el DANE en mayo del 2018 indican que el número de matriculados del departamento de La Guajira para 2017 asciende a 233.728, frente a 10.020.294 matriculados a nivel nacional[97]. En esa medida, el porcentaje de matriculados en el Departamento respecto del nivel nacional representa el 2,33%[98]. De otra parte, en lo que respecta a la matrícula en educación superior, el número de matriculados del departamento de La Guajira asciende a 21.070 personas, mientras que, a nivel nacional, este número asciende a los 2.446.314

matriculados[99].

Ahora bien, la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo – FEDESARROLLO publicó en enero de 2019 un informe titulado “La Guajira: caracterización departamental y municipal”[100], en el que analiza los indicadores económicos y sociales de dicha región con respecto al resto del país. En dicho estudio, este instituto calculó la tasa de cobertura neta de educación en el departamento de La Guajira, a partir de los datos publicados por el Ministerio de Educación en el Sistema Nacional de Información de Educación Superior – SNIES. Así, el informe llegó a la conclusión de que, en este rubro, la cobertura neta en educación ascendía a 77,4% en el 2016, por debajo de la media nacional que correspondió a 83,54% para ese mismo periodo[101].

En el rubro de educación superior, a partir de los datos publicados en el SNIES, FEDESARROLLO calculó que la tasa de cobertura bruta en educación superior del Departamento de La Guajira ascendía al 22,59% en 2015, frente al 49,42% del promedio de cobertura nacional para ese mismo periodo. Aunado a lo anterior, el informe resaltó que “[a] pesar del incremento significativo de la tasa de cobertura bruta en educación superior en el departamento de La Guajira (sic) no tiene instituciones acreditadas de alta calidad del Ministerio de Educación Nacional”[102].

21. Las normas objetadas tenían por objetivo esencial declarar a la Universidad de La Guajira como del orden nacional y, de esta manera, asignar la responsabilidad para su financiación al Gobierno central. Esta decisión legislativa, según los antecedentes expuestos, buscaba responder a la necesidad de que esa institución cuente con los recursos suficientes para su funcionamiento y, de esta manera, redundar en el mejoramiento de las condiciones de esta universidad pública, entre ellas el acceso requerido por los estudiantes de la región, entre los cuales destacaba el proyecto de ley a los integrantes de la etnia Wayúu.

Una decisión de este carácter, según los argumentos expuestos, se inserta dentro del margen de configuración legislativa y, antes de oponerse al principio de igualdad, lo desarrolla de forma adecuada. Por ende, las razones planteadas por la objeción gubernamental en este punto se circunscriben exclusivamente a la faceta formal del principio de igualdad y desconocen las implicaciones materiales del mismo, antes

explicadas. De este principio no puede derivarse, a modo de una obligación constitucional, el deber imperativo de otorgar idénticas condiciones de financiación a todas las universidades estatales. Antes bien, el Congreso puede establecer medidas que establezcan tratamientos diferenciados, a condición de que los mismos resulten razonables y respondan a un criterio de razón suficiente.

De otro lado, la decisión del Legislativo no carece de sustento y, antes bien, se fundamenta en la necesidad de responder a los requerimientos financieros de una institución educativa que está en una región con particulares dificultades socioeconómicas, explicadas en el proyecto de ley objetado y refrendadas por los datos socioeconómicos expuestos anteriormente. A partir de estas evidencias, resulta razonable concluir la necesidad de asegurar el financiamiento de la Universidad de La Guajira, no solo con el fin de garantizar de mejor forma la disponibilidad y accesibilidad económica del servicio educativo en el departamento, sino también para impactar en el desarrollo regional y de sus habitantes, objetivos que desarrollan diversos postulados constitucionales, descritos en esta sentencia.

22. En consecuencia, a mi juicio la Corte debió asumir la medida legislativa objetada en su verdadera dimensión, esto es, que la razón de la decisión debió centrarse en la constitucionalidad de la adopción de acciones afirmativas por parte del Congreso, a favor de poblaciones vulnerables. En el caso analizado, la opción de la nacionalización no tenía por finalidad, como erróneamente lo concluyó la mayoría, afectar la autonomía territorial, sino prever un mecanismo tendiente a lograr la igualdad de oportunidades respecto del acceso a la educación superior a un grupo poblacional mayoritariamente compuesto por personas en situación de grave vulnerabilidad socioeconómica, como lo demostraron los análisis sintetizados en la ponencia original presentada ante la Sala Plena. El objetivo de irrogar recursos públicos a una universidad en riesgo de inviabilidad financiera y respecto de una región que requiere ingentes esfuerzos para potenciar su desarrollo, no puede ser considerada inconstitucional, sin con ello desconocer cuáles son los fines esenciales del Estado.

Además, considero que la labor de ponderación en este caso resulta inclusive sencilla, en tanto no puede concluirse que la nacionalización de un ente autónomo, como es la Universidad de La Guajira, incida siquiera de manera leve en la autonomía territorial, y a la

vez existe suficiente evidencia para concluir que el archivo del proyecto de ley involucra una afectación importante de las finanzas del ente universitario y, con ello, de la accesibilidad económica a la educación superior de sujetos en situación de vulnerabilidad.

23. Por último, concuerdo con la mayoría en el sentido de que la expresión “las cuales no podrán ser inferiores a las que en la actualidad le asigna la Nación a la Universidad, más un monto adicional de veinticuatro mil millones de pesos (\$24.000.000.000) o su equivalente en salarios mínimos legales mensuales vigentes.”, contenida en el artículo 3º del proyecto de ley objetado, es inconstitucional debido a que equivale a una orden específica de gasto público, opción que escapa a la competencia del Legislador en tanto impide el ejercicio de la competencia del Gobierno, reconocida por la Carta Política, para formular el proyecto de ley del presupuesto general de la Nación.

Sin embargo, en la medida en que el Pleno optó por declarar la inconstitucionalidad de todo el proyecto de ley objetado y no solo de este apartado, este salvamento de voto versa sobre la decisión en su integridad, puesto que los argumentos estructurales que la sustentan, en mi criterio, (i) implican a una visión distorsionada del principio de autonomía territorial, contraria tanto a la naturaleza autónoma de las entidades territoriales como a la necesidad de hacerlo compatible con la protección de la totalidad de los derechos constitucionales, en condiciones de igualdad, de todos los habitantes de las regiones; y (ii) contradicen el contenido y alcance del principio de igualdad, en su faceta material, el cual obligaba en el caso a validar la constitucionalidad de instrumentos que operan como acciones afirmativas a favor de grupos de evidente condición de debilidad socioeconómica.

Fecha ut supra,

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

A LA SENTENCIA C-380/19

1. Acompaño la Sentencia C-380 de 2019 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger), mediante la cual se resolvieron las objeciones presidenciales al Proyecto de Ley 058 de 2016 (Cámara) y 128 de 2017 (Senado), “por la cual se transforma la Universidad de La Guajira en ente autónomo del orden nacional”. Comparto la decisión de declarar fundadas las objeciones, pues considero que el proyecto vulneró el principio de autonomía territorial al transformar de manera unilateral la Universidad de La Guajira. Sin embargo, la inexequibilidad del referido proyecto está lejos de solucionar el complejo problema social y económico que atraviesa la Universidad de La Guajira desde hace unos años. Por ello me permito aclarar el voto, para presentar algunas consideraciones adicionales sobre la educación superior y su importancia para el Estado Social de Derecho, teniendo en cuenta que el problema de fondo permanece.

2. En su intervención ante la Corte, el Gobernador encargado de La Guajira coadyuvó la iniciativa parlamentaria para la nacionalización de la Universidad y pidió que su sostenimiento quedara a cargo del nivel central. Tal solicitud evidencia una alternativa desesperada para superar la grave crisis financiera que pesa sobre esta entidad educativa desde hace unos años[103] y que en 2019 condujo al cese de actividades y múltiples protestas estudiantiles[104]. Si bien encuentro -como lo advirtió la Sala Plena en esta providencia- que esta manifestación del Gobernador no fue oportuna ni puede suplir la competencia de la Asamblea Departamental, considero que la misma sí refleja una problemática grave que parece haber superado las posibilidades del nivel regional. Esta situación terminaría por trasgredir múltiples derechos y principios constitucionales ligados a la educación de los más de 15.000 jóvenes matriculados en Uniguajira.

3. Como bien ha señalado la jurisprudencia, el derecho a la educación “guarda una íntima relación con la dignidad humana”[105], especialmente en la dimensión relativa a la adopción de un plan de vida y la realización de las capacidades propias (vivir como se quiera). La educación es una de las primordiales herramientas -aunque no la única- para que una persona pueda acceder a la información, a la reflexión, al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los distintos valores que debe ofrecer un Estado para la realización

del individuo[106]. De este modo, la educación se erige como un “proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral”[107], orientado al “logro de la autonomía personal, en un marco de libertad de pensamiento y de pluralismo ideológico”[108].

4. La educación también es un medio trascendental para la efectividad de otros derechos fundamentales como la libertad de escoger profesión u oficio, el trabajo, y la igualdad -entre otros[109]-, que le permiten al individuo gozar de ciertas condiciones materiales de existencia (vivir bien). Según el modelo de Estado trazado por el Constituyente de 1991 no basta con que la persona exista, “es necesario que exista en un marco de condiciones materiales, culturales y espirituales que permitan vivir con dignidad”[110]. Un sistema de educación universal, accesible, plural y sensible a las necesidades y capacidades permite el florecimiento individual, al tiempo que lo prepara para un mejor desempeño dentro del mercado laboral.

5. Pero la educación superior no solo favorece el progreso individual, sino que también redunda en el bienestar colectivo de la sociedad, como un factor de desarrollo científico, cultural, económico, político y ético[111]. En tiempos de creciente inequidad y malestar ciudadano, la educación alberga un enorme potencial como el “gran nivelador” dentro de las sociedades, abriendo sendas que conducen a una mayor movilidad social[112]. Un sistema de educación equitativo y de calidad permite combatir más eficazmente la pobreza extrema, la segregación, la violencia, el estancamiento económico, entre otros desafíos que enfrentan las sociedades modernas[113]. En este sentido, las políticas públicas en educación son una responsabilidad del Estado Social de Derecho, en tanto contribuyen a la garantía de “unas condiciones mínimas -o puntos de partida esenciales- que permitan el desarrollo de una vida digna, plena en el ejercicio de derechos y en condiciones de bienestar para todos”[114].

6. Dicho lo anterior, cobra especial relevancia el artículo 366 Superior al señalar que “el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado”. Allí mismo el Constituyente incluyó expresamente a la educación como un imperativo del Estado colombiano y una prioridad dentro del gasto público[115]; generando así una obligación estatal de “perseguir, en todo momento, el aumento en la cobertura, calidad y el aseguramiento de la sostenibilidad financiera del sistema

[educativo]”[116].

7. Es innegable que en las últimas décadas nuestro país ha mejorado en la cobertura de la educación superior[117]. Sin embargo, los desafíos siguen siendo mayúsculos, sobre todo en lo referente a la asignación suficiente, equitativa y eficiente de recursos para las universidades estatales. Desde 2014, el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), creado por la Ley 30 de 1992, advertía ya sobre la necesidad de fortalecer el sistema de financiación pública en los siguientes términos:

“El CESU reconoce y acepta que el actual sistema de educación superior (en gran medida, pero no totalmente, estructurado a partir de la Ley 30 de 1992) tiene enormes retos de calidad, demanda un modelo de financiamiento más equitativo y universal, requiere un diseño del sistema menos confuso para el país, clama por una mayor rendición de cuentas y transparencia y eficiencia en la gestión de las instituciones de educación superior, por una educación contextualizada a lo regional y pertinente conectada con el mundo”[118]. P.24.

8. En la misma dirección, un reciente informe comparativo de la OCDE de 2016 señala que Colombia invierte un menor porcentaje de su Producto Interno Bruto en la educación (4.5%) comparado con el promedio de los demás países adscritos a esta organización (5.6%)[119]; lo que también se refleja en uno de los más bajos porcentajes de población entre los 25 y 34 años con acceso a alguna forma de educación superior (29%)[120].

10. En esta ocasión, la Corte reconoce con preocupación la situación que atraviesa Uniguajira, pero como guardiana de la Constitución debe velar por que las soluciones propuestas sean respetuosas del marco jurídico. Es por ello que la decisión unilateral del Congreso de la República de nacionalizar la Universidad, sin haber establecido canales de comunicación y coordinación idóneos con las autoridades departamentales, no resultaba una opción válida. Ello no obsta para reiterar que corresponde a todas las autoridades involucradas, tanto del orden nacional como regional, obrar con prontitud para encontrar una solución transparente, democrática y sólida que garantice el derecho a la educación en condiciones de calidad y equidad. Para ello, las autoridades cuentan con las herramientas de inspección y vigilancia que permiten velar por la correcta administración de los recursos[121]; e igualmente podrán diseñar de manera concertada y democrática,

estrategias de financiación, eficiencia y transparencia que permitan restablecer el derecho fundamental a la educación superior en esta vulnerable zona del país.

Fecha ut supra

Diana Fajardo Rivera

Magistrada

[1] Folio 3. Cuaderno 1.

[2] Folio 285 del cuaderno 3

[3] Folio 27 (reverso) del cuaderno 1.

[4] Folio 3 del cuaderno 1.

[5] Folios 3 (reverso) a 15 (reverso) del cuaderno 1.

[6] Gaceta del Congreso n.º 64 de 2018, pp. 19-32.

[7] Gaceta del Congreso n.º 395 de 2018, pp. 8-18.

[8] Al respecto, en el Acta se encuentra lo siguiente: «Dirección de Presidencia, Rodrigo Lara Restrepo: (...) Muy bien señor Secretario, anuncie los proyectos por favor. || (...) Auxiliar de Secretaría General, Camilo Ernesto Romero Galván: Con gusto señor Presidente, se anuncian los siguientes proyectos para la sesión plenaria del miércoles 13 de junio de 2018 o para la siguiente sesión plenaria en la cual se debatan proyectos de ley o actos legislativos. || Informe de objeciones presidenciales: Proyecto de ley número 058 de 2016 Cámara, 128 de 2017 Senado. || (...) Señor Presidente han sido anunciados los proyectos para la sesión plenaria del día miércoles 13 de junio de 2018 a las 12:00 del día. || Dirección de Presidencia, Rodrigo Lara Restrepo: Muy bien, ha sido anunciado el orden del día de mañana y se cita para las 12:00 del día, se levanta la sesión señor Secretario» (Gaceta del Congreso n.º 700 de 2018, pp. 59-60).

[9] La votación se realizó de la siguiente manera: «Dirección de la Presidencia, Lina María Barrera Rueda: Señor Secretario, sírvase abrir el registro para votar este informe de

objeciones. || Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano: Se abre el registro para votar el informe leído. Si votan SÍ se aprueba el informe. || Intervención del honorable Representante Alfredo Rafael Deluque Zuleta: Alfredo Deluque vota SÍ, señor Secretario. || Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano: Negando las objeciones del Presidente, a excepción del artículo cuarto como fue leído, se abre el registro. || Alfredo Deluque vota SÍ. Harry González vota SÍ. Ciro Ramírez vota SÍ. Flora Perdomo vota SÍ. || (...) Jefe de Relatoría, Raúl Enrique Ávila Hernández Norbey Marulanda vota SÍ. || Dirección de la Presidencia, Lina María Barrera Rueda: Señor Secretario, cierre el registro y anuncie el resultado de la votación. || Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano: Se cierra el registro, la votación es como sigue: Por el SÍ 79 votos electrónicos y 5 manuales, para un total por el SÍ de 84 votos. Por el NO 2 votos electrónicos, ninguno manual, para un total por el NO de 2 votos. || Ha sido aprobado el informe de objeciones presidenciales. || [Se incluye el listado de los congresistas que contiene la votación nominal]» (Gaceta del Congreso n.º 737 de 2018, pp. 27 a 29).

[10] Gaceta del Congreso n.º 434 de 2018, pp. 24-44.

[11] Sobre el particular, en el acta se encuentra lo siguiente: «Por instrucciones de la Presidencia y, de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión. || Sí, señor Presidente, con informe de conciliación, constancia del retiro del Senador Antonio Guerra de la Espriella. || (...) Con informe de objeciones: Proyecto de ley número 128 de 2017 Senado, 058 de 2016 Cámara: por la cual se transforma la Universidad de La Guajira en ente autónomo del orden nacional y se dictan otras disposiciones. Están complementados los anuncios, señor Presidente» (Gaceta del Congreso n.º 962 de 2018, p. 45).

[12] Gaceta del Congreso n.º 962 de 2018, p. 76.

[13] «La Presidencia manifiesta: Muy bien. Con la recomendación del señor miembro de la comisión accidental, Senador Juan Samy Merheg y los miembros de la mesa directiva, de impartirle su aprobación unánime a este proyecto tan importante para la Universidad de La Guajira, pero ¿el Senador Honorio quiere intervenir antes o después de la aprobación? Un minuto para el Senador Honorio. || Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Honorio Miguel Henríquez Pinedo: Muy cortico señor Presidente.

Acompañamos, obviamente, la iniciativa, y lo que quiero es felicitar a los autores de este proyecto de ley, al honorable Representante Deluque y a los demás Representantes. Este proyecto es vital y fundamental para la educación del pueblo guajiro. Muchas gracias señor Presidente. || Por Secretaría se da lectura al Informe para segundo debate, presentado por la Comisión Accidental designada por la Presidencia, para estudiar las objeciones formuladas por el Ejecutivo al Proyecto de ley número 128 de 2017 Senado, 058 de 2016 Cámara, “por la cual se transforma la Universidad de La Guajira en ente autónomo del orden nacional y se dictan otras disposiciones”. || La Presidencia somete a consideración de la plenaria el Informe en el cual se declaran infundadas e (sic) fundadas las Objeciones al Proyecto de ley número 128 de 2017 Senado, 058 de 2016 Cámara, y cerrada su discusión, esta le imparte su aprobación» (Gaceta del Congreso n.º 963 de 2018, p. 74).

[14] El documento en mención señala lo siguiente: «Por instrucciones de la Presidencia y, de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión. || Sí señor Presidente. Anuncios de proyectos de ley y de actos legislativos que serán considerados y eventualmente votados en la sesión plenaria del honorable Senado de la República siguiente a la del día martes 26 de marzo de 2019. || Para corrección de vicios subsanables artículo 202 de la Ley 5ª de 1992. Según auto número 797 de 2018 de la Sala plena de la honorable Corte Constitucional al Proyecto de ley número 128 de 2017 Senado, 058 de 2016 Cámara, por el cual se transforma la Universidad de La Guajira en ente autónomo del Orden Nacional y se dictan otras disposiciones» (Gaceta del Congreso n.º 583 de 2019, p. 17).

[15] Gaceta del Congreso n.º 583 de 2019, p. 71.

[16] La Gaceta 584 del 21 de junio de 2019 señala lo siguiente: «La Presidencia somete a consideración de la plenaria el informe de Corrección de vicios al Proyecto de ley número 128 de 2017 Senado, 058 de 2016 Cámara, remitido por la honorable Corte Constitucional y, cerrada su discusión, abre la votación e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder en forma nominal. || La Presidencia cierra la votación, e indica a la Secretaría cerrar el registro electrónico e informar el resultado de la votación. || Por Secretaría se informa el siguiente resultado: Por el Sí: 64. TOTAL: 64 Votos. || Votación nominal a la corrección de vicios Auto 797 de 2018, Informe de Objeciones Al Proyecto de ley número

128 de 2017 Senado, 058 de 2016 Cámara, “Por la cual se transforma la Universidad de La Guajira en ente autónomo del orden nacional y se dictan otras disposiciones”. || Honorables Senadores Por el Sí [Se incluye la lista de los senadores que votaron de forma nominal] 27. III. 2018. En consecuencia, ha sido aprobado el informe de Corrección de vicios al Proyecto de ley número 128 de 2017 Senado, 058 de 2016 Cámara, remitido por la honorable Corte Constitucional» (Gaceta del Congreso n.º 584 de 2019, pp. 23-2).

[17] Una reiteración reciente de esta regla se encuentra en la Sentencia C-432 de 2017.

[18] En cuanto a las condiciones en comento, la Sentencia C-408 de 2017 reiteró las reglas contenidas en el precedente respectivo, del modo siguiente: «No exige el uso de fórmulas sacramentales: No se impone el uso de expresiones lingüísticas determinadas, lo importante es que tengan la entidad suficiente para transmitir inequívocamente la intención de someter a votación un determinado proyecto. La Corte ha aceptado el uso de expresiones como “anunciar”, “discutirán” y “aprobarán”. || Determinación de la sesión futura en que tendrá lugar la votación del proyecto, pues, lo contrario, hace de aquel un anuncio no determinado ni determinable, que no cumple con la exigencia constitucional: Si bien esta exigencia parte de que en una deliberación anterior se anuncien los proyectos que serán discutidos y votados en una sesión posterior, no es necesario indicar la fecha exacta en que habrá de realizarse la votación, siempre que sea determinable. En ese orden de ideas, la Corte ha avalado expresiones como: “próximo martes”, “próxima sesión”, “próxima semana”, “siguiente sesión” y “día de mañana”, cuando en el contexto de la sesión correspondiente sea posible inferir, con suficiente claridad, a qué sesión futura se hace referencia. || Continuación de la cadena de anuncios por aplazamiento de la votación. Sin embargo ante su ruptura, no existe vicio de procedimiento cuando el proyecto hubiere sido anunciado para debate en sesión anterior a la aprobación: frente al aplazamiento indefinido de la votación debe continuarse la sucesión de anuncios a fin de evitar el rompimiento de la secuencia temporal del aviso. Sin embargo, no se desconoce la exigencia constitucional cuando a pesar de presentarse dicha ruptura, existió claridad de que se realizaría el debate en la sesión en que efectivamente se debatió y aprobó el proyecto de ley. || Se cumple con el requisito de anuncio previo del debate cuando a pesar de no efectuarse la votación en la fecha prevista, finalmente ésta se realiza en la primera ocasión en que vuelve a sesionarse, lo cual puede corroborarse atendiendo el orden sucesivo de las actas de comisión o plenaria de cada cámara legislativa».

[19] La definición de los límites recíprocos entre la Nación y las entidades territoriales exige un amplio margen de la libertad de configuración legislativa por parte del Congreso. En la Sentencia C-072 de 2014, la Corte señaló: «Comoquiera que el contenido mínimo de la autonomía territorial del artículo 287 Constitucional determina el alcance con el que las entidades territoriales gestionan autónomamente sus intereses, entonces la labor del Legislador resulta de gran importancia para la implementación de medidas que desarrollen el escueto pero contundente marco constitucional». En esta sentencia, la Sala Plena analizó la constitucionalidad del literal g) del artículo 8° de la Ley 1625 de 2013, el cual dispone que para constituir un área metropolitana, antes de la radicación del proyecto ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, los promotores deben remitir el proyecto a la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes. A juicio del demandante, esta norma contrariaba las garantías de descentralización y autonomía territorial. La Corte encontró que la interpretación de la norma que más se ajusta a la Constitución y que salvaguarda la autonomía territorial es que el concepto al que alude la norma no es vinculante.

[20] Sentencia C-579 de 2001, en la cual la Corte conoció de una demanda de inconstitucionalidad dirigida contra la Ley 617 de 2000. Los cargos apuntaban, esencialmente, a demostrar que varios artículos de la Ley, al haber sido adoptados por el Congreso para intervenir sobre el manejo financiero y presupuestal de las entidades territoriales, lesionaban la autonomía que el artículo 287 superior le garantiza a estos entes descentralizados. La Sala encontró que la estabilidad financiera del país «no es un asunto que concierna exclusivamente a ninguna de las subdivisiones territoriales de la República, sino a todas en común, por lo cual es el Legislador nacional quien está llamado a tomar las medidas pertinentes». Por ello, declaró la exequibilidad de las normas demandadas.

[21] El artículo 287 de la Constitución prevé que los límites del ejercicio de la autonomía territorial los determina la Constitución y la ley. En similar sentido, el artículo 288 superior dispone: «La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. || Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley».

[22] Así, por ejemplo, el artículo 296 de la Constitución preceptúa: «Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes».

[23] Sentencias C-937 de 2010, C-579 de 2001 y C-535 de 1996. También se puede consultar la Sentencia C-284 de 1997, en la cual la Corte indicó: «no le es posible en consecuencia al Legislador dictar normas que restrinjan o lesionen el núcleo esencial de la referida autonomía [territorial] y, por lo tanto, las limitaciones que eventualmente establezca deben ser las necesarias, proporcionadas a los hechos que les sirven de causa y a la finalidad que se pretenda alcanzar en un momento dado». Sentencias C-078 de 2018, C-035 de 2016, C-306 de 2009 y C-756 de 2006.

[25] Sentencia C-1258 de 2001, oportunidad en la que la Corte analizó la constitucionalidad del artículo 49 (parcial) de la Ley 617 de 2000, conforme al siguiente problema jurídico «¿Es constitucional la prohibición legal a gobernadores y alcaldes para nombrar, ser miembros de juntas o consejos directivos de entidades del sector central o descentralizado de la correspondiente entidad territorial y de juntas directivas de las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo departamento o municipio?». La Sala encontró que este es un asunto que pertenece a la órbita de configuración legislativa, por lo que declaró la exequibilidad de la disposición.

[26] Sentencia C-535 de 1996, la cual decidió la demanda de inconstitucionalidad dirigida contra varios artículos de la Ley 140 de 1994, que establecen una regulación general para todo el país sobre la manera en que puede realizarse la publicidad exterior visual. En sentir de la demandante, estas normas vulneraban la autonomía de las entidades territoriales para regular esta materia, por cuanto corresponde a los concejos municipales y a las autoridades de los territorios indígenas dictar normas contra la contaminación visual. La Sala encontró que esta es una materia del resorte de Legislador. Sin embargo, declaró la exequibilidad de los preceptos acusados con varios condicionamientos.

[27] Sentencia C-1258 de 2001.

[28] En la Sentencia C-1187 de 2000, reiterada en la Sentencia C-306 de 2009, la Corte aseguró que «la Carta Política no definió el grado de autonomía que le atribuyó a las entidades territoriales, delegando en el Legislador tal competencia. Así las cosas, el grado de autonomía que tienen los entes territoriales en el Estado Colombiano, lo califica directamente la ley. Dicho en otros términos, la autonomía territorial es relativa, puesto que se concibe dentro de un estado unitario».

[29] Sentencia C-535 de 1996.

[30] Ibidem.

[31] Sentencia C-931 de 2006. En esta oportunidad, la Sala Plena analizó la demanda instaurada contra el artículo 18 (parcial) de la Ley 1005 de 2006. En opinión del demandante, la disposición acusada resultaba contraria a la autonomía de las entidades territoriales, al permitir una interferencia indebida del Ministerio de Transporte en la determinación de la estructura orgánica de las mismas. La Corte concluyó que los organismos territoriales de tránsito son entidades del orden municipal, distrital o departamental, por lo que su creación y supresión corresponde a los concejos municipales y distritales y a las asambleas departamentales. En consecuencia, declaró la inexecutable parcial del precepto.

[32] Sentencias y C-1258 y C-738 de 2001, C-643 de 1999 y C-004 de 1993.

[33] Sentencia C-284 de 1997. En esta sentencia, la Corte se ocupó de resolver la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra los artículos 6 y 182 de la Ley 142 de 1994. Para el demandante, el Legislador, al expedir las normas acusadas, violó la autonomía que la Constitución le otorga a los municipios en lo relativo a las atribuciones para prestar servicios públicos y crear, según lo demanden las necesidades locales, empresas que se encarguen de su gestión. No obstante, la Corte estimó que «el Legislador sí está autorizado para regular la materia a la que aluden las normas acusadas, pues ello hace parte del régimen jurídico general del servicio público que le corresponde diseñar y, además, percibe que con las disposiciones demandadas no se afecta la autonomía que constitucionalmente se reconoce a los municipios».

[34] Sentencias C-149 de 2010 y C-497A de 1994.

[35] Sentencia C-894 de 2003, reiterada en la Sentencia C-978 de 2010.

[36] Artículo modificado por el artículo 223 de la Ley 1753 de 2015, «Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”».

[37] Ley 30 de 1992, artículo 111, modificado por el artículo 1 de la Ley 1012 de 2005: «Con el fin de facilitar el ingreso y permanencia en las instituciones de educación superior a las personas de escasos ingresos económicos, la Nación, las entidades territoriales y las propias instituciones de este nivel de educación, establecerán una política general de ayudas y créditos para los mencionados estudiantes. Su ejecución le corresponderá al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Icetex, y a los Fondos Educativos Departamentales y Municipales que para tales fines se creen. Estas entidades determinarán las modalidades o parámetros para el pago que por concepto de derechos pecuniarios hagan efectivas las instituciones de educación superior».

[38] El Gobierno nacional formuló cuatro objeciones de inconstitucionalidad. En primer lugar, advirtió la falta de consonancia entre el título del proyecto de ley y su contenido, por cuanto en el primero se anuncia que se establecerá la naturaleza y régimen jurídico de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano, mientras que con el articulado se busca otorgar herramientas jurídicas para transformar la naturaleza, el carácter académico y el régimen jurídico de la Institución. En segundo lugar, subrayó que según el artículo 2 del proyecto de ley, la oficialización e incorporación de la Fundación Internacional del Trópico Americano a la estructura administrativa del Departamento de Casanare se llevará a cabo previa renuncia o donación a la entidad territorial de los derechos sobre los aportes, cuotas sociales o bienes de entidades públicas y particulares en el patrimonio de la Institución, si así lo establecen sus estatutos internos. Esta previsión, aseguraron el Presidente y el Ministerio de Educación, era jurídicamente imposible de cumplir. En tercer lugar, afirmaron que se desconocieron los artículos 334 de la Constitución y 7 de la Ley 819 de 2003, debido a que no se analizaron los costos fiscales de la medida, pese a que genera un impacto considerable en las finanzas públicas. Finalmente, el Gobierno señaló que el proyecto de ley quebranta el derecho a la igualdad, en razón de que establece un trato diferente, un procedimiento especial y único para crear una nueva institución de educación superior, sin existir razones suficientes que lo justifiquen.

[39] Según el artículo 16 de la Ley 30 de 1992, «[s]on instituciones de Educación Superior: a) Instituciones Técnicas Profesionales. b) Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas. c) Universidades».

[40] Artículo 27 de la Ley 1454 de 2011, «Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones»: «Principios del ejercicio de competencias. Además de los que el artículo 209 de la Constitución Política contempla como comunes de la función administrativa, son principios rectores del ejercicio de competencias, los siguientes: || 1. Coordinación. La Nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica. En desarrollo de este principio, las entidades territoriales y demás esquemas asociativos se articularán, con las autoridades nacionales y regionales, con el propósito especial de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos como individuos, los derechos colectivos y del medio ambiente establecidos en la Constitución Política. || 2. Concurrencia. La Nación y las entidades territoriales desarrollarán oportunamente acciones conjuntas en busca de un objeto común, cuando así esté establecido, con respeto de su autonomía. || (...)».

[41] Folio 110. Cuaderno 1.

[42] Al respecto, se pueden consultar las sentencias C-1019 de 2012, C-121 de 2003, C-053 de 1998 y C-220 de 1997.

[43] Este apartado es un resumen de la línea jurisprudencial contenida en la ponencia original del proyecto de sentencia, que discutió la Sala Plena el 21 de agosto de 2019.

[44] En esta oportunidad, la Sala Plena estudió las objeciones gubernamentales al Proyecto de Ley 48 de 1993 Cámara - 154 de 1993 Senado, «Por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, orgánica del presupuesto». Una de las objeciones consistía en que las leyes que decretan gasto público son de iniciativa exclusiva del Gobierno. La Corte declaró infundada esta objeción, al considerar que el Congreso tiene la facultad de presentar proyectos de ley que impliquen gasto público, más no imponer la inclusión de este en una partida presupuestal.

[45] Artículo 346 de la Constitución: «El Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y lo

presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura. || En la Ley de Apropriaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo. || Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones».

[46] En esta sentencia, la Corte resolvió las objeciones gubernamentales presentadas contra el artículo 2 del Proyecto de Ley 162 de 1994 del Senado - 186 de 1995 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». La norma establecía la obligación de apropiar en el presupuesto nacional la suma de \$11.000 millones, para la financiación de proyectos vinculados a la infraestructura de esa institución. En opinión del Gobierno, la norma objetada vulneraba el artículo 18 de la Ley 179 de 1994, según el cual los gastos autorizados por leyes preexistentes solo podían 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 Sala encontró que esta objeción era infundada porque 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».

[47] En esta providencia, la Corte analizó las objeciones presidenciales al Proyecto de Ley 22 de 1998 Senado - 242 de 1999 Cámara, «Mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chimichagua, Departamento del Cesar y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social». El Gobierno nacional se opuso a este proyecto bajo el argumento de que el Congreso no podía imponerle la obligación de apoyar financieramente proyectos de inversión que son de competencia de los municipios. La Sala encontró fundada la objeción referente al desconocimiento de la iniciativa gubernamental en materia presupuestal, en la medida en

que el proyecto de ley conllevaba una obligación destinada al Gobierno para incluir dichos gastos en el presupuesto nacional.

[49] Ocasión en la que la Corte estudió las objeciones presidenciales al Proyecto de Ley 211 de 2001 Senado - 142 de 2001 Cámara, «Por el cual se autorizan obras de infraestructura de interés social en el municipio de Sevilla, departamento del Valle del Cauca, con motivo del centenario de su fundación». Al adelantar el estudio del proyecto, la Sala no encontró fundada la objeción presidencial relativa a la extralimitación del Congreso en sus facultades en materia de gasto público. Lo anterior, al constatar que las normas objetadas se limitaban a autorizar al Gobierno para incluir un gasto, pero de ninguna manera establecían la obligación de realizarlo, lo cual respetaba la reserva de la iniciativa del Ejecutivo en materia presupuestal.

[50] En la sentencia citada esta Corporación estudió las objeciones presidenciales al Proyecto de ley 144 de 2005 Senado - 194 de 2004 Cámara, «Por medio del cual la Nación rinde homenaje al Municipio de Andalucía en sus 121 años de haber sido creado jurídicamente como entidad territorial del Departamento del Valle del Cauca». En opinión del Gobierno nacional, el artículo 4 del proyecto de ley era inconstitucional, dado que autorizaba la incorporación en el Presupuesto General de la Nación de apropiaciones para el diseño y realización de obras que eran de competencia de la entidad territorial, sin prever un sistema de cofinanciación entre aquella y la Nación. La Corte estimó que la norma objetada se limitaba a facultar al Gobierno para incorporar en el presupuesto nacional un gasto, por lo que concluyó que el Congreso obró dentro de la órbita de sus facultades constitucionales.

[51] Mediante esta sentencia, la Sala Plena de la Corte Constitucional decidió las objeciones gubernamentales contra el artículo 2 del Proyecto de Ley 120 de 2006 - 163 de 2007 Cámara de «Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 470 años de la Villa Hispánica del Municipio de Tibaná, Departamento de Boyacá». En opinión del Gobierno, la iniciativa no realizaba proyección alguna de los recursos requeridos para financiar la implementación de las obras allí previstas, ni señalaba la fuente alternativa de recursos para los efectos de dicha financiación. La Corte estimó que el proyecto de ley solo autorizaba la realización de un gasto, más no lo ordenaba: «La Corte observa que en el artículo objetado nada hay que permita asimilar sus enunciados a una orden dotada de

carácter imperativo y de conformidad con la cual se pretenda privar al Gobierno Nacional de la facultad de decidir si incorpora o no el gasto autorizado dentro del presupuesto, pues, al contrario de lo que sostiene el Ejecutivo, en los términos utilizados por el legislador no se avizora presión alguna sobre el gasto público, sino el respeto del ámbito competencial que corresponde al Gobierno, al cual se le reconoce la posibilidad de considerar la incorporación de las partidas presupuestales y de hacerlo de acuerdo con los recursos disponibles y con los lineamientos del marco fiscal de mediano plazo. No se configura, pues, por el aspecto que se acaba de examinar, motivo de inconstitucionalidad que conduzca a la invalidación del artículo objetado».

[52] La Corte conoció las objeciones presidenciales al Proyecto de Ley 253 de 2009 Senado - 374 de 2009 Cámara, «Por la cual se modifica la Ley 75 de 1989 “por la cual la Nación rinde honores a la memoria del doctor Luís Carlos Galán Sarmiento”, con ocasión del vigésimo aniversario de su fallecimiento». Este proyecto cambiaba el nombre del aeropuerto de Bogotá a «Aeropuerto Internacional Luis Carlos Galán Sarmiento». Al respecto, el Gobierno argumentaba que el proyecto vulneraba los artículos 345 y 346 constitucionales, al establecer una orden imperativa para el Ejecutivo de incluir un gasto en el presupuesto de la Nación, pues el cambio de nombre del aeropuerto generaría costosas actualizaciones de las cartas de navegación, la información aeronáutica y de otros instrumentos. Este Tribunal consideró que el proyecto de ley era respetuoso de la competencia del Gobierno nacional para decidir si incorporaba o no en la ley anual del presupuesto el gasto allí autorizado.

[53] Sentencia C-490 de 1994.

[54] Sentencia C-360 de 1994.

[55] En esta providencia la Corte analizó la constitucionalidad del artículo 2 del Proyecto de Ley 143 de 2012 Senado - 331 de 2013 Cámara, «Por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural y Artístico de la Nación al Carnaval de Riosucio, Caldas y se dictan otras disposiciones», en virtud de las objeciones formuladas por el Gobierno nacional. A juicio del Ejecutivo, la expresión «deberá», contenida en el artículo en comento no le otorgaba una facultad al Gobierno. Por el contrario, lo obligaba a asumir los gastos necesarios para «el fomento, promoción, difusión, protección y financiación del Carnaval de Riosucio». La

Corte observó que nada en la disposición objetada indicaba que el Congreso hubiese pretendido darle una orden al Gobierno nacional para la apropiación de recursos en la ley anual del presupuesto.

[56] El artículo 3 del Proyecto dispone: «Autorícese al Gobierno Nacional para efectuar asignaciones presupuestales del orden de cuatrocientos millones de pesos (\$400.000.000), a fin de contribuir a la financiación del Carnaval de Riosucio».

[57] Sentencias C-057 de 1993, C-360 de 2004, C-490 de 2004, C-343 de 1995, C-360 de 1996, C-324 de 1997, C-197 de 2001, C-782 de 2001, C-486 de 2002, C-399 de 2003, C-1047 de 2004, C-1113 de 2004, C-500 de 2005, C-729 de 2005, C-874 de 2005, C-072 de 2006, C-856 de 2006, C-929 de 2006, C-502 de 2007, C-315 de 2008, C-616 de 2008, C-731 de 2008, C-1197 de 2008, C-1200 de 2008, C-015A de 2009, C-286 de 2009, C-290 de 2009, C-373 de 2009, C-441 de 2009, C-506 de 2009, C-662 de 2009, C-850 de 2009, C-238 de 2010, C-373 de 2010, C-325 de 2010, C-700 de 2010, C-767 de 2010, y C-866 de 2010.

[58] Sentencias C-583 de 2016, C-154 de 2016 y C-784 de 2014, entre otras.

[59] Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto transformar la Universidad de La Guajira, creada mediante Decreto número 523 de 1976 como ente autónomo de orden departamental en ente autónomo del orden nacional.

Artículo 2°. A partir de la vigencia de la presente ley, la Universidad de La Guajira se transformará en un ente autónomo del orden nacional con personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente, adscrita al Ministerio de Educación Nacional y con domicilio en la ciudad de Riohacha, y podrá constituir sedes en todo el territorio nacional, a través de las cuales podrá ofrecer sus programas.

[60] Al respecto, la Corte consideró que “una ley que transforme la naturaleza jurídica de las universidades estatales del orden territorial no puede ser aprobada en desmedro de la autonomía de los departamentos y municipios o, lo que es lo mismo, sin su aval expreso y en franco desconocimiento de los principios constitucionales de coordinación y concurrencia y de lo dispuesto para el efecto en la Ley 30 de 1992. Para la Corte, una nacionalización así tramitada supone sujetar a las entidades territoriales a la voluntad del Congreso de la República, en un asunto que les atañe directamente, como lo es el cambio de la naturaleza

jurídica de una institución creada por sus órganos de gobierno”.

[61] Artículo 3°. El Gobierno nacional, por conducto del Ministerio de Educación y de los organismos de Planeación, incluirá dentro del Presupuesto Nacional las partidas o apropiaciones necesarias para el funcionamiento y dotación de la Universidad de La Guajira, las cuales no podrán ser inferiores a las que en la actualidad le asigna la Nación a la Universidad, más un monto adicional de Veinticuatro mil millones de pesos (\$24.000.000.000) o su equivalente en salarios mínimos legales mensuales vigentes.

[62] Ver sentencias T-743 de 2013, T-348 de 2016, T-055 de 2017 y T-209 de 2017, en las cuales esta Corporación se refirió a las cuatro características interrelacionadas del derecho a la educación de las que trata la Observación General No. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a saber: (i) disponibilidad, (ii) accesibilidad, (iii) aceptabilidad y (iv) adaptabilidad.

[63] Ver sentencia SU-225 de 1998.

[64] De acuerdo con el artículo 16 de la Ley 30 de 1992, son instituciones de educación superior las universidades, las instituciones técnicas profesionales y las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas. Son instituciones técnicas profesionales, aquellas facultadas legalmente para ofrecer programas de formación en ocupaciones de carácter operativo e instrumental y de especialización en su respectivo campo de acción, sin perjuicio de los aspectos humanísticos propios de este nivel. Del mismo modo, las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas son aquellas facultadas para adelantar programas de formación en ocupaciones, programas de formación académica en profesiones o disciplinas y programas de especialización.

[65] M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[66] T-492 de 1992, T-02 de 1994, C-547 de 1994, C-220 de 1997. Ver también la sentencia C-560 de 2000 que revisa la línea jurisprudencial en materia de autonomía universitaria

[67] C- 368 de 1999

[68] C-121 de 2003, C-1435 de 2000, T-007 de 2008

[69] “Las universidades públicas de orden nacional son entidades educativas creadas por la ley. En sus orígenes, estas universidades eran dependencias del Ministerio de Educación Nacional, sometidas a la dirección política y administrativa del gobierno.. En un segundo momento, la ley otorgó a las universidades el carácter de establecimientos públicos. Ello significaba que la dirección de estas entidades seguía a cargo del gobierno, que su régimen interno seguía siendo el definido por la ley y por los decretos gubernamentales y que su presupuesto seguía siendo fundamentalmente financiado por recursos del presupuesto nacional. Sin embargo, en tanto establecimientos públicos, las universidades fueron dotadas de personería jurídica, patrimonio propio y capacidad para contratar. En suma, se trataba de entidades relativamente autónomas desde una perspectiva administrativa, pero sometidas al control y vigilancia del gobierno y a las directrices políticas trazadas por este y financiadas con recursos del presupuesto nacional.” Sentencia C-507 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[70] “En suma, la vinculación con el Ministerio de Educación y la participación de representantes del Gobierno en los órganos de gobierno de estas universidades, no debe confundirse con una indebida injerencia en los asuntos de las instituciones educativas, ni como un desconocimiento de su autonomía universitaria y de su derecho de autorregularse. Como se anotó arriba, la presencia del Estado en los órganos de gobierno de dichos entes universitarios responde a la necesidad de coordinación de las políticas de educación y se inspira en la necesidad de garantizar la colaboración armónica entre las diferentes entidades y los órganos autónomos e independientes del Estado, para la realización de sus fines, particularmente en lo que atañe al imperativo de profundizar en la efectividad del derecho a la educación.” Sentencia C-1019 de 2012, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[71] M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[72] M.P. Fabio Morón Díaz.

[73] C-220 de 1997, C-053 de 1998 y C-121 de 2003

[74] C-121 de 2003

[75] C-220 de 1997: “”Es claro entonces, que respecto de las universidades, tanto de las públicas como de las privadas, la norma constitucional no establece ninguna diferencia, la

regla general aplicable con fundamento en el artículo 69 de la C.P. es la de reconocer y respetar la libertad de acción de las mismas; no obstante, esa libertad de acción no puede extenderse al punto de propiciar una universidad ajena y aislada de la sociedad de la que hace parte y, en el caso de las públicas, emancipada por completo del Estado que las provee de recursos y patrimonio.”

[76] M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[77] “Para la Corte, con el proyecto de ley objetado se afecta la estructura de la administración nacional, como quiera que, más allá de una transformación o cambio de naturaleza jurídica de la Universidad Militar Nueva Granada se está creando un organismo, consistente en un ente universitario nuevo, autónomo, del orden nacional, con régimen orgánico especial, personería jurídica, patrimonio independiente, autonomía académica, administrativa y financiera, y también con capacidad para gobernarse, designar sus propias autoridades, elaborar y manejar su presupuesto, características que implican que ya no formará parte de la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y por ende se sustrae de la órbita de dicha administración.

Es decir, que mediante el proyecto de ley bajo revisión se crea una universidad pública del orden nacional, en virtud del cual, tiene derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir, y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos, adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.” Sentencia C-121 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[78] “Ese tipo de autonomía, entendida como capacidad de autodeterminación ajena a la injerencia del poder ejecutivo, se hace viable en la estructura del Estado en los términos del artículo 113 de la C.P. , el cual establece, que además de los órganos que integran las ramas del poder público, existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado, entre ellos el Banco de la República (art. 371 C.P.); la denominada Comisión Nacional de Televisión (art. 77 C.P.), y las universidades del Estado (art. 69 C.P.), organismos todos a los que el Constituyente dotó de autonomía, no obstante

su carácter de organismos de derecho público, 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." Sentencia C-220 de 1997, M.P. Fabio Morón Díaz.

[79] "la jurisprudencia constitucional, por un lado, ha caracterizado el principio de progresividad a partir de dos facetas o "dos contenidos complementarios": la gradualidad y el progreso en sentido estricto. Gradualidad, en el sentido en que "la plena realización de los derechos sociales no podrá lograrse en un corto período de tiempo" y progreso, en el sentido "de la obligación estatal de mejorar las condiciones de goce y ejercicio de [tales derechos]". Y por el otro, ha concretado el principio de progresividad en una serie de prescripciones más precisas: obligación de actuar, prohibición de disminuir recursos, prohibición de aumentar costos de acceso, y prohibición de aumentar requisitos, todas vinculantes para el Estado en relación con el goce efectivo de los derechos sociales. || En términos más generales, el principio de progresividad ha sido interpretado por esta Corte como un mandato al legislador en el sentido de "erradicar las injusticias presentes", de "corregir las visibles desigualdades sociales" y "estimular un mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de existencia de los sectores más deprimidos". En el mismo sentido, dicho principio también ha sido interpretado como un límite al ejercicio de las competencias del Legislador cuya amplia libertad de configuración en materia de derechos sociales se ve restringida, al menos en un aspecto: "todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado es constitucionalmente problemático y debe presumirse en principio inconstitucional". Sentencia C-644 de 2012, M.P. Adriana Guillén Arango.

[80] M.P. María Victoria Calle Correa.

[81] M.P. Alejandro Linares Cantillo.

[82] Sentencia C-731 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[83] Sentencia C-1064 de 2001, M.sP.s Manuel José Cepeda y Jaime Córdoba Triviño.

[84] Ibidem.

[85] Sentencia C-115 de 2017, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

[86] Negrillas fuera del texto original.

[87] Artículo 366 de la Constitución Política de Colombia. (Negrillas fuera del texto original)

[88] En el sistema universal, Vid. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 13; en el sistema interamericano, Vid. Protocolo de San Salvador, artículo 13.

[89] Sentencias C-535 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-003 de 2017, M.P. Aquiles Arrieta Gómez y C-520 de 2016, M.P. María Victoria Calle Correa, entre otras.

[90] “i) la asequibilidad o disponibilidad del servicio, que puede resumirse en la obligación del Estado de crear y financiar suficientes instituciones educativas a disposición de todos aquellos que demandan su ingreso al sistema educativo, abstenerse de impedir a los particulares fundar instituciones educativas e invertir en infraestructura para la prestación del servicio, entre otras; (ii) la accesibilidad, que implica la obligación del Estado de garantizar el acceso de todos en condiciones de igualdad al sistema aludido, la eliminación de todo tipo de discriminación en el mismo, y facilidades para acceder al servicio desde el punto de vista geográfico y económico; (iii) la adaptabilidad, que se refiere a la necesidad de que la educación se adapte a las necesidades y demandas de los educandos y que se garantice continuidad en la prestación del servicio, y (iv) la aceptabilidad, la cual hace alusión a la calidad de la educación que debe impartirse.” Sentencia C-376 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[91] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observaciones generales 13. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Documento E/C.12/1999/10, 8 de diciembre de 1999, párrafo 14.

[92] Gaceta del Congreso 600 de 2016. Proyecto de Ley 058 de 2016 de la Cámara de Representantes.

[94] Ibidem.

[95] Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Mercado Laboral. Principales Resultados. (marzo-mayo, 2019). Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/pres_web_empleo_rueda_prensa_may_19.pdf

[96] Ibidem.

[97] Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Educación Formal 2017. (mayo 28, 2018). Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/educacion/poblacion-escolarizada/educacion-formal#informacion-2017-por-departamento>

[98] El porcentaje fue calculado con base en una regla de tres entre la cifra de matriculados del Departamento de La Guajira frente a la cifra de matriculados a nivel nacional.

[99] Sistema Nacional de Información de Educación Superior – SNIES (mayo, 2017).

[100] Martínez, A. (2019). La Guajira: caracterización departamental y municipal. Bogotá: Fedesarrollo. Páginas 1-191.

[101] Ibidem. Página 64.

[102] Ibidem. Página 66.

[103] El Espectador (2019). Los \$92.000 millones que tienen en crisis a la Uniguajira. 18 Octubre 2019. Disponible en <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/los-92000-millones-que-tienen-en-crisis-la-uniguajira-articulo-886544> Según las fuentes consultadas por este diario, desde 2016 la Universidad dejó de recibir los recursos necesarios que provenían de las regalías.

[104] El Heraldo (2019), Estudiantes de Uniguajira que protestaban en la Gobernación fueron desalojados por el Esmad. 07 de Octubre de 2019. Disponible en <https://www.elheraldo.co/la-guajira/en-video-estudiantes-de-uniguajira-que-protestaban-en-la-gobernacion-fueron-desalojados>

- [105] Sentencia T-845 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
- [106] Sentencia T-188 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.
- [107] Ley 30 de 1992, Art. 1º.
- [108] Ley 30 de 1992, Art. 4º.
- [109] Sentencia T-321 de 2007. M.P. Rodrigo Escobar Gil.
- [110] Sentencia C-575 de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- [111] Ley 30 de 1992, Art. 6º, numeral d.
- [112] Walker, Jo et al (2019). The power of education to fight inequality: How increasing educational equality and quality is crucial to fighting economic and gender inequality. Oxfam International: 2019. Disponible en <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620863/bp-education-inequality-170919-en.pdf>.
- [113] Ibíd.
- [114] Sentencia T-622 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.
- [115] Constitución Política, Arts. 350 y 366. Ver también Ley 30 de 1992, Art. 84.
- [117] Ver World Bank (2003). Tertiary education in Colombia : paving the way for reform (English). World Bank country study. Washington DC.. Disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/240811468026997817/Tertiary-education-in-Colombia-paving-the-way-for-reform>
- [118] Consejo Nacional de Educación Superior -CESU- (2014). Acuerdo por lo Superior 2034: Propuesta de Política Pública para la excelencia Disponible en http://www.dialogoeducacionsuperior.edu.co/1750/articles-319917_recurso_1.pdf
- [119] OECD (2016). Education in Colombia, Hightlights. Disponible en <https://www.oecd.org/education/school/Education-in-Colombia-Highlights.pdf>

[120] OECD (2019). Education at glance 2019. Disponible en https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/EAG2019_CN_COL.pdf

[121] Ley 30 de 1992, Art. 33.