

COMPETENCIA DEL ESTATUTO ORGÁNICO DE PRESUPUESTO RESPECTO DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DEL ORDEN NACIONAL

MÓNICA MARÍA VARGAS HUERTAS*

INTRODUCCIÓN

En desarrollo de la autonomía universitaria y en cumplimiento del mandato constitucional contenido en el artículo 69 de la Constitución Política, el legislador expidió la Ley 30 de 1992 “por la cual se organiza el servicio público de la educación superior”, y amplió, en su artículo 28, el concepto de autonomía como condición esencial de las universidades, sean públicas o privadas y reconociendo, entre otros, el derecho a “establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional”.

Arbitrar quiere decir ‘proceder libremente según su deseo’ y **aplicar sus recursos** significa que todos los recursos disponibles se distribuyen según las necesidades y prioridades establecidas

en forma totalmente autónoma y sin la intervención de ningún otro ente estatal o privado. Sin embargo, esta autonomía, es real cuando se trata de recursos provenientes de transferencias corrientes, o de los recursos propios generados por la actividad docente, de investigación o extensión, mas no para los recursos que vienen atados con ‘destinación específica’ para gastos de inversión, a los que muchas veces las universidades deben someterse cumpliendo una serie de requisitos para acceder a ellos.

Sin embargo, con la expedición de la Ley 179 de 1994 y recopilada por el Decreto 111 de 1996, se integra el Estatuto Orgánico de Presupuesto vigente, el cual establece una ‘ficción jurídica’, contenida en el artículo 4º del Decreto 111 de 1996, al disponer:

* Artículo recibido el 24 de noviembre de 2006. Aprobado el 26 de enero de 2007. Abogada, aspirante a magíster en gobierno y políticas públicas y especialista en derecho de los negocios. Experiencia en el campo del derecho comercial, administrativo, contratación estatal y auditoría fiscal, entre otros. Correo electrónico: monickvar@yahoo.com

“ARTÍCULO 4º. Para efectos presupuestales, todas las personas jurídicas públicas del orden nacional, cuyo patrimonio esté constituido por fondos públicos y no sean empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta o asimiladas a estas por la Ley de la República, se les aplicarán las disposiciones que rigen los establecimientos públicos del orden nacional.

“ARTÍCULO 5º. Esta Ley Orgánica del Presupuesto, su reglamento, las disposiciones legales que ésta expresamente autorice, además de lo señalado en la Constitución, serán las únicas que podrán regular la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del Presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social. En consecuencia, todos los aspectos atinentes a estas áreas en otras legislaciones quedan derogados”.

Según lo anterior, y en relación con las personas jurídicas que integran el presupuesto de la nación, distintas a las expresamente excluidas por esta ley orgánica —empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta o asimiladas—, les sería aplicable en todos los aspectos relacionados con la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto, lo dispuesto para los establecimientos públicos del orden nacional.

No obstante, la aplicabilidad exegética de esta disposición jurídica ha sido objeto de múltiples cuestionamientos en relación con los organismos autónomos del orden nacional, que derivan su autonomía de disposiciones constitucionales.

Tal es el caso de las Corporaciones

Autónomas Regionales, CAR, que siendo personas jurídicas públicas del orden nacional, cumplen cometidos públicos de interés del Estado y que con la promulgación de la Constitución de 1991, gozan de un régimen de autonomía.

En relación con estas corporaciones, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-275 de 1998, magistrado ponente **doctora Carmenza Isaza de Gómez**, sostuvo que:

“Atendiendo, pues, a las distintas clases de recursos que tienen las Corporaciones, la Corte debe hacer la siguiente distinción, en aras de que no se vulnere el núcleo esencial de la autonomía que la Constitución reconoció a esta clase de entidades: en relación con los recursos provenientes de la Nación, resulta procedente la aplicación de las normas del Estatuto Orgánico de Presupuesto, de conformidad con el artículo 4º. del decreto 111 de 1996, pero esta aplicación no se extiende al manejo de los recursos propios de las Corporaciones”.

Sin embargo, en otro de sus apartes señala que:

“...el alcance de esta decisión se extiende exclusivamente a la interpretación constitucional sobre el régimen presupuestal de las Corporaciones Autónomas Regionales; en razón a que el estudio del artículo 4º del decreto 111 de 1996, se realizó confrontando las normas de la Constitución que regulan las Corporaciones Autónomas Regionales, y no con toda la Carta, los efectos de la cosa juzgada son relativos”.

Ahora, en relación con las universidades públicas, la Corte ha sido aún más enfática en proteger la autonomía universitaria establecida en el artículo 69 de la Constitución Nacional, al disponer que:

“No hay razón válida para que a las universidades del Estado se les aplique la disposición impugnada, que ordena que para efectos presupuestales se les asimile a los establecimientos públicos, mucho menos cuando ello implicaría vulnerar su condición esencial de entes autónomos del Estado; por eso, por existir ese régimen legal especial para las universidades del Estado” (Corte Constitucional. Sentencia C-220 de 1997. M. P. Fabio Morón Díaz).

No obstante, la decisión de la Corte se abstuvo de dilucidar el problema relativo a la interpretación, reforma y derogación por parte del legislador, de una ley anterior especial, constituida en este caso por la Ley 30 de 1992.

El presente ensayo se propone esclarecer, desde la perspectiva de la hermenéutica jurídica, así como desde la autonomía universitaria conferida por mandato constitucional, si es aplicable el Estatuto Orgánico de Presupuesto, contenido en el artículo 4º del Decreto 111 de 1996, con prevalencia sobre el régimen especial contenido en la Ley 30 de 1992, o si, por el contrario, conservan las universidades públicas del orden nacional la facultad para determinar su propio presupuesto mediante Acuerdos de sus Consejos Superiores Universitarios.

CRITERIOS PARA DILUCIDAR LOS CONFLICTOS NORMATIVOS

En primer lugar, se estudia el aparente conflicto normativo entre las normas presupuestales y financieras, contenidas en la Ley 30 de 1992 y la disposición contenida en el artículo 4º del Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico de Presupuesto.

Todo ordenamiento jurídico debe integrar una unidad sistemática, por lo que para poder hablar de orden, es necesario que los entes constitutivos no estén tan solo en relación con el todo, sino que estén en relación de coherencia entre sí, (Bobbio, 1992: 177).

Kelsen sostiene que los ordenamientos jurídicos son **sistemas dinámicos**, en los que las normas se derivan unas de otras a través de una delegación sucesiva de poder, o sea, obedeciendo a la autoridad que las ha creado y, por tanto, obedecen a una vinculación formal. En él no pueden coexistir normas incompatibles.

Sin embargo, como sostiene el tratadista Norberto Bobbio, decir que las normas deben ser compatibles no significa que se ensamblen las unas con las otras, es decir, que constituyan un sistema deductivo perfecto, por lo que resulta inexacto pretender que exista un ordenamiento jurídico coherente en conjunto; “...se puede hablar de coherencia solo entre las partes individuales de este”, (Bobbio, 1992: 183).

En este sentido, se ingresa al problema de las ‘antinomias jurídicas’

toda vez que estas, entendidas como incompatibilidad de normas, no son admitidas por el derecho, siendo necesario buscar soluciones que diriman los posibles conflictos normativos.

La teoría general del derecho emplea tres reglas fundamentales para resolver el problema de las antinomias:

- a. El criterio cronológico,
- b. El criterio jerárquico, y
- c. El criterio de la especialidad.

La regla general en esta materia dispone que las normas jurídicas rigen todos los hechos que se produzcan durante su vigencia y que, como consecuencia de la constante transformación del derecho, las leyes son derogadas con frecuencia.

Como en muchos casos esta derogatoria no se da de manera expresa, aunque se parte del principio *lex posteriori derogat lex priori*, esta regla no es absoluta ni puede aplicarse en todos los casos en forma tajante.

Ahora bien, en aplicación del criterio jerárquico, ampliamente desarrollado en los trabajos de Kelsen, "...así como las leyes ordinarias se encuentran condicionadas por la Constitución, y las reglamentarias por las ordinarias, entre estas y las individualizadas existe una relación del mismo tipo. Toda norma de grado superior, determina, en cierto modo, a la de rango inferior", (Kelsen, 1933: 58).

En algunos casos, si se demuestra que la incompatibilidad es meramente aparente

y que la presunta incompatibilidad se deriva de una mala interpretación de las normas, se busca aplicar la denominada *interpretación correctiva*. Su efecto es eliminar parcialmente una norma (o ambas).

El conflicto de criterios se da cuando los dos criterios no se pueden aplicar al mismo tiempo porque son incompatibles y dado que en el derecho, como se expuso anteriormente, no son posibles las antinomias, la hermenéutica jurídica establece unas reglas para dilucidar las 'incompatibilidades aparentes':

- 1. Conflicto entre el criterio jerárquico y el cronológico:** prevalece el criterio jerárquico.
- 2. Conflicto entre el criterio de especialidad y el cronológico:** en este caso se aplica la ley general *lex posterior generalis non derogat priori specialis*, por lo que prevalecerá la ley especial anterior.
- 3. Conflicto entre el criterio jerárquico y el de la especialidad:** en este caso se encuentran en juego dos valores fundamentales; el respeto al ordenamiento que hace priorizar el criterio de superioridad y el valor de la justicia, que exige la adaptación gradual del derecho a las necesidades sociales, así como el respeto al criterio de la especialidad.

Por esto, y aunque teóricamente debería prevalecer el criterio jerárquico, en la práctica, la exigencia de adaptar los principios generales constitucionales a las

siempre cambiantes situaciones, lleva con frecuencia a hacer triunfar la ley especial.

Tal es el caso de la jurisprudencia italiana, relatado por el jurista Norberto Bobbio, en relación con la aplicación de una ley ordinaria de 1956 concerniente a la creación del Ministerio de las Participaciones Estatales y que imponía, a las empresas con participación estatal, la obligación de retirarse de las organizaciones sindicales patronales. Pese a que la ley no era compatible con la libertad sindical contemplada en el artículo 39 de la Constitución, la Corte Constitucional italiana resolvió dar prevalencia a la ley inferior- especial al declarar su constitucionalidad (Bobbio, 1992: 204).

De otro lado, algunos tratadistas nacionales han puesto en tela de juicio la tesis de la jerarquización de las leyes, que la Corte Constitucional, en especial, ha puesto en circulación, según las cuales las leyes orgánicas o estatutarias estarían por encima, dentro del ordenamiento jurídico, de las leyes ordinarias. Quienes así razonan, sostienen que en nuestra Constitución no se establece dicha jerarquización y únicamente difieren en su trámite, sin que ello signifique que unas leyes estén en un nivel superior respecto a otras.

LAS ANTINOMIAS EN EL DERECHO COLOMBIANO

En relación con el ordenamiento colombiano, la Ley 153 de 1887 al establecer las reglas generales sobre aplicación de

las leyes, dispuso, en primer lugar, la aplicación del criterio cronológico:

“ARTÍCULO 2o. La ley posterior prevalece sobre la ley anterior. En caso de que una ley posterior sea contraria a otra anterior, y ambas preexistentes al hecho que se juzga, se aplicará la ley posterior”.

De otra parte, la Ley 57 de 1887, establece la aplicación de los criterios jerárquico y de especialidad:

“ARTÍCULO 5o. Cuando haya incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, preferirá aquélla.

Si en los Códigos que se adoptan se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes:

1) La disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general...”;

No obstante, a continuación, la misma norma determinó:

“ARTÍCULO 5o. Dentro de la equidad natural y la doctrina constitucional, la crítica y la hermenéutica servirán para fijar el pensamiento del legislador y aclarar o armonizar disposiciones legales oscuras o incongruentes”.

Y en el mismo sentido, la Ley 153 de 1887 dispuso:

“ARTÍCULO 4o. Los principios de derecho natural y las reglas de jurisprudencia servirán para ilustrar la Constitución en casos dudosos. La

doctrina constitucional es, a su vez, norma para interpretar las leyes”.

Sin embargo, la determinación concreta de la prevalencia de una norma sobre otra, o mejor, la búsqueda de una **interpretación correctiva**, requiere de un mayor estudio casuístico.

Tal como establece el jurista García Maynez¹, la interpretación de la ley ha de hacerse en función de la voluntad de sus autores, pero es necesario descubrir todo el sentido de esa voluntad. Cuando el legislador dicta una ley, valiéndose naturalmente de una fórmula general y abstracta, sólo tiene presentes unos cuantos casos concretos. Quizá no ha podido prever otras aplicaciones de la misma.

En uno de los apartes de su obra, sostiene que: “El área de la interpretación de la ley sería demasiado estrecha, si en todo caso el intérprete debiera limitarse estrictamente al texto mismo, y tuviese que prescindir de cualquier elemento externo” (García Maynez, 1990, 341).

Conviene, entonces, examinar la finalidad perseguida por el legislador, es decir, las circunstancias sociales, económicas, técnicas, etc., para las cuales la ley fue elaborada y así desentrañar la *ratio legis* o fin propio de la ley, por lo que se procede a analizar el caso en estudio.

LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA CONCEBIDA POR LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

Las universidades estatales gozan, por mandato constitucional de una fuerte autonomía para el ejercicio de sus funciones tanto educativas como administrativas. Sin embargo, por su carácter de entidades públicas con manejo de fondos públicos, así como por su papel prioritario en la construcción de una sociedad más igualitaria y de cara al progreso y desarrollo económico nacional, se encuentran sujetas a la suprema vigilancia del gobierno nacional, ejercido a través del control de tutela por parte del Ministerio de Educación y al control fiscal, ejercido por la Contraloría General de la República.

La Constitución Política, en su artículo 69, garantiza la autonomía de estos entes, sin distinción alguna:

“ARTÍCULO 69. Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.

“La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.

“El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas

¹ Profesor emérito de la Universidad Nacional de México. Miembro del Colegio Nacional de México.

y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.

“El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”.

Bajo este entendido, la autonomía universitaria consagrada en el artículo 69 constitucional, ha sido definida por la jurisprudencia constitucional como ‘la capacidad de autorregulación filosófica y de autodeterminación administrativa de la persona jurídica que presta el servicio público de educación superior’, lo que se traduce en la libertad académica, administrativa y financiera de las universidades públicas, para darse sus propias reglas en estos tres campos (Mera, *et al.*, 2003: 8-13).

Sin embargo, la autonomía universitaria no es absoluta, encontrándose limitada por el orden público, el interés general y el bien común. Estos límites se encuentran precisados por la Corte Constitucional, en Sentencia T-513 de 1997, al aclarar que la autonomía universitaria se manifiesta en dos planos: (1) En la autorregulación filosófica y (2) en la autodeterminación administrativa, que se traduce básicamente en la capacidad de regular su organización interna “...lo cual se concreta en las normas de funcionamiento y de gestión administrativa, *en el sistema de*

elaboración y aprobación de su presupuesto, la administración de sus bienes, la selección y formación de sus docentes” (Cursiva fuera de texto)².

Ahora bien, el ejercicio de la autonomía universitaria se encuentra restringida por la competencia de orden constitucional atribuida al legislador para expedir una regulación especial, tal como establece el inciso segundo del artículo 69 de la Carta Superior: “La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado”.

Esta especialidad derivada del orden superior jerárquico, se materializa en la Ley 30 de 1992 “por la cual se organiza el servicio público de la educación superior”.

LEY 30 DE 1992: RÉGIMEN ESPECIAL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

La Constitución Nacional, al consagrar el principio de la autonomía universitaria, no se quedó sólo en dicho enunciado, sino que en la misma disposición señaló que la ley establecería un régimen especial, es decir, **el régimen especial de los entes universitarios es de origen constitucional**.

El legislador, en cumplimiento del mandato constitucional, expidió la Ley 30 de 1992 y en sus artículos 28 y 57, desarrolló los aspectos en que se refleja la mencionada autonomía, que resulta oportuno transcribir:

² Corte Constitucional. Sentencia T-310 del 6 de mayo de 1999.

“ARTÍCULO 28. La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente ley, reconoce a las universidades el derecho de 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, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y su función institucional”.

El artículo 57 de la ley, hace referencia al control de tutela por parte del Ministerio de Educación, sus características especiales y a la organización del personal docente y administrativo:

“ARTÍCULO 57.- Las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo.

“Los entes universitarios autónomos tendrán las siguientes características: 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 del régimen de las universidades estatales y oficiales comprenderá 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, de acuerdo con la presente ley”.

“Parágrafo. Las instituciones estatales u oficiales de Educación Superior que no tengan el carácter de universidad según lo previsto en la presente ley, deberán organizarse como Establecimientos Públicos del orden Nacional, Departamental, Distrital o Municipal”.

Así, pues, en el plano administrativo, las universidades públicas realizan actividades que se enmarcan claramente dentro del concepto de gestión fiscal, como elaborar sus propios presupuestos, administrar sus recursos y bienes propios y recaudar recursos del público.

Después la Corte Constitucional, en la sentencia C-547 de 1994, del magistrado ponente doctor Carlos Gaviria Díaz, examinó la constitucionalidad del inciso tercero del artículo 57 de la Ley 30 de 1992, que se transcribió atrás. En lo pertinente, la Corte se refirió a los límites de la autonomía universitaria, el papel del Estado para regular y ejercer la vigilancia sobre la educación y lo que significa que el constituyente autorizara a la ley para crear un régimen especial para las universidades del Estado. La Corte se refirió al tema así:

“A más de lo anterior, *el constituyente autoriza a la ley para crear un “régimen especial” para las*

universidades del Estado, lo que significa que estas instituciones se regularán por normas especiales que pueden ser iguales o distintas a las aplicables a otras entidades de educación superior, públicas y privadas, o a las demás entidades estatales, siempre y cuando con ellas no se vulnere su autonomía. En consecuencia, bien podía la ley, sin infringir la Constitución, establecer un régimen contractual diferente para tales entes universitarios, como lo hizo en las normas acusadas, al determinar en el inciso tercero del artículo 57, que el carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales comprende el régimen contractual...” (Cursiva fuera de texto).

En igual sentido, la Procuraduría General de la Nación, en intervenciones como Ministerio Público, ha sostenido que: “...existe el precedente legal, de carácter especial: la Ley 30 de 1992, que organiza el servicio público de la Educación Superior, que en el artículo 57, establece que la elección y organización del personal administrativo, se rige por un régimen especial”³.

En reciente concepto del procurador general de la nación, en relación con la exequibilidad de la Ley 749 de 2002, “por la cual se organiza el servicio público de la educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica”, se expuso:

“Mediante el principio contenido en el artículo 69 superior, el constituyente de 1991

quiso desarrollar una de las características propias de las democracias modernas, como es la de la autonomía universitaria, impidiendo que el Estado en busca de intereses políticos particulares se entrometa y manipule el desarrollo de la academia y que “*intervenga de manera ilegítima en el proceso de creación y difusión del conocimiento*”, con el fin de mantener la actividad de la educación ajena a las presiones y tendencias políticas que podrían atentar contra tal garantía, bajo el lineamiento “*que los estudios superiores no pueden estar sometidos a ninguna forma de dirección, orientación, interferencia o confesionalismo por el gobierno*” (sentencias C-195 de 1994 y T-180 de 1996)”⁴.

DE LA ANALOGÍA CON LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS DEL ORDEN NACIONAL

Ahora bien, en atención a lo dispuesto por el artículo 4º del Decreto 111 de 1996, serían aplicables a las universidades públicas para efectos presupuestales, las disposiciones que rigen los establecimientos públicos del orden nacional, desconociendo los lineamientos contenidos en la Ley 30 de 1992.

Así las cosas, habría que discutir hasta qué punto pueden incluirse las universidades públicas dentro de los órganos del Estado, así sea por analogía con los establecimientos públicos para el caso específico, pues la Ley 489 de 1998, en lo referente a la organización

³ Corte Constitucional. Sentencia C-560 de 2000, Intervención del Ministerio Público.

⁴ Concepto No. 3790 de abril 4 de 2005, presentado ante la Corte Constitucional.

y funcionamiento de las entidades del orden nacional, no las incluyó dentro de la Rama Ejecutiva del Poder Público; o sí, por el contrario, les dio un tratamiento de entidades y organismos sujetos a un régimen especial.

Conviene también recordar que, como lo ha expuesto la Corte Constitucional en sentencia C-220 de 1997, las universidades estatales son entes autónomos de aquéllos a que hace referencia el inciso segundo del artículo 113 de la Carta Magna, no pertenecientes a las ramas del poder público y que, como tales, están regidas en la actualidad por normas de su régimen especial y no le son plenamente aplicables las reglas del Estatuto Orgánico de Presupuesto. Al respecto la Corte expuso:

“Vale aclarar que la categoría de entes universitarios autónomos creada por el legislador a través de la Ley 30 de 1992, no fue incluida en el actual Estatuto Orgánico de Presupuesto, lo que no impide que el legislador, en desarrollo de las competencias que le son propias, pueda producir normas orgánicas de presupuesto aplicables a las universidades del Estado, siempre y cuando con sus decisiones no desvirtúe su condición de órganos autónomos dotados de esa condición por el constituyente. Mientras tanto, a las universidades del Estado les serán aplicables, en materia presupuestal, prioritariamente las disposiciones de la Ley 30 de 1992 y aquellas de la ley orgánica de presupuesto que no desvirtúen el núcleo esencial de su autonomía”.

En otro de sus apartes, la sentencia C-220 de 1997 profundiza sobre la

diferencia entre los entes universitarios y los establecimientos públicos. Dijo la sentencia que las universidades, al estar ajenas a las interferencias del poder político, no pueden hacer parte de la rama ejecutiva, ni estar supeditadas a dicha rama. Señaló esta sentencia:

“Las universidades del Estado, son instituciones que para mantener y preservar su esencia deben estar ajenas a las interferencias del poder político, en consecuencia, no pueden entenderse como parte integrante de la administración, o como organismos supeditados al poder ejecutivo, *ellas deben actuar con independencia del mismo y no estar sujetas a un control de tutela como el concebido para los establecimientos públicos, concepto que por sí mismo niega la autonomía*; 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”. (Sentencia C- 220 de 1997, M.P. doctor Fabio Morón Díaz) (Cursiva fuera de texto).

En pronunciamiento más reciente, la Corte Constitucional señala la evidente diferenciación entre las universidades estatales y los establecimientos públicos, la cual se enfatiza a partir de la distinción establecida por la misma Ley 30 de 1992, al establecer una categoría diferente para las universidades públicas, a quienes se les aplica la autonomía universitaria,

de aquellas instituciones de educación superior que no ostentan esta calidad. En Sentencia C-560 de 2000, del magistrado ponente doctor Alfredo Beltrán Sierra, dicha Corporación expuso:

“Obsérvese que la propia Ley 30 de 1992, ‘por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior’, establece la distinción entre ‘universidades estatales u oficiales’ y otras ‘instituciones de Educación Superior’ (artículo 58), distinción esta de profundas consecuencias en el campo jurídico, como quiera que a los entes educativos que ‘no tengan el carácter de universidad’ según lo previsto en dicha ley, se les asigna la categoría jurídica de ‘establecimientos públicos’.

“Dada esa diversidad en la naturaleza jurídica, se explica luego que las demás disposiciones del título III de la citada Ley 30 de 1992 se ocupen, de manera específica, de desarrollar lo atinente a la autonomía universitaria respecto de los establecimientos que, según la ley, son ‘universidades estatales u oficiales’, régimen que resulta distinto al tratarse de las instituciones de educación superior diferentes a las universidades, como queda claramente dispuesto en el artículo 80 de la misma ley, en el cual se prescribe que el régimen del personal docente y administrativo de éstas, será el ‘establecido en el estatuto general y reglamentos respectivos’”.

En síntesis, la jurisprudencia de la Corte se ha encaminado a proteger los principios consagrados en la Constitución respecto de que sean las propias autoridades universitarias, de acuerdo con el régimen especial de origen constitucional, las que

decidan sobre los asuntos que se relacionan con tales entidades.

Así lo había ya señalado esta Corporación en sentencia C-746 de 1999, en la cual expresamente dispuso que dado el origen y el carácter especial del régimen de las universidades oficiales, la administración y vigilancia de las carreras de los servidores de tales entes, se sustrae del conocimiento de la Comisión Nacional del Servicio Civil, según dispone el artículo 130 de la Constitución. Igual sucede en relación con el régimen contractual de estas entidades (Sentencia C-547 de 1994, del magistrado ponente doctor Carlos Gaviria Díaz).

FACULTAD DE LOS CONSEJOS DIRECTIVOS PARA APROBAR SU PROPIO PRESUPUESTO

El Consejo Superior Universitario se constituye en el máximo órgano de dirección y gobierno de las universidades, según se establece en los artículos 64 y 65 de la Ley 30 de 1992.

Dentro de sus funciones de carácter legal, se encuentran las de definir la organización administrativa y financiera de la Institución, así como aprobar su presupuesto.

Mediante el desarrollo de las funciones asignadas a los consejos superiores y a sus rectores, es como se manifiesta la autonomía universitaria, tal como lo expone la máxima Corporación en Sentencia T-492/92, del magistrado ponente doctor José Gregorio Hernández, al establecer que el

concepto de autonomía universitaria implica en síntesis, “la consagración de una regla general que consiste en la libertad de acción de los centros educativos superiores, de tal modo que las restricciones son excepcionales y deben estar previstas en la ley, según lo establece con claridad el artículo citado”.

Desde esta perspectiva, no resulta permisible a una ley general, restringir el libre ejercicio de la autonomía financiera conferida a las universidades públicas del orden nacional, reflejada en la potestad de aprobar y manejar su presupuesto.

Ahora bien, el régimen financiero establecido en el capítulo V de la Ley 30 de 1992, es parte esencial del régimen especial de las universidades estatales -especialidad del orden constitucional-, que busca garantizar la autonomía universitaria en la dimensión presupuestal, pues el legislador consideró que su desarrollo solo se puede garantizar si su presupuesto se mantiene al menos protegido de la libre facultad potestativa del ejecutivo, al momento de determinar el presupuesto que les corresponde.

El desconocimiento de estas normas representaría también el desconocimiento de los principios de autonomía universitaria y, principalmente, del régimen especial consagrado en el artículo 69 de la Constitución Nacional, que por su misma superioridad jerárquica tiene que ser respetado e interpretado armónicamente con las demás disposiciones de la Carta, como las del orden presupuestal.

En tal sentido, la no aplicación

del régimen financiero contenido en la Ley 30 de 1992, implicaría violación del régimen especial de los entes universitarios autónomos estatales y, sobre todo, su autonomía presupuestal en los términos que esa norma quiso consagrar, al determinar que los Consejos Superiores Universitarios como máximos órganos de administración, aprobarán el presupuesto para ejecutar por la respectiva institución.

LAS UNIVERSIDADES ESTATALES DEL ORDEN NACIONAL Y EL RÉGIMEN PRESUPUESTAL

Las universidades estatales u oficiales del orden nacional, que tienen el carácter de personas jurídicas independientes tal como lo advierte el artículo 58 de la Ley 30 de 1992, derivan su creación de una facultad reservada del Congreso de la República.

Al retomar lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley 179, recogido por el artículo 4º del Decreto 111 de 1996, se encuentra que: “Para efectos presupuestales, todas las personas jurídicas públicas del orden nacional, cuyo patrimonio esté constituido por fondos públicos y no sean empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta o asimiladas a éstas por la Ley de la República, se les aplicarán las disposiciones que rigen los establecimientos públicos del orden nacional”.

No obstante, como se ha expuesto a lo largo de este ensayo, las universidades del

orden nacional tienen un régimen jurídico especial de linaje constitucional.

Son elementos claves de ese régimen, especialmente en lo que respecta a su tratamiento presupuestal, los siguientes (Universidad Nacional de Colombia, 1999: 61 - 62):

a. Las universidades oficiales del orden nacional son órganos autónomos del Estado, que en los términos del artículo 113 de la Carta, no pertenecen a ninguna de las ramas del poder público. A este respecto la citada sentencia C-220 de 1997 dispuso:

“Las universidades oficiales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 113 de la C.P., y al igual que el Banco de la República y la CNTV, son órganos autónomos del Estado, que por su naturaleza y funciones no integran ninguna de las ramas del poder público y que por lo tanto no admiten ser categorizadas como uno de ellos, mucho menos como establecimientos públicos, pues ello implicaría someterlas a la tutela e injerencia del poder ejecutivo, del cual quiso de manera expresa preservarlas el Constituyente”.

b. A todas las universidades, públicas o privadas, se les garantiza la autonomía universitaria, conforme a la cual están habilitadas para darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos de acuerdo con la ley (artículo 69 C. N.). Pero esta misma ley establece que para las universidades del Estado la ley establecerá un régimen especial.

La autonomía universitaria y el régimen legal especial son, por tanto, complementarios.

- c. Dada su categoría jurídica singular de órganos autónomos, reconocida por la Carta Magna en su artículo 113 y en el régimen especial que se les aplica, el presupuesto de las universidades del orden nacional forma parte del presupuesto general de la nación y las apropiaciones para ellas deben incluirse en la ley anual de presupuesto; por esta misma razón, les son aplicables las disposiciones constitucionales sobre presupuesto.
- d. En concordancia con lo expuesto, la ley orgánica de presupuesto puede contemplar disposiciones sobre el régimen presupuestal de las universidades estatales del orden nacional, lo que hasta ahora no ha hecho, pero si así lo hiciere, siempre deberá tener en cuenta que su contenido no puede desconocer su condición de órganos autónomos que el propio constituyente le reconoce.

Ahora bien, el parágrafo del artículo 57 de la Ley 30, establece que aquellas instituciones que no tengan el carácter de universidad, según lo previsto en la misma Ley, deberán organizarse como establecimientos públicos. Esta distinción hecha por la norma, ratifica la especialidad que cobija a las instituciones de educación superior que ostentan la calidad de universidades públicas.

LA EDUCACIÓN PÚBLICA SUPERIOR Y EL GASTO PÚBLICO SOCIAL

El artículo 67 de la C. N. dispone que el Estado participará en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos señalados en la Constitución y en la ley, por tanto, dicho direccionamiento debe darse en concordancia con la autonomía universitaria y el régimen especial establecido en la Ley 30 de 1992.

El artículo 84 de la Ley 30 de 1992 ratifica el concepto de la educación superior como un servicio público prioritario, al disponer que: “El gasto público en la educación hace parte del gasto público social de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 350 y 366 de la Constitución Política de Colombia”.

El artículo 350 de la C.N. señala que la ley de apropiaciones debe incluir un componente denominado **gasto público social** que agrupe las partidas de tal naturaleza, el cual tiene prioridad sobre cualquier otra asignación.

Ahora, el artículo 366 constitucional precisa la anterior norma al prescribir que constituye objetivo fundamental del Estado, entre otras, la solución de necesidades insatisfechas de educación y que para tal efecto el gasto público social tiene prioridad en los planes y presupuesto de la nación y de las entidades territoriales.

En este sentido, el Consejo de Estado⁵ ratifica la posición de la Corte Constitucional, y en relación con la acción de cumplimiento interpuesta por la Universidad Nacional de Colombia por el presunto desconocimiento del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, precisa:

“Para un Estado que pretende consolidarse como Estado Social de Derecho, la educación pública superior constituye un pilar fundamental en la constitución de la nacionalidad, requisito indispensable para el desarrollo social y el crecimiento económico, espacio para la realización de valores democráticos y generador de oportunidades de justicia social. De allí que sería totalmente contrario a estos principios, que el presupuesto del Estado para sus propias universidades esté sujeto al arbitrio de quienes tienen la facultad de asignar los recursos, ordenar y ejecutar el gasto.

“En conclusión, las prescripciones del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, cuyo cumplimiento se demanda, no son una norma ordenadora del gasto, sino criterios legales de orden presupuestal fundados en principios constitucionales, y por ende, tienen plena fuerza vinculante. Su desconocimiento implicaría que a la postre, la universidad pública desaparezca bajo el peso de la asfixia económica, lo cual sería funesto para una sociedad que busca con desespero un destino mejor”.

Dar a las universidades públicas el mismo tratamiento que a los estable-

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. C. P. Juan de Dios Montes Hernández. Ref. Expediente: ACU-579, 11 de febrero de 1999.

cimientos públicos en relación con el manejo de su presupuesto, implicaría desconocer la autonomía que les fue otorgada por el constituyente, dejando además el futuro de la educación superior pública al arbitrio de las actuales tendencias de reestructuración del Estado y acentuando el problema de asignación de rentas destinadas a la investigación de los entes universitarios, dentro de un escenario de recursos escasos.

CONCLUSIONES

El desarrollo de la autonomía universitaria es competencia de orden constitucional atribuida al legislador, a quien compete expedir una regulación especial para los entes universitarios, siempre y cuando se de en el marco de especialidad que los cubija y en el núcleo esencial de su autonomía.

Conviene recordar que la Corte en varias sentencias se ha ocupado de la autonomía universitaria que garantiza la Constitución. Así, la máxima Corporación, en sentencia T-492 de 1992, del magistrado ponente doctor José Gregorio Hernández Galindo, señaló que el concepto de autonomía implica la consagración de “la libertad de acción de los centros educativos superiores”.

Del estudio hermenéutico realizado para el presente caso, puede concluirse que se está ante una aparente contradicción normativa, ya que una vez aplicados los principios de la ‘interpretación correctiva’,

se establece que el régimen especial consagrado para las universidades públicas prevalece en su aplicación específica sobre la norma genérica contenida en el artículo 4º del Decreto 111 de 1996, por cuanto desconoce el régimen especial que cubija a las universidades públicas, y que es del orden constitucional.

El artículo 57 reconoce a las universidades públicas la autonomía académica, administrativa y financiera, así como el poder elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden. Esto significa, que con posterioridad a la Ley 30 de 1992 cada universidad pública se encuentra facultada para aprobar su propio presupuesto, mediante Acuerdo de su Consejo Superior Universitario.

Sin embargo, hoy en día cada universidad aplica diversos criterios para definir el alcance de las facultades conferidas en materia presupuestal; así, mientras algunas se han dado sus propios estatutos presupuestales, otras aplican ‘por analogía’ las disposiciones contenidas en el Estatuto Orgánico de Presupuesto o en otras normas generales del nivel territorial, sin que haya un fundamento claro sobre el porqué llegan a tales conclusiones, dificultando el control y vigilancia sobre estos entes.

En este entendido, la Constitución confiere al Congreso de la República la potestad de expedir un régimen especial para las universidades del Estado que regule con mayor amplitud aspectos

presupuestales, que pueden ser relativos a la organización, principios, programación, presentación, estudio y aprobación, liquidación, ejecución, modificaciones, contabilización, cierre anual y seguimiento y evaluación al presupuesto, así como un régimen contractual y laboral especial, siempre y cuando se respete el núcleo esencial de su autonomía académica y administrativa, en concordancia con la finalidad misma de este principio constitucional, expuesto ampliamente por la jurisprudencia.

Todo esto bajo el entendido de que la autonomía no es sólo un derecho, sino también un deber. El concepto de autonomía universitaria implica que la formación académica 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 y financiero del ente educativo”. Esta es la esencia misma de la universidad, para que como miembro de una sociedad, cumpla una labor específica: buscar que el aporte intelectual individual y colectivo de la población, sea cada vez mayor, contribuyendo así en el proceso de desarrollo de la nación.

RECOMENDACIONES

En relación con la aplicabilidad actual del Estatuto Orgánico de Presupuesto, contenida en el artículo 4° del Decreto 111 de 1996, resulta conveniente hacer

salvedad respecto de las entidades y organismos con regímenes especiales de orden constitucional, al igual que sucede con las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta o asimiladas por la ley.

Establecer una normatividad especial para las universidades públicas en materia presupuestal, es una facultad del legislativo por mandato constitucional, la cual puede hacerse efectiva por el mismo ya sea a través de una reforma a la Ley 30 de 1993 que regule con mayor claridad la materia en estudio o mediante la inclusión de un capítulo especial dentro del actual Estatuto Orgánico, sin desconocer los postulados de la autonomía universitaria.

BIBLIOGRAFÍA

- Bobbio, Norberto, 1992. *Teoría general del derecho*, Bogotá, Edición Castellana, Temis.
- Kelsen, Hans, 2002. *Teoría pura del derecho*, 12ª. ed., México D.F., Porrúa.
- García Maynez, Eduardo, 1990. *Introducción al estudio del derecho*, 37ª. ed., Medellín, Abogados Asociados Editores.
- Mera, Daniel, et al., 2003. *Examen a la educación superior pública*, Bogotá, Contraloría General de la República.
- Universidad Nacional de Colombia, 1999. *El presupuesto de la Universidad Pública: una responsabilidad estatal*, Bogotá, Universidad Nacional.