



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejera Ponente: María del Pilar Bahamón Falla

Bogotá, D.C., (13) de diciembre de dos mil veintitrés (2023)

Radicación: 11001-03-06-000-2023-00696-00

Número Único: 2514

Referencia: Consulta formulada por el Departamento Administrativo de la Función Pública sobre la interpretación del artículo 14 de la Ley 1473 de 2011, modificado por el artículo 61 de la Ley 2155 de 2021 – Integración del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF)

El director del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), consulta a la Sala sobre el alcance de la prohibición de vincular a servidores públicos como miembros del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) previsto en el artículo 14 de la Ley 1473 de 2011, modificado por el artículo 61 de la Ley 2155 de 2021.

I. ANTECEDENTES

En el escrito dirigido a la Sala, el DAFP expuso las siguientes consideraciones:

El artículo 14 de la Ley 1473 de 2011 «Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones», modificado a partir del 1 de enero de 2022 por el artículo 61 de la Ley 2155 de 2021 «Por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones», crea el Comité Autónomo de Regla Fiscal (CARF) y define sus funciones, conformación y reglas de funcionamiento.

Respecto de su conformación prevé que está integrado por siete (7) miembros, cinco (5) de ellos miembros expertos, de reconocido prestigio profesional o académico en materia de finanzas públicas, **«quienes no pueden ser servidores públicos»**, y dos (2) miembros presidentes de las comisiones de

asuntos económicos del Congreso de la República, bajo un sistema de alternancia.

La consulta afirma que surge la inquietud de si la exclusión de los «servidores públicos» se refiere sólo a los funcionarios del Gobierno nacional, o incluye también a otro tipo de funcionarios como los profesores de las universidades estatales que tienen la calidad de servidores públicos.

Sostiene que los antecedentes legislativos de la Ley 2155 de 2021 no explican por qué en la conformación del CARF se utilizó «el concepto jurídico servidores públicos», pues si bien en la exposición de motivos se indicó que el diseño institucional del CARF se inspiró en las experiencias de los casos chileno y peruano, en los organismos de dichos países no se excluyeron los servidores públicos como miembros de los comités de regla fiscal.

Afirma la consulta, que el espíritu de dicha norma «sólo buscó excluir del grupo de los cinco expertos del CARF a los funcionarios del Gobierno nacional», y que una interpretación literal de esa expresión, puede afectar derechos constitucionales como el acceso a la función pública y derecho a la igualdad, de los profesores de las universidades estatales que tienen la calidad de servidores públicos, pero que deberían poder hacer parte de dicho comité.

En ese sentido señala que el artículo 61 de la Ley 2155 de 2021, sólo busca excluir de los miembros del CARF a los funcionarios del Gobierno nacional, para evitar su eventual interferencia funcional y administrativa en las funciones de aquel, vocación que no tienen los profesores de las universidades estatales, en virtud de la autonomía universitaria, y en cambio sí pueden llegar a ser expertos de reconocido prestigio profesional o académico en materia de finanzas públicas, por lo que no deberían estar exceptuados.

Dice la consulta que el Ministro de Hacienda y Crédito Público, en su calidad de designador de los expertos del CARF, enfrenta:

una encrucijada jurídica ya que si acude al camino de la interpretación literal del artículo 14 de la Ley 1473 de 2011, modificado por el artículo 61 de la Ley 2155 de 2019 [SIC], solo designa en el CARF a expertos provenientes del sector privado y le cierra la posibilidad a otros expertos como los servidores públicos de las universidades estatales, por un lado, termina ignorando el propósito del legislador, ya que este sólo buscó excluir del grupo de los cinco expertos del CARF a los servidores públicos del Gobierno nacional o al menos no buscó excluir a los servidores públicos de las universidades estatales y, por otro lado, puede vulnerar el derecho a la igualdad de los expertos provenientes de universidades estatales.

Concluye que «aunque en el ordenamiento jurídico existen mecanismos como los trámites legislativos para la modificación de las leyes y las demandas de inconstitucionalidad, también existen otros mecanismos menos traumáticos y más eficientes que permiten soluciones más rápidas, como la posibilidad de tomar decisiones administrativas acudiendo a los criterios de interpretación de la ley bajo la asesoría del máximo órgano consultivo del Gobierno experto en la materia».

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, el Departamento Administrativo de la Función Pública pregunta a la Sala:

1. ¿Considerando una interpretación sistemática del artículo 14 de la Ley 1473 de 2011, modificado por el artículo 61 de la Ley 2155 de 2021, es jurídicamente viable

que el Ministro de Hacienda y Crédito Público designe dentro del grupo de los cinco expertos del Comité Autónomo de la Regla Fiscal, a expertos de reconocido prestigio profesional o académico en materia de finanzas públicas, vinculados como servidores públicos en las universidades estatales?

Si es jurídicamente viable que los servidores públicos de las universidades estatales hagan parte del grupo de los cinco expertos del Comité Autónomo de la Regla Fiscal CARF y teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 128 de la Constitución Política, 19 de la Ley 4 de 1992 y parágrafo 1° del artículo 14 de la Ley 1473 de 2011, modificado por el artículo 61 de la Ley 2155 de 2021:

2. ¿Pueden los servidores públicos de las universidades estatales que se designen el CARF [SIC] percibir honorarios por su participación en dicho Comité?

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

De conformidad con los antecedentes y preguntas formuladas, la Sala estima necesario abordar las siguientes temáticas: i) marco normativo de la creación del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF); ii) servidores públicos de las universidades estatales; iii) Criterios de interpretación jurídica; iv) Conclusiones.

i) **Marco normativo de la creación del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF)**

La Ley 1473 de 2011 «Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones» en el artículo 14 establecía:

Artículo 14. Comité Consultivo para la Regla Fiscal. El Gobierno Nacional consultará un Comité de carácter técnico independiente que se pronunciará sobre los siguientes temas:

- a) La metodología y definición de parámetros básicos requeridos para la operación de la regla fiscal;
- b) Las propuestas que formule el Gobierno sobre cambios metodológicos para la definición de la regla fiscal;
- c) El informe de cumplimiento de la regla fiscal que el Gobierno debe presentar ante las Comisiones Económicas del Congreso de la República, de conformidad con el artículo 12 de la presente ley;
- d) La suspensión de la regla fiscal de que trata el artículo 11 de la presente ley.

El Comité estará conformado por representantes de los decanos de las facultades de Economía de diferentes universidades del país, por miembros de centros de investigación, por expertos y consultores de reconocida trayectoria e idoneidad y por los presidentes de las comisiones de asuntos económicos del Congreso de la República.

En ningún caso los pronunciamientos del Comité Consultivo para la Regla Fiscal serán vinculantes. El Gobierno Nacional reglamentará la forma de selección de los miembros del Comité, así como el funcionamiento del mismo.

Parágrafo. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público publicará la metodología, las estimaciones, los detalles técnicos del diseño de la regla fiscal, los cuales deben ser consistentes con las metas, límites y características establecidas en la presente ley, así como las cuentas fiscales del Gobierno Nacional Central en los términos del artículo 2° de la presente ley. Los cambios a la metodología deben hacerse públicos, junto con su justificación técnica.

Dicha norma fue modificada por el artículo 61 de la Ley 2155 de 2021, «Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones», a partir del 1° de enero de 2022, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 61. A partir de 1 de enero de 2022 modifíquese el artículo 14 de la Ley 1473 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 14. Comité Autónomo de la Regla Fiscal. Créase el Comité Autónomo de la Regla Fiscal como un organismo de carácter técnico, permanente e independiente, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que tendrá por objeto realizar seguimiento a la regla fiscal y procurar la sostenibilidad de las finanzas públicas a través de la emisión de conceptos no vinculantes.

El Comité Autónomo de la Regla Fiscal estará integrado por siete (7) miembros, de los cuales cinco (5) de ellos corresponderán a miembros expertos, de reconocido prestigio profesional o académico en materia de finanzas públicas,

quienes no podrán ser servidores públicos, y dos (2) corresponderán a los presidentes de las comisiones de asuntos económicos del Congreso de la República, bajo un sistema de alternancia. La conformación del Comité deberá tener representación de la mujer.

Los miembros expertos serán designados por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, por un periodo institucional de cuatro (4) años contados a partir del momento de su designación, periodos que podrán ser prorrogables por una única vez en un periodo igual al inicial. El Comité elegirá entre sus miembros a su Presidente, quien actuará como vocero y quien deberá corresponder a un miembro experto.

El Comité contará con un equipo técnico definido y seleccionado por los miembros del Comité, los cuales serán contratados a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien dispondrá de una apropiación en sus gastos de funcionamiento en su sección presupuestal para este propósito. El número de integrantes del equipo técnico, y su perfil, se determinarán mediante reglamentación del Gobierno nacional de conformidad con las funciones del Comité y el uso eficiente de recursos públicos. Con cargo a la apropiación mencionada, también se podrán financiar los estudios especializados que se requieran para el ejercicio de su objeto y las funciones establecidas en la presente ley.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público asistirá a las sesiones del Comité con voz, pero sin voto. El Comité podrá invitar de forma permanente, o por sesión, a las personas que considere pertinentes, con voz, pero sin voto.

En desarrollo de su objeto, el Comité Autónomo de la Regla Fiscal tendrá las siguientes funciones:

- a) Pronunciarse y emitir concepto formal sobre el Marco Fiscal de Mediano Plazo y sobre el informe de cumplimiento de la regla fiscal que el Gobierno nacional debe presentar ante las comisiones económicas del Congreso de la República, de conformidad con el artículo 12 de la presente ley.
- b) Pronunciarse sobre las proyecciones del Gobierno nacional en materia macroeconómica y fiscal, y sobre la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas del Gobierno General.
- c) Emitir concepto técnico sobre las metodologías empleadas para el cálculo de los indicadores fiscales asociados al balance fiscal y a la deuda del Gobierno nacional Central.
- d) Efectuar análisis de consistencia entre las metas de la regla fiscal con el contenido de los principales instrumentos de la política fiscal, tales como el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Presupuesto General de la Nación y el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, en lo que tiene que ver con los recursos del Gobierno nacional.

e) Adicionalmente, emitir concepto técnico sobre el cálculo de los ciclos petrolero y económico, usados para la aplicación de la regla fiscal. En el caso del ciclo económico, el Comité Autónomo de la Regla Fiscal proveerá los insumos técnicos que mediante reglamentación el Gobierno nacional considere necesarios para su cálculo.

f) Pronunciarse públicamente sobre la activación de la cláusula de escape, sin perjuicio del concepto previo que debe entregar sobre esta materia al Consejo Superior de Política Fiscal (Confis). Igualmente, deberá realizar seguimiento a la aplicación de la cláusula de escape, en los términos que determine el Gobierno nacional mediante reglamentación.

Los pronunciamientos formales del Comité Autónomo de la Regla Fiscal serán públicos y ampliamente difundidos.

PARÁGRAFO 1o. Los honorarios de los miembros del Comité Autónomo de la Regla Fiscal serán fijados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Esta disposición no aplica para los presidentes de las comisiones de asuntos económicos del Congreso de la República, quienes no recibirán remuneración alguna por su participación en el Comité.

PARÁGRAFO 2o. En ningún caso, los pronunciamientos del Comité Autónomo de la Regla Fiscal serán vinculantes. Estos pronunciamientos deberán ser públicos.

PARÁGRAFO 3o. El Comité Autónomo de la Regla Fiscal en cumplimiento de sus funciones podrá solicitar la información que considere pertinente, sin perjuicio de las disposiciones aplicables en materia de reserva legal. En el caso en que se les solicite información a otras entidades, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se encargará de centralizar y gestionar estas solicitudes, con el fin de que sean atendidas. La información en la que reposen datos personales, cuando sea pertinente, será suministrada al Comité de forma anónima o en resúmenes numéricos y estará sujeta a los principios de tratamiento de datos personales en lo que corresponda.

Cuando el Ministerio de Hacienda y Crédito Público suministre información al Comité Autónomo de la Regla Fiscal, le indicará los términos y condiciones en que se deberá dar manejo a la información, cuando haya lugar a ello.

PARÁGRAFO 4o. En los meses de abril y septiembre de cada año, el Comité Autónomo de la Regla Fiscal radicará en las comisiones económicas del Congreso de la República un informe sobre el ejercicio de sus funciones y atribuciones, y atenderá a las consultas de dicha instancia legislativa.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Por una única vez, dos (2) de los miembros del Comité serán designados por un período institucional de dos (2) años contados a partir de la fecha de su designación. Estos miembros podrán volver a ser elegidos

y les aplicará el periodo de cuatro (4) años al que hace referencia este artículo, sin que pueda ser prorrogado.

La exposición de motivos del proyecto que se convirtió en la Ley 2155 de 2021, destacó que el proyecto buscaba fijar un conjunto de metas fiscales, con el objetivo de «fortalecer la sostenibilidad de las finanzas públicas y, por tanto, la capacidad de financiar el gasto social»¹, a efectos de lograr el financiamiento de los proyectos de inversión social a través de deuda pública.

Como parte de las acciones de fortalecimiento para el cumplimiento de ese propósito, el proyecto consagró la creación del Comité Autónomo para la Regla Fiscal (CARF), el cual:

corresponde a una versión fortalecida, con mayores funciones, independencia y capacidad operativa, frente al actual Comité Consultivo de la Regla Fiscal, lo cual permitirá que este pueda evaluar de mejor manera la sostenibilidad de las finanzas públicas, el cumplimiento de la regla fiscal y los supuestos subyacentes al proceso de planeación financiera del Gobierno².

En tal sentido, en la exposición de motivos se indica que si bien el Comité Consultivo para la Regla Fiscal (CCRF) regulado por el artículo 14 original de la ley 1473, había contribuido a la credibilidad de la política fiscal en Colombia, la comparación internacional de este tipo de instituciones, por ejemplo, en países como Perú y Chile, permitió comprender que había un margen para su robustecimiento en acciones concretas tales como:

«i) ampliar sus funciones; ii) otorgarle mayor independencia operativa vía la asignación de un equipo técnico elegido por el Comité, y financiado con recursos del Presupuesto General de la Nación; iii) intensificar la comunicación de sus conceptos al público; y iv) definir periodos institucionales para la designación de la totalidad de sus miembros.»

Conforme a lo anterior, la exposición de motivos destaca que las nuevas disposiciones relativas al Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CCRF), constituyen una de las acciones tendientes a fortalecer la institucionalidad de la política fiscal del país, siendo una de esas disposiciones, justamente la de exceptuar que los servidores públicos pudieran ser parte de dicho Comité.

Del trámite legislativo del proyecto de ley que se convirtiera en la Ley 2155 de 2021, se evidencia que la prohibición consistente en que servidores públicos hagan parte del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CCRF), fue uno de los

¹ Exposición de motivos del proyecto de ley "Por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones".

² Ídem.

propósitos principales del proyecto, pues desde la presentación del mismo y durante todos sus debates, este aspecto no se discutió, ni modificó.

Ahora bien, de la lectura de las dos disposiciones que se han ocupado, en su momento del Comité Consultivo para la Regla Fiscal (CCRF) (art 14 de la Ley 1473 de 2011), y del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) (art 61 de la Ley 2155 de 2021), se desprenden los siguientes aspectos:

- Tanto el Comité Consultivo para la Regla Fiscal como el Comité Autónomo de la Regla Fiscal fueron concebidos como instancias de carácter técnico e independiente del Gobierno nacional.
- El artículo 61 de la Ley 2155 de 2021 introdujo un equipo técnico de apoyo al Comité Autónomo de la Regla Fiscal, mientras que el artículo 14 original de la Ley 1473 de 2011 al referirse al Comité Consultivo para la Regla Fiscal guardaba silencio al respecto.
- El artículo 14 original de la Ley 1473 de 2011 no estableció el pago de honorarios a los miembros del Comité Consultivo para la Regla Fiscal. Por su parte, la Ley 2155 de 2021 estableció que, con excepción de los presidentes de comisiones del Congreso, los miembros del CARF reciben honorarios fijados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- El artículo 61 de la Ley 2155 de 2021 aumenta significativamente las funciones del CARF, lo que se traduce en una mayor profundidad y alcance en su papel fiscal y económico.
- El artículo 61 de la Ley 2155 de 2021 regula con mayor detalle la composición del CARF y sus procedimientos operativos, incluyendo la selección de sus miembros y la gestión del equipo técnico.
- El artículo 61 de la Ley 2155 de 2021 pone mayor énfasis en la transparencia y la rendición de cuentas, y la atención a las consultas del Congreso de la República.

Lo anterior refleja la intención del legislador de fortalecer el Comité Autónomo de la Regla Fiscal en su papel de supervisión y asesoramiento en materia de políticas fiscales y económicas del país.

Respecto a la conformación que tenía el Comité Consultivo para la Regla Fiscal y la que tiene el Comité Autónomo de la Regla Fiscal, que es de lo que se ocupa la consulta formulada, a continuación, se cotejan los apartes pertinentes:

Ley 1473 de 2011 «Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones»	Ley 2155 de 2021 «Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones»
<p>El artículo 14 establecía:</p> <p>[...]</p> <p>El Comité [Consultivo para la Regla Fiscal] estará conformado por representantes de los decanos de las facultades de Economía de diferentes universidades del país, por miembros de centros de investigación, por expertos y consultores de reconocida trayectoria e idoneidad y por los presidentes de las comisiones de asuntos económicos del Congreso de la República.</p>	<p>ARTÍCULO 61. A partir de 1 de enero de 2022 modifíquese el artículo 14 de la Ley 1473 de 2011, el cual quedará así: [...]</p> <p>El Comité Autónomo de la Regla Fiscal estará integrado por siete (7) miembros, de los cuales cinco (5) de ellos corresponderán a miembros expertos, de reconocido prestigio profesional o académico en materia de finanzas públicas, quienes no podrán ser servidores públicos, y dos (2) corresponderán a los presidentes de las comisiones de asuntos económicos del Congreso de la República, bajo un sistema de alternancia.</p>

Como se observa:

- El Comité Consultivo para la Regla Fiscal no estaba conformado por un número de miembros definido; el Comité Autónomo de la Regla Fiscal está conformado por 7 miembros.
- El Comité Consultivo para la Regla Fiscal estaba integrado, entre otros, por «representantes de los decanos de las facultades de Economía de diferentes universidades del país»; el Comité Autónomo de la Regla Fiscal no está integrado necesariamente por estos.
- Entre los miembros del Comité Consultivo para la Regla Fiscal se previó, además, la participación de miembros de centros de investigación y expertos y consultores de reconocida trayectoria e idoneidad, sin ningún tipo de limitación; el Comité Autónomo de la Regla Fiscal, está conformado por miembros expertos que no pueden ser servidores públicos.

- Tanto del Comité Consultivo para la Regla Fiscal como del Comité Autónomo de la Regla Fiscal hacen parte los presidentes de las comisiones de asuntos económicos del Congreso de la República.
- El artículo 61 de la Ley 2155 de 2021 definió el periodo de los miembros del Comité Autónomo de la Regla Fiscal, en cuatro (4) años prorrogables por una vez a otros cuatro (4) años, mientras que la norma original no previó periodo para los miembros. Asimismo, el citado artículo 61 dispuso que el Comité elegirá a su presidente entre los miembros expertos, el cual actuará como vocero.
- Por último, se advierte que la Ley 2155 de 2021 consagra un equipo técnico y honorarios para los miembros, excluyendo a los presidentes de comisiones del Congreso.

ii) **Servidores públicos de las universidades estatales**

El artículo 123 de la Constitución Política de Colombia establece:

ARTICULO 123. Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.

[Resalta la Sala]

Por su parte la Ley 30 de 1992 «Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior» regula el régimen del personal docente así:

ARTÍCULO 71. Los profesores podrán ser de dedicación exclusiva, de tiempo completo, de medio tiempo y de cátedra.

La dedicación del profesor de tiempo completo a la universidad será de cuarenta horas laborales semanales.

ARTÍCULO 72. Los profesores de dedicación exclusiva, tiempo completo y medio tiempo están amparados por el régimen especial previsto en esta Ley y aunque son empleados públicos no son de libre nombramiento y remoción, salvo durante

el período de prueba que establezca el reglamento docente de la universidad para cada una de las categorías previstas en el mismo.

ARTÍCULO 73. Los profesores de cátedra no son empleados públicos ni trabajadores oficiales.

ARTÍCULO 74. Serán profesores ocasionales aquellos que con dedicación de tiempo completo o de medio tiempo, sean requeridos transitoriamente por la entidad para un período inferior a un año.

Los docentes ocasionales no son empleados públicos ni trabajadores oficiales, sus servicios serán reconocidos mediante resolución.

Como se observa, la Ley 30 de 1992 establece, en el servicio de educación superior tres tipos de profesores, así:

- i) los profesores de dedicación exclusiva, de medio tiempo o tiempo completo (artículo 72);
- ii) los profesores de cátedra (artículo 73) y,
- iii) los profesores ocasionales (artículo 74).

La Corte Constitucional, en Sentencia C-006 de 1996, resolvió una demanda de inconstitucionalidad presentada en contra del artículo 74 de la Ley 30 de 1992, concretamente de la expresión que establecía que los profesores ocasionales «no gozarán del régimen prestacional previsto para estos últimos».

La Corte declaró la inexecutable de dicha expresión al considerar que, en virtud del derecho a la igualdad, también los profesores ocasionales y los de cátedra tienen derecho al reconocimiento de prestaciones sociales, pero de manera proporcional.

También la Corte precisó las características de las tres categorías de docentes así:

Se trata de tres modalidades que permiten la vinculación de docentes universitarios, que desde diferentes perspectivas suplirán las distintas necesidades propias de una institución de educación superior; así, los primeros, los profesores empleados públicos, los cuales ingresan por concurso de méritos, constituyen uno de los estamentos esenciales de la comunidad académica, que conforma e identifica la institución, hacen parte activa de ella y se desarrollan profesionalmente a su servicio; los catedráticos, que se vinculan como contratistas, atienden funciones o tareas docentes de carácter especializado o coyuntural, que no exigen su dedicación de medio tiempo o de tiempo completo; y los profesores ocasionales, que transitoriamente se vinculan a la institución, ellos si con dedicación de medio tiempo o tiempo completo, para realizar

actividades inherentes a la naturaleza de la institución: docencia y/o investigación.

En dicha decisión, la Corte señaló respecto de los profesores ocasionales:

En el caso analizado [profesores ocasionales] nos encontramos ante docentes que por un período de tiempo determinado prestan sus servicios como profesores en las universidades estatales u oficiales, para quienes la norma impugnada establece un régimen especial que se sintetiza en los siguientes elementos:

- Su vinculación es transitoria por un término inferior a un año.
- Se les exige dedicación de tiempo completo o de medio tiempo
- No son empleados públicos ni trabajadores oficiales
- Sus servicios se reconocen mediante resolución
- No gozan del régimen prestacional previsto para las otras categorías de servidores públicos, disposición esta que constituye el objeto de la demanda.

Precisó la Corte que la declaratoria de inconstitucionalidad de la expresión «no gozarán del régimen prestacional previsto para estos últimos» a que se refería el artículo 74 de la ley 30, implica el reconocimiento a los profesores ocasionales de las universidades estatales u oficiales, «a partir de la fecha de este pronunciamiento, al reconocimiento proporcional de las prestaciones sociales que se aplican a los profesores empleados públicos de carrera, de que trata el artículo 72 de la citada ley 30 de 1992».

Seguidamente, respecto de los profesores de hora cátedra dijo la Corte, que les aplica la misma interpretación, es decir, el reconocimiento proporcional de las prestaciones sociales. Pero en el caso de éstos preciso que:

«ellos **son servidores públicos** que están vinculados a un servicio público y en consecuencia los respectivos actos administrativos determinarán las modalidades y efectos de su relación jurídica de acuerdo con la ley». Subraya la Sala

Así las cosas, por disposición legal, de las tres categorías de profesores de universidad públicas, los profesores de dedicación exclusiva, de tiempo completo y de medio tiempo tienen la calidad de empleados públicos. De manera adicional, de acuerdo con la interpretación y alcance que la Corte Constitucional les ha dado a estas categorías de profesores, también son servidores públicos los profesores de cátedra. Por su parte, los profesores ocasionales se mantienen fuera de esta categoría.

En concordancia con lo anterior, la jurisprudencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado³ ha afirmado que **los profesores de «hora-cátedra son servidores públicos sui generis**, porque no son empleados públicos ni trabajadores oficiales y que están regulados por los artículos 73 de la Ley 30 de 1992 y 12 del Decreto 1444 de 1992». Sombreado de la Sala

Ahora, como servidores públicos que son, a los profesores de tiempo completo y de medio tiempo, y los profesores de cátedra de las universidades públicas, les son aplicables las inhabilidades e incompatibilidades propias de los mismos, contenidas en la constitución y en la ley, así como las excepciones que sobre esta materia dichas disposiciones establezcan. Asimismo, están sujetos a las restricciones y prohibiciones establecidas en la ley para garantizar la transparencia, la ética y la eficiencia en la administración pública⁴.

Al respecto, se destaca que, por expresa disposición del artículo 128 de la Constitución Política nadie puede desempeñar simultáneamente más de un empleo público, ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, salvo los casos expresamente determinados por la ley.

Así, expresamente la Ley 4 de 1992⁵, exceptuó de dicha prohibición a los profesores de cátedra, pues en el artículo 19 reitera que nadie podrá desempeñar simultáneamente más de una asignación que provenga del Tesoro Público, pero establece excepciones dentro de las que en el literal d) previó «los honorarios percibidos por concepto de hora cátedra».

iii) Criterios de interpretación jurídica

Uno de los componentes esenciales del Estado social es el principio de legalidad.

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda, subsección B. Número único: 11001032400020170034500 (0712-2018). Junio 15 de 2021. M.P. Sandra Lizeth Ibarra Vélez.

⁴ La CC en sentencia C-829 de 2002 precisó que si bien, en virtud de la autonomía universitaria, las universidades públicas pueden en su reglamento establecer normas de carácter disciplinario, dichas disposiciones están sujetas al marco normativo legal y que no pueden desconocer «el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de todos los servidores públicos».

⁵ Ley 4 de 1992 «Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política».

Así lo ha sostenido la Corte Constitucional⁶ al definir que éste se relaciona con dos aspectos fundamentales del Estado social de derecho «el principio de división de poderes» y «la relación entre el individuo y el Estado al prescribir que el uso del poder de coerción será legítimo solamente si está previamente autorizado por la ley».

Acatar el principio de legalidad implica el deber de las autoridades de someter sus actuaciones al imperio de la ley, es decir, guiar su proceder por el ordenamiento jurídico existente.⁷

Entre los métodos de interpretación normativa se destacan la interpretación literal, la interpretación sistemática y la interpretación finalista o teleológica.

La interpretación literal o gramatical se centra en el significado ordinario de las palabras utilizadas en el texto de la norma.

El Código Civil, en el artículo 27, establece que «el sentido de las palabras se entenderá en su significado natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras».

La Corte Constitucional al revisar dicho precepto estableció que la interpretación gramatical es una regla interpretativa central, conforme a la cual, si la norma tiene un sentido claro, «no puede el intérprete desatender dicho tenor literal con el fin de “consultar su espíritu”, esto es, tener en cuenta otros parámetros por fuera de la disposición».⁸

La interpretación sistemática, por su parte, busca entender la norma en el contexto del sistema legal completo, es decir, considera la relación de la norma con otras leyes y principios jurídicos, así como el marco legal y constitucional general.⁹

El método teleológico o finalista se basa en la identificación de los objetivos de la legislación, de manera que resulta justificada una interpretación del precepto legal, cuando ese entendimiento concuerda con tales propósitos.¹⁰

⁶ Corte Constitucional, Sentencia D-3287 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño

⁷ Galindo, Juan Carlos. Derecho Procesal Administrativo. Tomo i, editorial Temis, Bogotá, 2013, página 197.

⁸ Ibidem

⁹ Ibidem

¹⁰ Ibidem

La Sala en Concepto 2483 del 2 de noviembre de 2022¹¹, citando la doctrina indicó que «la interpretación gramatical es el primer eslabón de una serie de criterios que constituyen la interpretación en derecho»¹², e igualmente reconoció que «como el derecho se compone de enunciados escritos, el primer deber del operador jurídico es utilizar el criterio gramatical, criterio necesario, aunque no siempre suficiente, que en ocasiones debe ser complementado por otros».¹³

La Corte Constitucional ha sostenido que cuando la interpretación literal de una norma conduce al absurdo, o a efectos contrarios a su finalidad, «el intérprete tiene entonces que buscar el sentido razonable de la disposición dentro del contexto global del ordenamiento jurídico constitucional conforme a una interpretación sistemática- finalística».¹⁴

La doctrina jurídica explica que¹⁵, existen máximas integrales de interpretación, entre las que destaca tres: restrictivas; plenificantes; y privilegiantes, según el interés del destinatario de la interpretación:

Como ejemplos de máximas restrictivas tenemos: *exceptio est strictissimae interpretationis* («la excepción debe ser interpretada estrictamente»);

[...]

Como ejemplos de máximas plenificantes tenemos: *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus* («donde la ley no distingue, no debemos nosotros distinguir»);

[...]

Como ejemplos de máximas privilegiantes tenemos: [...] *lex posterior derogat anterior* («la ley posterior deroga la anterior»).

La Sala de Consulta y Servicio Civil en oportunidad anterior precisó que la interpretación literal comprende el principio general de interpretación jurídica según el cual donde la norma no distingue, no le corresponde distinguir al intérprete:

¹¹ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Número único: 11001-03-06-000-2022-00177-00. Noviembre 2 de 2022. Rad. 2483. M.P. María del Pilar Bahamón Falla.

¹² Uprimmy, Rodrigo y Rodríguez, Andrés. Interpretación judicial. Consejo Superior de la Judicatura, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Página 246.

¹³ Vinogradoff, Paul. Introducción al Derecho. Fondo de Cultura Económica. México, página 89.

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-011 de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero y C-1026 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett

¹⁵ Uprimmy, Rodrigo y Rodríguez, Andrés. Interpretación judicial. Consejo Superior de la Judicatura, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Página 276.

Para la Sala, el alejamiento del contenido normativo expreso de la norma constitucional, en búsqueda de un entendimiento distinto que no está consagrado en ella, resulta legal y constitucionalmente problemático. En efecto, el abandono del tenor literal de la norma para buscar su espíritu tendría como límite inicial lo señalado en el artículo 27 del Código Civil, el cual le da prevalencia del lenguaje de las normas cuando el mismo es claro e inequívoco [...] de este artículo 27 se desprenden al menos dos reglas. La primera indica que la forma básica de acercarse al sentido de una norma es a través del lenguaje o las palabras que ella utiliza, de modo que si su sentido es claro no debe desatenderse su tenor literal para consultar su espíritu; como ha señalado la jurisprudencia, el lenguaje es un instrumento para el intercambio de pensamientos entre los seres humanos y la construcción de la cultura jurídica⁸, de modo que el contenido literal de las normas debe ser suficiente para su comprensión fácil y lógica por parte de sus destinatarios. Consecuencia de lo anterior, la segunda regla indica que solo frente a expresiones “oscuras” que realmente dificulten el entendimiento de la ley, el intérprete puede acudir a su intención o espíritu, pero siempre que estén “claramente manifestados” en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento. Dicho de otra manera, la búsqueda de un sentido distinto al que se desprende prima facie del tenor literal de las normas, es subsidiaria, en la medida que solamente procede cuando el lenguaje del legislador no ha sido claro y existen expresiones oscuras que generan incertidumbre sobre su verdadero alcance. Lo anterior es importante para la seguridad jurídica pues evita que el sentido de la ley esté sujeto a la interpretación subjetiva de diferentes operadores jurídicos. De allí que la claridad y sencillez de las normas y de su aplicación, sea una pretensión de todo ordenamiento jurídico, especialmente cuando se trata de regulaciones dirigidas a la sociedad en general y no a sectores especializados que funcionan con lenguajes técnicos y complejos¹⁶.

iv) Conclusiones

Para resolver los interrogantes que plantea el Departamento Administrativo de Función Pública, con fundamento en lo explicado en los acápites precedentes, la Sala llega a las siguientes conclusiones:

- El artículo 61 de la Ley 2155 de 2021, que modificó, a partir del 1º de enero de 2022, el artículo 14 de la Ley 1473 de 2011, denominó Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) al hasta entonces llamado Comité Consultivo para la Regla Fiscal (CCRF), y dispuso su nueva conformación.

En tal disposición incluyó de manera clara e inequívoca un mandato expreso consistente en exceptuar a los servidores públicos dentro de quienes pueden conformar el Comité Autónomo de la Regla Fiscal

¹⁶ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Número único: 11001-03-06-000-2013-00540-00. Diciembre 10 de 2013. Rad. 2194. CP: William Zambrano Cetina.

(CARF), excepción que abarca a los servidores públicos de las universidades estatales.

- El Comité Autónomo de la Regla Fiscal es una pieza clave en el marco de la política fiscal colombiana, que ofrece una supervisión técnica e independiente para garantizar la sostenibilidad y coherencia de las finanzas públicas del país. Su papel como entidad autónoma y técnica es fundamental para una gestión fiscal responsable y transparente, lo cual incluye la expresa definición de los miembros que lo conforman.
- Las autoridades académicas, personal administrativo, los profesores de dedicación exclusiva, de medio tiempo o tiempo completo, y los profesores de cátedra de las universidades estatales son servidores públicos y, en tal virtud, les son aplicables las inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones propias de los mismos, contenidas en la constitución y en la ley, así como las excepciones que sobre esta materia dichas disposiciones establezcan.
- Conforme al principio de legalidad, corresponde a todas las autoridades acatar la supremacía constitucional y las disposiciones legales, a través de su correcta interpretación.

Así, conforme a los criterios definidos en la misma ley, en la jurisprudencia y en la doctrina, debe darse a la norma en primera medida su interpretación gramatical y complementarla con una interpretación sistemática y finalista que, además de su tener literal, consulte su espíritu y su coherencia con las demás disposiciones del ordenamiento

En el caso de estudio, la literalidad del artículo 14 de la Ley 1473 de 2011 modificado por el artículo 61 de la Ley 2155 de 2021 es claro y expreso al excluir a los servidores públicos, en general, de los miembros del Comité Autónomo de Regla Fiscal (CARF). De tal manera que, si el legislador no distinguió entre una u otra categoría de servidor público, no puede arrogarse el intérprete dicha facultad.

A su vez, una interpretación sistemática lleva a entender que fue voluntad del legislador establecer la referida prohibición, en aras de propender por una mayor independencia y autonomía del citado comité.

Esa voluntad del legislador fue clara desde la exposición de motivos del proyecto que, a la postre se convertiría en la Ley 2155 de 2021, en la que destacó que el objetivo de la ley con el nuevo comité, ahora denominado

«autónomo», fue precisamente darle mayor independencia y autonomía en la toma y autoridad de sus decisiones para fortalecer la institucionalidad de la política fiscal del país.

En esa línea expresamente destaca que la nueva conformación del CARF establecida en el proyecto, propende por el fortalecimiento de la independencia, al constituirlo como una instancia técnica, permanente e independiente, que tendrá cinco miembros «de reconocido prestigio profesional y académico en materia de finanzas públicas, y siempre que no sean servidores públicos».

Así las cosas, es claro el objetivo de la disposición fue garantizar la autonomía e independencia del CARF siendo la independencia en su conformación uno de los elementos principales.

Asimismo, desde el punto de vista sistemático, dicha prohibición resulta coherente con la asignación de honorarios a los miembros del Comité y con la prohibición que tienen los servidores públicos de recibir doble remuneración u honorarios del erario público, con excepción de las horas cátedras.

En tal sentido, la Sala concluye que, de conformidad con el principio de legalidad y previa la interpretación gramatical y sistemática realizada, el Ministro de Hacienda y Crédito Público no puede designar dentro de los miembros del CARF a servidores públicos de las universidades estatales.

En atención a las consideraciones anteriores, la Sala de Consulta y Servicio Civil

III. RESPONDE

1. ¿Considerando una interpretación sistemática del artículo 14 de la Ley 1473 de 2011, modificado por el artículo 61 de la Ley 2155 de 2021, es jurídicamente viable que el Ministro de Hacienda y Crédito Público designe dentro del grupo de los cinco expertos del Comité Autónomo de la Regla Fiscal, a expertos de reconocido prestigio profesional o académico en materia de finanzas públicas, vinculados como servidores públicos en las universidades estatales?

No. No es jurídicamente viable que el Ministro de Hacienda y Crédito Público designe dentro del grupo de los cinco expertos del Comité Autónomo de la Regla Fiscal, a expertos de reconocido prestigio profesional o académico en materia de finanzas públicas, vinculados como servidores públicos en las universidades estatales.

2. Si es jurídicamente viable que los servidores públicos de las universidades estatales hagan parte del grupo de los cinco expertos del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) y teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 128 de la Constitución Política, 19 de la Ley 4 de 1992 y parágrafo 1° del artículo 14 de la Ley 1473 de 2011, modificado por el artículo 61 de la Ley 2155 de 2021: ¿Pueden los servidores públicos de las universidades estatales que se designen el CARF percibir honorarios por su participación en dicho Comité?

Por sustracción de materia, no se responde, dado que la respuesta a la pregunta anterior es negativa.

Remítase al Departamento Administrativo de la Función Pública y envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.



MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA
Presidenta de la Sala



ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Consejero de Estado



ANA MARÍA CHARRY GAITÁN
Consejera de Estado
Aclaración de voto



REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ
Secretaria de la Sala

CONSTANCIA: El presente concepto fue firmado electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.