

Sentencia C-926/05

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Definición

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Alcance

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Se manifiesta no solo en el ámbito académico sino también en el administrativo y financiero

AUTONOMIA PRESUPUESTAL DE UNIVERSIDADES DEL ESTADO-Alcance

En cuanto al manejo de recursos, es claro que una de las funciones inherentes a las universidades y esenciales a su capacidad de autorregulación administrativa es la de elaborar y manejar su propio presupuesto. Las universidades tienen la facultad de distribuir sus recursos según sus necesidades y prioridades, las cuales son definidas de manera autónoma por dichos entes sin intervención alguna por parte de la autoridad pública o del sector privado. La Ley 30 de 1992 reconoció tal facultad cuando señaló que las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional pero sólo en cuanto se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo; y dentro de sus características están las de tener personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y atribución para elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que les corresponden.

AUTONOMIA DE UNIVERSIDADES DEL ESTADO-Régimen especial

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-No es absoluta

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Límites del legislador

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Casos en que existe intervención indebida del legislador

Se considera una intervención indebida la de regular directamente cuestiones tales como organización académica -selección y clasificación de docentes, programas de enseñanza- u organización administrativa -manejo de presupuesto y destinación de recursos-.

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-No excluye la intervención adecuada del Estado en la educación

AUTONOMIA DE UNIVERSIDADES DEL ESTADO-Inspección y vigilancia

AUTONOMIA UNIVERSITARIA Y TRANSFERENCIAS A UNIVERSIDADES PUBLICAS-Redistribución de un porcentaje de las transferencias con base en resultados de gestión concertados con el gobierno/RESERVA DE LEY EN TRANSFERENCIAS A UNIVERSIDADES PUBLICAS-Fijación de criterios y procedimientos para la redistribución de transferencias

CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO-Escenario propicio para la rendición de cuentas, análisis, evaluación de la gestión alcanzada y el cumplimiento de metas de la universidad

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Señalamientos que debe contener la demanda

Referencia: expediente D-5707

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 84 (parcial) de la Ley 812 de 2003

Actor: Marco Palacios Rozo

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D. C., seis (6) de septiembre de dos mil cinco (2005).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Marco Palacios Rozo presentó demanda contra el artículo 84 (parcial) de la Ley 812 de 2003.

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

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe, subrayando lo demandado, el texto de la disposición objeto de proceso, de acuerdo con su publicación en el Diario Oficial n.º 45.231 del 27 de junio de 2003:

“LEY 812 DE 2003

(junio 26)

por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un estado comunitario.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 84. Recursos a las universidades públicas. Se mantendrán los aportes totales de la Nación al conjunto de Universidades Estatales de acuerdo con los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992. A partir de la vigencia de la presente ley, se concertará y acordará con los rectores de las Universidades Públicas, Nacionales y Territoriales los criterios y el procedimiento de una redistribución, basada en indicadores de gestión, de un porcentaje del total de las transferencias. Dicho porcentaje no podrá exceder el doce por ciento (12%). El porcentaje restante se distribuirá conservando el esquema vigente.

Parágrafo. El Gobierno Nacional asignará por intermedio del Icetex cada año cien (100) créditos para estudios profesionales y quince (15) para estudios de posgrados a estudiantes procedentes de cada uno de los nuevos departamentos, que formaban las antiguas comisarías, San Andrés, Comunidades Negras del Pacífico y la Costa nariñense y caucana. Para la asignación de los créditos referidos a los estudiantes de educación superior se tendrá en cuenta el orden de las pruebas de Estado.

Para efectos del cumplimiento y garantías que se requieran para la asignación del crédito, los entes territoriales regionales servirán de garantes”.

III. LA DEMANDA

En criterio del actor, el artículo 84 de la Ley 812 de 2003, en lo acusado, vulnera los artículos 69, 150, 158 y 339 de la Carta Política. Los cargos planteados en la demanda se resumen así:

1. Vulneración del principio de autonomía universitaria

La norma acusada desconoce abiertamente el principio de autonomía universitaria pues las universidades tienen derecho a autodeterminarse no solo en el campo académico sino en el administrativo¹. Dicha autonomía les permite tener un margen de acción a través del cual pueden autorregularse, de manera que se evite la indebida intervención de los poderes públicos en ellas. Ese margen de acción incorpora la capacidad de manejar sus recursos para el desarrollo efectivo de la función que les ha sido confiada.

El artículo demandado, en cuanto contempla que un porcentaje de las transferencias que la Nación hace a las universidades sería redistribuido con base en una concertación con los rectores de las universidades públicas, limita desproporcionadamente la autonomía de estas instituciones porque la gestión de sus programas y recursos no atenderá las políticas propias definidas en el plan de desarrollo de cada universidad, sino en última instancia de las decisiones unilaterales del Ejecutivo.

Para explicar tal afirmación aplica un test de razonabilidad, del cual concluye que aunque el fin perseguido por la norma: establecer mecanismos de rendición de cuentas que promuevan un mejor desempeño de las universidades a través de la aplicación de indicadores de gestión, es ajustado a la Carta puesto que es legítimo estimular que el servicio público de educación que prestan las universidades obedezca a criterios de eficiencia, eficacia, calidad y racionalidad en el gasto, la medida utilizada por el legislador es inadecuada para lograr el fin propuesto.

La medida no es adecuada porque (1) si los indicadores de gestión son resultado de concertación, podría ocurrir que no existiendo consenso el gobierno termine imponiendo los

criterios de evaluación y, consecuentemente, de redistribución de recursos, que fue lo que ocurrió en la vigencia de 2004; (2) si los mismos son definidos por votación, conduciría a la pérdida de la real autonomía que debe tener cada una de las universidades individualmente considerada, con la eventualidad de que la minoría quede subyugada a las opciones de la mayoría, y (3) si se admitiera que el legislador autorizó al Ejecutivo para definir los indicadores de gestión, como criterios de evaluación que impactan en el presupuesto de las universidades, se eliminaría la autonomía de las universidades. Con todo, somete a las universidades a la pérdida de sus recursos en virtud de una redistribución que no está basada en criterios fijados por ellas ni por el legislador y las deja en manos de las reglas que imponga el Ejecutivo.

Además, la norma no es necesaria, pues para lograr el fin existen los Consejos Superiores Universitarios, que aprueban el plan global de desarrollo, y en los que el Estado puede participar², y tampoco proporcional, en cuanto en el fondo implica que las universidades para mantener sus recursos deben someterse a las prioridades políticas del gobierno de turno.

El artículo no podía aludir al “conjunto de las universidades estatales” habida cuenta que el respeto a las transferencias no se puede predicar de las universidades como un conjunto o como una suma global, sino respecto de cada una en su especificidad atendiendo criterios de razonabilidad, en la medida que no todas son iguales y tienen características, condiciones y metas distintas.

2. Desconocimiento de reserva legal

Es al legislador a quien corresponde regular lo correspondiente a la educación y a la autonomía universitaria. Por tal razón, debió haber establecido claramente los criterios y el procedimiento para la asignación y redistribución de los recursos para las universidades públicas y no establecer una concertación indeterminada que conlleva a trasladar esa facultad al Ejecutivo.

3. Ausencia de unidad de materia

La exigencia de unidad de materia en la ley del Plan de Desarrollo no puede ser flexible. Así, los planes y metas contenidos en la parte general del Plan no guardan correspondencia

directa con la medida adoptada en el artículo 84 demandado, toda vez que ordenar la redistribución de un porcentaje de las transferencias que la Nación hace a las universidades, responde más a una forma de regulación del régimen presupuestal y financiero de las instituciones que a un legítimo desarrollo del programa que en materia de educación contempla el Plan.

IV. INTERVENCIONES

1. Germán Eduardo Quintero Rojas, obrando en nombre del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicita a la Corte que se inhiba para proferir pronunciamiento de fondo, con base en las siguientes estimaciones:

Los cargos del actor parten de considerar que la norma acusada atenta contra la autonomía universitaria, pero ello carece de fundamento pues se basa en apreciaciones y calificaciones fácticas que no deben ser objeto de control.

-La autonomía universitaria, como principio del que gozan todas las instituciones de educación superior, no es absoluta puesto que la educación superior es un servicio público cuya suprema inspección corresponde al Estado, y en esa medida es necesario que la sociedad y el Estado controlen el uso de los recursos públicos que manejan las universidades. La norma demandada, en lugar de menoscabar dicha autonomía, la materializa aún más al establecer un sistema democrático y justo de redistribución de una parte de los recursos asignados por la Nación con base en indicadores de gestión definidos por las universidades, de conformidad con los principios de eficiencia y calidad que deben regir la prestación del servicio público de educación.

Considera que las interpretaciones hechas por el actor respecto a la vulneración de la autonomía universitaria, carecen de soporte jurídico y obedecen más bien a consideraciones subjetivas y erróneas pues “sus acusaciones no van dirigidas a establecer la constitucionalidad de la norma sino a realizar juicios de valor de la conducta que “podría” desplegar el Gobierno a partir de supuestos de hecho abstractos que se fundan en meras hipótesis”.

-La norma sí guarda conexidad con la materia de la ley del Plan, puesto que ésta pretendió ampliar la cobertura de la educación superior, crear esquemas para redistribuir los recursos

al interior de las universidades y mejorar el sistema educativo, en tanto que la disposición acusada crea el esquema de redistribución de los recursos, cuestión que hace más eficiente el manejo de esos dineros reasignándolos a aquellas instituciones que alcancen mejores estándares de calidad, de acuerdo a los indicadores de gestión, para mejorar la eficiencia del sector educativo y ampliar la cobertura de la educación superior.

El interviniente solicita que en caso de que sus argumentos no sean acogidos, los efectos de la sentencia sean diferidos teniendo en cuenta que está en curso la ejecución de la presente vigencia fiscal³.

2. Alfonso M. Rodríguez Guevara, obrando como apoderado del Departamento Nacional de Planeación, presenta escrito dirigido a justificar la constitucionalidad del artículo objeto de demanda. Sus argumentos se pueden sintetizar así:

-No se vulnera la autonomía universitaria puesto que el artículo demandado no interfiere con los estatutos de las universidades, no define su régimen interno, no influye sobre la conformación de sus plantas ni aprueba ni maneja su presupuesto. Además, la distribución de recursos no imposibilita a las universidades atender sus planes de desarrollo, sino que se constituye en un estímulo para que los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, respecto a la educación superior, se cumplan.

La Ley no permite que el Gobierno imponga criterios para fijar los índices de gestión, por el contrario, de allí se infiere que esos criterios y el procedimiento para la redistribución se debe realizar de forma concertada entre los rectores de las universidades públicas y la autoridad gubernamental y administrativa de la Nación. Si eventualmente la administración impusiera los criterios de forma unilateral significaría que está incumpliendo lo preceptuado por la Ley 812 de 2003, pero no que la norma sea inconstitucional.

El Gobierno no pretende tener una injerencia en la autonomía de las universidades sino hacer una redistribución de un porcentaje del total de lo asignado a los establecimientos públicos de educación superior, con base en índices de gestión, que se ha hecho de forma concertada.

-No se desconoce el principio de reserva legal puesto que si bien el Congreso tiene la facultad para regular todo lo referente a servicios públicos, ello se refiere a las bases y a los

lineamientos generales. En ese orden, hay concurrencia entre el legislador y el Ejecutivo, y ello fue lo que ocurrió con la norma acusada en donde el primero estableció los parámetros básicos: la concertación y el acuerdo.

-Lo relativo a la asignación de recursos a las universidades públicas, con base en indicadores de gestión, está relacionada con los objetivos de la revolución educativa de que trata el Plan Nacional de Desarrollo porque pondera de manera importante la ampliación de la cobertura, así como la retención de los estudiantes existentes. Por tal motivo, no se desconoce el principio de unidad de materia.

3. El Ministerio de Educación Nacional, a través de su apoderada, Julia Betancourt Gutiérrez, solicita, de manera principal, que la Corte declare exequible el artículo 84 (parcial) de la Ley 812 de 2003 y, de manera subsidiaria, que se declare inhibida para fallar toda vez que los argumentos del actor van dirigidos a atacar el Decreto 3545 de 2004 y la Resolución 4048 de 2004 expedida por ese Ministerio. Se funda en las siguientes razones:

-El principio de autonomía universitaria no puede entenderse en términos absolutos sino teniendo en cuenta lo dispuesto en el inciso 5 del artículo 67 C.P. Así lo ha entendido la Corte Constitucional al señalar que el Estado puede regular y ejercer vigilancia e inspección de la educación (arts. 67 -inciso 5- y 189 -numeral 21- C.P). En esos términos, el artículo acusado no viola tal principio pues las universidades continúan manteniendo su derecho de autodeterminarse administrativa, académica y financieramente, pero bajo límites constitucionales y legales toda vez que el gasto público de la educación hace parte del gasto social y tiene que ser regulado por el Ejecutivo conforme a la Ley 30 de 1992.

El propósito de la norma es estimular el mejoramiento de las universidades y permitir que las que tienen menores aportes tengan oportunidad de alcanzar estándares de calidad. Cuando se contempla que un porcentaje de las transferencias que la Nación hace a las universidades sería redistribuido con los rectores de las mismas, no se viola la autonomía universitaria, pues ese aspecto fue concertado con los rectores y se acordó que los recursos correspondientes a la distribución realizada a partir de la aplicación del modelo de indicadores, de las universidades que presentaron indicadores por debajo del nivel aceptable de eficiencia, no serán redistribuidos entre el resto de universidades, sino que serán destinados por éstas exclusivamente a inversión en planes de mejoramiento de las áreas

más débiles de su quehacer.

El actor se equivocó al aplicar el test de razonabilidad puesto que a dicho método se acude sólo cuando se trata de violación del derecho a la igualdad.

-No se desconoce el principio de unidad de materia. La Ley 812 de 2003 contiene normas relacionadas con la prestación del servicio de educación y para su prestación es necesario referirse a materias como la que toca el artículo demandado.

-Respecto a la reserva legal, coadyuva los argumentos presentados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y por la Dirección Nacional de Planeación.

4. Ana Victoria Vásquez Cárdenas, Vicedecana de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, presenta escrito a través del cual expone las razones por las cuales a su juicio el artículo 84 objeto de demanda debe ser declarado inexecutable. Sus razones se resumen así:

-Se desconoce la autonomía universitaria porque la norma establece, por parte del Gobierno, un control de tutela o administrativo para las universidades estatales y oficiales, propio de las entidades descentralizadas por servicios, que se traduce en la posibilidad de los ministerios de Educación y Hacienda, así como del Departamento Administrativo de Planeación, para supervisar, requerir y asegurar que las actividades de las universidades se ajusten a las políticas gubernamentales.

La norma acusada es una réplica del control previsto en la Ley 489 de 1998, concretamente del artículo 108. De manera que los acuerdos con los rectores de las universidades, basados en indicadores de gestión, son en realidad una forma de denominar la evaluación que el Gobierno hace sobre el desempeño de esas instituciones y que pueden conllevar al recorte del presupuesto en caso de que no se cumplan unos parámetros concertados. Tal cuestión vulnera el artículo 69 C.P. pues desconoce que las universidades son organismos autónomos e independientes y por ello tienen derecho a elaborar y afectar, sin injerencia externa, y de acuerdo con sus prioridades y políticas, su presupuesto.

Se despoja a las universidades de la propiedad de los recursos que les pertenecen conforme a lo dispuesto en la Ley 30 de 1992, en cuanto los recursos que pueden ser objeto de

convenio (hasta el 12% de los aportes totales que provienen de la Nación), no pertenecen realmente a ellas, pues sólo tienen la posibilidad de acceder a los mismos siempre que cumplan los indicadores de gestión previamente definidos.

-Se vulnera la reserva legal en cuanto el artículo acusado plantea la posibilidad de imponer limitaciones respecto del ejercicio de las actividades universitarias mediante referentes normativos distintos a la ley: una disposición administrativa. Además, si el acuerdo o concertación de que trata la norma no se logra, termina el gobierno nacional definiendo el asunto de manera unilateral, cuestión que riñe con la Carta Política.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte que declare la inexecutable de los apartes normativos demandados por ir en contra de la autonomía universitaria, la unidad de materia y la separación funcional del poder público. Sus argumentos se sintetizan así:

-La concertación y acuerdo con los rectores de las universidades públicas de los criterios y el procedimiento de la redistribución de hasta el 12% de las transferencias nacionales que les corresponden a tales entes desconoce la autonomía universitaria, reconocida y garantizada por la Carta Política. Dicha autonomía significó que las universidades del Estado no formen parte de la rama ejecutiva y que tengan un régimen legal especial. Por tal razón, gozan de autonomía para planear su propio desarrollo, independientemente de que reciban o no recursos por parte de la Nación o de las entidades territoriales. La capacidad de autodeterminación, autogobierno y autorregulación son las herramientas con que cuenta cada universidad para construir su propio proyecto académico

Cuando se trata de concordar y acordar, se espera negociar para lograr la unidad de fines y propósitos, lo cual se puede obtener de común acuerdo, por mayoría de votos o inclusive por decisión de una sola persona. Esos procesos de negociación con intenciones unificadoras implican que cada universidad negocie lo correspondiente a su autodeterminación, autogobierno y autorregulación, cuestión que desdibuja el concepto de autonomía. Lo anterior podría conllevar a que con el fin de obtener un mayor beneficio presupuestal las universidades sacrifiquen su propia autonomía y comprometan su misión.

Esa redistribución de recursos, en los términos del artículo demandado, ocasiona que sea la

norma nacional de planeación y no la determinación de cada universidad pública, la que dirija, así sea parcial, la planeación de cada ente universitario disponiendo para ello de los recursos que por derecho autonómico les pertenece individualmente y no sólo en conjunto.

-Se desconoce la unidad de materia en su aspecto externo puesto que si bien las disposiciones instrumentales del Plan Nacional de Desarrollo deben guardar relación directa e inmediata con sus objetivos y programas, también lo es con mayor razón que no deben invadir competencias que constitucionalmente corresponden a otros órganos del Estado y la redistribución de que trata el artículo acusado debe ser objeto de planeación y administración presupuestal de cada una de las universidades públicas en virtud de su autonomía.

-Se desconoce la separación funcional del poder público toda vez que faculta al Ejecutivo para intervenir en temas propios de las universidades públicas, cuestión que se ha hecho evidente con la expedición de varios actos administrativos como el Decreto 3545 de 2004, por el cual se fijaron porcentajes de las transferencias para ser distribuidas en los años 2004, 2005 y 2006, con el Decreto 827 de 2005 y con la Resolución 4048 de 2004, proferida por el Ministerio de Educación Nacional.

-En criterio del Jefe del Ministerio Público, no se vulnera la reserva de ley debido a que esa redistribución la hizo directamente la Ley 812 de 2003.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. El problema jurídico

De acuerdo con los antecedentes referidos le corresponde a la Corte resolver si los principios constitucionales de autonomía universitaria, reserva legal y unidad de materia resultan desconocidos al haber dispuesto el legislador en el artículo 84 de la Ley 812 de 2003 que los aportes de la Nación se mantendrán al conjunto de universidades estatales, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992; y por contemplar la norma el imperativo de concertar y acordar con los rectores de las universidades públicas los criterios y el procedimiento de la redistribución, basada en indicadores de gestión, de hasta el 12% de las transferencias nacionales que les corresponden a tales entes.

Para resolver lo anterior, recordará su jurisprudencia sobre la autonomía universitaria, sus límites y la facultad del legislador para regular la materia.

El artículo 69 de la Constitución garantiza la autonomía universitaria, que se traduce en la facultad que tienen las universidades para autodeterminarse y autogobernarse sin la intromisión de poderes externos. Se manifiesta no sólo en el ámbito académico, como expresión de la libertad de pensamiento y del pluralismo ideológico plasmado en la Carta Política, sino en el administrativo y financiero, orientada a regular todo lo relacionado con la organización interna del ente, que implica manejar su presupuesto y sus recursos⁴.

La Ley 30 de 1992 por la cual se organiza el servicio público de la educación superior dispone que la autonomía universitaria consagrada en la Constitución reconoce a las universidades el 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 y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional⁵.

Dicha autonomía encuentra fundamento “en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica, o en el manejo administrativo o financiero del ente educativo”⁶.

En torno al punto esta Corporación ha sostenido:

“La autonomía universitaria se concreta entonces en la libertad académica, administrativa y económica de las instituciones de educación superior. En ejercicio de ésta, las universidades tienen 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”⁷.

En consecuencia, la autonomía se predica no sólo hacia el interior del ente universitario sino frente a terceros y frente al Gobierno Nacional. Por ello se ha sostenido que ella permite a los entes universitarios lograr un desarrollo autónomo e independiente de la comunidad educativa, sin la injerencia del poder político⁸.

Ahora bien, conforme lo ha señalado la jurisprudencia, la autonomía está determinada por el campo de acción de las universidades, el cual se manifiesta en la libertad para (1) darse sus propios estatutos; (2) fijar las pautas para el nombramiento y designación de sus profesores, autoridades académicas y administrativas; (3) seleccionar sus alumnos; (4) señalar sus programas académicos y los planes de estudio que regirán su actividad académica, conforme a los parámetros mínimos señalados en la ley, y (5) aprobar y manejar su presupuesto⁹.

La autonomía fue concebida para que las universidades gocen de libertad al momento de adoptar las condiciones jurídicas necesarias para el logro de su misión educativa y cultural, y con independencia de cualquier instancia privada o pública ajena a su ámbito que pudiese someterlas. Por manera que se garantiza que las universidades sean verdaderos centros de pensamiento libre, exentos de presiones que puedan perturbar su cometido o que les impidan cumplir adecuadamente con sus objetivos y funciones.

La capacidad de autodeterminación y autorregulación que caracteriza a las universidades estatales les proporciona una capacidad especial de decisión para el desempeño de sus funciones, para darse su organización y gobierno, y para manejar su presupuesto conforme al régimen especial autorizado por la Constitución.

En cuanto al manejo de recursos, es claro que una de las funciones inherentes a las universidades y esenciales a su capacidad de autorregulación administrativa es la de elaborar y manejar su propio presupuesto¹⁰. Las universidades tienen la facultad de distribuir sus recursos según sus necesidades y prioridades, las cuales son definidas de manera autónoma por dichos entes sin intervención alguna por parte de la autoridad pública o del sector privado. La Ley 30 de 1992 reconoció tal facultad cuando señaló que las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional pero sólo en cuanto se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo; y dentro de sus características están las de tener personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera,

patrimonio independiente y atribución para elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que les corresponden¹¹.

Ahora bien, la Carta Política (art. 69) señaló que las universidades pueden darse sus directivas y regirse por sus estatutos de acuerdo con la ley, y, además, dispuso, respecto de las universidades estatales, que el legislador estableciera su régimen especial. Del aludido precepto constitucional no surge solamente que las universidades públicas gozan de autonomía sino que están sujetas a un régimen especial de autonomía desarrollada de acuerdo con la ley. En ese orden, la autonomía encuentra límites en la Constitución y en la ley, pero siempre que el legislador no afecte su esencia¹³.

En efecto, la autonomía de las universidades estatales no puede considerarse absoluta¹⁴, no sólo porque debe respetar los demás derechos protegidos en la Carta Política, sino porque el legislador regula su actuación y está facultado constitucionalmente para establecer las condiciones para la creación y gestión de dichos entes educativos (art. 68 C.P.), para dictar las disposiciones con arreglo a las cuales se darán sus directivas y sus estatutos (art. 69 C.P.) y para dictar su régimen especial. Empero, la actuación del legislador está restringida puesto que se encuentra vedado para establecer directrices o dictar normas que desconozcan la autonomía garantizada por la Constitución.

En ese orden, se considera una intervención indebida la de regular directamente cuestiones tales como organización académica -selección y clasificación de docentes, programas de enseñanza- u organización administrativa -manejo de presupuesto y destinación de recursos-. Al respecto ha sostenido la jurisprudencia que “[s]i el legislador se inmiscuyera en los aspectos referidos o en otros de igual significación, estaríamos en presencia de una intervención indebida en la vida de la universidad y se incurriría en una violación de su autonomía”¹⁵.

De otra parte, la autonomía universitaria no excluye la intervención adecuada del Estado en la educación¹⁶. Por ello las universidades, con el propósito de alcanzar los fines del artículo 67 de la Carta Política, no son ajenas a la inspección y vigilancia que ejerce el Estado, pero siempre que éste respete y no menoscabe su autonomía. El sólo hecho de que dichos entes universitarios estén vinculados al Ministerio de Educación Nacional no significa que pueden ser asimilados a otro órgano también vinculado, pues es preciso respetar y garantizar su

autonomía. En consecuencia, la vinculación de las universidades al Ministerio se debe entender sin perjuicio de su autonomía.

En punto al tema la jurisprudencia ha considerado que “la inspección y vigilancia del Estado sobre la universidad colombiana y particularmente sobre la universidad oficial, supone un control limitado que se traduce en una labor de supervisión sobre la calidad de la instrucción, el manejo ordenado de la actividad institucional y la observancia de las grandes directrices de la política educativa reconocida y consignada en la ley. Esa injerencia no puede suponer el control de los nombramientos del personal, definición de calidades y clasificación del personal docente o administrativo, y mucho menos, con el examen o control de las tendencias filosóficas o culturales que animan las actividades educativas o de investigación, porque la comunidad científica que conforma el estamento universitario, es autónoma en la dirección de sus destinos”¹⁷,

Es por dicho motivo que a pesar de gozar de autonomía las universidades públicas no pueden ser consideradas como “islas dentro del ordenamiento jurídico”, es decir, ajenas y totalmente independientes del Gobierno Nacional y a su regulación¹⁸. Sin embargo, no hay que olvidar que el reconocimiento que hizo el Constituyente a la autonomía impone un mandato estricto al legislador. Por tal razón habrá de verificarse en cada caso si una disposición afecta o no esa autonomía y si esa afectación resulta constitucional.

Con fundamento en lo expuesto entra la Corte a analizar la constitucionalidad de la disposición demandada.

3. El contenido del artículo 84, en lo acusado, y el desconocimiento de la autonomía de las universidades estatales

Dispone el artículo 84 de la Ley 812 de 2003 que (1) se mantendrán los aportes totales de la Nación al conjunto de universidades estatales de acuerdo con los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992; (2) a partir de la vigencia de la Ley se concertará y acordará con los rectores de las universidades estatales los criterios y el procedimiento de una redistribución, basada en indicadores de gestión, de un porcentaje de hasta el 12% de las transferencias, y (3) el porcentaje restante se distribuirá respetando el esquema vigente.

Conforme a lo contemplado en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 los presupuestos de las

universidades públicas -que pueden ser nacionales o territoriales- 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. No obstante, a pesar de recibir dineros públicos, su presupuesto es independiente del presupuesto nacional o del de las entidades territoriales. Ello es una consecuencia directa de la autonomía universitaria garantizada en la Carta Política¹⁹. El mismo artículo 86 previó una fórmula para lograr 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, el cual deberá realizarse a partir del sexto año de vigencia de la Ley.

Ahora bien, imponer a las universidades públicas -tal como lo pretende la norma acusada- el deber de concertar y acordar con el Gobierno los criterios y el procedimiento de una redistribución de un porcentaje del total de las transferencias, que no podrá exceder del 12%, es someterlas a una especie de control presupuestal estricto por parte del Gobierno que no puede ser aplicado a las universidades estatales “en razón de que por sus singulares objetivos y funciones ello implicaría vulnerar su autonomía”²⁰. Así mismo, como acertadamente lo afirma el Procurador General de la Nación, esos procesos de concertación y acuerdo con el Gobierno implican que cada universidad negocie asuntos inherentes a su autodeterminación, autogobierno y autorregulación. En consecuencia, esa intervención gubernamental plasmada en el artículo objeto de reproche en asuntos propios de las instituciones superiores vulnera flagrantemente la autonomía universitaria.

En efecto, que la redistribución de un porcentaje del total de las transferencias se base en resultados de gestión, ya sea administrativa, financiera o académica, es facultar al Gobierno para entrar a premiar o a castigar a las universidades públicas con recortes o incrementos en su presupuesto, lo que implica variarles sus recursos ya asignados, desconocer su libertad para el manejo de los mismos y por contera violar su autonomía universitaria.

Sujetar la distribución del porcentaje a indicadores de gestión, que no se encuentran precisados por el legislador, es una forma a través de la cual el Gobierno, utilizando mayor o menor distribución de ese 12%, puede interferir en decisiones que corresponden al ámbito

interno de las universidades estatales. Quien califica finalmente los indicadores de gestión es el Gobierno, luego de un proceso de concertación, el cual se traduce en una intervención indebida en las universidades, ya que prevalecerán, en todo caso, los criterios impuestos por el Gobierno.

Si lo pretendido es garantizar la calidad de los estudios y de las investigaciones, a través de los resultados de gestión, considera la Corte que la medida adoptada por la norma no es adecuada para lograr tal fin, en cuanto se constituye en una injerencia indebida del Gobierno que atenta contra la autonomía universitaria garantizada en la Carta Política.

El Consejo Superior Universitario como máximo órgano de dirección y gobierno de las universidades²¹ y en el cual tiene participación el Gobierno Nacional a través del Ministro de Educación Nacional o su delegado, o del Gobernador, o del Alcalde, según sean nacionales, departamentales, distritales o municipales, será el escenario propicio para realizar la rendición de cuentas respectiva, así como para analizar y evaluar la gestión alcanzada y el cumplimiento de las metas propuestas por el propio ente universitario²². Será cada ente universitario el que maneje sus recursos y la distribución del presupuesto, el cual, por demás, pertenece a cada universidad individualmente considerada y no al conjunto de ellas.

Lo anterior no lleva a admitir la existencia de una total y absoluta independencia de los entes universitarios oficiales, pues como se afirmó hacen parte del Estado y éste tiene la obligación no sólo de contribuir a su crecimiento y fortalecimiento, a través de la asignación de recursos y fijación de directrices educativas, sino de respetar sus propósitos, políticas y autonomía. Con todo, las universidades se deben sujetar a los principios, valores y garantías constitucionales, así como al ordenamiento jurídico que las rige, siempre que dicha regulación sea estrictamente proporcionada y respete el contenido esencial de la autonomía universitaria²³.

La Corte precisa que las universidades en conjunto deben responder a una política educativa que puede definir, sin duda, el Gobierno Nacional, pero siempre que no se afecte su autonomía.

De otra parte, la Corporación también advierte vulneración del principio de reserva de ley, toda vez que se permite al Ejecutivo, a través de la concertación, fijar criterios y el procedimiento para la redistribución de las transferencias a las universidades, cuando ello,

en principio y siempre que respete la autonomía universitaria, es un asunto que corresponde directamente al legislador.

Así las cosas, se declarará la inexecutable de las expresiones “A partir de la vigencia de la presente ley, se concertará y acordará con los rectores de las Universidades Públicas, Nacionales y Territoriales los criterios y el procedimiento de una redistribución, basada en indicadores de gestión, de un porcentaje del total de las transferencias. Dicho porcentaje no podrá exceder el doce por ciento (12%). El porcentaje restante se distribuirá conservando el esquema vigente” del artículo 84 de la Ley 812 de 2003.

Respecto a la expresión “al conjunto de las Universidades Estatales”, también demandada, la Corte considera que por sí misma no quebranta los principios de autonomía universitaria y de reserva de ley, por cuanto con la inexecutable que a través de esta Sentencia se declara se mantienen los aportes a todas las universidades sin sacrificio de su autonomía y de la distribución que corresponde a cada ente universitario.

Finalmente, y en cuanto a la violación del principio de unidad de materia, también alegada por el actor, no se pronunciará la Corte habida cuenta que no está debidamente planteado el cargo, pues para formular una demanda por violación de dicho principio es necesario señalar la materia de la cual se ocupa la ley, el contenido de la norma que en su criterio no se relaciona con dicha materia y expresar la razón por la cual la disposición acusada no guarda relación con el tema de la ley²⁴, cuestiones que no fueron cumplidas por el actor, pues “no basta con afirmar que determinadas normas no guardan relación con el núcleo temático de la ley, sino que hay que presentar las razones por las cuales no resulta posible establecer ningún tipo de relación de conexidad entre unas y otro”²⁵.

VII. DECISIÓN

RESUELVE:

Primero.- Declarar EXEQUIBLE, y por los cargos analizados en esta Sentencia, la expresión “al conjunto de Universidades Estatales”, que hace parte del artículo 84 de la Ley 812 de 2003.

Segundo.- Declarar INEXEQUIBLES las expresiones “A partir de la vigencia de la presente ley, se concertará y acordará con los rectores de las Universidades Públicas, Nacionales y

Territoriales los criterios y el procedimiento de una redistribución, basada en indicadores de gestión, de un porcentaje del total de las transferencias. Dicho porcentaje no podrá exceder el doce por ciento (12%). El porcentaje restante se distribuirá conservando el esquema vigente”, que hacen parte del artículo 84 de la Ley 812 de 2003.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Presidente

CON SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EN COMISION

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor MARCO GERARDO MONROY CABRA, no firma la presente sentencia por encontrarse en comisión debidamente autorizada por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

SECRETARIA GENERAL

Salvamento de voto a la Sentencia C-926/05

TRANSFERENCIAS A UNIVERSIDADES PUBLICAS-Asignación de recursos públicos debe responder a criterios flexibles/AUTONOMIA UNIVERSITARIA-No es absoluta/AUTONOMIA UNIVERSITARIA-No es imperativo que solo las autoridades de las universidades puedan determinar aisladamente la destinación de los recursos para la educación superior (Salvamento de voto)

Debe tenerse en cuenta que en el régimen de la Ley 30 de 1992 se contemplan unas transferencias que deben ser crecientes en términos constantes y que en un escenario de recursos escasos y necesidades cada día mayores, la asignación de recursos públicos no puede petrificarse a partir de la distribución que en un momento se consideró adecuada, sino que debe responder a criterios flexibles que permitan incorporar aspectos tales como los objetivos generales que en materia de educación se hayan incluido en el Plan Nacional de Desarrollo, o consideraciones de cobertura del servicio, distribución regional de los recursos, pertinencia y actualización de los programas, calidad de los mismos, etc. Así, debe señalarse que la autonomía de las universidades no es absoluta, toda vez que la propia Constitución determina que la ley debe establecer un régimen especial para las universidades del Estado acorde con la fijación de políticas generales en materia de educación superior que hagan posible fines propios del Estado social de Derecho. Y en ese contexto, la asignación de las partidas del presupuesto nacional para la educación superior no puede estar atada de manera indefinida a una determinada distribución histórica de los recursos, ni puede pretenderse que el principio de autonomía universitaria haga imperativo que sólo las autoridades de las distintas universidades puedan determinar, aisladamente, la destinación de los recursos públicos para la educación superior.

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Redistribución de un porcentaje del total de las transferencias con base en indicadores de gestión concertados con las autoridades universitarias/TRANSFERENCIAS A UNIVERSIDADES PUBLICAS-Redistribución de un porcentaje del total de las transferencias con base en indicadores de gestión concertados con las autoridades universitarias (Salvamento de voto)

En el esquema que se había incorporado a la Ley 812 de 2003 se hacía una consideración global de las transferencias que se hacían al conjunto de universidades públicas, y se preveía que la distribución de los recursos a cada una de las universidades se haría con base en dos mecanismos: un porcentaje no inferior al 88% del total de las transferencias se distribuiría de conformidad con el esquema contemplado en la Ley 30 de 1992, esto es, con base en una distribución histórica indexada, con año base 1993; otro porcentaje, hasta el 12% restante, se redistribuiría con base en indicadores de gestión concertados con las autoridades universitarias. Se trataba de establecer un sistema de redistribución de los recursos públicos destinados a la educación superior que no lesionaba la autonomía de las universidades públicas porque, i) no interfería con el manejo que cada universidad le diese a los recursos

del presupuesto nacional que les fuesen apropiados en sus respectivos presupuestos y, ii) constituía una expresión del papel del Estado en la asignación de los recursos públicos y en el diseño de una política en materia de educación superior pública, ámbito, este último, del que no puede marginarse so pretexto de no interferir en la autonomía de las universidades públicas.

RESERVA DE LEY EN TRANSFERENCIAS A UNIVERSIDADES PUBLICAS-No desconocimiento (Salvamento de voto)

En la sentencia se señala que la norma, al permitir al Ejecutivo, a través de la concertación, fijar los criterios y el procedimiento para la redistribución de las transferencias a las universidades públicas, vulneraba el principio de reserva de ley, porque esa tarea, siempre y cuando se respete la autonomía universitaria, es un asunto que corresponde directamente al legislador. No cabe decir que se haya desconocido el principio de reserva legal, porque la naturaleza propia de los procesos presupuestales exige una flexibilidad que permita una adecuada distribución de los recursos, de acuerdo con la dinámica de las instituciones y de las necesidades públicas. Tal flexibilidad es lo normal en el proceso de elaboración de los presupuestos públicos, en el cual, por regla general, no cabe que la destinación de los recursos esté predeterminada en detalle por la ley. Había en esta materia un problema de interpretación, porque lo que la norma disponía era que la distribución de un porcentaje de los aportes de la Nación a las universidades públicas se haría con base en un acuerdo fruto de un proceso de concertación con los rectores de las universidades, lo cual no implicaba, sin embargo que se prescindiera de la incorporación de la distribución así acordada en la respectiva ley de presupuesto.

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte, exponemos a continuación las razones por las cuales nos apartamos de la decisión mayoritaria en este caso.

1. De manera preliminar debemos señalar que compartimos plenamente las consideraciones generales que sobre el ámbito de la autonomía universitaria se hacen en la Sentencia, en la medida en que ellas recogen la jurisprudencia que se ha decantado sobre el particular y contienen la reafirmación de una garantía que consideramos de capital importancia en el contexto de un Estado social y democrático de Derecho.

Sin embargo, a partir de esa premisa incontrovertible, la Corte concluye que disponer que la

redistribución de un porcentaje del total de las transferencias que se hacen a las universidades públicas, se realice con base en indicadores de gestión, es violatorio de la autonomía universitaria. Esa conclusión, y el proceso argumentativo que conduce a ella, es lo que motiva nuestro voto disidente en esta sentencia, tal como se expone a continuación.

2. No obstante que en la demanda en el presente caso se cuestionaba que la norma acusada se refiriese a los aportes “al conjunto de las universidades públicas”, en la sentencia se omite considerar el alcance de esa expresión, al señalar que al declararse la inexecutable de la disposición que establece la redistribución de un porcentaje de los recursos con base en indicadores de gestión “... se mantienen los aportes a todas las universidades sin sacrificio de su autonomía y de la distribución que corresponde a cada ente universitario”, sin que, por consiguiente, tal expresión –que se declara executable– quebrante los principios de autonomía universitaria y de reserva de ley. Sin embargo, para la Corte, en el contexto de su decisión, “... será cada ente universitario el que maneje sus recursos y la distribución del presupuesto, el cual, por demás, pertenece a cada universidad individualmente considerada y no al conjunto de ellas”.

Ello implica que la Corte asume que los recursos que la Ley 30 de 1992 ha previsto como aportes del presupuesto nacional a las universidades públicas, deben entenderse, prácticamente, como incorporados de manera automática, en cada vigencia presupuestal, a las distintas universidades, de tal modo que la distribución que del total del presupuesto público destinado a la educación superior existía en el año base de 1993, sería inmutable y estaría amparada por la garantía constitucional de la autonomía universitaria. De acuerdo con el criterio mayoritario, consignado en la sentencia, el principio de autonomía universitaria haría imperativo que la asignación de los aportes del presupuesto nacional a las universidades públicas se haga de acuerdo con un factor histórico indexado, sin que el legislador pudiese alterar esa distribución, en la medida en que ello implicaría que una autoridad ajena a las propias universidades provocaría recortes o incrementos en sus respectivos presupuestos, o, como se dice en la Sentencia, “... en sus recursos ya asignados ...”.

3. Consideramos que las anteriores conclusiones son erradas y que en la sentencia no se planteó el verdadero problema de constitucionalidad, cual era determinar si, por virtud del

principio de autonomía universitaria, el total de las transferencias del presupuesto nacional a las universidades públicas se encuentra sujeto a un esquema inmutable de distribución conforme a un factor histórico indexado y ajustado crecientemente, o si es posible que el legislador establezca criterios de redistribución de esas transferencias.

4. Debe tenerse en cuenta que en el régimen de la Ley 30 de 1992 se contemplan unas transferencias que deben ser crecientes en términos constantes²⁶ y que en un escenario de recursos escasos y necesidades cada día mayores, la asignación de recursos públicos no puede petrificarse a partir de la distribución que en un momento se consideró adecuada, sino que debe responder a criterios flexibles que permitan incorporar aspectos tales como los objetivos generales que en materia de educación se hayan incluido en el Plan Nacional de Desarrollo, o consideraciones de cobertura del servicio, distribución regional de los recursos, pertinencia y actualización de los programas, calidad de los mismos, etc. Así, debe señalarse que la autonomía de las universidades no es absoluta, toda vez que la propia Constitución determina que la ley debe establecer un régimen especial para las universidades del Estado acorde con la fijación de políticas generales en materia de educación superior que hagan posible fines propios del Estado social de Derecho. Y en ese contexto, la asignación de las partidas del presupuesto nacional para la educación superior no puede estar atada de manera indefinida a una determinada distribución histórica de los recursos, ni puede pretenderse que el principio de autonomía universitaria haga imperativo que sólo las autoridades de las distintas universidades puedan determinar, aisladamente, la destinación de los recursos públicos para la educación superior.

5. Es preciso puntualizar que la norma demandada no permitía una interferencia en el manejo de los presupuestos de las distintas universidades públicas, las cuales conservaban la autonomía para administrar los recursos incorporados en sus respectivos presupuestos, sino que establecía un criterio de distribución de las partidas del presupuesto nacional destinadas a la educación superior, antes de que entrasen a formar parte de los presupuestos de las distintas universidades. No se nos escapa que los aportes del presupuesto nacional son la principal fuente de financiación de las universidades públicas y que una relativa estabilidad en los mismos es un presupuesto determinante de la autonomía de tales instituciones. Pero ese aserto no impone la necesidad de petrificar una determinada distribución de recursos, en un escenario en el que pueden surgir nuevos centros públicos de educación superior y los existentes deben expandirse para dar respuesta a una demanda que es muy dinámica.

La Ley 30 de 1992 trató de establecer mecanismos que garantizaran la autonomía de las universidades públicas a través de una asignación casi automática y siempre creciente de recursos. El esquema adoptado en la ley, no es, sin embargo el único, ni necesariamente, el mejor posible o imaginable. Hay un ámbito de valoración política, que entra en el campo de la configuración legislativa para evaluar los resultados de ese esquema y las posibles inequidades a las que el mismo haya dado lugar en la distribución de los recursos.

En el esquema que se había incorporado a la Ley 812 de 2003 se hacía una consideración global de las transferencias que se hacían al conjunto de universidades públicas, y se preveía que la distribución de los recursos a cada una de las universidades se haría con base en dos mecanismos: un porcentaje no inferior al 88% del total de las transferencias se distribuiría de conformidad con el esquema contemplado en la Ley 30 de 1992, esto es, con base en una distribución histórica indexada, con año base 1993; otro porcentaje, hasta el 12% restante, se redistribuiría con base en indicadores de gestión concertados con las autoridades universitarias.

Se trataba de establecer un sistema de redistribución de los recursos públicos destinados a la educación superior que no lesionaba la autonomía de las universidades públicas porque, i) no interfería con el manejo que cada universidad le diese a los recursos del presupuesto nacional que les fuesen apropiados en sus respectivos presupuestos y, ii) constituía una expresión del papel del Estado en la asignación de los recursos públicos y en el diseño de una política en materia de educación superior pública, ámbito, este último, del que no puede marginarse so pretexto de no interferir en la autonomía de las universidades públicas.

6. Sin mayor desarrollo argumentativo en la sentencia se señala que la norma, al permitir al Ejecutivo, a través de la concertación, fijar los criterios y el procedimiento para la redistribución de las transferencias a las universidades públicas, vulneraba el principio de reserva de ley, porque esa tarea, siempre y cuando se respete la autonomía universitaria, es un asunto que corresponde directamente al legislador.

No somos ajenos a la posibilidad de que la norma acusada presentase problemas de interpretación y de aplicación que pudieran conducir a una indebida ingerencia del Ejecutivo en el ámbito de autonomía de las universidades públicas. Pero en principio ese no era el alcance del artículo 84 de la Ley 12 de 2003, al menos no en una interpretación conforme a

la Constitución.

No cabe decir que se haya desconocido el principio de reserva legal, porque la naturaleza propia de los procesos presupuestales exige una flexibilidad que permita una adecuada distribución de los recursos, de acuerdo con la dinámica de las instituciones y de las necesidades públicas. Tal flexibilidad es lo normal en el proceso de elaboración de los presupuestos públicos, en el cual, por regla general, no cabe que la destinación de los recursos esté predeterminada en detalle por la ley. Había en esta materia un problema de interpretación, porque lo que la norma disponía era que la distribución de un porcentaje de los aportes de la Nación a las universidades públicas se haría con base en un acuerdo fruto de un proceso de concertación con los rectores de las universidades, lo cual no implicaba, sin embargo que se prescindiera de la incorporación de la distribución así acordada en la respectiva ley de presupuesto.

Con el alcance que se ha señalado, y como quiera que, con argumentos que compartimos plenamente, la Corte encontró que el cargo por violación del principio de unidad de materia estaba deficientemente planteado, los suscritos magistrados estimamos que debió declararse la exequibilidad de la norma acusada, por los cargos estudiados.

Fecha ut supra,

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA A LA SENTENCIA C-926 DE 2005

DERECHO A LA EDUCACION-Calidad/DERECHO A LA EDUCACION-Acceso/AUTONOMIA UNIVERSITARIA-No es absoluta/ AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Redistribución de un porcentaje del total de las transferencias con base en indicadores de resultados concertados con las

autoridades universitarias/TRANSFERENCIAS A UNIVERSIDADES PUBLICAS-Redistribución de un porcentaje del total de las transferencias con base en indicadores de resultados concertados con las autoridades universitarias/AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Redistribución de un porcentaje del total de las transferencias con base en indicadores de gestión concertados con las autoridades universitarias/AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Diferencias entre los indicadores de gestión e indicadores de resultados (Salvamento parcial de voto)

La Constitución exige que la educación sea accesible a las personas y responda a criterios de calidad. A estas exigencias no pueden ser indiferentes el Gobierno ni las universidades. La autonomía universitaria no es absoluta, sino que tiene algunos límites que le son implícitos. Así, por ejemplo, como todo organismo oficial las universidades públicas pueden ser sometidas a un control de sus resultados, para lo cual pueden diseñarse los indicadores necesarios. Los indicadores de resultados se diferencian de los indicadores de gestión, por cuanto aquellos se restringen a constatar el cumplimiento de las metas fijadas, es decir, miran lo que ha sucedido como consecuencia de las políticas y decisiones autónomamente adoptadas por las universidades, mientras que los indicadores de gestión se involucran en aspectos atinentes al gobierno de la universidad, que ha sido confiado a sus órganos propios, con lo cual interfieren en la autonomía universitaria. La determinación del Congreso de la República acerca de que el Gobierno concertará y acordará con los rectores de las Universidades Públicas los criterios y el procedimiento para la redistribución de un porcentaje máximo del doce por ciento (12%) del total de las transferencias de la Nación constituye una forma de realizar un control de los resultados alcanzados por las Universidades. Por eso es que considero que lo único que debió haber sido declarado inconstitucional es la expresión “de gestión”, por cuanto ella podría dar lugar a injerencias del Gobierno en la manera como se organiza y dirige cada universidad, lo cual conllevaría una vulneración de la garantía de la autonomía universitaria. Estimo que en un caso como el presente la determinación legal de que un porcentaje bajo de las asignaciones presupuestales a las universidades se redistribuirá entre ellas de acuerdo con determinados indicadores de resultados puede constituir un estímulo para que las distintas universidades se esfuercen en obtener y mejorar sus logros. En materia de educación, la posición preeminente es la del alumno y él es, precisamente, el primer beneficiario del propósito de mejorar la calidad de la educación.

RESERVA DE LEY EN TRANSFERENCIAS A UNIVERSIDADES PUBLICAS-No desconocimiento (Salvamento parcial de voto)

Referencia: Expediente D-5707

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 84 (parcial) de la Ley 812 de 2003

Actor: Marco Palacios Rozo

Magistrado Ponente:

Jaime Córdoba Triviño

Con el acostumbrado respeto, me permito manifestar que salvo parcialmente mi voto respecto de la declaración de inconstitucionalidad de las frases “A partir de la vigencia de la presente ley, se concertará y acordará con los rectores de las Universidades Públicas, Nacionales y Territoriales los criterios y el procedimiento de una redistribución, basada en indicadores de gestión, de un porcentaje del total de las transferencias. Dicho porcentaje no podrá exceder el doce por ciento (12%). El porcentaje restante se distribuirá conservando el esquema vigente”, contenidas en el artículo 84 de la Ley 812 de 2003. Considero que solamente se debió haber declarado la inconstitucionalidad de la expresión “de gestión”, contenida en el mismo artículo. Fundamento mi posición en los siguientes argumentos:

1. En primer lugar, quisiera reiterar que comparto lo expresado en la sentencia acerca del deber constitucional de proteger la autonomía universitaria, tal como lo ha hecho la Corte en distintas sentencias que ha proferido sobre el tema. La garantía constitucional de la autonomía universitaria constituye un elemento fundamental para el desarrollo de distintos derechos de libertad, vitales para la consolidación de un régimen democrático basado en la deliberación y la tolerancia.

Al mismo tiempo, sin embargo, deseo resaltar que la Constitución exige que la educación sea accesible a las personas y responda a criterios de calidad. A estas exigencias no pueden ser indiferentes el Gobierno ni las universidades.

2. Como la misma Corte lo ha determinado, la autonomía universitaria no es absoluta, sino que tiene algunos límites que le son implícitos. Así, por ejemplo, como todo organismo oficial las universidades públicas pueden ser sometidas a un control de sus resultados, para lo cual pueden diseñarse los indicadores necesarios. Los indicadores de resultados se diferencian de los indicadores de gestión, por cuanto aquellos se restringen a constatar el cumplimiento de

las metas fijadas, es decir, miran lo que ha sucedido como consecuencia de las políticas y decisiones autónomamente adoptadas por las universidades, mientras que los indicadores de gestión se involucran en aspectos atinentes al gobierno de la universidad, que ha sido confiado a sus órganos propios, con lo cual interfieren en la autonomía universitaria.

3. La determinación del Congreso de la República expresada en el artículo 84 de la Ley 812 de 2003 acerca de que el Gobierno concertará y acordará con los rectores de las Universidades Públicas los criterios y el procedimiento para la redistribución de un porcentaje máximo del doce por ciento (12%) del total de las transferencias de la Nación constituye una forma de realizar un control de los resultados alcanzados por las Universidades.

4. El mencionado control requiere fijar unos indicadores que permitan medir y comparar los logros obtenidos por las distintas Universidades públicas. Estos indicadores están orientados a visualizar las metas alcanzadas por las universidades, sin inmiscuirse en asuntos internos de las mismas. Por eso es que considero que lo único que debió haber sido declarado inconstitucional es la expresión “de gestión”, por cuanto ella podría dar lugar a injerencias del Gobierno en la manera como se organiza y dirige cada universidad, lo cual conllevaría una vulneración de la garantía de la autonomía universitaria.

5. El artículo demandado parcialmente establecía que los indicadores que se utilizarían para cotejar los logros de las distintas universidades públicas serían concertados y acordados entre el Gobierno y los rectores de las universidades. Ello significa que los indicadores no podían ser impuestos por el Gobierno, sino que surgirían de la libre deliberación entre el Gobierno y los rectores. Por eso, no veo en dónde se fundamenta la sentencia para afirmar que la norma acusada pretendía imponer a las universidades públicas “el deber de concertar y acordar con el Gobierno los criterios y el procedimiento de una redistribución de un porcentaje del total de las transferencias, que no podrá exceder del 12%,” con lo cual las sometía “a una especie de control presupuestal estricto por parte del Gobierno que no puede ser aplicado a las universidades estatales ‘en razón de que por sus singulares objetivos y funciones ello implicaría vulnerar su autonomía²⁷.” Tampoco veo de qué parte de la norma declarada parcialmente inconstitucional se deduce que “[q]uien califica finalmente los indicadores de gestión es el Gobierno, luego de un proceso de concertación, el cual se traduce en una intervención indebida en las universidades, ya que prevalecerán, en todo caso, los criterios impuestos por el Gobierno.” Ciertamente, las inferencias realizadas en la

sentencia sobre estos puntos no se deducen de ninguna manera de la norma acusada, sino que corresponden a suposiciones de la mayoría de los magistrados. En realidad, el texto dice lo contrario. Si concertar se opone a algo, es a imponer; el acuerdo impide precisamente la decisión unilateral del gobierno.

6. En la sentencia se afirma que el Consejo Superior Universitario de cada universidad es “el escenario propicio para realizar la rendición de cuentas respectiva, así como para analizar y evaluar la gestión alcanzada y el cumplimiento de las metas propuestas por el propio ente universitario²⁸. Será cada ente universitario el que maneje sus recursos y la distribución del presupuesto, el cual, por demás, pertenece a cada universidad individualmente considerada y no al conjunto de ellas.” Al respecto quisiera señalar que evidentemente el Consejo Superior Universitario es una instancia apropiada para realizar el control de los resultados de cada una de las instituciones universitarias. Pero eso no significa que el Legislador no pueda definir también que entre el Gobierno Nacional y los rectores de las universidades oficiales se diseñarán indicadores que permitan comparar los resultados ofrecidos por los establecimientos de educación superior.

Igualmente, no veo por qué el Legislador no puede determinar, a partir de una comparación objetiva de logros y fallas, que una parte reducida del total de las transferencias que gira la Nación a las Universidades - máximo el 12% - puede ser redistribuida entre los establecimientos de educación superior de acuerdo con indicadores de resultados que serán concertados entre el Gobierno y los rectores de las universidades oficiales. En la sentencia se afirma que ello constituye en todo caso una vulneración a la autonomía universitaria. No creo que ese sea el caso cuando se trata de un porcentaje menor como el que fija la norma. Por el contrario, estimo que en un caso como el presente la determinación legal de que un porcentaje bajo de las asignaciones presupuestales a las universidades se redistribuirá entre ellas de acuerdo con determinados indicadores de resultados puede constituir un estímulo para que las distintas universidades se esfuercen en obtener y mejorar sus logros. En materia de educación, la posición preeminente es la del alumno y él es, precisamente, el primer beneficiario del propósito de mejorar la calidad de la educación.

7. Finalmente, en la sentencia se afirma que la norma declarada inconstitucional vulnera el principio de la reserva de ley, “toda vez que se permite al Ejecutivo, a través de la concertación, fijar criterios y el procedimiento para la redistribución de las transferencias a

las universidades, cuando ello, en principio y siempre que respete la autonomía universitaria, es un asunto que corresponde directamente al legislador.” También en este punto tengo que decir que no comparto el razonamiento de la mayoría, pues no admite discusión que es el mismo Legislador el que está autorizando al Gobierno y a los rectores a fijar criterios y procedimientos para la redistribución de un porcentaje reducido de las transferencias. Además, no veo de dónde se deduce que, según la Constitución, la tarea de fijar los criterios y procedimientos debe, ineludiblemente, ser realizada directamente por el legislador, de manera rígida, sin posibilidad de escuchar a los rectores y de valorar su opinión. Tampoco veo por qué dicha rigidez, insensible a la posición de todos los rectores, sí respeta la autonomía.

Los puntos enunciados fueron los que me condujeron a salvar parcialmente mi voto. Considero que una lectura desprevenida de la norma acusada llevaba a la conclusión de que ellas se ajustaban a la Constitución. Por eso, afirmé durante el debate que solamente se debía declarar la inconstitucionalidad de la expresión “de gestión”, la cual sí podía dar lugar a que el Gobierno interviniera dentro del espacio protegido por la garantía constitucional de la autonomía universitaria.

Fecha ut supra,

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

1 Se apoya en las sentencias T-492 de 1992, C-299 de 1994 y C-220 de 1997.

2 Cita la Sentencia C-589 de 1997.

3 Se apoya en la Sentencia C-442 de 2001.

4 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-1435 del 25 de octubre de 2000 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger). Sobre el tema de autonomía universitaria y los parámetros fijados por la jurisprudencia al respecto, puede consultarse la Sentencia T-674 del 9 de junio de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

5 Artículo 28.

6 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-492 del 12 de agosto de 1992 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

7 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-547 del 1 de diciembre de 1994 (M.P. Carlos Gaviria Díaz).

8 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-513 del 9 de octubre de 1997 (M.P. Jorge Arango Mejía).

9 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-492 de 1992, ya citada, T-515 del 15 de noviembre de 1995 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) y C-810 del 18 de septiembre de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

11 Artículo 57.

12 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-192 del 15 de abril de 1997 (M.P. Alejandro Martínez Caballero). En esa oportunidad la Corte estudió la constitucionalidad de un artículo del Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto) según el cual se facultaba al Gobierno Nacional para reducir o aplazar total o parcialmente las apropiaciones presupuestales en ciertos eventos. La Sala Plena consideró que “el Gobierno, con el fin de poder cumplir su responsabilidades fiscales globales, sólo tiene necesidad de establecer reducciones o aplazamientos generales en las distintas entidades autónomas, pero no existe ninguna razón para que el Ejecutivo establezca específicamente cuáles partidas deben ser reducidas o aplazadas, ni que consagre trámites particulares que puedan afectar la autonomía administrativa de tales entidades. Esta decisión debe entonces ser tomada por las respectivas entidades autónomas, conforme a la valoración que hagan de sus propias prioridades. Admitir que el Gobierno pueda reducir o aplazar partidas específicas de las otras ramas del poder y de los otros órganos autónomos del Estado, o pueda tener injerencia en la administración de sus recursos, implica entonces un sacrificio innecesario y desproporcionado de la autonomía de esas entidades estatales, en nombre de la búsqueda de la estabilidad macroeconómica y de la sanidad de las finanzas públicas, por lo cual esa interpretación es inadmisibles. Por ello la Corte considera que las normas acusadas son exequibles, pero en el entendido de que el Gobierno debe limitarse a señalar las reducciones

globales necesarias en las entidades estatales autónomas, pero no puede entrar a determinar las partidas específicas que deben ser afectadas en las otras ramas del poder, ni en los otros órganos autónomos, ni afectar la gestión propia de esos recursos, ya que tal decisión es propia de la autonomía de gasto de esas entidades". (Subrayas fuera del texto original).

13 Se puede consultar la Sentencia C-188 del 8 de mayo de 1996 (M.P. Fabio Morón Díaz).

14 En torno al punto puede consultarse la Sentencia C-008 del 17 de enero de 2001 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

15 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-299 del 30 de junio de 1994 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

16 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-195 del 21 de abril de 1994 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

17 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-299 de 1994, ya citada.

18 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-492 de 1992, ya citada y C-053 del 4 de marzo de 1998 (M.P. Fabio Morón Díaz).

19 Puede consultarse la Sentencia C-931 del 29 de septiembre de 2004 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

20 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-053 de 1998, ya citada.

21 El artículo 64 de la Ley 30 de 1992 se ocupa de regular lo atinente a su integración.

22 Sobre la participación del Estado en el Consejo Superior Universitario y la no violación por ese aspecto de la autonomía universitaria, se puede consultar la Sentencia C-589 del 13 de noviembre de 1997 (M.P. Carlos Gaviria Díaz).

23 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-810 de 2003, ya citada.

24 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-579 del 5 de junio de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

25 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-910 del 21 de septiembre de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

26 Ley 30 de 1992. ARTÍCULO 86. Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del Presupuesto Nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución. // Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional 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.

27 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-053 de 1998, ya citada.

28 Sobre la participación del Estado en el Consejo Superior Universitario y la no violación por ese aspecto de la autonomía universitaria, se puede consultar la Sentencia C-589 del 13 de noviembre de 1997 (M.P. Carlos Gaviria Díaz).