



Bogotá, D.C., 27 de agosto de 2021

Honorables Magistrados
Corte Constitucional
Ciudad

Expediente: D-14231

Referencia: Acción pública de inconstitucionalidad presentada por Yefferson Mauricio Dueñas Gómez contra la Sección 2201 del artículo 2° de la Ley 2063 de 2020, "*Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021*".

Magistrada Ponente: Cristina Pardo Schlesinger

Concepto No.: 6986

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 278.5 de la Constitución Política¹, rindo concepto en el asunto de la referencia.

I. Antecedentes

El ciudadano Yefferson Mauricio Dueñas Gómez interpone demanda de inconstitucionalidad contra la sección 2201² del artículo 2° de la Ley 2063 de 2020, cuyo texto se transcribe a continuación:

LEY 2063 DE 2020
(noviembre 28)

Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021.

(...)

SEGUNDA PARTE

Artículo 2°. Presupuesto de gastos y leyes de apropiación. *Aprópiase para atender los gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública del Presupuesto General de la Nación durante la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021 una suma por valor de: TRESCIENTOS TRECE BILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL CATORCE MILLONES CUARENTA Y CUATRO MIL*

¹ "Artículo 278. El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las siguientes funciones: (...) 5. Rendir concepto en los procesos de control de constitucionalidad".

² La Sección 2201 del artículo 2° de la Ley 2063 de 2020, es la partida mediante la cual el Congreso de la República apropió los recursos destinados al Ministerio de Educación Nacional para la vigencia fiscal del año 2021. En dichos recursos se encuentra el presupuesto de funcionamiento y el presupuesto de inversión que la Nación le transfiere a las universidades públicas.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

OCHOCIENTOS CINCUENTA Y UN PESOS MONEDA LEGAL
(\$313.998.014.044.851), según el detalle que se encuentra a continuación: (...)

CTA PROG	SUBC SUBP	CONCEPTO	APORTE NACIONAL	RECURSOS PROPIOS	TOTAL
SECCION: 2201 MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL					
A.		PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO	42,753,299,380,977		42,753,299,380,977
C.		PRESUPUESTO DE INVERSION	3,296,949,779,443		3,296,949,779,443
2201		CALIDAD, COBERTURA Y FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN INICIAL, PRESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA	639,677,624,677		639,677,624,677
	0700	INTERSUBSECTORIAL EDUCACIÓN	639,677,624,677		639,677,624,677
2202		CALIDAD Y FOMENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR	2,622,337,116,181		2,622,337,116,181
	0700	INTERSUBSECTORIAL EDUCACIÓN	2,622,337,116,181		2,622,337,116,181
2299		FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN Y DIRECCIÓN DEL SECTOR EDUCACIÓN	34,935,038,585		34,935,038,585
	0700	INTERSUBSECTORIAL EDUCACIÓN	34,935,038,585		34,935,038,585
TOTAL PRESUPUESTO SECCION			46,050,249,160,420		46,050,249,160,420

El demandante presenta dos cargos a partir de los cuales solicita que la Sección 2201 acusada sea declarada inexecutable. Los fundamentos son los siguientes:

a) Vulneración de los art. 151 y 349 de la C.P., y de los art. 4, 11 y 36 del EOP

El actor plantea que la Sección censurada desconoce los artículos 151 y 349 de la Constitución Política, que obligan al Congreso de la República a seguir las reglas del Estatuto Orgánico del Presupuesto (en adelante EOP) al momento de elaborar la ley anual del presupuesto. Ello, porque si bien el Decreto 111 de 1996 no menciona expresamente a las universidades públicas, la Sentencia C-220 de 1997 sí advirtió que a las mismas se les debe aplicar tanto normas orgánicas especiales como lo dispuesto en dicho Decreto, en lo que sea compatible con la autonomía universitaria.

En atención a lo anterior, el demandante expone que las normas aplicables son los artículos 4, 11 literal b) y 36 del EOP, en concordancia ilustrativa con los artículos 85 y 86 de la Ley 30 de 1992, a partir de los cuales precisa que el presupuesto de gastos y apropiaciones de las universidades públicas debe incluirse en la ley anual del presupuesto como una sección independiente a la del Ministerio de Educación Nacional (en adelante MEN), fijando el Congreso de la República los gastos de funcionamiento y los gastos de inversión que les corresponden a tales entes educativos dada su naturaleza de órganos autónomos³.

³ Al respecto, el demandante señala que el presupuesto de las universidades públicas (i) debe tener una sección o partida independiente en la ley anual del presupuesto, y (ii) que en él se deben fijar tanto los gastos de funcionamiento como los gastos de inversión.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Entonces, como el legislador no lo hizo de esa manera, incumplió el deber constitucional de observar estrictamente las normas del EOP que le son aplicables a las universidades públicas, en especial la apropiación mediante partida independiente a la de cualquier otra entidad y la fijación de los respectivos gastos de funcionamiento de las universidades públicas para la vigencia fiscal 2021.

Agrega que de no aceptarse la tesis propuesta en la demanda, se generarían consecuencias adversas para las Instituciones de Educación Superior Pública porque: (i) se crearía una absoluta indeterminación acerca de las reglas presupuestales que les son aplicables, dado que impediría superar, al menos de manera temporal, la ausencia de regulación especial advertida en la sentencia C-220 de 1997; (ii) se negaría su naturaleza de órganos autónomos del Estado; y, (iii) se permitiría que tanto el Gobierno Nacional como el Congreso de la República continúen ignorando la orden de la Corte Constitucional de no categorizar a las universidades oficiales dentro de ninguna rama del poder público, lo que claramente incluye la forma en cómo se apropia el presupuesto anual de las mismas⁴.

b) Violación de la autonomía universitaria (art. 69 de la C.P.)

El demandante considera que la norma acusada desconoce la autonomía universitaria en su dimensión positiva, en especial las facetas presupuestal y administrativa, porque apropió el presupuesto de las universidades públicas en la Sección correspondiente al MEN, lo que apareja categorizarlas dentro de la Rama Ejecutiva para efectos presupuestales y las equipara a las entidades que dependen económicamente de dicho Ministerio, situación prohibida por la Corte Constitucional en la Sentencia C-220 de 1997.

Aduce que este esquema de asignación presupuestal es contrario a la Constitución, habida cuenta que en la práctica implica la existencia de una “bolsa común” conformada por los recursos del MEN y las universidades públicas, respecto de la cual la Ley 2063 de 2020 solo reconoce a dicho Ministerio como titular de los recursos y encargado de distribuirlos. En tal sentido, agrega que esa forma de apropiación les impide a las universidades públicas disponer de los recursos de manera autónoma y oportuna, a la vez que evidencia un poder de intervención indebida por el MEN.

En punto de ello, el actor precisa que la autonomía universitaria se desconoce, porque: (i) las universidades públicas no forman parte de ninguna de las ramas del poder público y, por esto, sus recursos no pueden ser incluidos en los recursos del MEN; (ii) en la resolución que le da cumplimiento al decreto de liquidación del presupuesto, el Ministerio distribuye los recursos para funcionamiento entre las entidades públicas de manera unilateral, lo que constituye una intervención indebida en materia presupuestal que lesiona los intereses de las universidades oficiales; (iii) con esta configuración normativa, las universidades públicas quedan a la espera de

⁴ Adicionalmente, el actor resalta que los gastos de inversión solo pueden ser empleados para calidad y fomento, y no para otros gastos de inversión en los que puedan incurrir las universidades oficiales, lo que impide sostener que se trata de un presupuesto global. Adicionalmente, destaca que el monto apropiado en el apartado “calidad y fomento de la educación superior” tiene como destinataria a la educación superior en general y no solo a las universidades públicas, por lo que dichos fondos pueden dirigirse a programas del Gobierno Nacional como sucedió en su momento con “Ser Pilo Paga”, cuya financiación salió de este rubro, y no necesariamente entregarse a las universidades oficiales, pues su distribución es realizada por el Ministerio de Educación Nacional según su discreción.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

que el Ministerio decida cuándo, cuánto y cómo les transfiere los recursos; y (iv) es el propio MEN el encargado de determinar qué cantidad de recursos transfiere a las Instituciones de Educación Superior, a partir de criterios y mecanismos que el mismo define.

II. Concepto del Ministerio Público

Los artículos 150-11, 151 y 349 de la Constitución Política establecen que el Congreso de la República es el competente para discutir, aprobar y expedir anualmente el presupuesto general de rentas y la ley de apropiaciones, así como que la preparación, aprobación y ejecución de tales rentas y de los gastos públicos deben realizarse con base en la ley orgánica del presupuesto, a la cual está sujeta la actividad legislativa en esa materia⁵.

Justamente, el Estatuto Orgánico del Presupuesto –EOP- (Decreto 111 de 1996), en los artículos 11 y 36, indica que el presupuesto general de la Nación se compone del presupuesto de rentas que refiere a los ingresos de la Nación, y del presupuesto de apropiaciones en el cual se incluyen de manera diferenciada los gastos de funcionamiento y los gastos de inversión. Esas apropiaciones se presentan clasificadas en diferentes secciones, dentro de las cuales el EOP no menciona expresamente que las universidades públicas deban tener una sección presupuestal independiente⁶.

Es más, hasta el año 1997 y para efectos presupuestales, las universidades públicas fueron incluidas en una sección presupuestal independiente, porque se les asimilaba a los establecimientos públicos a partir de un entendimiento errado de su naturaleza y del alcance fijado en el artículo 4 del EOP⁷. Esa situación fue objeto de análisis y corrección por la Corte Constitucional en la sentencia C-220 de 1997⁸, en la cual precisó lo siguiente:

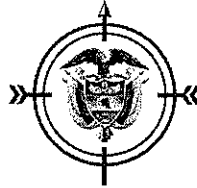
(i) El Constituyente primario reconoció a las universidades públicas la garantía de la autonomía universitaria (art. 69 de la CP), la cual tiene por objeto principal

⁵ La Corte Constitucional ha reiterado en su jurisprudencia que *“las leyes orgánicas, dada su propia naturaleza, tienen un rango superior frente a las demás leyes, por consiguiente, imponen sujeción a la actividad ordinaria del Congreso. Sin embargo, no alcanzan la categoría de normas constitucionales (CP art. 151), comoquiera que se orientan a organizar aquello que previamente ha sido constituido en la Carta Fundamental. Su importancia está reflejada en la posibilidad de condicionar la expedición de otras leyes al cumplimiento de ciertos fines y principios, a tal punto que llegan a convertirse en verdaderos límites al procedimiento legislativo ordinario y a la regla de mayoría simple, que usualmente gobierna la actividad legislativa.”* (Sentencias C-289 de 2014, C-052 de 2015 y C-439 de 2016, entre otras). A partir de ello, ha precisado que las normas orgánicas forman parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato *-lato sensu-* y condicionan la expedición de leyes ordinarias sobre materias concretas como, por ejemplo, temas presupuestales, por tal motivo sus contenidos normativos son referente necesario para la creación legal y operan como límites de validez del control de constitucionalidad (Sentencias C-238 de 2010 y C-485 de 2020, entre otras).

⁶ El EOP establece como regla que debe seguir la actividad legislativa, que el presupuesto de gastos incluye las apropiaciones mediante secciones independientes, para: la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, una por cada ministerio, departamento administrativo y establecimiento público, una para la Policía Nacional y una para el servicio de deuda pública.

⁷ Artículo 4 del EOP: *“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 para los establecimientos públicos del orden nacional”.*

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-220 de 1997.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

protegerlas de la interferencia del poder central, de tal forma que cuenten con libertad jurídica y de acción para autogobernarse y autodeterminarse. Dentro de esas libertades que identifican tal autonomía en una dimensión positiva⁹, se encuentra la de elaborar, aprobar y manejar su presupuesto conforme a las prioridades que ellas mismas determinen, sin control de tutela por parte del Ejecutivo¹⁰.

(ii) En tratándose de la estructura del Estado, el artículo 113 de la Constitución contempla la existencia de órganos autónomos e independientes a las tres ramas del poder público. De hecho, en desarrollo del inciso 2° del artículo 69 superior, que estableció como mandato el diseñar un régimen legal especial para las universidades estatales, el legislador ordinario expidió la Ley 30 de 1992, a través de la cual creó la categoría jurídica de *entes universitarios autónomos* para organizar a las universidades públicas bajo la doble condición de entes públicos pero autónomos, señalando que se encuentran *vinculadas* al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y a la planeación del sector educativo.

(iii) Si bien corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos, no es menos cierto que las universidades públicas *no se encuentran adscritas* al Ministerio de Educación Nacional y, por ende, *no hacen parte de la rama ejecutiva*. Por el contrario, debido al carácter especial de su régimen gozan de personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y, por disposición de los artículos 28, 29 y 57 de la Ley 30 de 1992, elaboran, manejan, arbitran y aplican su presupuesto de acuerdo con la misión social y con la función institucional que ejercen¹¹.

De allí que las universidades públicas no sean asimilables a los establecimientos públicos, respecto de los cuales existe un estricto control de tutela por parte del Ejecutivo que riñe y es inaplicable a aquellas por el grado expreso de autonomía que les reconoció el Constituyente¹². Ello no quiere decir que las universidades

⁹ Sobre el principio de autonomía desde una dimensión positiva se pueden consultar las Sentencias C-337 de 1996, C-704 de 2010 y C-127 de 2019.

¹⁰ Por ejemplo, el Ejecutivo puede establecer reducciones del gasto o aplazamientos generales, pero no existe ninguna razón para que sea el encargado de señalar cuáles partidas deben ser reducidas o aplazadas, en tanto esas decisiones las deben tomar los Consejos Superiores Universitarios en ejercicio de la autonomía universitaria, por cuanto definen sus prioridades presupuestales. Sobre el punto, se puede consultar la Sentencia C-192 de 1997.

¹¹ Sobre estos puntos, la Sentencia C-220 de 1993 destacó lo siguiente: "*primero, que la vinculación al Ministerio de Educación, esto es al poder ejecutivo, es únicamente para efectos de coordinar y planear el desarrollo de políticas en el sector educativo; segundo, que la autonomía que se predica de las universidades del Estado incluye los aspectos presupuestales; y tercero que esa autonomía es solo para las universidades públicas reconocidas como tales, lo que implica que no incluye a las demás instituciones de educación superior oficiales, las cuales son órganos que integran la rama ejecutiva por lo que deben organizarse como establecimientos públicos*". También se puede consultar la Sentencia C-926 de 2005 que refirió a la autonomía presupuestal de las universidades públicas.

¹² Mientras que a las universidades públicas se les reconoce una autonomía presupuestal y financiera dentro de un régimen especial, los establecimientos públicos se diferencian significativamente en que deben programar y ejecutar el presupuesto conforme a las directrices que emitan el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pero especialmente el Ministerio de Educación Nacional al cual se encuentran adscritos La Sentencia C-220 de 1993 precisó que "*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*



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

estatales que manejan recursos públicos no deban someterse a un control de gestión por parte de la sociedad y del Estado, o que rechacen mecanismos de articulación que resulten ser indispensables para el cumplimiento de sus objetivos y misionalidad.

(iv) El principio de autonomía universitaria no excluye a las universidades públicas de acatar las disposiciones constitucionales sobre presupuesto contenidas en el Capítulo 3 del título XII de la Carta Política (art. 355 y ss), por lo cual la elaboración del presupuesto anual está supeditada al cumplimiento de una serie de principios (unidad presupuestal, universalidad, unidad de caja, legalidad del gasto, etc.), cuya aplicación garantiza una adecuada política presupuestal.

Es así como el *presupuesto global* de las universidades públicas, asociado a los gastos de funcionamiento y a los gastos de inversión con recursos provenientes de la Nación, debe incluirse por el Gobierno en la respectiva ley de apropiaciones con fin de totalizar el gasto público que pretende realizar durante la vigencia fiscal, y de esa forma presentarlo en un solo documento al Congreso de la República para surtir la discusión y aprobación legal.

Con base en esas consideraciones, la Sentencia C-220 de 1997 concluyó que las universidades públicas están sometidas a un régimen especial y que no les aplica el artículo 4 del EOP, porque distan de ser asimilables a los establecimientos públicos, en tanto se les reconoce un amplio margen de autonomía respecto de los poderes del Estado.

Así, señaló que la categoría de entes universitarios autónomos que definió la Ley 30 de 1992 no fue incluida en el EOP, lo que no impide que el legislador pueda expedir normas orgánicas del presupuesto aplicables a las universidades estatales. Por consiguiente, declaró la exequibilidad condicionada del artículo 4 del EOP, *“en el entendido de que sus disposiciones no son aplicables a las universidades del Estado, cuyo régimen presupuestal es el ordenado por las normas de la ley 30 de 1992, y aquéllas del Estatuto Orgánico de Presupuesto que no vulneren el núcleo esencial de la autonomía que les reconoció el artículo 69 de la C.P”*¹³.

A partir de lo anterior, el Ministerio Público advierte que el EOP no contempla una disposición o regla especial que señale cómo se deben incorporar en el presupuesto general de la Nación las partidas presupuestales apropiadas a favor de las universidades públicas, ni tampoco la Corte Constitucional señaló que el presupuesto global de las mismas deba ser incluido como una sección o línea presupuestal independiente dentro de la ley de apropiaciones. Por el contrario, la jurisprudencia constitucional indicó que al legislador orgánico le corresponde diseñar esa regulación especial, cuestión que hasta el momento no ha sucedido, por lo cual se aplican las normas de la Ley 30 de 1992 y las generales del EOP que no desconozcan el núcleo esencial de la autonomía universitaria.

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”.

¹³ En la parte considerativa, la Sentencia C-220 de 1997 señaló que *“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”.*



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Sobre este último punto, debe precisarse que el respeto del principio de autonomía universitaria en lo relativo al presupuesto de las universidades públicas, se materializa con la competencia que tiene cada Consejo Superior Universitario de aprobar el presupuesto de la institución (art. 65 de la Ley 30 de 1992), estableciendo directamente la organización, distribución y manejo del mismo, sin que exista injerencia alguna por parte del Ejecutivo, en tanto se privilegia la autodeterminación presupuestal que detentan para ejecutar los recursos apropiados de acuerdo con los fines y la misionalidad propia de cada institución¹⁴.

En ese sentido, para la Procuraduría no hace parte de la autonomía de las universidades públicas ni desconoce las normas presupuestales que les son aplicables, el que aquellas sean una sección independiente en el presupuesto general de la Nación como lo pretende el demandante, por las siguientes razones:

En primer lugar, de acuerdo con los artículos 85 y 86 de la Ley 30 de 1992, el presupuesto de las universidades públicas tiene como una de las fuentes de financiación los aportes anuales que son recibidos del presupuesto nacional para atender los gastos de funcionamiento y los gastos de inversión¹⁵, es decir, no es la única fuente de financiación sino que se complementa con otras como los aportes de los entes territoriales, los recursos y las rentas propias de cada institución.

Respecto de las apropiaciones nacionales, la partida global denominada "*presupuesto de funcionamiento*" de la Sección 2201 de la Ley 2063, incluye los gastos de funcionamiento de las universidades públicas¹⁶, a la vez que la línea presupuestal 2202 denominada "*calidad y fomento de la educación superior*" contiene globalmente los recursos correspondientes al gasto de inversión de dichas universidades¹⁷ y de otros programas, cumpliendo los estándares legales de la mencionada Ley 30 de 1992.

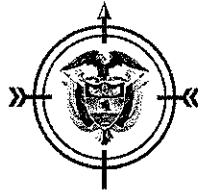
De hecho, el que la jurisprudencia constitucional refiera a una partida global, no se traduce en que deba constituirse como una sección presupuestal independiente en la ley de apropiaciones del presupuesto general de la Nación, ni que ello sea un calificativo para determinar el grado de autonomía financiera o presupuestal que se predica para las universidades públicas.

¹⁴ Así lo estableció la Corte Constitucional en la sentencia C-926 de 2005, en la cual indicó que la autonomía de las universidades estatales en materia presupuestal se representa en el núcleo esencial del manejo directo de sus recursos, con lo cual elaboran y ejecutan su propio presupuesto. De allí que tengan la facultad de distribuir sus recursos según sus necesidades y prioridades, las cuales son definidas por los entes universitarios.

¹⁵ En las intervenciones que realizan los Ministerios de Educación Nacional y de Hacienda y Crédito Público, se indica que los recursos del presupuesto general de la Nación incluyen las transferencias para funcionamiento e inversión que se deben realizar a todas las Instituciones de Educación Superior Públicas, los recursos orientados a financiar las políticas y estrategias de fomento y calidad de la educación superior, y los recursos destinados al ICETEX para la financiación de la demanda.

¹⁶ Dentro de estos se encuentran: (i) los recursos base de funcionamiento que establece el artículo 86 de la Ley 30; (ii) los recursos del pasivo pensional de 6 universidades públicas; (iii) los recursos de funcionamiento como apoyo a descuentos electorales que se otorgan a los estudiantes por concepto de votaciones; y, (iv) los recursos de fortalecimiento al funcionamiento que establece el PND.

¹⁷ En cuanto a universidades públicas esa línea presupuestal contiene: (i) los recursos base de inversión que establece el artículo 86 de la Ley 30; (ii) los recursos de estampilla Pro-Universidad Nacional y demás universidades estatales, los cuales tienen definidos legalmente los porcentajes de distribución y una destinación específica; y, (iii) los recursos adicionales de inversión que establece para el cuatrenio el artículo 183 del actual Plan Nacional de Desarrollo.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

En segundo lugar, si bien el Ministerio de Educación Nacional (MEN) se encarga de recibir esas partidas globales de funcionamiento y de inversión, lo cierto es que su función es la de gestionar *la transferencia corriente no condicionada* de la Nación a favor de las universidades públicas¹⁸. Significa lo anterior que el traslado de esas apropiaciones presupuestales no genera lineamientos en la utilización de los recursos mediante definición de proyectos por el Ejecutivo, ni causa un seguimiento en la ejecución presupuestal que deban reportar a dicho Ministerio.

Es decir, a las universidades públicas se les entregan los recursos sin condicionamiento alguno y gozan de plena autonomía presupuestal y financiera para disponer de los mismos, salvo en aquellos casos en los cuales exista una destinación específica fijada por el legislador como, por ejemplo, los recursos de Estampilla Pro-Universidad Nacional y demás universidades estatales que están destinados a infraestructura universitaria y modernización tecnológica (Ley 1697 de 2013).

En tal sentido, el que las apropiaciones se canalicen a través de la Sección acusada que corresponde al MEN, lejos está de quebrantar la autonomía universitaria en su dimensión positiva presupuestal, porque de todas formas la organización, distribución y manejo de los recursos de las universidades públicas está en cabeza del máximo órgano de representación universitario.

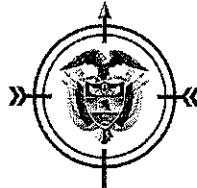
En tercer lugar, en acatamiento de los principios de unidad de caja, legalidad del gasto público y universalidad presupuestal, operativamente existe una necesidad técnica de facilitar la preparación, aprobación y liquidación del presupuesto general de la Nación. De allí que, dada la especialidad en la materia asociada al sector educativo es que las apropiaciones por gastos de funcionamiento y de inversión se incluyen en la Sección presupuestal del MEN, sin que por ello las universidades públicas pierdan su autodeterminación presupuestal al punto de desconocer el mandato constitucional del artículo 69 superior, o pierdan su calidad de órganos universitarios autónomos y queden adscritas al Ejecutivo.

En criterio del Ministerio Público, el que tales apropiaciones se incluyan en la Sección 2201 - que corresponde al MEN-, obedece a que técnicamente es quien articula y coordina la política educativa nacional, sumado a que se configura como un medio para la organización coherente de las finanzas públicas.

En cuarto lugar, el artículo 67 del EOP habilita al Gobierno Nacional para dictar el decreto de liquidación del presupuesto general de la Nación teniendo en cuenta el proyecto de presupuesto que fue considerado, modificado -si fue el caso- y aprobado por el Congreso de la República.

En el presente caso, en cuanto la partida liquidada es global, los criterios de distribución de los *gastos de funcionamiento* de las universidades públicas están dados por el presupuesto asignado desde el año 1993 y su respectiva actualización progresiva de acuerdo al IPC (art. 86 de la ley 30). A su vez, los gastos de funcionamiento adicionales dependen del crecimiento de la economía y de los

¹⁸ El Decreto 1805 de 2020 señala que las transferencias corrientes de los gastos incluidos en el presupuesto de la vigencia fiscal 2021, implican que la realiza un órgano del presupuesto general de la Nación a otra unidad sin recibir de ésta última ningún bien, servicio o activo a cambio de contrapartida directa.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

indicadores por resultado concertados con las universidades públicas, los cuales miden el índice de progreso en el desarrollo de la política educativa por cada Institución (art. 87 *ibídem*). Esos criterios objetivos son los que apoyan la transferencia de las apropiaciones por gastos de funcionamiento, pero corresponde a los Consejos Superiores Universitarios efectuar su distribución concreta a partir de lineamientos de autonomía presupuestal.

Lo propio acontece con los *gastos de inversión* que corresponden a la línea presupuestal "*calidad y fomento de la educación superior*", los cuales son distribuidos atendiendo a metodologías objetivas basadas en indicadores de gestión y desempeño de las universidades públicas a partir de su actividad misional y articulación con la política educativa.

Nótese entonces que esa distribución no es caprichosa, unilateral, ni arbitraria como lo señala el demandante, sino que responde a unos lineamientos de articulación y, en todo caso, una vez realizada la transferencia de recursos las universidades públicas autónomamente deben decidir los proyectos de inversión que van a implementar de forma priorizada y los que desarrollarán en normalidad. Por consiguiente, en este punto también se acata la autodeterminación que tienen las universidades públicas en el manejo presupuestal.

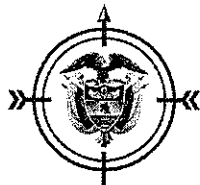
Finalmente, en quinto lugar, importa señalar que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado precisó que "*para efectos presupuestales, las normas orgánicas pueden apartarse de la división clásica entre entidades públicas (del sector central y descentralizado), organismos y órganos autónomos, que la Constitución Política y la ley han establecido para fines diversos, pudiendo, en consecuencia, darle el carácter de sección en el presupuesto general de la Nación a dependencias y organismos que formen parte de una rama o de un órgano del Estado, y por el contrario, concentrar en una misma "sección" entidades que jurídicamente son distintas y separadas*"¹⁹.

Lo anterior permite a la Procuraduría evidenciar que la inclusión del presupuesto de las universidades públicas en la Sección correspondiente al MEN no implica que se transforme la naturaleza jurídica de aquella, ni que exista incertidumbre en la asignación de recursos que siguen un ciclo presupuestal documentado y debidamente soportado en la asignación o que se afecte su ejecución, en tanto las apropiaciones transferidas cimientan la elaboración y aprobación del presupuesto por parte del máximo órgano de representación universitaria, esto es, el Consejo Superior Universitario de cada Institución.

Además, se advierte que la inclusión de las universidades estatales en la referida Sección 2201 del MEN no tiene la entidad de modificar la estructura del Estado, porque se mantiene el simple nivel de vinculación entre las universidades públicas y el MEN, con lo cual tampoco se advierte injerencia del Ejecutivo en las mismas.

En este orden de ideas, el Ministerio Público estima que el aparte normativo acusado del artículo 2° de la Ley 2063 de 2020, no desconoce los artículos 69, 151 y 349 de la CP, ni las normas del EOP que son aplicables a los entes universitarios

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicios Civil. Concepto 2353 del 19 de septiembre de 2017. Rad.: 2353. Consejero Ponente Álvaro Namén Vargas. Número único: 11001-03-06-000-2017-00162-00.



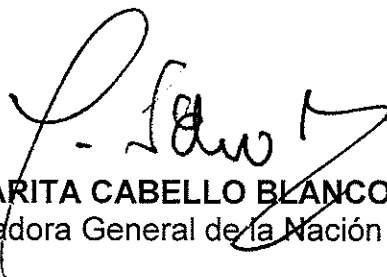
**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**

autónomos, por cuanto garantizan el mandato constitucional de autonomía universitaria en los precisos términos fijados por la Corte Constitucional en la Sentencia C-220 de 1997.

III. Solicitud

Por las razones expuestas, el Ministerio Público solicita a la Corte Constitucional que declare la **EXEQUIBILIDAD** de la Sección 2201 del artículo 2° de la Ley 2063 de 2020, por los cargos analizados.

Atentamente,



MARGARITA CABELLO BLANCO
Procuradora General de la Nación

Elaboró: Mónica Alexandra Cruz Omaña – Asesora Grado 19.

Aprobó: Juan Sebastián Vega Rodríguez - Procurador Auxiliar para Asuntos Constitucionales. JSUR

