C-084-14

Sentencia C-084/14

CREACION DE INSTITUCION UNIVERSITARIA EN AREAS QUE REQUIERE LA FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Inhibición para decidir de fondo sobre la constitucionalidad del literal d) del artículo 1º de la ley 1654 de 2013

PRINCIPIO PRO ACTIONE-Aplicación

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDADRequisitos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda por incumplimiento de requisitos de certeza pertinencia y suficiencia en los cargos

Referencia: expediente D-9791

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1º, literal d) de la Ley 1654 de 2013, "por la cual se otorgan facultades extraordinarias pro tempore al presidente de la república para modificar la estructura y la planta de personal de la fiscalía general de la nación y expedir su régimen de carrera y situaciones administrativas".

Actor: Andrés de Zubiría Samper

Magistrado Ponente:

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá, D.C., febrero doce (12) de dos mil catorce (2014).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, una vez cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el decreto ley 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Andrés de Zubiría Samper presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1º, literal d) de la ley 1654 de 2013, "por la cual se otorgan facultades extraordinarias pro tempore al presidente de la república para modificar la estructura y la planta de personal de la fiscalía general de la nación y expedir su régimen de carrera y situaciones administrativas".

El Magistrado Sustanciador, mediante auto del seis (6) de agosto de 2013, dispuso: i) admitir la demanda; ii) fijar en lista el asunto y simultáneamente correr traslado al Procurador General de la Nación, para que rindiera el concepto de rigor; iii) comunicar la

iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Presidente de la Cámara de Representantes, al Ministerio del Interior, al de Justicia y del Derecho, al Departamento Nacional de Planeación, a la Fiscalía General de la Nación, al Departamento Administrativo de la Función Pública y al Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación -ICFES-, iv) invitar a las Universidades Nacional de Colombia, de Antioquia, del Atlántico, del Valle, del Cauca, Externado de Colombia, Libre, Pontificia Universidad Javeriana, del Rosario, de los Andes, Sergio Arboleda, del Norte, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia y a la Asociación Colombiana de Universidades -ASCUN-.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe la ley, subrayando el aparte demandado:

LEY 1654 DE 2013[1]

(julio 15)

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se otorgan facultades extraordinarias pro tempore al Presidente de la República para modificar la estructura y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y expedir su Régimen de Carrera y situaciones administrativas.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. FACULTADES EXTRAORDINARIAS. De conformidad con lo establecido en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley para expedir normas con fuerza material de ley, dirigidas a:

a) Modificar y definir la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación y sus servidores;

b) Modificar la Planta de Personal de la Fiscalía General de la Nación, creando, suprimiendo o modificando los empleos a que haya lugar. De igual manera, podrá modificarse la nomenclatura, denominación y clasificación de los empleos de la entidad, así como los requisitos y definición de niveles operacionales;

c) Expedir el régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas y el de las situaciones administrativas de sus servidores;

d) Crear una institución universitaria como establecimiento público de orden nacional, cuyo objeto consistirá en prestar el servicio público de educación superior para la formación y el conocimiento científico de la investigación penal y criminalística y de las distintas áreas del saber que requiere la Fiscalía General de la Nación y sus entidades adscritas para cumplir con sus fines constitucionales, así como su modernización y la capacitación continua de sus

agentes que ejercen dichas profesiones, mediante el ejercicio de las funciones de docencia, investigación y extensión universitaria.

Dicha institución universitaria estará adscrita a la Fiscalía General de la Nación, por lo que sus recursos de funcionamiento ordinario e inversión ordinaria, deberán ser incorporados al presupuesto de la Fiscalía.

El acto de creación determinará la denominación del establecimiento público, su estructura orgánica y funcionamiento. Su régimen académico será el previsto en las leyes que regulan la educación superior.

La Institución Universitaria podrá contar con otras sedes en ciudades capitales distintas a Bogotá, D. C.

La creación de la Institución Universitaria será conforme a las señaladas en los artículos 16 literal b) y 18 de la Ley 30 de 1992.

PARÁGRAFO. Al ejercer las facultades extraordinarias conferidas por esta ley, el Presidente de la República garantizará la estabilidad laboral de los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación. Los funcionarios que al momento del desarrollo de las facultades conferidas en la presente ley se encuentren laborando en cargos que sean suprimidos o modificados, deberán ser reubicados en cargos de igual, similar o superior categoría al que se encuentren prestando servicios. Igualmente el Presidente de la República deberá buscar que se cumpla el principio de que a trabajo igual desempeñado en condiciones iguales y bajo idénticos requisitos, deben corresponder salarios y prestaciones iguales.

III. LA DEMANDA

En concepto del demandante esta ley desconoce lo dispuesto en el artículo 69 de la Carta Política que consagra el principio de autonomía universitaria, según el cual estos entes académicos cuentan con sus órganos de dirección, se rigen por sus propios estatutos y cuentan con un régimen jurídico especial. Señala que el Congreso reguló la prestación del servicio educativo a nivel superior a través de la ley 30 de 1992, estatuto que ha sido explicado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Después de reseñar algunos textos de la ley mencionada y de la jurisprudencia respectiva, manifiesta el demandante que la ley 1654 de 2013 facultó al Presidente de la República para modificar la estructura y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y dentro de estas atribuciones se señala en el literal d) la de crear una institución universitaria como establecimiento público de orden nacional, cuyo objeto consistirá en prestar el servicio público de educación superior para la formación y el conocimiento científico de la investigación penal y criminalística y de las distintas áreas del saber que requiere la Fiscalía General de la Nación.

El demandante explica que si bien el congreso puede crear universidades públicas a través de la ley, las mismas no pueden estar adscritas a la Fiscalía General de la Nación por ser ello contrario al principio de autonomía universitaria. En su criterio, tal principio supone darse sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear,

organizar y desarrollar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar títulos, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus regímenes para el cumplimiento de su misión social y la función institucional.

El actor se pregunta: qué autonomía tendría una institución universitaria adscrita a la Fiscalía General de la Nación, si esta dependería de los recursos económicos del presupuesto de la misma entidad? Quién expediría los estatutos de la institución universitaria, la propia entidad o la Fiscalía General de la Nación? Quién otorgaría los títulos, la institución universitaria o la Fiscalía General de la Nación? Quién seleccionaría a los profesores, la institución o la Fiscalía General de la Nación? Quién seleccionaría y admitiría a los estudiantes, la institución o la Fiscalía General de la Nación? Quién adoptaría los regímenes para el cumplimiento de su misión social, la institución o la Fiscalía General de la Nación?

A partir de la ley 30 de 1992, considera el demandante que todas las universidades estatales u oficiales se deben organizar como entes autónomos, con régimen especial y vinculadas al Ministerio de Educación Nacional. Deben contar con: 1. Personería jurídica, 2. Autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y pueden elaborar su propio presupuesto.

Según el accionante, la institución que será creada estará adscrita a la Fiscalía General de la Nación y sus recursos de funcionamiento deberán ser incorporados al presupuesto del órgano judicial.

IV. INTERVENCIONES

Instituciones estatales

1. Ministerio de Educación Nacional

La representante del Ministerio considera que la norma demandada es exequible. En su criterio, según el artículo 16 de la ley 30 de 1992, las instituciones que imparten educación superior en Colombia pueden ser: i) instituciones técnicas profesionales, ii) instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, y iii) universidades. Las diferencias entre ellas están en la mencionada ley, particularmente el artículo 57 prevé que las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional, mientras que las instituciones estatales u oficiales de educación superior que no tengan el carácter de universidad deberán organizarse como establecimientos públicos del orden nacional departamental o municipal.

De lo anterior colige la interviniente que es constitucional y legalmente viable crear instituciones universitarias como establecimientos públicos para la enseñanza de la educación superior porque "… valga aclarar que, de lo que trata el literal de la ley 1654 de 2013 es de la creación de una institución universitaria y no de una universidad". (Folio 47 del expediente).

Concluye la intervención manifestando que el régimen especial que la Constitución autoriza

es para las universidades y no para las demás instituciones de educación superior, que al ser establecimientos públicos deberán regirse por las normas que regulan a los establecimientos públicos y en lo que tiene que ver con su régimen académico deberán atenerse a los dispuesto en la ley 30 de 1992.

2. Fiscalía General de la Nación

Para el Fiscal General de la Nación la demanda es inepta al no reunir los requisitos de certeza, pertinencia y suficiencia, necesarios para configurar un cargo por inconstitucionalidad. Sin embargo, pide que en caso de darse trámite a la demanda sea declarada exequible la norma atacada.

En concepto del Fiscal General, los cargos no satisfacen el requisito de certeza, ya que el actor considera que la institución universitaria adscrita a la Fiscalía General de la Nación será "una simple dependencia" de la misma; es decir, se trata de cargos deducidos o imaginados por el accionante, pero no corresponden al contenido real y verificable de lo previsto en la ley 1654 de 2013.

Respecto del quebrantamiento del régimen especial para universidades del Estado, estima el interviniente que tampoco se cumple la condición de pertinencia, por cuanto no se propone una confrontación entre el texto demandado y la Constitución Política; el actor utiliza como parámetro de constitucionalidad lo previsto en la ley 30 de 1992, afirmando que esta normatividad exige que la institución universitaria adscrita a la Fiscalía General de la Nación tenga el carácter de ente universitario autónomo y no de establecimiento público del orden nacional, según lo previsto en el artículo 57 de la mencionada ley.

Continúa el Fiscal General señalando que la demanda no cumple con el supuesto de suficiencia, porque la pretensión de declarar inexequible toda la ley 1654 de 2013 no guarda relación con los argumentos presentados en el escrito. Tales argumentos no despiertan una duda razonable respecto de la constitucionalidad del texto atacado.

En cuanto al fondo del problema planteado, el interviniente considera que la autonomía universitaria es un principio constitucional que procura garantizar autonomía financiera, administrativa y jurídica a los establecimientos de educación superior, pero no es una regla definitiva que imponga a todos los centros de este tipo mantener un absoluta separación respecto de las entidades que hacen parte de la administración pública, ni contar siempre con la naturaleza de entes universitarios autónomos.

Explica que la ley 30 de 1992 reconoce un tratamiento diferenciado a las instituciones técnicas profesionales, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, respecto de la autonomía que debe garantizarse a las universidades, para las primeras la autonomía estará determinada por su campo de acción; las instituciones técnicas profesionales, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, según el actor, estarán adscritas a otras entidades del Estado, como lo reconoce el artículo 137 de la ley 30 de 1992 y el 82 de la ley 181 de 1995.

El Jefe del ente acusador explica que la futura entidad tendrá las siguientes características: a) un grado de autonomía universitaria relativo, distinto al de las universidades, el cual

estará “determinado por su campo de acción”; b) estará adscrita a la Fiscalía General de la Nación, por cuanto la adscripción está permitida en el caso de varias instituciones; c) contará con la naturaleza de establecimiento público del orden nacional, por orden expresa para este tipo de instituciones de educación.

El Fiscal General argumenta que en la actualidad varios centros de educación superior están adscritos a diversas entidades del Estado, con el propósito de formar en saberes específicos a las personas que integrarán las plantas de personal, como también para ofrecer programas abiertos a toda la ciudadanía. En su criterio, el de autonomía universitaria es un principio y el mandato constitucional de proveer a las instituciones de educación superior del Estado con un régimen especial, permite diferentes alternativas que deben ser desarrolladas por el legislador, dando a las universidades el carácter de entes universitarios autónomos o creando instituciones técnicas profesionales, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas como establecimientos públicos.

Explica el Jefe del ente investigador que se planea crear una institución universitaria o escuela tecnológica mediante el decreto que será expedido por el Jefe de Estado, razón por la cual la nueva entidad se ajusta al marco constitucional y legal. Precisa el interviniente que la creación de la institución adscrita a la Fiscalía General no desconoce el principio de autonomía universitaria, por cuanto esta no tiene carácter absoluto sino que es un principio constitucional que procura garantizar autonomía administrativa y financiera a los establecimientos de educación superior.

Estima que esta autonomía se caracteriza por constituir un mandato de optimización y por contar con una dimensión de peso y su realización es una cuestión de grado que debe ser desarrollada por el legislador. Añade que por esta razón el artículo 16 de la ley 30 de 1992 clasifica las entidades de educación superior en instituciones técnicas profesionales, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, y universidades.

Por lo anterior, considera que la legislación contempla un estándar de autonomía diferente para cada una de las instituciones mencionadas, debido a la naturaleza de cada uno de estos tipos de establecimientos educativos.

Respecto de la naturaleza jurídica del ente que será creado, el Fiscal General manifiesta que no existe norma constitucional que determine la forma de creación de las instituciones de educación superior del Estado, el estatuto superior se limita a indicar que deberán tener régimen especial. Sobre esta materia cita el artículo 57 de la ley 30 de 1992, según el cual la existencia de instituciones de educación superior oficiales podrá darse a través de entes universitarios autónomos, así como de establecimientos públicos, en función del tipo de centro educativo que se pretenda crear conforme a la clasificación elaborada por el mismo legislador.

Para el interviniente, el problema planteado se debe a una errónea interpretación por parte del demandante respecto de la entidad que será creada, a la que considera una universidad y no una institución universitaria o escuela tecnológica, según la distinción del artículo 16 y siguientes de la ley 30 de 1992. Concluye que al disponerse la creación de una institución universitaria o escuela tecnológica adscrita a la Fiscalía General de la Nación como establecimiento público del orden nacional, no se desconoce el régimen especial de las

instituciones de educación superior del Estado.

3. Presidencia de la República

El vocero de la Presidencia de la República considera que la demanda adolece de ineptitud sustantiva y, por ende, la Corte debe inhibirse para emitir pronunciamiento de mérito. Explica que los cargos son inciertos porque recaen sobre disposiciones respecto de las cuales no se formula ningún reproche jurídico; asevera que la demanda pide la declaración de inconstitucionalidad de toda la ley, pero los cargos se dirigen exclusivamente al literal d) del artículo 1º.

Los cargos no son ciertos porque las acusaciones contra disposiciones que no tienen que ver con la creación de la institución educativa debieron ser inadmitidas y a estas alturas lo procedente es un fallo inhibitorio. Si la demanda está únicamente dirigida contra el literal d) de la ley 1654 de 2013, los cargos también son inciertos porque el demandante supone que el texto autoriza la creación de una universidad, cuando en realidad autoriza la creación de una institución universitaria, modalidad de organismo sometida a reglas distintas a las de las universidades.

Si la ley distingue entre instituciones universitarias y universidades, la estructura de la demanda queda sin fundamento porque está diseñada a partir de la creencia de que son una misma clase de entidad. Para el interviniente no hay confusión, se trata de instituciones diferentes, al punto que las instituciones universitarias están en la ley y no tienen rango constitucional, contrario a lo que pasa con las universidades.

En suma, para el representante de la Presidencia de la República, la demanda es inepta por falta de certeza en los cargos debido a que el demandante confunde universidad con institución universitaria, razón para que la Corte se inhiba por ineptitud sustantiva de la demanda.

4. Departamento Administrativo de la Función Pública

La interviniente pide a la Corte declarar la exequibilidad del texto demandado, con fundamento en varios argumentos; empieza por recordar que según el artículo 39 de la ley 489 de 1998, los establecimientos públicos pueden ser creados mediante facultades extraordinarias y el literal d) del artículo 1º de la ley 1654 de 2013 facultó al Presidente de la República para crear una institución universitaria como establecimiento público del orden nacional, adscrita a la Fiscalía General de la Nación, para permitir la formación especial y el conocimiento científico de la investigación penal y criminalística que requiere la Fiscalía.

Para la representante del Departamento Administrativo, la creación de la institución universitaria como establecimiento público adscrito a la Fiscalía General de la Nación, preserva los lineamientos existentes sobre la facultad del Congreso para crear o autorizar al Presidente de la República para determinar la estructura de la administración nacional.

Concluye explicando que el ente creado no puede ser considerado como una universidad del Estado, porque se trata de un establecimiento público dedicado a la formación de funcionarios y empleados de la Fiscalía General de la Nación, quienes serán capacitados en

temas de investigación penal y criminalística y materias anexas.

Instituciones Académicas

1. Universidad Libre

Considera este interviniente que la norma demandada debe ser declarada inexequible. Señala que el artículo 16 de la ley 30 de 1992 clasifica las instituciones de educación superior en: a) instituciones técnicas profesionales; b) instituciones universitarias o escuelas tecnológicas; y c) universidades. En su criterio, el Congreso de la República puede crear instituciones universitarias, pero la ley 1654 de 2013 hace ver que no se trata de una universidad, sino de una institución universitaria, con lo cual le serán aplicados los preceptos relacionados con su autonomía, es decir, siguiendo lo dispuesto en el artículo 29 de la ley 30 de 1992.

Para el vocero de la Universidad, no es congruente con la Constitución Política ni con la Ley 30 de 1992, que la nueva entidad esté adscrita a la Fiscalía General de la Nación, por ser contraria al principio general de la autonomía y por la vocación que tienen los diferentes organismos del Estado, la que en caso de la Fiscalía General de la Nación se encuentra en los artículos 250 y 251 de la Carta Política, en los cuales queda claro que su función no es la de educar, ya que esta actividad corresponde a otros entes del Estado.

Concluye el interviniente que en el futuro todas las entidades del Estado podrían, en aplicación del derecho a la igualdad, reclamar la creación de instituciones similares, dedicadas a la capacitación de sus funcionarios, actividad que está a cargo de centros educativos creados especialmente para realizar esta función.

2. Universidad Externado de Colombia

Los representantes de este centro educativo consideran que la norma demandada debe ser declara inexequible. Explican que los establecimientos públicos son entes descentralizados, con autonomía financiera y administrativa, sometidos a control de tutela de las entidades a las cuales se encuentran adscritos o vinculados. Por tanto, la institución así creada estaría sometida al control de tutela de la Fiscalía General de la Nación, lo cual es violatorio de las normas superiores que regulan lo relativo a esta forma de administración.

Agregan que la estructura que se dé a las universidades debe ser respetuosa del contenido de la autonomía universitaria y darle a la entidad que será creada naturaleza de establecimiento público significa someterla a control de tutela y con ello a una limitación de su derecho constitucional, ya que la nueva institución vería limitados sus campos de acción en cuanto a sus atributos: autorregulación filosófica y autonomía administrativa.

3. Asociación Colombiana de Universidades ASCUN

El Director Ejecutivo de esta Asociación interviene para solicitar a la Corte que declare inexequible el precepto demandado. En su criterio, la subordinación del nuevo establecimiento público constituye una limitante a su autonomía, si se tiene en cuenta que el artículo 29 de la ley 30 de 1992 les reconoció la mencionada garantía.

Para Ascun la nueva entidad quedará en una situación de extrema dependencia, con lo cual se atenta contra los principios consagrados en la Constitución Política. Es decir, el nuevo establecimiento no podrá "de manera autónoma" arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.

4. Universidad Católica de Colombia

Los representantes de la Universidad consideran que la disposición impugnada es exequible y que el actor se equivoca en su interpretación, por cuanto el texto demandado no da a entender que el nuevo ente esté adscrito a la Fiscalía General de la Nación, si se tiene en cuenta que allí se dijo que en el acto de su creación se determinará la estructura orgánica y la de funcionamiento.

Precisan que el nuevo ente será una institución universitaria de las reguladas en el literal b) del artículo 16 de la ley 30 de 1992, pudiendo ser creada como establecimiento público del orden nacional, sin que se viole el principio de autonomía previsto en el artículo 69 de la Carta Política.

5. Universidad Javeriana

Los representantes de este centro académico solicitan a la Corte que declare exequible el segmento normativo demandado. En su criterio, la creación de un ente universitario como establecimiento público no atenta contra lo estipulado en el artículo 69 de la Constitución Política. Recuerdan que según la ley 489 de 1998, la creación de organismos y entidades administrativas debe llevarse a cabo por medio de una ley, la cual debe determinar sus objetivos, estructura orgánica y el soporte presupuestal.

Explican que los establecimientos públicos deben estar adscritos o vinculados a un ministerio o departamento administrativo, siendo entidades descentralizadas por servicios. Señalan los intervinientes que adscribir un establecimiento público a la Fiscalía General de la Nación no significa que el nuevo órgano dependerá enteramente de esta, por cuanto la ley 1654 de 2013 no define si la Fiscalía tendría control o no sobre la forma de utilización de los recursos que corresponden a la nueva institución.

En cuanto al régimen especial de las universidades públicas, consideran que el artículo 69 superior busca garantizar la autonomía universitaria, precisando que "la ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado". Para los intervinientes, el demandante se apresura porque no conoce las normas de creación del nuevo ente, por lo tanto no está en posibilidad de conocer sobre sus estatutos, forma de designación del rector ni presupuesto asignado.

6. Academia Colombiana de Jurisprudencia

El vocero de la Academia considera que el precepto atacado es inconstitucional, debido a que con él se crea una institución de educación superior adscrita a la Fiscalía General de la Nación, desconociendo lo dispuesto en el artículo 69 de la Carta Política. En su criterio, la nueva institución no dispondrá de autonomía debido a la subordinación absoluta y directa respecto de la Fiscalía General.

Para el interviniente, la norma demandada establece que deberá crearse (i) una institución universitaria como establecimiento público nacional; (ii) adscrita a la Fiscalía General de la Nación; (iii) cuyos recursos de funcionamiento serán incorporados al presupuesto de esta última. Señala que esta disposición desconoce por completo lo expuesto por la jurisprudencia, según la cual (i) tal entidad no debe crearse como establecimiento público nacional sino como ente universitario autónomo; (ii) no debe estar adscrita a la Fiscalía General de la Nación sino al Ministerio de Educación Nacional; (iii) su presupuesto no debe depender de otra entidad, sino que debe estar dotada de autonomía.

Intervenciones ciudadanas

1. Juan Guillermo Osorio Gutiérrez y otros

Consideran los intervinientes que el aparte demandado debe ser declarado inexequible, por cuanto las facultades conferidas al Presidente de la República desconocen el régimen de autonomía propio de las instituciones universitarias, al permitir la creación de una entidad como establecimiento público adscrito a la Fiscalía General de la Nación.

La autonomía universitaria impide que sea la Fiscalía la que seleccione las autoridades académicas del nuevo ente, los docentes, sus estudiantes y el presupuesto de funcionamiento.

2. Dargi Inés Pérez Pallares y otro

Consideran los intervinientes que el aparte demandado es exequible, por cuanto las universidades no son islas dentro del sistema jurídico sino que cumplen la función social que corresponde a las educación y a la tarea común de promover el desarrollo armónico de la persona.

En su criterio, el legislador puede establecer las condiciones necesarias para la creación y gestión de las universidades, como también dictar las disposiciones con arreglo a las cuales los entes universitarios podrán darse sus directivas y regirse por sus estatutos. De su parte, añaden, al Ejecutivo le corresponde ejercer la inspección y vigilancia para alcanzar los fines indicados en el artículo 67 de la Constitución.

3. Jimena Ariza Nieves y otro

Consideran que la Corte debe declarar inexequibles los apartes demandados, por cuanto la institución de educación superior que será creada no gozará de autonomía, teniendo en cuenta que la Fiscalía administrará su presupuesto; además, los recursos del ente investigador serán dirigidos a un órgano de educación con funciones ajenas a la naturaleza constitucional que corresponde a la Fiscalía General.

4. Danna Narváez Cortes y otro

Para los intervinientes la norma parcialmente demandada es exequible porque la autonomía universitaria no excluye la acción legislativa, es decir, ella no significa que el legislador ha sido despojado de la función que le corresponde. Estiman que la autonomía universitaria es expresión del pluralismo jurídico, pero su naturaleza es limitada por la Constitución, ella

implica la cohabitación de derechos pero no la violación al núcleo esencial de los derechos fundamentales.

Al legislador le corresponde organizar y regular el servicio público de educación superior, por tanto, las instituciones de educación superior gozan de una autonomía relativa en materia académica, administrativa y económica.

Añaden que adscribir una institución universitaria a la Fiscalía General de la Nación no vulnera el principio de autonomía, ya que la adscripción no implica que el órgano adscrito deba permanecer a perpetuidad en el órgano al que se adscribe y que las decisiones de adscribir o de vincular una entidad a otra son el resultado del debido entendimiento del artículo 113 de la Carta, en lo concerniente a las funciones separadas de los órganos del Estado.

5. Edson Johao Walteros Campos

Solicita a la Corte que se inhiba para decidir por cuanto la demanda es inepta, ya que no cumple con los requisitos de certeza y especificidad en los cargos. Señala que el demandante no desarrolla adecuadamente su argumento ni establece las razones por las cuales los literales a, b y c del artículo 1º de la ley 1654 de 2013, violan el artículo 69 superior.

La demanda genera duda acerca de saber si comprende la totalidad de la ley o sólo el literal d) del artículo 1º, por ser el único que trata sobre asuntos relacionados con autonomía universitaria.

El interviniente, luego de pedir a la Corte que se inhiba, explica que si la Corporación opta por decidir de fondo deberá hacerlo declarando inexequible el texto demandado, ya que la universidad adscrita a la Fiscalía pierde su autonomía al depender económicamente del órgano mencionado. Señala que resulta fácil imponer condiciones de tipo estructural o académico, teniendo en cuenta que la única forma para que ella funcione es el otorgamiento de presupuesto por parte de la Fiscalía.

Tal autoridad podría traducirse en que las directivas, los docentes y los alumnos, requieran la aprobación de la entidad principal antes que de la universidad.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Jefe del Ministerio Público solicita a la Corte que declare exequible la norma demandada. Su exposición comprende tres cuestiones: (i) el núcleo constitucionalmente protegido de la autonomía universitaria; (ii) el rol del legislador frente a la mencionada garantía; y (iii) si dicha protección constitucional se predica indistintamente de cualquier institución que preste el servicio de educación superior.

La garantía mínima de la autonomía universitaria está en el artículo 69 superior, según el cual “las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley”. Es decir, no hay supresión de competencias legislativas en la materia, toda vez que la Carta reconoce la facultad del legislador para establecer los límites de la autonomía, y otorga competencias específicas para establecer las condiciones para la

creación de universidades, financiación y administración de servicios educativos en caso de que éstas sean fundadas por particulares, como también prevé la facultad de expedir regulaciones para la profesionalización de la educación.

Sobre el rol de la ley en materia de restricciones, la Vista Fiscal explica que el Congreso de la República otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República para (i) crear una institución universitaria; (ii) dicha institución tendrá el carácter de establecimiento público del orden nacional; (iii) se determina su adscripción a la Fiscalía General de la Nación, lo que implica que sus recursos se deberán incorporar al presupuesto de la Fiscalía General de la Nación; y (iv) la creación de la institución debe hacerse de conformidad con los parámetros establecidos en la ley 30 de 1992.

Para el Jefe del Ministerio Público, la facultad así otorgada no vulnera el núcleo de la autonomía universitaria, por cuanto dicha garantía se encuentra prevista en forma diferenciada dependiendo del objeto y los fines del organismo que preste el servicio de educación. A esta conclusión llega basado en el artículo 16 de la ley 30 de 1992, que distingue entre instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, y universidades propiamente dichas.

Considera que tanto el artículo 69 superior, como el 28 de la ley 30 de 1992, se refieren a las universidades; el primero prevé que se garantiza la autonomía universitaria, por lo cual las universidades ejercerán las competencias allí establecidas; con el segundo, la garantía de autonomía está prevista para las universidades en forma expresa.

Considera el Procurador General que la autonomía regulada en el artículo 69 de la Carta es aplicable a ambas clases de entidades, teniendo en cuenta que la expresión "universidades" comprende diferentes instituciones. Sin embargo, recuerda que la jurisprudencia ha señalado restricciones derivadas de los objetivos y finalidades que corresponden a las distintas instituciones.

Agrega que la diferencia entre una y otra clase de institución también tiene que ver con la relación de conexidad existente entre los fines de cada institución y su tipología, que para el caso de las universidades estatales se encuentra en la Constitución, señalándole un régimen especial en atención a los fines y a su naturaleza pública, mientras que para las otras tipologías está dispuesto un trato general, debido a los fines diferenciados.

Las universidades estatales son entes autónomos con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Especial en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo. El artículo 57 de la ley 30 de 1992, establece que las instituciones estatales u oficiales de educación superior que no tengan el carácter de universidad, deberán organizarse como establecimientos públicos del orden nacional, departamental o municipal.

Para el Jefe del Ministerio Público la norma demandada es exequible, ya que la concesión de facultades extraordinarias para crear la institución, es razonable y proporcionada, por cuanto el fin buscado no está constitucionalmente prohibido, toda vez que el legislador tiene la facultad de limitar el principio de autonomía dentro del marco dispuesto por el artículo 69 superior.

En su concepto, la creación de un establecimiento público con el fin de capacitar a los funcionarios, requiere de un grado de autonomía relativo con el fin de llevar a cabo sus objetivos; sin embargo, el Ministerio Público reconoce que la necesidad de autonomía no conduce a justificar la existencia de un ente sin conexidad con la Fiscalía, debido a que su objeto no es la investigación científica, la cual debe estar fuera de injerencias indebidas de los poderes públicos, sino que su existencia se explica en la necesidad de formar y capacitar a los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

2. Aptitud de la demanda

Varios de los intervinientes han señalado que la demanda no es apta para que la Corte pueda llevar a cabo un análisis de fondo sobre la constitucionalidad del precepto atacado.

2.1. Como lo ha explicado reiteradamente esta Corporación, las demandas de inconstitucionalidad deben cumplir con unos requisitos mínimos a partir de los cuales resulte posible una confrontación entre la norma impugnada y las disposiciones superiores presuntamente violadas; sin el cumplimiento de esta condición el Tribunal no contará con los elementos necesarios para adoptar una decisión de mérito en virtud de la cual decidirá sobre la permanencia en el ordenamiento jurídico del precepto atacado, decisión que tendrá efectos erga omnes y hará tránsito a cosa juzgada.

2.2. El análisis que precede a la admisión de una demanda de inconstitucionalidad ha llevado a la Corte a decantar una línea jurisprudencial en la cual ha ponderado entre el derecho que tienen los ciudadanos a ejercer la acción pública de inconstitucionalidad (C. Po. art. 40-6) y el deber que tiene el Tribunal de resolver atendiendo a razones jurídicas aptas para, según el caso, expulsar una norma del ordenamiento jurídico (C. Po art. 241). Al mismo tiempo, la Corporación ha ponderado entre el principio pro actione y el deber de los ciudadanos de motivar adecuadamente las peticiones formuladas ante las autoridades.

En virtud del principio pro actionela Corte reitera que al resolver sobre la admisión de la demanda no se exige del actor un profundo conocimiento de las instituciones jurídicas, como tampoco una exposición académicamente erudita. Mediante el escrito respectivo el ciudadano pone en movimiento la estructura de la jurisdicción constitucional buscando excluir del sistema una norma, generando así controversias sociales y políticas con consecuencias para toda la comunidad. Por estas razones, al ciudadano no se le exige un conocimiento especializado sobre la materia, pero se le requiere para que exponga en forma razonada y clara los motivos por los cuales considera que un precepto resulta contrario a lo dispuesto por el constituyente.

2.3. Con el propósito de llegar a una conclusión jurídicamente válida y razonada, el Tribunal

hasolicitado[2]de quien ejerce este tipo de acción el cumplimiento del deber de precisar: (i)el objeto demandado, (ii) el concepto de la violación, y (iii) la razón por la cual la Corte es competente[3].

El concepto de violación está referido a la exposición de las razones por las cuales el actor considera que el contenido de una norma de rango constitucional es vulnerado por las disposiciones que son objeto de la demanda. El actor tiene el deber de concretar los cargos que formula contra las disposiciones acusadas, siendo necesario que exponga los elementos del texto constitucional que siendo relevantes resultan vulnerados por las normas impugnadas[4].

2.4. Al presentar el concepto de violación, el actor debe exponer razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. La Corte, refiriéndose al contenido de los argumentos aptos para incoar la acción de inconstitucionalidad ha expresado:

La claridadde la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque 'el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, por regla general, releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental', no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.

Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertassignifica que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente 'y no simplemente sobre una deducida por el actor, o implícita' e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; 'esa técnica de control difiere, entonces, de aquella otra encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden'.

De otra parte, las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través'de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada'. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisible que se deba resolver sobre su inexequibilidad a partir de argumentos'vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales' que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad.

La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del

contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que 'el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico'; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia, calificándola 'de inocua, innecesaria, o reiterativa' a partir de una valoración parcial de sus efectos.

Finalmente, la suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional"[5].

3.Aptitud de la demanda[6]

Varios intervinientes han expuesto argumentos encaminados a demostrar que la demanda adolece de ineptitud sustantiva. Después de evaluar estos razonamientos y de cotejarlos con el texto presentado por el ciudadano Andrés de Zubiría Samper, la Sala encuentra que la demanda adolece de falta de certeza, pertinencia y suficiencia, por lo cual se inhibirá para proferir una decisión de fondo.

3.1.- El artículo 2° del Decreto 2067 de 1991[7] señala los requisitos que debe cumplir la demanda en los procesos de inconstitucionalidad. Según él, quien ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una norma determinada debe referir con precisión el objeto demandado, el concepto de la violación y la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto.

Por tratarse de una acción judicial, es natural que previamente las competencias hayan sido asignadas por el ordenamiento jurídico, como también es lógico que las reglas de procedimiento provean sobre autoridad competente, legitimación por activa, lapso para admisión de la demanda, traslado, notificaciones, términos de caducidad, intervinientes, incidentes, pruebas y práctica de las mismas, debate y decisión.

3.2. Para que pueda predicarse la existencia de la demanda y de por lo menos un cargo por

inconstitucionalidad, es indispensable que los argumentos permitan a la Corte Constitucional llevar a cabo una confrontación entre la norma acusada y la disposición constitucional supuestamente vulnerada, a partir de las razones expuestas por el actor.

Estos condicionamientos son desarrollo del concepto "Estado democrático de derecho", entendido como sinónimo de distribución del poder en ramas, creación de órganos con asignación de competencias y regulación de los derechos ciudadanos en el campo de sus atribuciones para participar en la vida cívica, política y comunitaria del país (C. Po. arts. 40-6 y 95-5).

Si bien es cierto que se trata de una acción pública ejercida por ciudadanos que no están en el deber de reunir calidades de expertos en derecho, también lo es que su ejercicio implica una carga mínima de cuidado en la redacción y argumentación para permitir a la Corte Constitucional discernir sobre las razones que el demandante pretende esgrimir y a partir de la cuales se producirá una decisión judicial que hará tránsito a cosa juzgada y tendrá efectos erga omnes.

3.3. La Corte ha señalado en reiteradas oportunidades que no cualquier tipo de argumentación sirve de sustento al análisis que debe realizar el juez de constitucionalidad, sino que los razonamientos del actor deben aportar unos parámetros mínimos que permitan a la Corporación hacer un pronunciamiento de fondo respecto del asunto planteado.

La ausencia de argumentos adecuados para la formulación de al menos un cargo de inconstitucionalidad impide que esta Corporación pueda confrontar la disposición acusada con la Carta Política, por cuanto el Tribunal se vería abocado a resolver sobre hechos e hipótesis carentes de veracidad, incomprensibles, basados en el criterio personal del demandante o carentes del soporte probatorio pertinente para adoptar una decisión.

3.4.En el presente caso, considera la Sala que las razones expuestas en la demanda no son ciertas[8], debido a que el actor alega la presunta violación del principio de autonomía universitaria a partir de un contenido normativo deducido por él, pero que no corresponde al texto real y verificable de la norma tachada de inconstitucional.

El demandante encuentra una contradicción entre la adscripción a la Fiscalía General de la Nación de la institución que será creada, y el principio de autonomía universitaria dispuesto en el artículo 69 superior, sin precisar las razones de su petición, ya que limita la exposición a censurar elementos que no están presentes en la disposición que impugna, imaginando como serían las relaciones entre la Fiscalía General y el nuevo ente, sin que las mismas se encuentren reguladas de la manera en que él lo narra.

Deduce el actor que los órganos de dirección, los docentes, los alumnos, los programas académicos y los recursos económicos de la nueva institución, estarán subordinados al querer de la Fiscalía General, cuando el texto demandado no regula estas materias; por el contrario, prevé que la creación del establecimiento estará supeditada a lo dispuesto en los artículos 16, literal b) y 18 de la ley 30 de 1992.

3.5. Las razones expuestas por el actor no son pertinentes[9], ya que están basadas en consideraciones de orden legal y no de estirpe constitucional.

Para el accionante, todas las universidades deben ser creadas como entes autónomos, con las prerrogativas derivadas de no estar sometidos a ningún órgano de la administración pública. Sin embargo, encuentra la Sala que del texto del artículo 69 de la Carta Política, no se desprende inexorablemente que todas las entidades de educación superior del Estado deban ser creadas bajo la forma de universidades, sino que la ley 30 de 1992, como lo hace explícito el demandante, permite al legislador crear otras formas de establecimiento público de educación superior.

El artículo 69 de la Constitución Política, a diferencia de lo señalado por el actor, no restringe la creación de instituciones universitarias al modelo de entes autónomos. Por tanto, las razones no están basadas en el texto de la Carta, resultando impertinentes según lo ha precisado la jurisprudencia.

3.6. La demanda tampoco atiende al requisito de suficiencia[10], en la medida que no aporta los elementos para determinar si lo demandado es únicamente el literal d) del artículo 1º de la ley 1654 de 2013 o la totalidad de la mencionada ley. La solicitud formulada por el actor no guarda relación con los argumentos que expone debido a que impugna todo el estatuto, el cual aplica a las facultades extraordinarias para cambiar la estructura de la Fiscalía General de la Nación, el régimen de carrera especial de sus servidores y a otras materias respecto de las cuales el actor no se pronuncia.

4. En suma, la demanda instaurada contra literal d) del artículo 1º de la ley 1654 de 2013, no cumple con los requisitos de certeza, pertinencia y suficiencia, por lo cual la Sala se declarará inhibida para pronunciarse de fondo.

VII. DECISIÓN

Por lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declararse INHIBIDA para decidir sobre la constitucionalidad del literal d) del artículo 1º de la ley 1654 de 2013.

Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Ausente con excusa

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MEDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

Con aclaración de voto

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1]Diario Oficial No. 48.852 de 15 de julio de 2013.

[2] Sentencia C-1052 de 2001.

[3] Cfr. sentencia C-491 de 1997.

[4] Cfr. sentencia C-142 de 2001.

[5] Sentencia C-1052 de 2001.

[6] La parte dogmática de esta providencia es reiteración de los argumentos esbozados en las sentencias C-053 y C-108 de 2013.

[7]ARTICULO 2o. Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán:

1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mimas;

2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas;

3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados;

4. Cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y

5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

[8] Cfr. Fundamento 2.4. de esta providencia.

[9] Cfr. Fundamento 2.4. de esta providencia.

[10] Cfr. Fundamento 2.4. de esta providencia.