

#### DETERMINACION DE LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION NACIONAL-Alcance

La jurisprudencia constitucional ha señalado que determinar aquella estructura “es no sólo crear los grandes elementos que la integran, sino, además, determinar su disposición dentro del órgano del que son parte, regular sus mecanismos de relación para el cumplimiento de su tarea y señalar de modo general sus funciones. En esta forma el legislador tiene como atribución crear la parte estática y permanente de la administración y el ejecutivo la de hacerla dinámica mediante el ejercicio de atribuciones administrativas”.

#### ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION NACIONAL-Afectación por el legislador

#### DETERMINACION DE LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION NACIONAL-Agotamiento de la función

La Corte ha expresado que la función de determinar la estructura de la administración nacional, no se agota con la creación, supresión o fusión de los organismos que la integran, “sino que comprende proyecciones mucho más comprensivas que tienen que ver con el señalamiento de la estructura orgánica de cada uno de ellos, la precisión de sus objetivos, sus funciones generales y la vinculación con otros organismos para fines del control”, así como también “regular los asuntos relacionados con el régimen jurídico de los trabajadores, con la contratación y con las materias de índole presupuestal y tributario, entre otras”. Igualmente, en desarrollo de esta misma función el Congreso también se encuentra habilitado para fijar las características de los órganos creados, esto es, para establecer “la independencia administrativa, técnica y patrimonial de ciertas agencias estatales, con o sin personería jurídica, para modificar sus características y aun para suprimirlas”.

#### DETERMINACION DE LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION NACIONAL-Iniciativa del Gobierno

Para la Corte la exigencia de iniciativa del Gobierno en relación con la estructura de la administración nacional es reflejo del principio de la colaboración armónica entre los distintos órganos del poder al tiempo que es consecuente con la función que cumple el Gobierno Nacional en el manejo de la administración pública, así como en el diseño y ejecución de las

políticas referentes a la organización y el tamaño de la estructura del Estado. En sentido puede afirmarse que la iniciativa exclusiva del Ejecutivo en las leyes sobre estructura de la administración nacional, le permite a este proponer las medidas que en esta materia juzgue conducentes en orden a asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos y el desempeño diligente y eficiente de la función pública por parte de los organismos o entidades administrativas.

DETERMINACION DE LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION NACIONAL-Vicio de inconstitucionalidad por no contar con la iniciativa del Gobierno

Es claro que las leyes a que se refiere el numeral 7° del artículo 150 de la Constitución que sean aprobadas por el Congreso de la República sin haber contado con la iniciativa del Gobierno se encuentran viciadas de inconstitucionalidad y pueden, en consecuencia, ser retiradas del ordenamiento jurídico por la Corte Constitucional bien mediante la acción de inexequibilidad ejercida dentro del año siguiente a la publicación del acto -ya que se trata de un vicio de forma-, o bien cuando como en el presente caso al ejercer el control previo de constitucionalidad por virtud de las objeciones presidenciales se llegue a determinar el incumplimiento de la exigencia contenida en el artículo 154 Superior.

DETERMINACION DE LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION NACIONAL-Alcance de la iniciativa legislativa del Gobierno

La jurisprudencia ha considerado que la iniciativa legislativa en cabeza del Gobierno Nacional no consiste únicamente en la presentación inicial de propuestas ante el Congreso de la República en los asuntos enunciados en el artículo 154 de la Carta, sino que también comprende la expresión del consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo.

PROYECTO DE LEY DE INICIATIVA GUBERNAMENTAL-Presentación por intermedio de ministros

Para esta Corporación ni la Constitución ni la ley exigen que el Presidente, como suprema autoridad administrativa y jefe del gobierno, presente directamente al Congreso ni suscriba los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, pues como lo disponen en forma expresa

los artículos 200 y 208 de la Carta Política, el Gobierno, encabezado por el Presidente de la República, en relación con el Congreso, concurre a la formación de las leyes presentando proyectos “por intermedio de los ministros”, quienes además son sus voceros.

PROYECTO DE LEY DE INICIATIVA GUBERNAMENTAL-Aval o coadyuvancia de los que se están tramitando

Si los ministros desarrollan, como una responsabilidad propia, la función de gobierno consistente en concurrir a la formación de las leyes mediante la presentación ante el Congreso de proyectos de ley, también pueden coadyuvar o avalar los que se estén tramitando en el Congreso de la República, que versen sobre asuntos que exigen la iniciativa exclusiva del Ejecutivo según lo dispuesto en el artículo 154 Superior. Pero debe tenerse en cuenta que el aval que da el Gobierno a los proyectos que cursan el Congreso no puede provenir de cualquier ministro por el sólo hecho de serlo, sino solo de aquél cuya dependencia tenga alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley. Además es necesario que la coadyuvancia se manifieste oportunamente, es decir, antes de su aprobación en las plenarias, y que sea presentada por el ministro o por quien haga sus veces ante la célula legislativa donde se esté tramitando el proyecto de ley.

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA-Naturaleza jurídica actual

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL-Concepto

OBJECION PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY QUE TRANSFORMA NATURALEZA JURIDICA DE UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA-Finalidad del proyecto de ley que transforma naturaleza jurídica

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION NACIONAL-Afectación por creación de ente universitario

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA-Pretensión de otorgamiento de autonomía por proyecto de ley

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Implicaciones

La autonomía universitaria implica el reconocimiento de un significativo espacio de libertad jurídica y de gestión que, desde una perspectiva netamente académica, les permite a tales instituciones asegurar para la sociedad y para los individuos que la integran un espacio libre e independiente en las áreas del conocimiento, la investigación científica, la tecnología y la creatividad; espacio que estaría delimitado tan sólo por el respeto a los principios de equidad, justicia y pluralismo.

#### AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Concreción del derecho de acción

La Corte ha expresado que el derecho de acción de las universidades se concreta en la posibilidad de: (i) darse y modificar sus estatutos; (ii) establecer los mecanismos que faciliten la elección, designación y períodos de sus directivos y administradores (iii) desarrollar sus planes de estudio y sus programas académicos, formativos, docentes, científicos y culturales; (iii) seleccionar a sus profesores y admitir a sus alumnos; (iv) asumir la elaboración y aprobación de sus presupuestos y (v) administrar sus propios bienes y recursos.

Autonomía que no es de carácter absoluto, como igualmente lo ha precisado la Corte, pues compete al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; y a la ley establecer las condiciones requeridas para la creación y gestión de los centros educativos, y dictar las disposiciones generales con arreglo a las cuales las universidades pueden darse sus directivas y regirse por sus estatutos. Además, el artículo 69 Superior defiere a la ley el establecimiento de un “régimen especial” para las universidades del Estado, “lo que significa que estas instituciones se regularán por normas especiales que pueden ser iguales o distintas a las aplicables a otras entidades de educación superior, públicas y privadas, o a las demás entidades estatales, siempre y cuando con ellas no se vulnere su autonomía”.

#### AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Límites a la libertad de acción

UNIVERSIDAD DEL ESTADO COMO ENTE UNIVERSITARIO AUTONOMO-No conforma ninguna de las ramas del poder ni forma parte de la administración

Como lo ha precisado la jurisprudencia de esta Corporación las universidades estatales por su carácter de entes autónomos no conforman ninguna de las ramas del poder ni pueden

formar parte de la administración nacional.

UNIVERSIDAD DEL ESTADO-No forma parte de la administración como órgano dependiente y bajo el control de tutela del Ejecutivo

UNIVERSIDAD DEL ESTADO-Colaboración armónica para lograr los fines del Estado social de Derecho/UNIVERSIDAD DEL ESTADO-Régimen particular y especial de organización

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION NACIONAL-Iniciativa o aval del Gobierno para modificación atendiendo creación de nuevo ente universitario autónomo

Habiéndose establecido que la creación del nuevo ente universitario autónomo conlleva una modificación a la estructura de la administración nacional, es innegable que para su trámite y aprobación en el Congreso de la República el proyecto de ley bajo análisis debía contar con la iniciativa o el aval del Gobierno Nacional.

PROYECTO DE LEY QUE TRANSFORMA NATURALEZA JURIDICA DE UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA-Aval del Ministro de Defensa

Referencia: expediente O.P. 066

Objeciones Presidenciales a los artículos 1 y 2 del proyecto de Ley No. 78 de 2001 - Senado de la República, 161 de 2001 -Cámara de Representantes-, “Por la cual se transforma la naturaleza jurídica de la Universidad Militar Nueva Granada”.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá, D.C, dieciocho (18) febrero de dos mil tres (2003).

El Presidente del H. Senado de la República Dr. Luis Alfredo Ramos Botero, remitió a esta Corporación con el oficio de fecha 16 de enero de 2003, recibido el 24 de enero del mismo año, el proyecto de ley de la referencia, cuyo texto fue objetado por el Presidente de la República por motivos de inconstitucionalidad.

El Congreso declaró infundadas las objeciones presidenciales e insistió en la aprobación del proyecto, de suerte que le corresponde a la Corte decidir sobre su exequibilidad, según los términos del artículo 167 de la Carta Política y 32 del Decreto 2067 de 1961.

## I. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY OBJETADO

A continuación se reproduce el texto de las disposiciones objetadas por el Gobierno:

“por la cual se transforma la naturaleza jurídica de la Universidad Militar Nueva Granada.

### CAPITULO I

Artículo 1°. Naturaleza. La Universidad Militar Nueva Granada es un ente Universitario Autónomo del orden nacional, con régimen orgánico especial, cuyo objeto principal es la educación superior y la investigación, dirigidas a elevar la preparación académica de los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, en actividad o en retiro; los empleados civiles del sector defensa, los familiares de todos los anteriores, y los particulares que se vinculen a la universidad. Vinculado al Ministerio de Educación Nacional, en lo que a las políticas y a la planeación del sector educativo se refiere.

Artículo 2°. Autonomía. En razón de su misión y de su régimen especial la Universidad Militar Nueva Granada, es una persona jurídica con autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente, con capacidad para gobernarse, designar sus propias autoridades, elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le correspondan y dictar sus normas y reglamentos conforme a la presente ley.

Artículo 3°. Fines:

a) Ofrecer formación superior y profundizar en la formación integral de los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, en actividad o retiro, a los empleados civiles del sector Defensa, a los familiares de los anteriores y a los particulares que se vinculen a la universidad, capacitándolos para cumplir las funciones profesionales, investigativas y de servicio social que requiere el país;

b) Colaborar con los institutos de formación y capacitación de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, en el desarrollo de los programas que ellos adopten para la capacitación de

su personal;

c) Prestar apoyo y asesoría en los órdenes científico y de educación al sector Defensa y a las entidades e instituciones que lo soliciten;

d) Trabajar por la creación, el desarrollo y la transmisión del conocimiento en todas sus formas y expresiones, y promover su utilización en todos los campos para solucionar las necesidades del país y del sector defensa;

e) Fortalecer en su población académica y estudiantil, la formación y compromiso en los principios y fines constitucionales, con miras a garantizar profesionales que desarrollen y contribuyan a la sostenibilidad democrática del Estado;

g) Promover la unidad nacional, la descentralización, la integración regional y la cooperación interinstitucional, con miras a que las diversas zonas del país, dispongan de los recursos humanos y de las tecnologías apropiadas que les permitan atender adecuadamente sus necesidades;

h) Propiciar y participar en el estudio y solución de asuntos de interés para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, independientemente, o en asocio con entidades que persigan fines similares;

i) Ampliar las oportunidades de acceso a la educación superior y a la educación no formal;

j) Fomentar la cooperación con entidades de similar fin, tanto nacionales como internacionales.

Artículo 4°. Inspección y vigilancia. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 211 de la Constitución Política de Colombia, el Presidente de la República podrá delegar en el Ministro de Educación Nacional, las funciones de Inspección y Vigilancia en lo que compete a la Universidad Militar Nueva Granada.

## CAPITULO II

### Patrimonio y rentas

Artículo 5°. Ingresos y patrimonio. Los ingresos, rentas y patrimonio de la Universidad Militar

Nueva Granada estarán constituidos por:

- a) Las partidas que con destino a ella se incluyan en el Presupuesto General de la Nación;
- b) Los bienes muebles e inmuebles, los derechos materiales e inmateriales que le pertenecen o que adquiriera a cualquier título;
- c) Las rentas que reciba por concepto de matrículas, inscripciones y demás derechos;
- d) Los bienes que como persona jurídica adquiriera a cualquier título.

Artículo 6°. Autonomía financiera y presupuestal. Para los fines definidos en la presente ley, la Universidad Militar Nueva Granada, tiene autonomía para usar, gozar y disponer de los bienes y rentas que conforman su patrimonio, para programar, aprobar y ejecutar su propio presupuesto en los términos que defina la Ley orgánica de presupuesto y la correspondiente ley anual teniendo en cuenta su naturaleza y régimen jurídico especial.

Los bienes de la Universidad Militar Nueva Granada son imprescriptibles e inembargables.

Para la administración y manejo de los recursos generados por actividades académicas, de investigación, de asesoría o de extensión, la Universidad podrá crear fondos de manejo especial con el fin de garantizar el fortalecimiento de las funciones propias de la institución. Su manejo y administración serán conforme a la ley y los estatutos generales de la Universidad.

### CAPITULO III

#### Organización y autoridades

Artículo 7°. Gobierno de la universidad. La dirección de la Universidad Militar Nueva Granada corresponde al Consejo Superior Universitario, al Consejo Académico y al Rector.

Artículo 8°. Del Consejo Superior Universitario. En razón de su régimen especial el Consejo Superior de la Universidad Militar Nueva Granada es el máximo organismo de dirección de la Universidad y está integrado por:

- a) El Ministro de Defensa o su delegado, quien lo presidirá;

- b) El Ministro de Educación Nacional o su delegado;
- c) El Comandante de las Fuerzas Militares o el Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Militares;
- d) El Director de la Escuela Superior de Guerra;
- e) El Director de la Escuela Militar de Cadetes José María Córdova
- f) Un delegado designado por el Presidente de la República que haya tenido vínculos con el sector universitario o de Defensa;
- g) Un representante de las directivas académicas;
- h) Un representante de los docentes;
- i) Un representante de los estudiantes;
- j) Un Representante de los egresados;
- k) Un ex rector de la Universidad Militar.

Parágrafo 1°. El Rector de la Universidad Militar asistirá a las reuniones del Consejo Superior con voz pero sin voto y el Vicerrector General de la Universidad actuará como Secretario del Consejo.

Parágrafo 2°. El Consejo Superior Universitario reglamentará entre otros asuntos, las calidades, elección, periodo de permanencia, derechos, obligaciones, inhabilidades e incompatibilidades de los miembros contemplados en los literales g),h), i), j) y k).

Parágrafo 3°. En ausencia del Ministro de Defensa y del Viceministro de Defensa, los miembros del Consejo Superior Universitario presentes y que constituyen quórum, podrán designar un Presidente ad-hoc para dirigir la respectiva reunión.

- a) Definir las políticas académicas y administrativas y la planeación institucional;
- b) Definir la organización académica, administrativa y financiera de la Institución;

- c) Velar porque la marcha de la institución esté acorde con las disposiciones legales, el estatuto general y las políticas institucionales;
- d) Expedir o modificar los estatutos y reglamentos de la institución;
- e) Designar y remover al Rector en la forma que prevean los estatutos;
- f) Aprobar el presupuesto de la institución.
- g) Darse su propio reglamento;
- h) Las demás que le señalen la Ley y los estatutos de la Universidad.

Artículo 10. El Consejo Superior de la Universidad Militar Nueva Granada en un término no mayor de cinco (5) meses contados a partir de la fecha de expedición de la presente ley, adoptará el estatuto general de la Universidad de acuerdo con las normas vigentes de Educación superior en el que señalará la estructura orgánica de la Universidad que comprende entre otras la existencia del Consejo Superior Universitario y el Consejo Académico, acordes con su naturaleza y campos de acción.

#### CAPITULO IV

##### Del Personal Docente y Administrativo

Artículo 11. Del Personal Docente. Para el desarrollo de sus programas investigativos, de docentes y de extensión, el personal docente de la Universidad Militar Nueva Granada estará conformado por:

- a) Profesores de carrera, en las categorías de auxiliar, asistente, asociado y titular; los cuales podrán ser de dedicación exclusiva, tiempo completo, medio tiempo y de cátedra;
- b) Profesores Especiales, ocasionales, visitantes, honorarios y ad honorem.

Parágrafo 1°. Los profesores especiales, ocasionales y visitantes no pertenecen a la carrera docente, ni son servidores públicos, y se vinculan a la Universidad para períodos determinados mediante orden de prestación de servicios, pero para los efectos organizacionales se consideran personal académico.

Artículo 12. De la Carrera Docente. Para ingresar a la carrera docente Universitario es indispensable haber sido seleccionado mediante concurso y haber obtenido evaluación favorable del desempeño según lo determine el estatuto docente.

Artículo 13. Del Estatuto Docente. El estatuto docente de la Universidad Militar Nueva Granada, expedido por el Consejo Superior Universitario, determinará entre otras:

- a) Régimen de vinculación, promoción, categorías, retiro, y demás situaciones administrativas;
- b) Derechos, obligaciones, inhabilidades, incompatibilidades, distinciones y estímulos;
- c) Establecimiento de un sistema de evaluación del desempeño del docente universitario;
- d) Régimen disciplinario.

Artículo. 14. Del régimen prestacional y salarial del personal docente. Los profesores universitarios de carrera son empleados públicos amparados por el régimen especial consagrado en el artículo 77 de la Ley 30 de 1992 y las normas que lo adicionan, modifiquen o sustituyan.

Artículo 15. Del Personal Administrativo. El personal administrativo vinculado a la Universidad Militar Nueva Granada, será: De libre nombramiento y remoción, de Carrera Administrativa o Trabajadores Oficiales.

Son empleados de libre nombramiento y remoción, quienes desempeñen cargos de dirección, confianza, supervisión, vigilancia y manejo. Son trabajadores oficiales quienes desempeñan actividades de la construcción y sostenimiento de obras y las actividades previstas en los estatutos como susceptibles de tal vinculación.

Artículo 16. Del Régimen del Personal Administrativo. El régimen del personal administrativo de la Universidad Militar que expida el Consejo Superior deberá contener como mínimo y de acuerdo con las normas vigentes sobre la materia, los derechos, obligaciones, inhabilidades e incompatibilidades, situaciones administrativas y régimen disciplinario y estará basado en criterios de selección e ingreso, y promoción por concurso y evaluación sistemática y periódica.

## CAPITULO V

### De los Estudiantes

Artículo 17. Carácter de Estudiante. La calidad de estudiante se reconocerá a quienes hayan sido admitidos a programas de pregrado, de postgrado, extensión y educación continuada que cumplan los requisitos definidos por la universidad y se encuentren debidamente matriculados. Esta calidad únicamente se perderá o se suspenderá en los casos que específicamente determine los reglamentos.

El Consejo Superior Universitario, adoptará el estatuto estudiantil que regulará al menos los siguientes aspectos: requisitos de inscripción, admisión y matrícula, derechos y deberes, distinciones e incentivos, régimen disciplinario y demás aspectos académicos de conformidad con las normas vigentes.

## CAPITULO VI

### Otras disposiciones

Artículo 18. Programas de extensión. La extensión comprende los programas de educación permanente, cursos, seminarios y demás programas destinados a la difusión de los conocimientos, al intercambio de experiencias, así como las actividades de servicio tendientes a procurar el bienestar general de la comunidad y la satisfacción de las necesidades de la sociedad.

Artículo 19. Régimen Contractual. La Universidad Militar Nueva Granada está facultada para celebrar toda clase de contratos de acuerdo a su naturaleza y objetivos. Los contratos que para el cumplimiento de sus funciones celebre la Universidad Militar Nueva Granada se regirán por las normas de derecho privado y sus efectos estarán sujetos a las normas civiles y comerciales, según la naturaleza de los contratos, salvo los contratos de empréstito los cuales se someterán a las reglas previstas para ellos en el estatuto de contratación para la administración pública y las disposiciones que lo modifiquen, complementen o sustituya n. Lo anterior sin perjuicio de que la Universidad pueda aplicar las normas generales de contratación administrativa.

Parágrafo. La Universidad podrá participar en la constitución de personas o entidades de tipo

asociativo o fundacional, con otras personas públicas o privadas, naturales o jurídicas, con el objeto de contribuir al mejor cumplimiento de sus fines en los campos de la docencia, la investigación y la extensión de conformidad con las normas legales.

Artículo 20. Sistemas de control y evaluación. Se establecerán sistemas de control interno de la gestión y evaluación de resultados. El Consejo Superior Universitario reglamentará lo pertinente.

Artículo 21. Carácter de los miembros de los cuerpos colegiados. Los miembros de los cuerpos colegiados que por la presente ley se establecen y de los que se establezcan por estatutos, así se llamen representantes o delegados, están obligados a actuar en beneficio de toda la universidad y en función exclusiva del bienestar y progreso de la misma en consonancia con lo dispuesto en los artículos 123 y 209 de la Constitución Nacional.

Artículo 22. Aplicación de normas. Se aplicarán a la Universidad Militar Nueva Granada todas las normas de la Ley 30 de 1992 o las que la modifiquen o sustituyan.

Artículo 23. Transición. Con el fin de facilitar la aplicación de las disposiciones de la presente ley, se establecen las siguientes normas de transición:

a) Mientras se adoptan los estatutos general, de personal académico, estudiantil y de personal administrativo, continuarán aplicándose los estatutos y demás disposiciones que sobre las mismas materias se encuentren vigentes. Mientras se integran los organismos y se designan las autoridades que constituyen el gobierno de la universidad conforme a la presente ley, continuarán ejerciendo sus funciones los actuales organismos y autoridades con la composición y el origen que prevén las normas vigentes, con anterioridad a la presente ley y asumirán las atribuciones que le confiere esta ley;

b) El Consejo Superior Universitario, con la conformación prevista hasta la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentará el procedimiento de designación de los miembros de ese organismo de conformidad con los criterios establecidos en la presente ley.

Artículo 24. A partir de la vigencia de la presente ley, el régimen de prestaciones sociales y asistenciales aplicable al personal administrativo de la Universidad Militar Nueva Granada será: el siguiente:

b) Para quienes se encuentren vinculados a la Universidad Militar Nueva Granada a la entrada en vigencia de la presente ley, se les respetará el régimen prestacional bajo el cual estaban sometidos.

Artículo 25. La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias

## II. TRÁMITE LEGISLATIVO DEL PROYECTO OBJETADO

El proyecto de ley objetado por el Gobierno cumplió el siguiente trámite en el Congreso de la República:

El 16 de agosto de 2001, fue presentado ante el Senado de la República por los Congresistas Luis Elmer Arenas Parra y Tito Edmundo Rueda Guarín.

La iniciativa fue debatida y aprobada en primer debate por la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República el 18 de octubre de 2001 y por la plenaria de esa Corporación el 13 de noviembre del mismo año.

Por su parte, la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, debatió y aprobó el proyecto el día 15 de mayo de 2002 (folio 279), y en Sesión Plenaria de esta Corporación se aprobó el día 18 de junio del mismo año (folios 323).

Por haberse presentado discrepancias entre los textos aprobados por ambas cámaras legislativas, se nombró una comisión accidental de mediación cuyo informe final fue aprobado por las plenarios de la Cámara de Representantes y del Senado de la República el día 19 de junio de 2002 (folios 325 a 327, respectivamente).

El proyecto de ley fue remitido al Presidente de la República, quien lo recibió el 18 de julio de 2002 (folio 330) y lo devolvió sin la correspondiente sanción el 1° de agosto del mismo año formulando objeciones de inconstitucionalidad.

En el Congreso de la República las células legislativas integraron una Comisión Accidental cuyo informe fue aprobado por la Plenaria del Senado el 13 de noviembre de 2002 (folio 346)

y por la plenaria de la Cámara de Representantes el 12 de diciembre del mismo año (folio 353), insistiendo en que se diera trámite al mismo, razón por la cual el proyecto fue remitido a la Corte Constitucional para que decida sobre su exequibilidad.

### III. LAS OBJECIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

Sostiene que como esta medida afecta la estructura de la administración nacional el proyecto de ley debía contar con la iniciativa o el aval del Gobierno de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 154 de la Constitución, y como al examinar el expediente del proyecto de ley se observa que el Ejecutivo no coadyuvó el proyecto de ley objetado, lo cual le era permitido hasta la aprobación en las plenarias conforme lo dispone el artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por tal razón se presenta infracción a la citada norma superior debiendo la Corte declarar inexecutable el proyecto del ley.

### IV . INSISTENCIA DE LAS CÁMARAS

El Senado de la República insistió en la constitucionalidad del proyecto que se revisa con base en los siguientes argumentos:

Considera que no es cierto que lo que se pretende con el proyecto de ley objetado es crear un organismo de carácter nacional, porque la Universidad Militar Nueva Granada no acaba de nacer, por el contrario, lleva más de veinte años funcionando.

En su opinión lo que busca el legislador con la iniciativa es brindarle a la Universidad Militar la autonomía e independencia que a las universidades estatales garantiza el artículo 69 Superior. Además, tal propuesta pretende darle cumplimiento a lo dispuesto en artículo 137 de la Ley 30 de 1992 según el cual dicha universidad debe estar vinculada al Ministerio de Educación Nacional. Y en cuanto hace al otorgamiento de personería jurídica es claro que este atributo lo necesita la universidad para hacer efectiva su independencia administrativa.

Asegura que el Decreto 1512 de 2000 al que alude el Gobierno en su objeción es susceptible de ser modificado por una ley. Agrega que aún admitiendo que mediante el proyecto de ley se está creando un nuevo ente, la objeción no está llamada a prosperar pues el Gobierno coadyuvó la iniciativa legislativa dentro del término señalado en el artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, lo cual puede corroborarse con el acta de la sesión plenaria de la Cámara de Representantes del 18 de junio de 2002 y los oficios y demás comunicaciones remitidas por los Ministerios de Educación y de Defensa en las cuales se avala la iniciativa.

Enfatiza esta célula legislativa en que el proyecto de ley es el resultado de un trabajo en equipo donde participaron el Consejo Superior de la Universidad Militar junto con el Rector y otros miembros de las directivas universitarias, así como los Ministros de Educación y Defensa quienes intervinieron en la redacción y modificación de los artículos que integran el proyecto definitivo y avalaron la iniciativa en representación del Gobierno Nacional.

La Cámara de Representantes también se opuso a las objeciones presidenciales con base en estas razones:

Manifiesta que el Decreto 1512 de 2000, al que hace referencia el Gobierno en sus objeciones puede ser derogado por una ley de la República, puesto que se trata de un decreto sin fuerza legal expedido con fundamento en los artículos 189-16 de la Constitución y 54 de la Ley 489 de 1998.

Sostiene que el espíritu del proyecto es hacer realidad el mandato contenido en el artículo 69 de la Carta Política que le otorga autonomía a todas las universidades para que no estén sujetas a interferencias del poder público.

Expresa que el proyecto de ley sí crea un nuevo organismo, por cuanto la Universidad Militar Nueva Granada se suprime como Unidad Administrativa Especial sin personería jurídica adscrita al Ministerio de Defensa para darle paso a una nueva persona jurídica a la cual se le otorga una identidad autónoma que le permite adquirir nuevos derechos y obligaciones. Advierte que sin embargo el proyecto no apunta a crear nuevas obligaciones fiscales,

dependencias administrativas o programas académicos, pues la universidad subsiste como ente educativo y su estructura y funcionamiento no pretenden ser alterados.

Señala que pese a esta circunstancia el Gobierno manifestó su voluntad al coadyuvar la iniciativa, por lo que el proyecto se ajusta a lo exigido en el inciso segundo del artículo 154 de la Constitución Política, y por ello no deben prosperar las objeciones planteadas por el Ejecutivo. Al respecto advierte que en el informe de objeciones presentado por el Senado de la República se encuentra una relación de documentos que demuestran que en el trámite legislativo el Gobierno dio su aquiescencia a la iniciativa presentada por los Senadores Luis Elmer Arenas y Tito Rueda Guarín.

#### V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, Edgardo Maya Villazón, mediante concepto número 3137 del 31 de enero del año en curso solicita a la Corte declarar INFUNDADAS las objeciones del Ejecutivo respecto de las expresiones “es un ente autónomo del orden nacional, con régimen orgánico especial” y “es una persona jurídica”, contenidas en los artículos 1 y 2 del proyecto de ley bajo revisión.

Afirma que es evidente que el Congreso es quien a la luz de la Constitución está facultado para modificar la estructura de la administración pero que no obstante dicha facultad legislativa debe respetar la exigencia contenida en el inciso segundo del artículo 154 Superior, consistente en que la enmienda debe contar con la iniciativa del Gobierno.

Sostiene que la Corte Constitucional mediante sentencias C-266 de 1995 y C- 1707 de 2000, ha manifestado que la intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el artículo 154 de la Constitución Política.

Advierte que de conformidad con la información que reposa en el expediente legislativo, se observa la existencia de numerosos oficios y comunicaciones suscritos por los Ministros de Defensa y de Educación y por el Rector de la Universidad Militar Nueva Granada, que demuestran que el Gobierno Nacional, en cabeza de dichos ministerios, intervino en la

iniciativa coadyuvándola e introduciendo modificaciones al texto del proyecto y avalándolo.

Al respecto comenta que el Ministro de Defensa Nacional, Gustavo Bell Lemus, mediante oficio 7570MDN - 848 del 11 de septiembre de 2001, enviado al Senador de la República, Alfonso Lizarazo, pone de presente que “por las consideraciones anteriores y por razones de conveniencia institucional, con toda atención le informo que este despacho avala el citado proyecto”.

De otra parte, señala que el Ministerio de Educación siempre apoyó la iniciativa respecto de la necesidad de dotar con personería jurídica a la Universidad, con la única condición de que el proyecto de ley consagrara la aplicación de la Ley 30 de 1992, requisito que se cumplió según lo dispone el artículo 22 del proyecto analizado.

Por lo anterior, el jefe del Ministerio Público solicita se declare la exequibilidad de las expresiones objetadas por el Gobierno Nacional, contenidas en los artículos 1 y 2 del proyecto de ley 078/01 Senado y 161/01 Cámara.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### 1. Competencia

La Corte es competente para conocer sobre las objeciones de inconstitucionalidad formuladas por el Presidente de la República en el presente caso, según lo preceptuado por los artículos 167 y 241-8 de la Constitución Política.

### 2. Trámite de las objeciones e insistencia del Congreso

De conformidad con lo establecido en el artículo 166 de la Carta Política, el Gobierno contaba con diez días para devolver con objeciones el proyecto de ley, toda vez que esta iniciativa tiene más de veinte artículos.

El Presidente de la República actuó dentro del plazo establecido en la mencionada disposición, toda vez que recibió el proyecto el día 18 de julio de 2002 y lo devolvió al Congreso el 1º de agosto del mismo año para segundo debate en los términos del artículo 167 del Ordenamiento Superior.

Por su parte, el procedimiento del Congreso se ajusta a lo dispuesto por el artículo 167 de la Constitución Política, puesto que para estudiar las objeciones presidenciales se nombró una Comisión Accidental conformada por miembros de ambas células legislativas, las cuales rindieron un informe que fue aprobado por las plenarios del Senado y Cámara.

### 3. Lo que se debate

Según el Ejecutivo el proyecto de ley bajo revisión es inconstitucional, porque la transformación de la naturaleza jurídica de la Universidad Militar Nueva Granada que actualmente funciona como unidad administrativa especial adscrita al Ministerio de Defensa, en ente universitario autónomo del orden nacional con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y organización interna propia, de acuerdo con sus necesidades y determinación, implica una modificación de la estructura de la administración nacional que de acuerdo con el artículo 154 Superior debía contar con la iniciativa o con el aval del Gobierno Nacional, el cual no se dio durante el trámite de la iniciativa en el Congreso de la República.

El Senado insiste en la constitucionalidad de las disposiciones objetadas, por varias razones: primero, porque no se está creando un nuevo ente ni está modificando la estructura de la administración nacional en razón de que la Universidad Militar como institución educativa ya venía de tiempo atrás desarrollando sus funciones; segundo, porque con el reconocimiento de la personería jurídica simplemente se le está otorgando la autonomía de que gozan las universidades en desarrollo de lo establecido en el artículo 69 de la Carta Política; y tercero, porque si bien el proyecto no requería de la iniciativa del Ejecutivo la supuesta irregularidad quedó subsanada con el posterior aval del Gobierno Nacional, por lo que no existe vulneración al artículo 154 Superior.

Por su parte la Cámara de Representantes considera que con la transformación de la naturaleza jurídica de la Universidad Militar se está modificando la estructura de la administración nacional, puesto que se la suprime como unidad administrativa especial adscrita al Ministerio de Defensa para convertirla en ente universitario autónomo conforme a lo dispuesto en el artículo 69 Fundamental. Sostiene que por esta razón el proyecto requería de la iniciativa gubernamental, la cual quedó subsanada con el aval presentado por el

Ejecutivo durante el trámite del proyecto de ley objetado.

El Jefe del Ministerio Público estima que el proyecto no se opone al artículo 154 Constitucional, ya que en el expediente legislativo existe prueba del aval por parte del ejecutivo para proceder al cambio de naturaleza jurídica de la Universidad Militar en ente autónomo universitario. Por lo tanto solicita declarar infundadas las objeciones presidenciales.

Corresponde entonces a la Corte establecer si el cambio en la naturaleza jurídica de la Universidad Militar que se ordena en el proyecto de ley objetado comporta una modificación de la estructura de la administración nacional que para ser aprobada por el Congreso requería de iniciativa gubernamental, y de ser ello cierto, si tal determinación efectivamente cumplió con la referida exigencia constitucional.

Antes de absolver el interrogante que plantean las objeciones presidenciales resulta conveniente hacer algunas consideraciones preliminares en torno a la iniciativa del Ejecutivo en lo referente a las leyes que regulan la estructura de la administración pública.

4. La iniciativa legislativa del gobierno en los proyectos de ley referentes a la estructura de la administración nacional. Significado y alcance de la iniciativa legislativa del gobierno.

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución corresponde al Congreso de la República “determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta”.

De antaño, la jurisprudencia constitucional ha señalado que determinar aquella estructura “es no sólo crear los grandes elementos que la integran, sino, además, determinar su disposición dentro del órgano del que son parte, regular sus mecanismos de relación para el cumplimiento de su tarea y señalar de modo general sus funciones. En esta forma el legislador tiene como atribución crear la parte estática y permanente de la administración y

el ejecutivo la de hacerla dinámica mediante el ejercicio de atribuciones administrativas”. 1

Según lo establece la norma superior que se comenta, el legislador también está habilitado para afectar la estructura de la administración pública mediante actos de creación, supresión y fusión de ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional.

La Corte ha expresado que la función de determinar la estructura de la administración nacional, no se agota con la creación, supresión o fusión de los organismos que la integran, “sino que comprende proyecciones mucho más comprensivas que tienen que ver con el señalamiento de la estructura orgánica de cada uno de ellos, la precisión de sus objetivos, sus funciones generales y la vinculación con otros organismos para fines del control”<sup>2</sup>, así como también “regular los asuntos relacionados con el régimen jurídico de los trabajadores, con la contratación y con las materias de índole presupuestal y tributario, entre otras”.<sup>3</sup>

Igualmente, en desarrollo de esta misma función el Congreso también se encuentra habilitado para fijar las características de los órganos creados, esto es, para establecer “la independencia administrativa, técnica y patrimonial de ciertas agencias estatales, con o sin personería jurídica, para modificar sus características y aun para suprimirlas”. 4

La competencia a que se refiere el numeral 7° del artículo 150 Superior no supone el ejercicio totalmente independiente de la misma por parte del Congreso de la República, pues es necesario contar con la participación gubernamental para expedir o reformar las leyes referentes a la estructura de la administración nacional, en razón de que la iniciativa para su aprobación pertenece en forma exclusiva al Gobierno Nacional de conformidad con lo preceptuado en el artículo 154 Superior.

Para la Corte la exigencia de iniciativa del Gobierno en relación con la estructura de la administración nacional es reflejo del principio de la colaboración armónica entre los distintos órganos del poder (CP inc. segundo del art. 113) al tiempo que es consecuente con la función que cumple el Gobierno Nacional en el manejo de la administración pública, así como en el diseño y ejecución de las políticas referentes a la organización y el tamaño de la estructura del Estado (arts. 115 y 189 de la CP). En sentido puede afirmarse que la iniciativa exclusiva del Ejecutivo en las leyes sobre estructura de la administración nacional, le permite a este proponer las medidas que en esta materia juzgue conducentes en orden a asegurar la

prestación eficiente de los servicios públicos y el desempeño diligente y eficiente de la función pública por parte de los organismos o entidades administrativas.

Es claro que las leyes a que se refiere el numeral 7° del artículo 150 de la Constitución que sean aprobadas por el Congreso de la República sin haber contado con la iniciativa del Gobierno se encuentran viciadas de inconstitucionalidad y pueden, en consecuencia, ser retiradas del ordenamiento jurídico por la Corte Constitucional bien mediante la acción de inexequibilidad ejercida dentro del año siguiente a la publicación del acto -ya que se trata de un vicio de forma-, o bien cuando como en el presente caso al ejercer el control previo de constitucionalidad por virtud de las objeciones presidenciales se llegue a determinar el incumplimiento de la exigencia contenida en el artículo 154 Superior.

La jurisprudencia ha considerado que la iniciativa legislativa en cabeza del Gobierno Nacional no consiste únicamente en la presentación inicial de propuestas ante el Congreso de la República en los asuntos enunciados en el artículo 154 de la Carta, sino que también comprende la expresión del consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo.

Así lo ha expresado esta Corporación:

“...la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley como en principio pareciera indicarlo el artículo 154 Superior. En realidad, teniendo en cuenta el fundamento de su consagración constitucional, cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, dicha atribución debe entenderse como aquella función pública que busca impulsar el proceso de formación de las leyes, no sólo a partir de su iniciación sino también en instancias posteriores del trámite parlamentario. Entonces, podría sostenerse, sin lugar a equívocos, que la intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política. A este respecto, y entendido como un desarrollo del mandato previsto en la norma antes citada, el párrafo

único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, es claro en señalar que: “el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique”, y que ‘La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias’.”<sup>5</sup>

Es de recordar que para esta Corporación<sup>6</sup> ni la Constitución ni la ley exigen que el Presidente, como suprema autoridad administrativa y jefe del gobierno, presente directamente al Congreso ni suscriba los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, pues como lo disponen en forma expresa los artículos 200 y 208 de la Carta Política, el Gobierno, encabezado por el Presidente de la República, en relación con el Congreso, concurre a la formación de las leyes presentando proyectos “por intermedio de los ministros”, quienes además son sus voceros.

Entonces, si los ministros desarrollan, como una responsabilidad propia, la función de gobierno consistente en concurrir a la formación de las leyes mediante la presentación ante el Congreso de proyectos de ley, también pueden coadyuvar o avalar los que se estén tramitando en el Congreso de la República, que versen sobre asuntos que exigen la iniciativa exclusiva del Ejecutivo según lo dispuesto en el artículo 154 Superior<sup>7</sup>. Pero debe tenerse en cuenta que el aval que da el Gobierno a los proyectos que cursan el Congreso no puede provenir de cualquier ministro por el sólo hecho de serlo, sino solo de aquél cuya dependencia tenga alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley. Además es necesario que la coadyuvancia se manifieste oportunamente, es decir, antes de su aprobación en las plenarias, y que sea presentada por el ministro o por quien haga sus veces ante la célula legislativa donde se esté tramitando el proyecto de ley.

## 5. El caso concreto

Para determinar si la medida contenida en el proyecto de ley objetado realmente comporta una modificación a la estructura de la administración pública que requería del consentimiento del Ejecutivo, la Corte considera indispensable establecer previamente la actual naturaleza jurídica de la Universidad Militar Nueva Granada y cual es el lugar que ocupa este ente educativo en el escenario de las instituciones del Estado.

En uso de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 8ª de 1979, el Presidente de la República expidió el Decreto Extraordinario No. 84 de 1980, por el cual creó una Unidad

Administrativa Especial con patrimonio independiente y personería jurídica adscrita al Ministerio de Defensa Nacional, bajo la cual funcionarían agrupados los programas de educación post-secundaria de la Escuela Militar de Cadetes José María Córdova que laboraban entonces en la jornada nocturna y la Escuela Militar de Medicina dependiente para esa época del Hospital Militar.

El Decreto Extraordinario 84 de 1980 fue reglamentado inicialmente por el Decreto 2760 del mismo año, el cual fue derogado por el Decreto Reglamentario 754 de 1982, que denominó a la Unidad Administrativa Especial creada por el Decreto Ley 84 de 1980 “Centro Universitario Militar Nueva Granada” y la definió como una institución universitaria que podría adelantar con arreglo a las disposiciones legales diversos programas académicos. El mismo Decreto 754 señaló el domicilio de dicha institución universitaria, sus fines y objetivos, el régimen de su patrimonio y rentas, la conformación, designación y funciones de sus órganos de gobierno, y la estructura organizacional del instituto.

Posteriormente el Decreto reglamentario 2273 de 1985 modificó el Decreto Reglamentario 754 de 1982 y dispuso que la Unidad Administrativa Especial creada por el Decreto extraordinario 84 de 1980, adscrita al Ministerio de Defensa Nacional, en lo sucesivo se llamaría “Universidad Militar Nueva Granada” y continuaría siendo una institución universitaria que podría adelantar, con arreglo a la ley, programas en la modalidad de formación universitaria en las áreas de ciencias de la salud, ingeniería, economía, derecho y las demás que su Consejo Directivo considerara conveniente asumir<sup>8</sup>.

La Ley 30 de 1992, por medio de la cual se organizó el servicio público de la educación superior, dispuso en su artículo 137 que la Universidad Militar continuaría adscrita a la entidad respectiva, funcionaría de acuerdo con su naturaleza jurídica y su régimen académico lo ajustaría a lo previsto en dicha ley.

Mediante el Decreto 1694 de 1994 el Gobierno Nacional aprobó el acuerdo número 11 del 19 de abril de 1994 que establece el Estatuto General y la Estructura Interna de la Universidad Militar Nueva Granada y determina sus dependencias. En el artículo primero de dicho Decreto se reitera que la Universidad Militar Nueva Granada fue creada como una Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Defensa Nacional, con régimen especial,

entidad del orden nacional con carácter universitario e investigativo con autonomía administrativa y patrimonio independiente.

Finalmente, el Decreto 1932 de 1999, dictado por el Presidente de la Republica en ejercicio de las facultades conferidas por el numeral 16 del artículo 189 Superior y con sujeción a los principios y reglas del artículo 54 de la Ley 489 de 1998, modificó la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y reiteró en su artículo 5° que la Universidad Militar Nueva Granada está adscrita a dicho ministerio como Unidad Administrativa Especial sin personería Jurídica.

El anterior recorrido normativo permite concluir que actualmente la Universidad Militar Nueva Granada forma parte de la estructura de la administración pública pues ostenta el carácter de Unidad Administrativa Especial sin personería jurídica adscrita al Ministerio de Defensa Nacional, que funciona de acuerdo con su naturaleza y su régimen académico está sujeto a lo dispuesto en la Ley 30 de 1992.

Valga recordar que las Unidades Administrativas Especiales son modalidades prácticas de los fenómenos administrativos de la desconcentración y de la descentralización por servicios previstos en el artículo 209 de la Carta Política<sup>9</sup>. Inicialmente estuvieron reguladas en el Decreto 1050 de 1968 cuyo artículo 1° dispuso que el Gobierno, previa autorización legal, podría organizar unidades administrativas especiales para la más adecuada atención de ciertos programas, propios ordinariamente de un ministerio o departamento administrativo, pero que por su naturaleza o por el origen de los recursos que utilizaran, no debían ser sometidos al régimen administrativo ordinario.

Posteriormente mediante la Ley 489 de 1998 el legislador redefinió el concepto de unidad administrativa especial al disponer en su artículo 67 que son organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera que aquella les señale, sin personería jurídica, que cumplen funciones administrativas para desarrollar o ejecutar programas propios de un ministerio o departamento administrativo. En este último caso, es decir, cuando carecen de personería jurídica, pertenecen a la administración centralizada, pues si cuentan con este atributo adquieren el carácter de ente descentralizado tal como lo establece expresamente el artículo 82 ibidem.

Conforme a lo anterior es claro que la Universidad Militar Nueva Granada actualmente es un ente de la administración central pues es una unidad administrativa especial sin personería jurídica adscrita al Ministerio de Defensa Nacional

Según el legislador “la transformación” de la naturaleza jurídica de la Universidad Militar se justifica por la necesidad de ajustar su actividad educativa al marco jurídico que regula a todas las universidades del Estado- Ley 30 de 1992-, en virtud de la cual estas gozan de autonomía y por lo tanto deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo, para lo cual deben contar con personería jurídica propia, autonomía financiera y patrimonio independiente.

Otras razones que esgrime el legislador para efectuar el cambio de naturaleza jurídica de la Universidad Militar Nueva Granada se contraen a los siguientes aspectos: que la carencia de personería jurídica le impide a la universidad organizarse como ente universitario autónomo; que su representante legal no es el rector sino el Ministro de Defensa; que dicha institución no puede promover la investigación científica puesto que recibe recursos del gobierno a través de transferencias corrientes que se utilizan para gastos de personal; que no se le puede dar cumplimiento al artículo 24 de la Ley 30 de 1992 que ordena que en el otorgamiento de los títulos se deje constancia de su personería jurídica; que el esquema de Unidad Administrativa Especial se contrapone al artículo 67 de la Ley 489 de 1998, según el cual dichas Unidades deben desarrollar o ejecutar programas propios del Ministerio al cual están adscritas y la educación universitaria no es un programa propio del Ministerio de Defensa; y que la falta de personería jurídica le impide a la Universidad Militar ejercer derechos y contraer obligaciones y además solicitar beneficios para el desarrollo de sus objetivos. Por ello considera que “... al otorgarse la personería jurídica a esta entidad, implica su ubicación dentro de la estructura de la administración pública en el sector descentralizado, lo cual de hecho crea una nueva sección dentro del presupuesto nacional y en consecuencia, aquellos recursos que recibe la Universidad por concepto de matrículas, inscripciones y demás recursos que se manejan como fondos internos, se incorporarían al presupuesto nacional, generando beneficios que en la actualidad carece”. 10

Para la Corte, con el proyecto de ley objetado se afecta la estructura de la administración nacional, como quiera que, más allá de una transformación o cambio de naturaleza jurídica

de la Universidad Militar Nueva Granada se está creando un organismo, consistente en un ente universitario nuevo, autónomo, del orden nacional, con régimen orgánico especial, personería jurídica, patrimonio independiente, autonomía académica, administrativa y financiera, y también con capacidad para gobernarse, designar sus propias autoridades, elaborar y manejar su presupuesto, características que implican que ya no formará parte de la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y por ende se sustrae de la órbita de dicha administración.

Es decir, que mediante el proyecto de ley bajo revisión se crea una universidad pública del orden nacional, en virtud del cual, tiene derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir, y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos, adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.

Tales características evidencian que con el Proyecto de Ley objetado se pretende otorgarle a la Universidad Militar Nueva Granada la autonomía que le reconoce a las universidades el artículo 69 de la Constitución, atributo sobre el cual la Corte ha expresado:

“El Constituyente consagró en la Carta Política el principio de autonomía universitaria, que en las sociedades modernas y post-modernas se considera como uno de los pilares del Estado democrático, pues sólo a través de ella las universidades pueden cumplir la misión y objetivos que le son propios y contribuir al avance y apropiación del conocimiento, el cual dejando de lado su condición de privilegio, se consolida como un bien esencial para el desarrollo de los individuos y de la sociedad; dicho principio se traduce en el reconocimiento que el Constituyente hizo de la libertad jurídica que tienen las instituciones de educación superior reconocidas como universidades, para autogobernarse y autodeterminarse, en el marco de las limitaciones que el mismo ordenamiento superior y la ley les señalen. La regla general aplicable con fundamento en la C.P. es la de reconocer y respetar la libertad de acción de las mismas; no obstante, esa libertad de acción no puede extenderse al punto de propiciar una universidad ajena y aislada de la sociedad de la que hace parte y, en el caso de las públicas, emancipada por completo del Estado que las provee de recursos y patrimonio. La universidad a la que aspira la sociedad contemporánea es aquélla que esté presente

siempre y en todo lugar, que supere el revaluado modelo que la identificaba con aquellos campus que materializaban "...guetos cerrados...campos de concentración del saber..." Los límites a esa libertad de acción le corresponde establecerlos al legislador a través de la ley, obviamente cuidando de que ellos no se extiendan hasta desvirtuar el principio de autonomía o impedir su ejercicio por parte de las instituciones reconocidas como tales"11.

Autonomía universitaria que al decir de la Corte representa no solo una garantía institucional que respalda la capacidad de autorregulación y autogestión de las instituciones oficiales y privadas que prestan el servicio público de educación superior, sino también una manifestación del carácter democrático, participativo y pluralista de nuestro Estado Social de Derecho, en la medida en que dicha autonomía propugna por el desarrollo integral del educando en un ambiente donde imperen las libertades de pensamiento, enseñanza y aprendizaje, cátedra e investigación, impidiendo que en la formación académica haya una intromisión indebida de los órganos del poder público.12.

La autonomía universitaria implica, entonces, el reconocimiento de un significativo espacio de libertad jurídica y de gestión que, desde una perspectiva netamente académica, les permite a tales instituciones asegurar para la sociedad y para los individuos que la integran un espacio libre e independiente en las áreas del conocimiento, la investigación científica, la tecnología y la creatividad; espacio que estaría delimitado tan sólo por el respeto a los principios de equidad, justicia y pluralismo13.

Considerando que la autonomía universitaria supone tanto la capacidad de autorregulación filosófica -enmarcada en la libertad de pensamiento y en el pluralismo ideológico-, como la capacidad de autodeterminación administrativa -concerniente a la organización y funcionamiento de las universidades, la Corte ha expresado que el derecho de acción de las universidades se concreta en la posibilidad de: (i) darse y modificar sus estatutos; (ii) establecer los mecanismos que faciliten la elección, designación y períodos de sus directivos y administradores (iii) desarrollar sus planes de estudio y sus programas académicos, formativos, docentes, científicos y culturales; (iii) seleccionar a sus profesores y admitir a sus alumnos; (iv) asumir la elaboración y aprobación de sus presupuestos y (v) administrar sus propios bienes y recursos 14.

Autonomía que no es de carácter absoluto, como igualmente lo ha precisado la Corte, pues

competite al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos (art. 67 C.N.); y a la ley establecer las condiciones requeridas para la creación y gestión de los centros educativos (artículo 68 C.N.), y dictar las disposiciones generales con arreglo a las cuales las universidades pueden darse sus directivas y regirse por sus estatutos (art. 69 C.N.) Además, el artículo 69 Superior defiere a la ley el establecimiento de un “régimen especial” para las universidades del Estado, “lo que significa que estas instituciones se regularán por normas especiales que pueden ser iguales o distintas a las aplicables a otras entidades de educación superior, públicas y privadas, o a las demás entidades estatales, siempre y cuando con ellas no se vulnere su autonomía”<sup>15</sup>.

Además, esta Corporación ha expresado que la libertad de acción garantizada a los entes autónomos, y en particular a las universidades, no los califica como órganos soberanos de naturaleza supraestatal -ajenos al mismo Estado y a la sociedad a la que pertenecen-, ni les otorga una competencia funcional ilimitada que desborde los postulados jurídicos, sociales o políticos que dieron lugar a su creación o que propendan por mantener el orden público, preservar el interés general y garantizar el bien común, pues como lo ha venido sosteniendo esta Corporación y ahora se reitera, “cualquier entidad pública [o privada] por el simple hecho de pertenecer a un Estado de derecho, se encuentra sujeta a límites y restricciones determinados por la Constitución y la ley”<sup>16</sup>.

También la Corte ha identificado otros aspectos concretos que sirven de límite al ejercicio de la autonomía universitaria como son la competencia atribuida al legislador para expedir las disposiciones generales con arreglo a las cuales las universidades pueden darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos (C.P. art. 69), la facultad de configuración legislativa para expedir las leyes que regirán la prestación efectiva de los servicios públicos (C.P. art. 150-23) y el respeto por el ejercicio legítimo de los derechos fundamentales (C.P. arts. 11 y sig.) <sup>17</sup>.

Ahora bien, la condición de ente universitario autónomo del nuevo organismo público creado con el proyecto de ley bajo análisis, no puede significar que pueda ser ubicado dentro de la administración central o descentralizada, pues como lo ha precisado la jurisprudencia de esta Corporación las universidades estatales por su carácter de entes autónomos no conforman ninguna de las ramas del poder ni pueden formar parte de la administración nacional.

En efecto, en Sentencia C-220 de 1997 la Corte señaló que “las universidades oficiales, al igual que el Banco de la República y la CNTV, “son órganos autónomos del Estado, que por su naturaleza y funciones no integran ninguna de las ramas del poder público y que por lo tanto no admiten ser categorizadas como uno de ellos, mucho menos como establecimientos públicos, pues ello implicaría someterlas a la tutela e injerencia del poder ejecutivo, del cual quiso de manera expresa preservarlas el Constituyente”.

No sobra advertir, que esta especial naturaleza de las universidades estatales está reconocida por el artículo 57 de la Ley 30 de 1992 al disponer que ellas deben organizarse como entes universitarios autónomos, no implica que pueda desconocerse el deber supremo que le asiste a todos los entes públicos de colaborar armónicamente para lograr los fines propios del Estado Social de Derecho<sup>19</sup>. Por lo tanto, su organización tiene un régimen particular y especial, y por ello, tales organismos están vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo referente a las políticas y la planeación del sector educativo y tendrán las siguientes características: personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden. Vinculación de las universidades estatales a dicho ministerio que no significa que este ejerza sobre ellas un control de tutela que, según se explicó, resulta a todas luces incompatible con su condición de entes autónomos, sino que dichos establecimientos deben estar sujetos a su orientación y coordinación en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo, dado que de todas formas estos establecimientos oficiales de educación superior son órganos del Estado que están en el deber de articular su actividad con las demás instituciones públicas. Así lo reconoció la Corte en la citada Sentencia C-220 de 1997 al expresar que “la vinculación al Ministerio de Educación, esto es al poder ejecutivo, es únicamente para efectos de coordinar y planear el desarrollo de políticas en el sector educativo”.

Ahora bien, habiéndose establecido que la creación del nuevo ente universitario autónomo conlleva una modificación a la estructura de la administración nacional, es innegable que para su trámite y aprobación en el Congreso de la República el proyecto de ley bajo análisis debía contar con la iniciativa o el aval del Gobierno Nacional.

Debe entonces determinar la Corte si el proyecto de ley bajo revisión fue de iniciativa gubernamental o en su defecto obtuvo el aval del Ejecutivo dentro del término señalado en el

parágrafo del artículo 142 del Reglamento del Congreso -Ley 5ª de 1992-, que le permite al Gobierno respaldar los proyectos de ley que son de su iniciativa exclusiva hasta antes de la aprobación en las plenarias. 20

De acuerdo con los documentos y pruebas que obran en el expediente legislativo, el proyecto de ley bajo análisis fue radicado inicialmente bajo el número 078 de 2001 -Senado-, 071 -Cámara- el día 25 de abril de 2001 por los Senadores Luis Elmer Arenas, Héctor Elí Rojas y Tito Edmundo Rueda Guarín, siendo posteriormente retirado el 20 de junio de 2001 para evitar el vencimiento de los términos en la legislatura pasada.

Con fecha 16 de agosto de 2001<sup>21</sup> el proyecto de ley es radicado nuevamente ante la secretaría del Senado de la República por los Senadores Luis Elmer Arenas y Tito Edmundo Rueda Guarín, y repartido al Senador Alfonso Lizarazo Sánchez el 29 de agosto de 2001, para que presentara la correspondiente ponencia ante la Comisión Sexta del Senado de la República, la cual se llevó a cabo el día 18 de octubre de 2001.

Con anterioridad a la ponencia el Vicepresidente de la República y Ministro de la Defensa Nacional Gustavo Bell Lemus se dirige a dicho Senador mediante oficio número 7570 MDN. AL -848 del 11 de septiembre de 2001 expresándole que por las consideraciones allí plasmadas “y por razones de conveniencia institucional con toda atención le informo que este despacho avala el citado proyecto”.<sup>22</sup>

De esta manera queda establecido que el proyecto de ley objetado sí cumplió con la exigencia consagrada en el artículo 154 de la Constitución, en concordancia con el parágrafo del artículo 142 del Reglamento del Congreso - Ley 5ª de 1992-, puesto que el Ministro de la Defensa Nacional coadyuvó la propuesta del Congreso referente a la transformación de la naturaleza jurídica de la Universidad Militar Nueva Granada con anterioridad a su aprobación en las plenarias, lo que constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental y por ende inscrita en la exigencia consagrada en el inciso segundo del artículo 154 de la Carta Política, como ha quedado establecido en la reiterada jurisprudencia de esta Corporación.

El Ministro de Defensa estaba habilitado para avalar el proyecto de ley que se revisa, dada su condición de vocero del Gobierno ante el Congreso y titular de la función gubernamental de concurrir a la formación de las leyes mediante la presentación de proyectos de ley (arts. 200

y 208 de la CP). Además la propuesta del Congreso sobre la transformación de la naturaleza jurídica de la Universidad Militar le concernía directamente, ya que esta institución venía funcionando como una unidad administrativa especial sin personería jurídica adscrita al Ministerio de Defensa. Así mismo, fue el citado ministro quien directamente presentó la coadyuvancia ante el Congreso mediante escrito dirigido al congresista encargado de hacer la ponencia del proyecto de ley en la respectiva célula legislativa.

Por las anteriores razones se concluye que al tramitar el proyecto de ley de la referencia el Congreso de la República no infringió el artículo 154 de la Constitución. En consecuencia, la Corte declarará infundadas las objeciones presidenciales hechas al proyecto de ley No. 78 de 2001 - Senado de la República, 161 de 2001 -Cámara de Representantes-, “Por la cual se transforma la naturaleza jurídica de la Universidad Militar Nueva Granada”.

Finalmente debe advertirse que de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación<sup>23</sup> los efectos de la presente sentencia se contraerán a los aspectos planteados por el Ejecutivo y el Congreso en sus escritos de objeciones y de insistencia, respectivamente, siendo posibles nuevos pronunciamientos sobre asuntos que no fueron considerados por la Corte ante eventuales demandas de inconstitucionalidad cuando el proyecto se convierta en ley de la República<sup>24</sup>.

## VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE:

Primero. Declarar INFUNDADAS las objeciones presidenciales respecto del proyecto de Ley No.78 de 2001 - Senado de la República-, 161 de 2001 -Cámara de Representantes, por que en su aprobación no se violó el artículo 154 de la Constitución Política.

Segundo.- Declarar exequible el proyecto de Ley No.78 de 2001 - Senado de la República-, 161 de 2001 -Cámara de Representantes, sólo por las objeciones estudiadas en esta providencia.

Cópiese, notifíquese y comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del

Congreso, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase.

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-121/03

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION NACIONAL-Instituciones universitarias no hacen parte  
(Aclaración de voto)

En este caso la argumentación no debió haberse planteado en torno a la modificación de la estructura de la administración nacional y la reserva de iniciativa gubernamental. Las instituciones universitarias nunca pueden formar parte de la estructura de la administración por tratarse de entes autónomos.

UNIVERSIDAD DEL ESTADO-No hace parte de la administración como órgano dependiente  
(Aclaración de voto)

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Protección (Aclaración de voto)

Con el acostumbrado respeto por la postura mayoritaria de la Sala, el suscrito Magistrado procede a sustentar la aclaración de voto que fue manifestada en la Sala Plena del día veintitrés (23) de enero de 2003, respecto de la sentencia C-121 de 2003.

En dicha providencia, la Corte resolvió declarar infundadas las objeciones Presidenciales respecto del Proyecto de ley No. 78/01 Senado-161/01 Cámara “Por la cual se transforma la naturaleza jurídica de la Universidad Militar Nueva Granada”. El fundamento para tal decisión fue que estas disposiciones estaban creando un organismo modificador de la administración nacional, y aunque las objeciones argumentaban que el proyecto de ley debió contar con la iniciativa o aquiescencia del gobierno, tal como lo consagra la Constitución (art. 150-7), la Corte constató que el Gobierno avaló el proyecto durante el trámite y por ello los reparos gubernamentales al respecto no fueron acogidos.

El Suscrito Magistrado considera que sólo una interpretación aislada de las normas que integran el proyecto objetado puede llevar a la conclusión de que el cambio de naturaleza jurídica de la Universidad Militar Nueva Granada afecta la estructura de la administración nacional. Una conclusión diferente, se sigue de considerar a la institución y sus fines de acuerdo con la Constitución y con el principio de autonomía que ésta consagra. Así, en este caso la argumentación no debió haberse planteado en torno a la modificación de la

estructura de la administración nacional y la reserva de iniciativa gubernamental. Las instituciones universitarias nunca pueden formar parte de la estructura de la administración por tratarse de entes autónomos. Esta posición encuentra sustento en el texto del proyecto objetado y en el ordenamiento superior.

Así, el artículo 2° del proyecto establece que la “Universidad Militar Nueva Granada, es una persona jurídica con autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente, con capacidad para gobernarse, designar sus propias autoridades, elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le correspondan y dictar sus normas y reglamentos (...)”. Esta disposición evidentemente desarrolla lo previsto por la Carta (artículo 69) en cuanto a la autonomía universitaria.

La interpretación mayoritaria acepta que “la condición de ente universitario autónomo” no significa que éste pueda ser ubicado dentro de la administración central o descentralizada, pues la jurisprudencia de la Corte (sentencia C-220 de 1997) ha señalado que las universidades estatales no conforman ni pueden conformar la administración nacional. Este argumento descarta de plano la posibilidad de una alteración a la estructura de la administración nacional. Con todo, la Sala erige como eje de discusión la modificación de la misma y la reserva de iniciativa gubernamental en el asunto.

Considero que ello resulta contradictorio pues del entendimiento de la autonomía universitaria el punto del cambio en la estructura de la administración es superado. Así, es claro que no fue creado un nuevo ente universitario autónomo que modificase la estructura de la administración nacional, ya que como fue anotado en la sentencia no existe relación de dependencia ni control de tutela del ejecutivo sobre estas entidades, pues como lo establece jurisprudencia de esta Corte, “(..) el artículo 69 de la Constitución garantiza la autonomía universitaria, la cual encuentra fundamento en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica, o en el manejo administrativo o financiero del ente educativo.”<sup>25</sup> (negrilla original).

En ese sentido, no debió abordarse el punto de la supuesta creación de una entidad del orden nacional, pues no existe duda alguna sobre la imposibilidad jurídica de tal hipótesis, una universidad nunca podría hacer parte de la administración como órgano dependiente, en

virtud de la autonomía universitaria. Las anteriores razones demuestran que no es posible si quiera pensar en la Universidad Militar como parte de la administración pues la previsión constitucional sobre la autonomía universitaria es clara, el Estado garantiza que las universidades gocen de autonomía.

El análisis precedente me permite concluir que el proyecto objetado debió ser declarado exequible por las razones aquí expuestas pues no se presenta alteración en la estructura de la administración nacional. Así, todo ente universitario goza de la autonomía que le garantiza la Constitución y por ello no podía sostenerse que el proyecto de ley bajo examen había creado un nuevo ente universitario autónomo que modificase la estructura de la administración nacional como fue sostenido por la posición mayoritaria.

Fecha ut supra,

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

1 Sentencia de Sala Plena, de fecha 9 de Mayo de 1974, M. P. Guillermo González Ch. Gaceta Judicial, Tomos CXLIX - CL, p. 355. Citada en la Sentencia C-465 de 1992

2 Sentencia C-299 de 1994

3 Sentencia C-209 de 1997

4 Sentencia C-1162 de 2000

5 Sentencia C-1707 de 2000. En el mismo sentido, ver la Sentencia C-807 de 2001

6 Sentencias C-498 de 1998 y C-992 de 2001

7 La Corte en Sentencias C-266 de 1995 y C-032 de 1996 se refirió expresamente al aval ministerial a los proyectos de ley

8 En la Sentencia C-419 de 2002, la Corte al inhibirse de fallar una demanda contra el

Decreto 84 de 1989 advirtió que mediante el decreto reglamentario 754 de 1982 aparentemente se estaba modificando la naturaleza jurídica de la entidad educativa que venía funcionando como unidad administrativa especial adscrita al Ministerio de Defensa para convertirla en universidad.

9 Sentencias C-722 de 1999 y Sentencia C-889 de 2002

10 Exposición de motivos al proyecto de ley folios 240 al 242.

11 Sent. C-220 de 1997

12 Sent. T-492 de 1992

13 Cfr., entre otras, las Sentencias C-220/97 (M.P. Fabio Morón Díaz) y T-310/99 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

14 Sentencia C-1435 de 2000

15 Sentencia C-547 de 1994

16 Sentencia C-310/96, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

17 Sentencia C-1435 de 2000

18 En el mismo sentido, ver Sentencia C-053 de 1998

20 El artículo 142 de la Ley 5ª de 1992 dispone: “El Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando las circunstancias lo justifiquen. La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias”.

21 Folio 239

22 Folios 91 y 92 del expediente

23 Cfr. Sentencias C-256 de 1997 y C-1043 de 2000

24 Sentencia C-707 de 2001

25 Sentencia T-492 de 1992.