C-299-94

Sentencia No. C-299/94

En sentido general, la estructura y funcionamiento de la administración comprende no sólo la identificación de los organismos que la integran sino la regulación de los elementos activos que intervienen en su composición y funcionamiento, como los relativos al manejo y vinculación de los recursos humanos al servicio de tales organismos, su régimen salarial y disciplinario, el sistema de prestaciones a que tienen derecho los empleados públicos y los trabajadores oficiales, asi como los medios materiales (recursos económicos y físicos), requeridos para el desarrollo de su acción.

SERVIDOR PUBLICO

Dentro del género "servidor público", se comprenden según la Constitución diferentes especies como son: los miembros de las corporaciones públicas, los empleados públicos y los trabajadores oficiales. En cuanto al origen o fuente de la clasificación de los servidores públicos se puede concluir que lo es, en principio la Constitución, pero no existe obstáculo alguno para que el legislador establezca, con arreglo a las atribuciones que le confiere el art. 150-23, nuevas denominaciones para caracterizar grupos o clases diferentes.

AUTONOMIA UNIVERSITARIA/DESCENTRALIZACION POR SERVICIOS

La autonomía de las instituciones universitarias no es absoluta, porque de una parte esta limitada por su sujeción (vinculación) al Ministerio de Educación Nacional en lo relativo a la observancia de las políticas y planeación del sector educativo, y a la inspección y vigilancia en materia educativa. Lo que realmente define, y por supuesto diferencia a los entes universitarios de los demás organismos descentralizados por servicios, además de su objeto, es la "autonomía" que la Constitución le reconoce en forma expresa, de tal suerte que deja de ser, como hasta ahora, un atributo legal desdibujado, pues el Constituyente quiso resaltar una característica propia de las democracias modernas que se traduce en el axioma de que los estudios superiores no pueden estar sometidos a ninguna forma de dirección, orientación, interferencia o confesionalismo por el Gobierno.

UNIVERSIDAD-Marco Legal/AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Vulneración

El marco legal al cual debe someterse la universidad tiene unos límites precisos y limitados; por lo tanto, la ley no puede extender sus regulaciones a materias relativas a la organización académica o administrativa, como sería por ejemplo, en los aspectos relacionados con el manejo docente, (selección y clasificación de sus profesores), admisión del personal discente, programas de enseñanza, labores formativas y científicas, designación de sus autoridades administrativas, manejo de sus recursos, etc. Si el legislador se insmicuyera en los aspectos referidos o en otros de igual significación, estaríamos en presencia de una intervención indebida en la vida de la universidad y se incurriría en una violación de su autonomía. La inspección y vigilancia del Estado sobre la universidad colombiana y particularmente sobre la universidad oficial, supone un control limitado que se traduce en una labor de supervisión sobre la calidad de la instrucción, el manejo ordenado de la actividad institucional y la observancia de las grandes directrices de la política educativa reconocida y consignada en la ley.

UNIVERSIDAD-Reglamentación sublegal/LEY BASICA UNIVERSITARIA/LEY DE REGIMEN ESPECIAL UNIVERSITARIO

El instrumento normativo idóneo para incorporar la reglamentación sublegal sobre organización y manejo intrainstitucional de los centros universitarios, son “sus propios estatutos”, que por supuesto difieren de la ley “básica” de la educación superior, aplicable a todos los organismos de este orden, y a la “ley” que, en los términos del artículo 69 de la Carta (inciso segundo), “establecerá un régimen especial para las universidades del Estado”. Es claro que la diferencia entre la ley “básica” y la ley del “régimen especial”, se reduce al contenido de su objeto, pues mientras la primera tiene por fin establecer las normas sobre el diseño general de la estructura y mecanismos de operación institucional, la segunda acomete esa misma regulación pero aplicable a los organismos oficiales de la educación universitaria, estableciendo las diferencias que se deben tener en cuenta con relación a las actividades del común de tales entidades, asi como las relaciones que articulan dichos organismos docentes con el Estado.

ESTATUTO UNIVERSITARIO

Los “estatutos” son regulaciones sublegales, sometidos, desde luégo, a la voluntad Constitucional y a la ley, encargados de puntualizar las reglas sobre funcionamiento de las

instituciones de educación superior, su organización administrativa (niveles de dirección, de asesoría, operativo, etc.), requisitos para admisión del alumnado, selección del personal docente, clasificación de los servidores según las modalidades consagradas en la ley, régimen para la prestación de los servicios, etc. Los “estatutos” constituyen para las entidades descentralizadas en general, y desde luégo para los organismos de educación superior, su reglamento interno de carácter obligatorio, en el que dispone puntualmente todo lo relacionado con su organización y funcionamiento.

UNIVERSIDAD NACIONAL-Régimen orgánico/CONGRESO DE LA REPUBLICA-Extralimitación

De bulto se descubre la extralimitación del legislador extraordinario, porque asume definiciones que son extrañas a su competencia, dado que están deferidas a la propia universidad dentro del radio propio de su autonomía a través de regulaciones que forman parte del cuerpo de sus “estatutos”. Resultan quebrantados los artículos 69 y 150-10 de la Constitución Política, como lo apunta el actor, porque la norma acusada contraviene el sentido y alcance de la “autonomía universitaria”, como se ha dejado establecido; pero además y en virtud de que la norma fue expedida por el Gobierno Nacional como delegatario de potestades del legislador, también se vulneró la segunda norma mencionada, pues acometió regulaciones que el Congreso no le autorizó, y, es más, no podía autorizarle.

REF:

EXPEDIENTE D-455

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD (PARCIAL) DEL ARTICULO 25 DEL DECRETO 1210 DE 1993

ACTOR:

CARLOS ALBERTO BALLESTEROS BARON

MAGISTRADO PONENTE:

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., a los treinta (30) días del mes de junio de mil

novecientos noventa y cuatro (1994).

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción publica de constitucionalidad consagrada en el inciso primero del artículo 242 de la Carta Política, el ciudadano CARLOS ALBERTO BALLESTEROS BARON, acude ante esta Corporación con el fin de solicitar la inexequibilidad del párrafo final del artículo 25 del decreto-ley 1210 del 28 de Junio de 1993, "por el cual se reestructura el Régimen Orgánico Especial de la Universidad Nacional de Colombia".

Cumplidos los procedimientos constitucionales y legales establecidos para el trámite de esta clase de asuntos, procede la Corte Constitucional a dictar la correspondiente sentencia.

II. NORMA ACUSADA.

El texto de la norma acusada, que se resalta en la transcripción, es del siguiente tenor:

Decreto 1210 de 1993

(junio 28)

Por el cual se reestructura el régimen orgánico especial de la Universidad Nacional de Colombia.

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

En uso de sus facultades legales, en especial de las conferidas por el artículo 142 de la ley 30 de 1.992

D E C R E T A

ARTICULO 25.- PERSONAL ADMINISTRATIVO. El personal administrativo vinculado a la Universidad Nacional será: de libre nombramiento y remoción, de carrera administrativa o trabajadores oficiales.

Son empleados de libre nombramiento y remoción quienes desempeñan cargos de dirección, confianza, supervisión, vigilancia y manejo. Son trabajadores oficiales quienes desempeñan

labores de construcción de obras y de jardinería.

III. LA DEMANDA.

La acción de inconstitucionalidad se promueve contra el inciso segundo del artículo 25 del decreto-ley 1210 de 1993, “por el cual se reestructura el régimen orgánico de la Universidad Nacional de Colombia”, en virtud de que -a juicio del actor- el Gobierno no podía entrar a regular el régimen jurídico de los servidores de dicha institución aprovechando el ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió el artículo 142 de la ley 30 de 1992 que dice en lo pertinente:

“Se faculta al Gobierno Nacional para que en un plazo de seis (6) meses reestructure al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) y a la Universidad Nacional de Colombia….”

Al decir del demandante, el Gobierno, con la expedición del decreto cuestionado, desconoció, en primer lugar, el artículo 69 de la Carta en cuanto cercenó la autonomía de la Universidad, pero también transgredió otras disposiciones de la Carta, como son los artículos 53, 55, 39 y 150-10, en la medida en que se adoptó la clasificación de los servidores de la Universidad, cuando la reestructuración autorizada por la ley no se extendía a tales materias que, según el demandante, son materia de regulación del “estatuto” universitario que debe darse directamente el centro docente en desarrollo de su autonomía.

En tal sentido señala el actor: “es absolutamente claro el principio de autonomía universitaria consagrado en la carta fundamental con un sólo limitante: el que la Universidad del Estado se regulará por un régimen especial. La salvedad anotada no implica que la ley defina los estatutos que han de regular las Universidades del Estado, pues esto atentaría contra el principio de autonomía tan explícitamente consagrado. Lo que a mi juicio deseó el constituyente fue que la ley señalara las directrices a tener en cuenta cuando la respectiva entidad educativa expidiera los correspondientes estatutos. Establecer un régimen especial no significa de ninguna manera expedir los estatutos de la correspondiente entidad”.

Igualmente expresa el demandante, que el régimen especial de la universidad del Estado fue consagrado en los artículos 57 y siguientes de la ley 30 de 1992, cuando estableció su naturaleza jurídica, la organización administrativa y la elección de sus directivas, el régimen

financiero y de contratación y el control fiscal, los cuales constituyen “los elementos que determinan el régimen especial querido por el Constituyente, lo que significa que dentro del principio de la autonomía universitaria, cada entidad ha de expedir libremente los estatutos, sujetándolos a los principios señalados. Por esta razón, al expedir el “régimen orgánico especial de la Universidad Nacional” lo que se está haciendo es expidiendo los Estatutos Básicos de la Universidad, violando el principio de la autonomía universitaria”

Finalmente el demandante precisa el cargo de inconstitucionalidad en lo relativo al uso de facultades extraordinarias, cuando afirma que éstas no le otorgaron al gobierno atribuciones para clasificar el personal al servicio de la entidad, pues “el Presidente de la República fue investido de precisas facultades para “..reestructurar el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) y a la Universidad Nacional de Colombia,..La reestructuración no podía implicar en ningún momento la clasificación del personal administrativo. Es decir, no podía determinar quienes tienen la calidad de empleados de libre nombramiento y remoción y mucho menos establecer la clasificación de trabajadores oficiales, como lo hizo el artículo 25 del Decreto. Reestructurar significa modificar la estructura, cambiar de estructura, no puede implicar en ningún momento modificar el régimen de vinculación de personal”

IV. INTERVENCION DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL.

El ciudadano Luis Augusto Posada Villa, designado por la Universidad, se opuso a las pretensiones del actor porque a su juicio, la norma acusada no viola el artículo 53 de la Carta, pues si bien los trabajadores oficiales que dejaron de serlo, “…perdieron en verdad los derechos consagrados exclusivamente para beneficio de éllos en algunas demandas y en las convenciones colectivas por éllos suscritas, pero simultáneamente adquirieron otros derechos que a su vez sólo los tienen los empleados públicos, como los que concede la carrera administrativa, un mejor salario, etc.”

Tampoco “hay violación del artículo 39 de la Constitución Política porque tanto la Constitución como el artículo 414 del Código sustantivo del Trabajo, garantizan el derecho de Asociación tanto a trabajadores oficiales como a empleados públicos”.

En relación con el artículo 55 de la Carta agrega el impugnador, que “tampoco hay violación, …porque el sindicato de trabajadores oficiales no ha sido menoscabado en su capacidad de

negociación colectiva".

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

En oficio No. 382 del 10 de Febrero de 1994, el señor Procurador solicita declarar exequible el aparte del artículo demandado, en consideración a las siguientes razones:

"En primer lugar, hay que anotar que las facultades se referían al régimen orgánico de la Universidad Nacional establecido por el decreto 82 de 1980, el cual en su artículo contemplaba la clasificación de los trabajadores de esa universidad como trabajadores oficiales y empleados públicos. Es de resaltar que ese artículo, en su oportunidad, y cuando la guarda de la Constitución correspondía a la Corte Suprema de Justicia, fue declarado constitucional en sentencia del 31 de Marzo de 1981. Es apenas lógico, que si el Gobierno Nacional tenía facultades para reformar ese régimen, tales facultades se extendieran al aspecto en cuestión, o sea al de la clasificación del régimen de vinculación de sus empleados".

Agrega el Procurador:

"Al argumento de que hay desbordamiento de las facultades otorgadas por parte del Gobierno, por cuanto dicha clasificación es atribución de la entidad universitaria en razón del principio de la autonomía universitaria, es oponible la norma constitucional que le asigna al Presidente de la República la facultad de modificar la estructura de los Ministerios...y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley".

Luégo del análisis formal, la Procuraduría adelanta lo que llama el "examen material" de las normas pretendidamente violadas de la Constitución, sobre lo cual anota:

– En relación con el artículo 69:

"Si bien la garantía constitucional a la autonomía universitaria implica que las universidades colombianas puedan regirse por sus propios estatutos, esta facultad ha de ejercerse en el marco que la ley establezca, según lo dispuesto en el artículo 69 constitucional "

– Con respecto al artículo 53:

“Así mismo considera este Despacho que el cambio de naturaleza de la vinculación de los empleados de esa institución, no constituye violación del inciso final del artículo constitucional citado, por cuanto la norma que acoge tal modificación, es de carácter jurídico abstracto y no contempla situaciones subjetivas particulares. El legislador, en este caso delegado, contaba con la facultad de modificar y reglamentar de manera objetiva y general un servicio público, el de la educación superior en la U.N. y de modificar también el estatus del personal a cuyo cargo está ese servicio”

– En relación con los artículos 39 y 45:

“No coincide este despacho con el actor cuando afirma que el artículo 25 del decreto 1210 vulnera las normas constitucionales arriba señaladas. Aún cuando éste no presenta argumentación alguna que demuestre tal quebrantamiento, ni la norma impugnada no hace alusión al derecho a constituir sindicatos o asociaciones de que trata el artículo 39 constitucional, ni desconoce la garantía del derecho de negociación colectiva de que trata el artículo 55 de la Carta”.

VI CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. COMPETENCIA.

La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de la referencia en virtud de lo dispuesto por el artículo 241-5 de la Constitución Nacional.

2. ASPECTOS FORMALES Y MATERIALES DEL DECRETO 1210 DE 1993 ANALIZADOS ANTERIORMENTE POR LA CORTE.

Mediante la sentencia C-109 de marzo 10 de 1994 y con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria Díaz, esta Corte tuvo ocasión de pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad que se presentó contra varias disposiciones del decreto-ley 1210 de 1993, entre las cuales se encuentra el art. 25, que en su aparte final se demanda, y expresamente se refirió tanto a los aspectos formales como materiales o de fondo al analizar los cargos de inconstitucionalidad formulados por “las extralimitaciones del Gobierno en el ejercicio de las facultades legislativas extraordinarias otorgadas por la ley 30 de 1992”.

De dicha sentencia la Corte destacan los siguientes apartes:

“8.3.2. ASPECTOS DE FONDO: COMPETENCIA”.

“La competencia del Gobierno Nacional para expedir el Decreto 1210 de 1993, se encuentra consagrada en el artículo 142, de la Ley 30 de 1992, que le confiere facultades legislativas extraordinarias expresas”.

“Al examinar los cargos en contra del artículo 142 de la Ley 30 de 1.992, dijo la Corte en la Sentencia C-022 de 1.994:

“Encontrándose plenamente demostrados los anteriores hechos, cabe concluir que no le asiste razón al demandante cuando afirma que el Senado no impartió su aprobación en el sentido de otorgarle al Gobierno facultades extraordinarias para reestructurar la Universidad Nacional, ya que efectivamente aprobó esta adición a la norma que vendría a convertirse en el artículo 142 de la Ley 30 de 1.992.”

“…Así las cosas, la certificación oficial enviada por el Subsecretario General de la Cámara de Representantes a la Corte constituye plena prueba de que el artículo 142 de la Ley 30 de 1.992 fue aprobado por la mayoría absoluta exigida en el artículo 150-10 de la Constitución, por lo que el segundo cargo en su contra carece igualmente de sustento fáctico y jurídico.”

“…Dado que en el expediente aparece un escrito firmado por el Ministro de Educación, en su calidad de representante y vocero del Gobierno, en el que se solicitan facultades extraordinarias para reestructurar la Universidad Nacional, la Corte tampoco encuentra vicios de forma que lleven a declarar la inexequibilidad del artículo 142 de la Ley 30 de 1.992.”

“8.3.3. ASPECTOS DE FONDO: CONTENIDO MATERIAL”.

“El Decreto 1210 de 1.993 contiene un estatuto especial para la Universidad Nacional de Colombia, no regula materias distintas a ese régimen especial y no se contrapone al Decreto 1211 de 1.993 -28 de junio-, “Por el cual se reestructura el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior -ICFES- y se expide su Estatuto Básico”, ni al Decreto 1212 de 1.993 -28 de junio-, “Por el cual se establecen los requisitos para el reconocimiento como universidad de una institución universitaria o escuela tecnológica”, ni al Decreto 1229 de 1.993 -29 de junio-, “Por el cual se reglamenta la Ley 30 de 1.992”, por lo que no contraviene

las normas a través de las cuales el Gobierno Nacional ejercerá “la inspección y vigilancia de la enseñanza conforme a la ley” (artículo 189, numeral 21, de la Constitución Política)”.

“Si se compara el texto del Decreto 1210 de 1.993, con el de la Ley 30 de 1992 -29 de diciembre-, “Por medio de la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”, se encuentra que el régimen especial de la Universidad Nacional de Colombia, se diferencia del régimen legal y, por tanto, general, al que han de someterse las universidades estatales u oficiales para ofrecer programas y otorgar títulos de pregrado, maestría, doctorado y posdoctorado”.

“Según ordena el artículo 150, numeral 8 de la Constitución:

“Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: … 8. Expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución…”

“Sin embargo, al separarse el Gobierno en el Decreto 1210 de 1.993, del régimen general de las universidades estatales establecido por el Congreso a través de la Ley 30 de 1.992, para regular la inspección y vigilancia por parte del Gobierno de las instituciones encargadas del servicio público de la educación superior, no se vulnera el artículo 150, numeral 8, de la Carta Política, ya que el mismo Congreso de la República, en el artículo 135 de la citada Ley 30 de 1.992, estableció que: “La Universidad Nacional de Colombia se regirá por las normas de la presente ley, SALVO EN LO PREVISTO EN SU RÉGIMEN ORGÁNICO ESPECIAL.” (Mayúsculas fuera de texto)”.

3. ALCANCE DEL FALLO DE LA CORTE.

Dado que esta Corte ya analizó en la aludida sentencia, lo relativo al ejercicio de las facultades otorgadas al Gobierno por la ley 30 de 1992, tanto en sus aspectos formales, como materiales o de fondo, en razón de la cosa juzgada constitucional que ampara sus decisiones, no hay lugar a un nuevo pronunciamiento sobre el punto, y en la parte resolutiva se ordenara estarse a lo resuelto en al referida sentencia, en lo concerniente al uso de dichas facultades.

Consecuente con lo anterior, los cargos de inconstitucionalidad sólo serán estudiados, frente

a la presunta violación de los artículos 69, 53, 55, 39 y 150-10 de la C.P. En relación con este último el examen de constitucionalidad determinará si en relación con la materia de la norma acusada, el Gobierno hizo buen uso o no de las facultades extraordinarias, aspecto no analizado en la aludida sentencia.

3.1. La estructura de la Administración Nacional.

– Conforme al régimen de competencias establecidas en la Constitución de 1886, correspondía al Congreso determinar y regular, por medio de la ley, la estructura y funcionamiento de la Administración Nacional.

En punto a lo que debe entenderse por estructura de la administración la Corte Suprema de Justicia1 expresó lo siguiente:

"Visto lo anterior, se hace preciso, para resolver el caso concreto, determinar que es la estructura de la administración, y por lo mismo, hasta donde va en esta materia la atribución del Congreso. Ya se ha visto que en términos generales, y de acuerdo con el artículo 76-9, tal estructura está compuesta por los Ministerios, los Departamentos Administrativos y los Establecimientos Públicos. Pero la simple creación de uno o varios organismos de esta clase, sin señalar su esquema, finalidad y sus funciones básicas, no solo carecería de sentido, sino que prácticamente sustraería de la competencia del Congreso una actividad que por su naturaleza le corresponde. De consiguiente, determinar aquélla estructura es no solo crear los grandes elementos que la integran, sino además, determinar su disposición dentro del órgano de 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 ha de hacerla dinámica mediante el ejercicio de atribuciones administrativas. De ahí que fijada la estructura, o mejor, señalados sus órganos (Ministerios, Departamentos Administrativos, y Establecimientos Públicos) compete al Gobierno crear los cargos, distribuir el personal entre las dependencias creadas, asignar funciones específicas a los empleos y señalar su dotación y asignaciones, tal como se vio anteriormente".

– En sentido general, la estructura y funcionamiento de la administración comprende no sólo la identificación de los organismos que la integran sino la regulación de los elementos activos que intervienen en su composición y funcionamiento, como los relativos al manejo y

vinculación de los recursos humanos al servicio de tales organismos, su régimen salarial y disciplinario, el sistema de prestaciones a que tienen derecho los empleados públicos y los trabajadores oficiales, asi como los medios materiales (recursos económicos y físicos), requeridos para el desarrollo de su acción.

– Las competencias sobre las referidas materias se consignan en diferentes normas de la Constitución Política asi:

– Artículo 150.

En el numeral 7 se atribuye al Congreso la facultad de establecer la estructura organizacional y funcional de la Administración, noción dentro de la cual el propósito constitucional comprende: la creación, supresión o fusión de ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional; la creación o autorización de la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía; y la reglamentación de la creación y funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales dentro de un régimen de autonomía.

En los literales e) y f) del artículo 19 se atribuyen competencias al Congreso para la expedición de leyes generales o marco en las cuales se establecen los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, y regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

En el numeral 23, se asigna competencia al Congreso para “expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos”.

– La Constitución involucra al Gobierno en las tareas concernientes a la estructura y funcionamiento de la administración, pues tiene la responsabilidad de desarrollar las disposiciones legales correspondientes, mediante la organización concreta de cada entidad, o incorporándoles los ajustes estructurales que estime del caso y a veces fusionando dos o más organismos, cuando medien razones técnicas y de conveniencia administrativa que aconsejen la medida. Así pues, la contribución del Gobierno en el manejo de la estructura de

la Administración Nacional puede consistir en reorganizar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás organismos de la administración (C.P. art. 189-16), crear, fusionar o suprimir los empleos que demanda la administración central, señalar sus funciones especiales, fijar sus dotaciones y emolumentos (C.P. art. 189-14) y nombrar los ministros del despacho, a los directores de departamentos administrativos, a los administradores de los establecimientos públicos nacionales, y a las personas que deban desempeñar empleos nacionales cuya provisión no se realice mediante concurso o no corresponda a otros funcionarios o corporaciones, según la Constitución o la ley (C.P. art. 189-1-13).

Como es fácil observarlo, la Constitución establece pautas para la construcción, integración y regulación de la estructura y actividad de la Administración Nacional a partir de una colaboración armónica entre los órganos legislativo y ejecutivo, lo cual responde a la filosofía que inspira el artículo 113 de la Carta.

– Al legislador, como se ha visto, le atribuye la Carta la función de determinar la estructura de la administración nacional, que según se ha podido establecer del articulo 150, 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 éllos, la precisión de sus objetivos, sus funciones generales y la vinculación con otros organismos para fines del control.

Al ejecutivo, a su vez, se le asignan por la Constitución facultades para hacer efectiva la ley modificando la estructura orgánica de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás organismos administrativos nacionales, para crear, fusionar o suprimir los empleos que demande la actividad de la administración central, señalar de manera específica sus funciones, fijar sus emolumentos, fijar el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos y designar los funcionarios jerarcas de los diferentes conjuntos administrativos del orden nacional y demás funcionarios del orden nacional, cuya provisión no deba cumplirse mediante la utilización de otros mecanismos.

– Bajo la vigencia de la Constitución del 86 la clasificación de los servidores públicos era de origen legal. Igualmente, dicha clasificación corresponde actualmente al legislador, con sujeción a los parámetros señalados en diferentes textos constitucionales.

La noción de servidor público que la Constitución emplea en diferentes normas (arts. 6, 122, 123, 124, 126, 127 y 129), sugiere la idea de la asignación y cumplimiento de funciones estatales por una persona natural, a través de un vínculo jurídico que implica o no subordinación laboral.

Según los términos del artículo 123, “son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios”.

El artículo 125 a su turno establece en lo pertinente: “Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley”

Así pues, dentro del género “servidor público”, se comprenden según la Constitución diferentes especies como son: los miembros de las corporaciones públicas, los empleados públicos y los trabajadores oficiales.

En cuanto al origen o fuente de la clasificación de los servidores públicos se puede concluir que lo es, en principio la Constitución, pero no existe obstáculo alguno para que el legislador establezca, con arreglo a las atribuciones que le confiere el art. 150-23, nuevas denominaciones para caracterizar grupos o clases diferentes.

Con el anterior criterio se manejó por el legislador en el pasado, bajo la vigencia de la Constitución del 86, la materia atinente a la clasificación de los empleados oficiales, al distinguir entre empleados públicos y trabajadores oficiales (art. 5o. decreto 3135 de 1968) y al crear en el Instituto de los Seguros Sociales la categoría de trabajadores de la seguridad social.

3.1 Naturaleza jurídica de la Universidad Nacional.

En los términos del Estatuto Básico de la Educación Superior, expedido mediante el decreto extraordinario 80 de 1980 (art. 55), “..toda institución oficial de educación superior deberá ser creada como un establecimiento público..”.

Interpretada la disposición al amparo de la Constitución de 1886, significaba que el organismo docente hacía parte de la Administración Nacional, se encontraba adscrito al

Ministerio de Educación Nacional y su creación, estructura, categorías de empleos y su remuneración y el régimen de prestaciones sociales, entre otros aspectos de su vida administrativa, tenían que ser regulados por la ley (art. 76-9).

Con ocasión de la expedición de la ley 30 de 1992, "por la cual se organiza el servicio público de la educación superior" las llamadas universidades estatales, género dentro del cual está incluida la Universidad Nacional, "deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo", con las siguientes características: personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera patrimonio y presupuesto independiente (art. 28).

Acorde con el precepto constitucional del art. 69 de la C.P., el art. 29 de la referida ley precisa el ámbito de la autonomía de las instituciones universitarias, escuelas tecnológicas y de las instituciones técnicas profesionales en los siguientes aspectos:

"a) Darse y modificar sus estatutos;

b) Designar sus autoridades académicas y administrativas;

c) Crear, desarrollar sus programas académicos, lo mismo que expedir los correspondientes títulos;

e) Seleccionar y vincular a sus docentes, lo mismo que a sus alumnos;

f) Adoptar el régimen de alumnos y docentes".

Observa la Corte que la autonomía de las instituciones universitarias no es absoluta, porque de una parte esta limitada por su sujeción (vinculación) al Ministerio de Educación Nacional en lo relativo a la observancia de las políticas y planeación del sector educativo, y a la inspección y vigilancia en materia educativa (C.P., arts. 150-8, 189-21-22, ley 30/92 arts. 31, 32 y 33).

El diseño institucional precedente permite entrever la consagración de una figura especial dentro del sistema de la descentralización administrativa por servicios o funcional, denominado "ente universitario autónomo", y al cual se le asignan unas características

especiales que acentúan su autonomía, que cualitativamente lo hacen diferente de los demás organismos descentralizados por servicios hasta ahora reconocidos por la doctrina y la legislación nacionales.

La aseveración precedente se acoda en el parágrafo del artículo 57 de la ley 30, según el cual las instituciones estatales de educación superior que no tengan el carácter de universidad (técnicas profesionales, escuelas tecnológicas, art. 16), "deberán organizarse como establecimiento público del orden nacional, departamental, distrital o municipal". Si la ley no incluye la organización de la universidad dentro de la figura del establecimiento público, como lo hace en relación con las otras instituciones públicas de educación superior, es porque quiso establecer un nuevo modelo de organismo para enmarcar el diseño de la universidad oficial, acorde con la norma constitucional del art. 69.

Lo que realmente define, y por supuesto diferencia a los entes universitarios de los demás organismos descentralizados por servicios, además de su objeto, es la "autonomía" que la Constitución le reconoce en forma expresa, de tal suerte que deja de ser, como hasta ahora, un atributo legal desdibujado, pues el Constituyente quiso resaltar una característica propia de las democracias modernas que se traduce en el axioma de que los estudios superiores no pueden estar sometidos a ninguna forma de dirección, orientación, interferencia o confesionalismo por el Gobierno.

Es obvio el alcance de la norma del art. 69, cuando advierte a modo de definición del concepto, que "las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley". No hay un pronunciamiento similar en relación con los demás organismos funcionalmente descentralizados, salvo cuando la Constitución lo hace en relación con las Corporaciones Autónomas Regionales, respecto de las cuales precisa que el Congreso debe reglamentar su funcionamiento "dentro de un régimen de autonomía" (C.P. art. 150-7).

Resulta así, que en virtud de su "autonomía", la gestión de los intereses administrativos y académicos de la universidad, dentro del ámbito antes especificado, son confiados a sus propios órganos de gobierno y dirección, de suerte que cualquier injerencia de la ley o del ejecutivo en esta materia constituye una conducta violatoria del fuero universitario.

El marco legal al cual debe someterse la universidad tiene unos límites precisos y limitados;

por lo tanto, la ley no puede extender sus regulaciones a materias relativas a la organización académica o administrativa, como sería por ejemplo, en los aspectos relacionados con el manejo docente, (selección y clasificación de sus profesores), admisión del personal discente, programas de enseñanza, labores formativas y científicas, designación de sus autoridades administrativas, manejo de sus recursos, etc. Si el legislador se insmicuyera en los aspectos referidos o en otros de igual significación, estaríamos en presencia de una intervención indebida en la vida de la universidad y se incurriría en una violación de su autonomía.

Precisa la Corte, que la inspección y vigilancia del Estado sobre la universidad colombiana y particularmente sobre la universidad oficial, supone un control limitado que se traduce en una labor de supervisión sobre la calidad de la instrucción, el manejo ordenado de la actividad institucional y la observancia de las grandes directrices de la política educativa reconocida y consignada en la ley. Esa injerencia no puede suponer el control de los nombramientos del personal, definición de calidades y clasificación del personal docente o administrativo, y mucho menos, con el examen o control de las tendencias filosóficas o culturales que animan las actividades educativas o de investigación, porque “la comunidad científica que conforma el estamento universitario, es autónoma en la dirección de sus destinos”, como lo ha señalado la Corte en reciente oportunidad.2

En virtud del mandato constitucional, el instrumento normativo idóneo para incorporar la reglamentación sublegal sobre organización y manejo intrainstitucional de los centros universitarios, son “sus propios estatutos”, que por supuesto difieren de la ley “básica” de la educación superior, aplicable a todos los organismos de este orden, y a la “ley” que, en los términos del artículo 69 de la Carta (inciso segundo), “establecerá un régimen especial para las universidades del Estado”.

Es claro que la diferencia entre la ley “básica” y la ley del “régimen especial”, se reduce al contenido de su objeto, pues mientras la primera tiene por fin establecer las normas sobre el diseño general de la estructura y mecanismos de operación institucional, la segunda acomete esa misma regulación pero aplicable a los organismos oficiales de la educación universitaria, estableciendo las diferencias que se deben tener en cuenta con relación a las actividades del común de tales entidades, asi como las relaciones que articulan dichos organismos docentes con el Estado.

Los “estatutos” son regulaciones sublegales, sometidos, desde luégo, a la voluntad Constitucional y a la ley, encargados de puntualizar las reglas sobre funcionamiento de las instituciones de educación superior, su organización administrativa (niveles de dirección, de asesoría, operativo, etc.), requisitos para admisión del alumnado, selección del personal docente, clasificación de los servidores según las modalidades consagradas en la ley, régimen para la prestación de los servicios, etc. Los “estatutos” constituyen para las entidades descentralizadas en general, y desde luégo para los organismos de educación superior, su reglamento interno de carácter obligatorio, en el que dispone puntualmente todo lo relacionado con su organización y funcionamiento.

4. Análisis de los cargos de la demanda.

El decreto ley 1210 de 1993, expedido por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias que le otorgó la ley 30 de 1992 (art. 142), no sólo acometió la definición y regulación de conceptos como el de la naturaleza de la Universidad Nacional, sus fines, cooperación con otras universidades, autonomía, organización, funciones de los organismos de gobierno, reglas para la formulación del estatuto estudiantil, sino que entró a definir el régimen del personal administrativo. En tal virtud estableció, en primer lugar (art. 25, inc. 1o.), las categorías generales de los servidores públicos, las cuales se adecuan a los textos constitucionales, y en segundo lugar, clasificó dichos servidores por razón de sus funciones, responsabilidades o actividades, y al efecto señaló:

“Son empleados de libre nombramiento y remoción quienes desempeñen cargos de dirección, confianza, supervisión, vigilancia y manejo. Son trabajadores oficiales quienes desempeñan labores de construcción de obras y de jardinería”.

De bulto se descubre la extralimitación del legislador extraordinario, porque asume definiciones que son extrañas a su competencia, dado que están deferidas a la propia universidad dentro del radio propio de su autonomía a través de regulaciones que forman parte del cuerpo de sus “estatutos”.

Consecuente con lo anterior, a juicio de la Corte, resultan quebrantados los artículos 69 y 150-10 de la Constitución Política, como lo apunta el actor, porque la norma acusada

contraviene el sentido y alcance de la “autonomía universitaria”, como se ha dejado establecido; pero además y en virtud de que la norma fue expedida por el Gobierno Nacional como delegatario de potestades del legislador, también se vulneró la segunda norma mencionada, pues acometió regulaciones que el Congreso no le autorizó, y, es más, no podía autorizarle.

VII. DECISION.

En mérito de las consideraciones expresadas, la Corte Constitucional, Sala Plena, en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución Política,

R E S U E L V E:

PRIMERO: Estése a lo resuelto en la sentencia C- 109 de marzo 10 de 1994, en cuanto atañe a los aspectos formales y materiales en ella analizados.

SEGUNDO: Declárase inexequible el inciso segundo del artículo 25 del Decreto-ley 1210 de 1993, por las razones expresadas en la presente sentencia.

Notifíquese, cópiese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General.

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-299/94

UNIVERSIDAD NACIONAL-Empleados administrativos/AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Alcance Académico (Salvamento de voto)

Las afirmaciones de la sentencia, sin una aclaración que matice su alcance, son inconvenientes, porque, por un lado, colocan a los empleados administrativos de la Universidad Nacional, en su condición de establecimiento público -porque en lo administrativo lo es-, por fuera del género de la carrera administrativa, y, por otro lado, homologa, sin principio de razón suficiente alguno, al personal académico-docente e investigativo-científico con los que desempeñan una labor eminentemente administrativa. La autonomía universitaria está referida básicamente a la cátedra, la investigación científica, los programas de formación superior, la discusión académica, la comunidad científica y su extensión, es decir, a la vivencia estrictamente académica de la Institución, que es el devenir mismo de la comunidad científica, y no a los aspectos meramente administrativos, sobre

todo tratándose, como es el caso de la Universidad Nacional, de un establecimiento oficial de educación superior.

Ref: Expediente No. D-455

Los Suscritos Magistrados, salvan su voto en el asunto de la referencia, por no compartir la decisión consignada en la Sentencia No. C-299 del 30 de junio de 1994, que declaró inexequible el inciso segundo del artículo 25 del Decreto-Ley 1210 de 1993.

En efecto, en la sentencia, cuando se aborda el tema de la autonomía universitaria, se afirma que "en virtud de su autonomía, la gestión de los intereses administrativos y académicos de la universidad, dentro del ámbito antes especificado, son confiados a sus propios órganos de gobierno y dirección, de suerte que cualquier injerencia de la ley o del ejecutivo en esta materia constituye una conducta violatoria del fuero universitario"; y más adelante, agrega: "Esa injerencia (se refiere a la de la ley) no puede suponer el control de los nombramientos del personal (…) y clasificación del personal docente o administrativo". (Negrillas fuera del texto original).

Estas afirmaciones, sin una aclaración que matice su alcance, son inconvenientes, porque, por un lado, colocan a los empleados administrativos de la Universidad Nacional, en su condición de establecimiento público -porque en lo administrativo lo es-, por fuera del género de la carrera administrativa, y, por otro lado, homologa, sin principio de razón suficiente alguno, al personal académico-docente e investigativo-científico con los que desempeñan una labor eminentemente administrativa.

La autonomía universitaria está referida básicamente a la cátedra, la investigación científica, los programas de formación superior, la discusión académica, la comunidad científica y su extensión, es decir, a la vivencia estrictamente académica de la Institución, que es el devenir mismo de la comunidad científica, y no a los aspectos meramente administrativos, sobre todo tratándose, como es el caso de la Universidad Nacional, de un establecimiento oficial de educación superior. Es por ello que constituye una impropiedad entender que la autonomía universitaria -esencialmente académica- se extiende a todos los aspectos extra-curriculares y extra-académicos, porque ello implica ir más allá del objeto jurídico amparado por la naturaleza de la autonomía.

También debió destacarse en la Sentencia que la autonomía universitaria no es absoluta, y que, en tal virtud, debe ejercerse dentro del marco que la ley establezca, según lo dispuesto en el artículo 69 superior. El Estado, además, no puede desentenderse de la educación como servicio público, de suerte que la universidad tiene como ideal común objetivo, por medio de la ley, en materia educativa.

La autonomía universitaria hace relación pues con el manejo académico de la Institución, más no tiene por qué extenderse a todos los aspectos extra-curriculares y extra-académicos, porque ello equivaldría a ir más allá del objeto jurídico cobijado por la naturaleza de la autonomía, pues ésta, insistimos, se da básicamente en función de lo académico.

Fecha ut supra,

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Aclaración de voto a la Sentencia No. C-299/94

Ref.: Expediente No. D-455

En efecto, en la motivación de la sentencia, cuando se aborda el tema de la autonomía universitaria, se afirma que “en virtud de su autonomía, la gestión de los intereses administrativos y académicos de la universidad, dentro del ámbito antes especificado, son confiados a sus propios órganos de gobierno y dirección, de suerte que cualquier injerencia de la ley o del ejecutivo en esta materia constituye una conducta violatoria del fuero universitario”; y más adelante, agrega: “Esa injerencia (se refiere a la de la ley) no puede suponer el control de los nombramientos del personal (…) y clasificación del personal docente o administrativo”. (Negrillas fuera del texto original).

Estas afirmaciones, sin una aclaración que matice su alcance, son inconvenientes, porque, por un lado, colocan a los empleados administrativos de la Universidad Nacional, en su

condición de establecimiento público -porque en lo administrativo lo es-, por fuera del género de la carrera administrativa, y, por otro lado, homologa, sin principio de razón suficiente alguno, al personal académico-docente e investigativo-científico con los que desempeñan una labor eminentemente administrativa.

La autonomía universitaria está referida básicamente a la cátedra, la investigación científica, los programas de formación superior, la discusión académica, la comunidad científica y su extensión, es decir, a la vivencia estrictamente académica de la Institución, que es el devenir mismo de la comunidad científica, y no a los aspectos meramente administrativos, sobre todo tratándose, como es el caso de la Universidad Nacional, de un establecimiento oficial de educación superior. Es por ello que constituye una impropiedad entender que la autonomía universitaria -esencialmente académica- se extiende a todos los aspectos extra-curriculares y extra-académicos, porque ello implica ir más allá del objeto jurídico amparado por la naturaleza de la autonomía.

También debió destacarse en la Sentencia que la autonomía universitaria no es absoluta, y que, en tal virtud, debe ejercerse dentro del marco que la ley establezca, según lo dispuesto en el artículo 69 superior. El Estado, además, no puede desentenderse de la educación como servicio público, de suerte que la universidad no puede estar desligada de los propósitos generales que la sociedad tiene como ideal común objetivo, por medio de la ley, en materia educativa.

La autonomía universitaria hace relación pues con el manejo académico de la Institución, mas no tiene porqué extenderse a todos los aspectos extra-curriculares y extra-académicos, porque ello equivaldría a ir más allá del objeto jurídico cobijado por la naturaleza de la autonomía, pues ésta, insistimos, se da básicamente en función de lo académico.

Fecha ut supra,

VLADIMIRO NARANJO MESA

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.

2 Sentencia C-195 de 21 de Abril de 1994, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa

{p}