REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

COMUNICADO No. 32

Agosto 21 de 2019

LA CORTE DECLARÓ FUNDADAS LAS OBJECIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADAS POR EL GOBIERNO NACIONAL AL PROYECTO DE LEY QUE TRANSFORMABA LA UNIVERSIDAD DE LA GUAJIRA EN ENTE AUTÓNOMO DEL ORDEN NACIONAL, POR DESCONOCIMIENTO DEL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA TERRITORIAL Y HABERSE OMITIDO LA INICIATIVA GUBERNAMENTAL EN MATERIA PRESUPUESTAL

I. EXPEDIENTE OG-163 - SENTENCIA C-380/19 (agosto 21)

M.P. Cristina Pardo Schlesinger

1. Norma objeto de control

Proyecto de ley No. 058/16 Cámara – 128/17 Senado

Por la cual se transforma la Universidad de la Guajira en ente autónomo del orden nacional y se dictan otras disposiciones

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

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

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

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

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

2. Decisión

Declarar **FUNDADAS** las objeciones formuladas por el Gobierno nacional analizadas en esta sentencia al proyecto de ley 058/16 Cámara, 128/17 Senado, *"por la cual se transforma la Universidad de La Guajira en ente autónomo del orden nacional y se dictan otras disposiciones"* y, en consecuencia, declarar la **INCONSTITUCIONALIDAD** de este proyecto de ley en su integridad.

3. Síntesis de los fundamentos

El Presidente de la República, junto con los Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Educación, al igual que la Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública formularon las siguientes objeciones de inconstitucionalidad al proyecto de ley mediante el cual se transforma la Universidad de La Guajira en ente autónomo del orden nacional: *(i) Ausencia de competencia del Congreso para modificar la estructura administrativa del Departamento de la Guajira*. El Gobierno nacional señala que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 150 de la Constitución, la competencia del Legislador para determinar la estructura orgánica de las entidades públicas se restringe materialmente a la administración nacional y, por tanto, no se puede predicar de la administración territorial. Dicha competencia se radica en la respectiva Asamblea Departamental, en el caso de la administración departamental y del correspondiente Concejo Municipal, en el caso de la administración municipal. Por lo tanto, el

artículo 2o. del proyecto de ley objetado infringe los artículos 1o., 150, numeral 7, 287, 298 y 300, numeral 7 de la Carta Política. *(ii) Ausencia de competencia del Congreso para modificar la estructura de la administración nacional.* Al mismo tiempo, el Gobierno Nacional argumentó que el Legislador modificó la estructura de la administración nacional, cuya iniciativa está reservada al Ejecutivo, de conformidad con el artículo 154 de la Constitución. En el presente caso, el proyecto de ley no contó con la iniciativa gubernamental, ni el Gobierno durante el trámite parlamentario expresó su intención de avalar dicho proyecto y se abstuvo de emitir un concepto favorable sobre dicha iniciativa, ya que, por el contrario, solicitó su archivo. *(iii) Vulneración de la iniciativa privativa del Gobierno de presentar la ley anual de presupuesto.* Si bien el Congreso tiene la facultad de autorizar el gasto público, lo cierto es que el artículo 154 del ordenamiento constitucional reserva al Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestal, de modo que las leyes que decretan gasto solo pueden ser una simple autorización para que tales rubros puedan ser incorporados en una ley del presupuesto, si así lo propone el Gobierno. En criterio del Ejecutivo, surge del texto del artículo 3º del proyecto objetado, de manera clara e inequívoca, que el Congreso prescribe una orden a aquel para apropiar recursos en la ley de presupuesto respectiva, con el fin de financiar el funcionamiento de la Universidad de La Guajira, lo cual es inconstitucional por desconocer el artículo 154 de la Carta Política. *(iv) Vulneración del artículo 13 de la Constitución Política.* El proyecto de ley es contrario a las reglas uniformes que se aplican a la distribución de los diferentes recursos públicos que se giran a las instituciones de educación superior de carácter oficial, al focalizar los recursos públicos en una sola institución, que reduce el presupuesto del Estado para los demás establecimientos de educación superior. Además, establece una partida anual fija, la cual depende de la disponibilidad de recursos que se tenga en cada vigencia. *(v) Violación del principio de igualdad respecto de la asunción del pasivo pensional por parte de la Nación.* El Congreso exime, sin justificación constitucional alguna, a la Universidad de La Guajira respecto de su obligación de concurrir en el pago de su pasivo pensional, mientras que las demás universidades oficiales lo están asumiendo, con lo cual, se otorga a la mencionada universidad un tratamiento diferencial que no encuentra asidero en la Constitución y que además resulta inequitativo frente a las otras universidades del orden nacional, que deben concurrir al pago de su pasivo pensional. *(vi) Violación del principio de solidaridad.* De igual manera, el artículo 4º del proyecto de ley objetado quebranta el principio de solidaridad reconocido constitucionalmente, al establecer que el pasivo pensional de la Universidad de La Guajira fuese asumido en su totalidad por la Nación y no tuviese la concurrencia tripartita de la Nación, el departamento y la Universidad en el pago de dicho pasivo.

Habida cuenta que el Congreso de la República acogió la objeción gubernamental formulada en relación con el artículo 4º del proyecto de ley bajo examen, tanto por motivos de inconstitucionalidad como de inconveniencia, el estudio de la Corte se circunscribió a las demás objeciones de inconstitucionalidad que fueron rechazadas por los congresistas y frente a las cuales, de conformidad con el artículo 167 de la Constitución, insistieron en la sanción del citado proyecto de ley.

Después de analizar las objeciones planteadas por el Gobierno nacional, la Corte concluyó que, en efecto, la decisión del Legislador de transformar la Universidad de La Guajira en un ente autónomo del orden nacional, vulnera el principio de autonomía territorial consagrado en el artículo 1º de la Constitución y el artículo 287, numeral 2 del ordenamiento superior, que confiere a las entidades territoriales la potestad autónoma de ejercer las competencias que les correspondan y por ende, afecta en gran medida el núcleo esencial de autonomía del departamento.

La Universidad de la Guajira fue creada mediante las Ordenanzas 011 y 012 de 1976, expedidas por la Asamblea Departamental de La Guajira, puesto que, si bien las universidades del nivel territorial deben organizarse como entes autónomos, ello no implica que su pertenencia a un nivel territorial no sea clara. Por consiguiente, en este caso la decisión de crear, reformar o transformar su naturaleza jurídica competía de manera exclusiva a la Asamblea Departamental de La Guajira. Por la misma razón, la manifestación expresa del Gobernador de este departamento al Congreso, sobre su aquiescencia y apoyo de la transformación de la Universidad de la Guajira no reemplaza la decisión que le correspondía a la Asamblea Departamental a la cual está reservada la competencia para determinar la estructura de la administración departamental. En consecuencia, la Corte declaró fundada la

objeción gubernamental formulada contra el proyecto de ley examinado, por vulneración del principio de autonomía territorial.

De igual manera, el Tribunal constitucional consideró fundada la objeción de inconstitucionalidad planteada por el Gobierno nacional respecto del artículo 3º del proyecto de ley revisado, por desconocer la iniciativa privativa del Ejecutivo en materia de iniciativa presupuestal, según lo previsto en el artículo 154 de la Constitución, al establecer un mandato específico en dos aspectos: la imposibilidad de que las partidas presupuestales sean inferiores a las actualmente reconocidas a la Universidad de La Guajira y a su vez que a las mismas deban adicionarse $ 24.000 millones o su equivalente en salarios mínimos vigentes. A juicio de la Corte, una previsión de este carácter excede la competencia del Legislador para decretar gasto público, en la medida en que limita por completo el margen de maniobra del Gobierno en la determinación de las partidas presupuestales que se incluyen en el respectivo proyecto de ley. Es evidente que esta previsión no es una mera autorización de gasto, que es el ámbito de regulación reconocido al Congreso en materia presupuestal, sino que es una orden imperativa, particular y concreta que vacía de contenido la atribución constitucional del Gobierno. Por consiguiente, la objeción gubernamental formulada por violación del artículo 154 del ordenamiento superior resulta fundada.

Como quiera que la inconstitucionalidad anterior afecta la totalidad del articulado, no era necesario abordar el examen de los demás cargos, de modo que la Corte procedió a declarar fundadas las objeciones analizada, formuladas por el Gobierno nacional al proyecto de ley 058/16 Cámara, 128/17 Senado, *"por la cual se transforma la Universidad de La Guajira en ente autónomo del orden nacional y se dictan otras disposiciones",* y en consecuencia, declaró la inconstitucionalidad de este proyecto de ley en su integridad.

4. Salvamento y aclaraciones de voto

La magistrada **Ortiz Delgado** salvó su voto al considerar que el proyecto de ley acusado, salvo una expresión contenida en el artículo 3º, era constitucional. Esto a partir de los siguientes argumentos:

1. La objeción gubernamental basada en la presunta vulneración de la iniciativa del Ejecutivo en materia de modificación de la estructura de la administración nacional resultaba infundada, contrario a lo expresado por la mayoría. Esto debido a que las universidades del Estado tienen la naturaleza constitucional de órganos autónomos a la administración, como lo ha señalado la jurisprudencia de la Corte. Por lo tanto, carece de sentido sostener, de un lado, la vigencia de dicho grado de autonomía y, del otro, concluir que sí hacen parte de la administración nacional o territorial y, por este motivo, predicarse la mencionada reserva de iniciativa en cuanto a su nacionalización.

Sobre este aspecto, la magistrada **Ortiz Delgado** advierte que la mayoría dio un alcance más amplio al que tenía la objeción gubernamental propuesta. Esta censura estaba enfocada exclusivamente desde el punto de vista de la protección de la autonomía territorial en su contenido orgánico, más no desde un carácter material. La Corte consideró, en contrario, que la simple mención a la posible vulneración del artículo 286 superior habilitaba a esta corporación a realizar un estudio amplio sobre la autonomía territorial, para luego concluir que la misma incluía la prohibición de nacionalizar universidades públicas del orden departamental.

Una conclusión en este sentido, además de desconocer el precedente estable y reiterado de la Corte en materia de autonomía de las universidades del Estado respecto de la administración, es particularmente problemática al menos por dos razones adicionales. Primera, porque deja de lado, sin ninguna justificación, las reglas jurisprudenciales fijadas por esta Corporación, referidas a la necesidad de interpretar de manera estricta el contenido de las objeciones gubernamentales, sin que le esté dado a la Corte ampliar su alcance. Segunda, porque afecta el principio democrático, en la medida en que priva al Congreso de la oportunidad de expresar sus argumentos respecto de la objeción gubernamental, con lo cual se desconoce el procedimiento constitucional para esa clase de asuntos, que supedita la competencia de la Corte a la insistencia del Legislativo en la sanción del proyecto de ley. Esta instancia resulta desnaturalizada cuando la Corte *ex post* reformula el contenido de la objeción gubernamental propuesta.

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

Para la Corte en esta oportunidad, la autonomía territorial toma la forma de un principio absoluto, imponderable con otros, en particular el bienestar y la vigencia de los derechos fundamentales de los habitantes de la región. En últimas, la decisión convierte a la autonomía territorial de garantía constitucional para la protección de los derechos de las personas a un vehículo para su vulneración.

3. Con base en este último argumento, la magistrada **Ortiz Delgado** concluyó que la razón de la decisión debió haber estado centrada en la constitucionalidad de la adopción de acciones afirmativas por parte del Congreso, a favor de poblaciones vulnerables. En el caso analizado, la opción de la nacionalización no tenía por finalidad, como erróneamente lo concluyó la mayoría, afectar la autonomía territorial, sino prever un mecanismo tendiente a lograr la igualdad de oportunidades respecto del acceso a la educación superior a un grupo poblacional mayoritariamente compuesto por personas en situación de grave vulnerabilidad socioeconómica, como lo demostraron los análisis sintetizados en la ponencia original presentada ante la Sala Plena. El objetivo de irrogar recursos públicos a una universidad en riesgo de inviabilidad financiera y respecto de una región que requiere ingentes esfuerzos para potenciar su desarrollo, no puede ser considerada como inconstitucional, sin con ello desconocer cuáles son los fines esenciales del Estado.

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

Los Magistrados **Antonio José Lizarazo Ocampo** y **José Fernando Reyes Cuartas** manifestaron aclaraciones de voto, sobre algunas de las consideraciones contenidas en la parte motiva de esta sentencia. Por su parte, la Magistrada **Diana Fajardo Rivera** y los Magistrados **Alejandro Linares Cantillo** y **Alberto Rojas Ríos** se reservaron la posibilidad de presentar aclaraciones de voto.