

C-482-95

Sentencia No. C-482/95

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Error mecanográfico/PREVALENCIA DEL DERECHO SUSTANCIAL

En aras de la prevalencia del derecho sustancial (Art. 228 C.P.) y teniendo en consideración que el actor tan sólo incurrió en un error de tipo mecanográfico al presentar su demanda contra el artículo 60 del Decreto 2083 de 1994, en lugar del artículo 6 literal c), esta Corporación se pronunciará entonces sobre la exequibilidad de la disposición referida.

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA-Naturaleza jurídica/ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA-Régimen jurídico

La misma Ley 30 de 1992 quiso que la Escuela Superior de Administración Pública mantuviese su naturaleza jurídica, es decir, su carácter de establecimiento público y no de universidad del Estado. En otras palabras, el régimen jurídico en materia de educación superior aplicable a la ESAP, es el contemplado en el parágrafo del artículo 57 y en el artículo 137 de la Ley 30 de 1992, y no el que está previsto en el artículo 19 y en los primeros incisos del artículo 57 de esa normatividad.

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA-Calificación errónea en la ley/ERROR DE TECNICA LEGISLATIVA

La calificación que la Ley 136 de 1994 hace de la ESAP como universidad del Estado, se debe tan sólo a un error de técnica legislativa en la denominación de la entidad, que no se compatibiliza con los propósitos mismos de la ley de facultades ni con la regulación histórica de que ha sido objeto esa institución.

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA-Régimen jurídico

El Decreto 2083 de 1994 interpretó cabalmente el propósito contemplado en la norma habilitante, cual era el de determinar en primer término la naturaleza jurídica de la ESAP de acuerdo con su tradición histórica y con la ley de educación superior, para posteriormente darle su nuevo régimen jurídico. Definido en consecuencia que la ESAP era y sigue siendo un establecimiento público, resultaba entonces ajustado a la Constitución, a la ley y a derecho, reconocer expresamente que se trata de un establecimiento público y que el presidente de la República puede nombrar al director nacional de la entidad -en su calidad de agente-, así como a dos de los miembros integrantes del Consejo Directivo Nacional, uno de los cuales deberá ser egresado de la ESAP.

Ref.: Expediente D-905

Demanda contra los artículos 1o, 8o y 60 (6o.) del Decreto 2083 de 1994, “por el cual se adecua el estatuto básico de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, y se dictan otras disposiciones.”

Actor: Alvaro Tafur Galvis.

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Temas:

- * El ejercicio de las facultades extraordinarias
- * El régimen legal de la Escuela de Administración Pública

Santafé de Bogotá, D.C., treinta (30) de octubre de mil novecientos noventa y cinco (1995)

I. ANTECEDENTES

Admitida la demanda, se ordenaron las comunicaciones constitucionales y legales correspondientes; se fijó en lista el negocio en la Secretaría General de la Corporación para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, se dio traslado al Procurador General de la Nación, quien rindió el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos todos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El tenor literal de las disposiciones demandadas es el siguiente:

“ Decreto Número 2083 de 1994

“por medio del cual se adecua el estatuto básico de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, y se dictan otras disposiciones.

“Artículo 1o. Naturaleza. La Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, creada por la ley 19 de 1958, es un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Departamento Administrativo de la Función Pública, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio independiente y autonomía académica de conformidad con las normas que regulan el sector educativo en general y el servicio público de la educación superior en particular.

(.....)

“Artículo 6o. Consejo Directivo Nacional. El Consejo Directivo Nacional estará integrado por:

“”

“c). Dos miembros designados por el Presidente de la República, uno de ellos egresado de la ESAP.

“Artículo 8o. Director Nacional. El Director Nacional de la Escuela es su representante legal, agente del Presidente de la República de su libre nombramiento y remoción.”

Las subrayas corresponden a lo demandando por el actor

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estima el actor que las disposiciones acusadas son violatorias de los artículos 69, 150-10 y 189-10 de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la demanda

Afirma el demandante que el presidente de la República se extralimitó en el ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 196 de la ley 136 de 1994, al expedir el Decreto 2083 de 1994. Así, considera que la norma habilitante ordenaba la adecuación de la Escuela Superior de la Administración Pública -ESAP-, a los lineamientos señalados en la Ley 30 de 1992, y que esta adecuación debía realizarse teniendo en cuenta el carácter de la Escuela como una universidad del Estado. Sin embargo, aduce, el Decreto 2083 de 1994 transformó a la ESAP en un establecimiento público del orden nacional, de carácter universitario, adscrito al Departamento Administrativo de la Función Pública, lo cual, en su sentir, es contrario a la expresa calificación de universidad del Estado dada por la ley habilitante y en la Ley 30 de 1992.

Respecto de lo anterior, manifiesta que de acuerdo con las normas del estatuto del servicio público de educación superior, contenidas en la Ley 30 de 1992, a la cual se refiere la ley de facultades, las entidades oficiales de la educación superior son de dos clases: las universidades estatales y los establecimientos públicos -que son las instituciones estatales u oficiales de educación superior que no tengan el carácter de universidades-, según lo prevé el párrafo del artículo 57 de la citada ley. Luego de hacer un análisis pormenorizado de las características de uno y otro de los tipos de entidades oficiales de educación superior, de acuerdo con los lineamientos generales señalados en la citada ley 30 de 1992, el actor concluye lo siguiente:

“El Decreto 2083 de 1994, con acatamiento de la voluntad legal expresada, ha debido ordenar la adecuación de la organización de la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP- teniendo en cuenta el carácter de Universidad del Estado, explícito en la ley 136 de 1994. Al ordenar la reorganización de la ESAP como establecimiento público del orden nacional, el decreto cuyas disposiciones se demandan, equivocadamente optó por negar a la ESAP el carácter de Universidad del Estado y la clasificó en una categoría diferente sujeta a un régimen de organización y funcionamiento específico. El Decreto 2083 de 1994, en las disposiciones acusadas, se apartó, entonces, de la perceptiva legal que imponía al presidente de la República adecuar la organización vigente en la ESAP, a su condición de Universidad del Estado, como medio para el cumplimiento de las muy especiales misiones que le ha señalado la ley, en particular la propia habilitante 136 de 1994, ya que las reglas adoptadas para su organización y funcionamiento no reflejan la preceptiva legal explícita.”

Adicionalmente, el peticionario solicita que si la Corte Constitucional considera que el presidente de la República no incurrió en extralimitación de las facultades legales al expedir el Decreto 2083 de 1994, se declare que las normas acusadas son violatorias del artículo 69

de la Constitución Política, toda vez que, argumenta, resultan contrarias a los postulados de la autonomía universitaria. Sobre el particular, señala:

“El carácter propio de las Universidades estatales u oficiales, tal como lo describe y desarrolla la ley 30 de 1993, en consonancia con la preceptiva del artículo 69 Constitucional, comporta la potestad de ‘darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos de acuerdo con la ley’. Los establecimientos públicos responden a otra lógica organizativa, son de estirpe fundacional y por tanto se excluye de su estructuración la posibilidad de que se den sus propias autoridades. Definida por ley una entidad como ‘Universidad del Estado’, como lo hace la 136 de 1994 respecto de la Escuela Superior de Administración Pública, a ésta debe aplicarse todo el régimen que en desarrollo de los mandatos constitucionales haya establecido la misma ley, en este caso la 130 de 1992.”

Pese a lo anterior, considera que “la autonomía que para las Universidades del Estado, y en desarrollo de la disposición constitucional, establece el Artículo 57 de la ley 30 de 1992, resulta recortada al tenor del artículo 8o del Decreto 2083 de 1994, cuando prevé el nombramiento del Director General de la ESAP por parte del presidente de la República y con el carácter de agente suyo, de libre nombramiento y remoción.” Igualmente estima que se menoscaba la autonomía universitaria en el artículo 60 (realmente es el 6o) acusado, al prever que hará parte del Consejo Directivo de la ESAP un representante de los egresados nominado por el presidente de la República.

IV. INTERVENCION DEL APODERADO DE LA ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA -ESAP-.

La Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-, mediante apoderado judicial, presentó un extenso escrito justificando la constitucionalidad de las normas acusadas. En primer lugar, el interviniente dedica especial atención para explicar el manejo especial de los objetivos que desarrolla la ESAP, contenidos en el artículo 2o del Decreto 2083 de 1994, los cuales se resumen en el deber de investigar, enseñar y difundir las ciencias y técnicas concernientes a la administración pública, junto con el adiestramiento y perfeccionamiento del personal al servicio del Estado. Al respecto, manifiesta:

“Como se observa, las funciones de la ESAP no son exclusivamente de docencia a nivel superior, en el sentido clásico de la expresión. Además de ello, a requerimiento del Gobierno o por mandato de la ley, la ESAP debe adelantar programas especiales de adiestramiento y capacitación de los funcionarios del Estado en diversos niveles y sectores, y cumplir programas especiales de pedagogía y divulgación. Misión primordial de la ESAP consiste, por tanto, en actuar como instrumento del Estado para promover la racionalización y modernización de la administración pública y el mejoramiento del funcionariado dentro del ámbito de sus investigaciones y servicios”.

Respecto del carácter especial del ESAP y su relación con el régimen al que están sujetas las demás universidades del Estado, anota:

“Este manejo especial no es compatible con el régimen de las universidades establecido en la ley 30 de 1992. El Estado no podría apelar a los servicios y al apoyo de la ESAP para fines institucionales prioritarios y de gran interés general, como lo ha hecho hasta la fecha, si

fuera un ente universitario autónomo, investido de aquella autonomía que especialmente otorga a las universidades amplia facultad para ‘crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales’, conforme al artículo 28 de la ley 30 de 1992.

“Por esas razones la naturaleza de las funciones que cumple la ESAP es hasta cierto punto incompatible con el régimen universitario y, en especial, con la autonomía que a las universidades otorgan la Constitución y la ley. La ESAP es un instrumento que dirige muy de cerca el Estado para mantenerlo al servicio de las necesidades de la administración pública e impulsar procesos de adiestramiento, capacitación y perfeccionamiento de los funcionarios, acordes con las necesidades de cada época de la vida institucional, que es esencialmente dinámica.”

En cuanto al ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas al presidente de la República, considera el defensor de las normas acusadas que éstas, al tenor del artículo 196 de la ley 136 de 1994, se debían ejercer de conformidad con la ley 30 de 1992. Así, señala que el artículo 57 de la ley 30 de 1992, ordena que las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes autónomos, sujetas a un régimen especial y adscritas al Ministerio de Educación Nacional. En igual sentido, advierte que el parágrafo del mismo artículo ordena que las instituciones estatales u oficiales de Educación Superior que no tengan el carácter de universidades, se deberán organizar como establecimientos públicos del orden nacional, departamental, distrital o municipal.

Sobre el particular, aduce:

“La Escuela Superior de Administración Pública no era, a la fecha de expedirse la ley 30 de 1992 ‘una universidad reconocida actualmente como tal’, y por otra parte tampoco estaba en capacidad de satisfacer las exigencias de la ley para que, conforme a sus previsiones, pudiera ser considerada como universidad.

“Para adquirir ese status que se confiere mediante el reconocimiento por parte del Ministerio de Educación Nacional, se requiere previo concepto favorable del CESU y que dentro de un proceso de acreditación se demuestre: tener experiencia en investigación de alto nivel y contar con programas académicos y programas en ciencias básicas que los apoyen. La ESAP debía entonces continuar como establecimiento público del ordena nacional según las previsiones generales de este estatuto.”

Además de lo anterior, manifiesta que el artículo 137 de la ley 30 citada contiene disposición expresa acerca de la naturaleza de la ESAP, en los siguientes términos:

“Artículo 137. La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), el Instituto Tecnológico de Electrónica y Comunicaciones (ITEC), el Instituto Caro y Cuervo, la Universidad Militar Nueva Granada, las Escuelas de formación de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional que adelanten programas de Educación Superior y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), continuarán adscritas a las entidades respectivas. Funcionarán de acuerdo con su naturaleza jurídica y su régimen académico lo ajustarán conforme a lo dispuesto en la presente ley”.

Considera el interviniente que, a la fecha en que se expidió la ley 30 de 1992, la ESAP era un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Departamento Administrativo de la Función Pública, y que por tal razón, y en virtud del artículo transcrito, continúa adscrito a dicha entidad y conserva dicha naturaleza jurídica. Por ello, concluye:

“Si el Gobierno hubiera procedido como lo plantea la demanda, dándole a la ESAP el tratamiento de universidad, habría violado flagrantemente la condición básica de la norma de facultades. Nada más lejos de la ley 30 de 1992 que una ESAP convertida en ente universitario autónomo vinculado al Ministerio de Educación Nacional. Y, por tanto, nada más lejos de la mente del legislador cuando ordenó al Gobierno reestructurar la Escuela en el artículo 196 de la ley 136 de 1994”.

En cuanto al estatuto básico de la Escuela, considera que “si el legislador creyó necesario conferir al Gobierno Nacional facultades extraordinarias para ‘adecuar’ el estatuto básico y la estructura orgánica de la Escuela Superior de Administración Pública, es porque entendía que la Escuela no era una ‘Universidad del Estado’, conforme al régimen especial fijado por la ley 30 de 1992, sino que seguía funcionando como un establecimiento público”, ya que, si se tratase de una universidad del Estado, las disposiciones de la ley 30 citada constituirían su estatuto básico u orgánico, tal como lo dispone el artículo 61 ibídem, y no sería necesaria su adecuación, como en efecto lo dispone la ley de facultades.

Acerca de la planta de personal, considera el defensor de las normas acusadas que “si fuera cierto que la Escuela Superior de Administración Pública es una universidad, como lo sostiene la demanda, y que el decreto demandado, 2083 de 1994, debió reconocerle dicho carácter, el Congreso de la República no habría solicitado al Gobierno Nacional que dispusiera ‘lo pertinente’ para adecuar la plana de personal de la entidad”, toda vez que el Gobierno Nacional no tiene nada que ver con las decisiones internas de las universidades del Estado, en cuanto a su planta de personal, precisamente porque se trata de entes autónomos. Sobre la escala salarial, afirma que, tanto las universidades del Estado como los establecimientos públicos se encuentran sometidos a los mandatos de la ley 4a. de 1992 y sus decretos reglamentarios. En este punto, concluye que “entre las materias que son objeto de las facultades, ninguna de ellas hace alusión a la modificación de la naturaleza jurídica de la Escuela Superior de Administración Pública.”

Adicionalmente aduce que debido a que el fin de la ley 136 de 1994 es la modernización de la organización y el funcionamiento de los municipios, no sería consonante con esa finalidad que se facultara al Gobierno para modificar la naturaleza jurídica de la ESAP. Así, si se hubiese obrado en tal sentido, el artículo 196 de la ley 136 de 1994 sería violatorio del artículo 158 de la Constitución Política. Por ello, considera:

“El objetivo de las facultades otorgadas al Gobierno Nacional era habilitar a la Escuela para que pudiera responder mejor a las demandas o requerimientos de las entidades territoriales en materia de investigación, asesoría, capacitación y formación de los servicios públicos, todo ello de importancia para el desarrollo de la ley 136 de 1994, Cotejando el contenido de las facultades con el objeto de la ley, el cambio de la naturaleza jurídica de la ESAP no tiene sustento ni justificación alguna. Es evidente que la adecuación de la ESAP que ordena la ley no hace indispensable su conversión en Universidad. Antes bien, ello podría ser

inconveniente para la necesidad que tiene el Estado de orientar la actividad de la institución hacia esos derroteros y prioridades del interés público.”

A juicio del defensor de las normas acusadas existe una contradicción en los mandatos de la ley 136 de 1994 ya que “parece suponer o sobreentender que la Escuela Superior de Administración Pública es una Universidad del Estado. Si al redactarse la ley 136 de 1994 la ESAP ya era Universidad, esto sólo habría sido posible si se lo hubiera permitido el estatuto que organiza la Educación Superior, o sea la ley 30 de 1992. Y sabemos con certeza que esto no es así, si atendemos las prescripciones generales de la ley 30 en relación con las universidades y las instituciones estatales de Educación Superior, y si acatamos la salvedad expresa de la misma ley 30 de 1992 en relación con la ESAP, según más arriba hemos visto.” Por ello, afirma que la norma habilitante parece redactada erróneamente al considerar que la ESAP tenía el carácter de Universidad del Estado, cuando en realidad siempre ha ostentado la calidad de establecimiento público del orden nacional. Simplemente considera que el tratamiento de la ESAP como Universidad del Estado a que se refiere el artículo 196 de la ley 136 de 1994, “es una imprecisión o inexactitud de la norma en la denominación de la entidad destinataria de las facultades, en la que inadvertida e involuntariamente el legislador quizá se dejó llevar por lo que durante años ha sido el slogan de la ESAP, concebido y utilizado simplemente para efectos de presentación y difusión institucional de la Escuela, pero que no corresponde a una realidad jurídica ni material.”

Finalmente afirma que las normas acusadas no son violatorias del artículo 69 de la Constitución Política, toda vez que la autonomía universitaria no se puede predicar de un establecimiento público del orden nacional, y como lo señaló atrás, ésta naturaleza jurídica de la ESAP no fue modificada por la ley 136 de 1994.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En la oportunidad legal, el señor procurador general de la Nación se pronunció sobre la demanda presentada por el actor y solicitó a esta Corporación que se declare la inexecutable del Decreto 2083 de 1994, ya que, a su juicio el legislador extraordinario excedió las facultades otorgadas por el artículo 196 de la ley 136 de 1994 al reestructurar la Escuela Superior de Administración Pública como un establecimiento público del orden nacional, cuando la citada norma habilitante le señala una naturaleza jurídica distinta, cual es la de Universidad del Estado, desbordándose en forma clara y ostensible tales facultades.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. La competencia

Por dirigirse la demanda contra una decreto expedido en ejercicio de facultades extraordinarias, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el artículo 241-5 de la Carta Fundamental.

2. Observaciones previas

La demanda versa sobre la supuesta inconstitucionalidad de los artículos 1, 8 y 60 del Decreto 2083 de 1994. En cuanto a esta última disposición, encuentra la Corte que, con base

en los argumentos expuestos por el actor, realmente se trata de una acusación en contra del artículo 6 de la citada ley y, en particular, del literal c), toda vez que el interesado cuestiona la facultad del presidente de la República para nombrar dos miembros en el Consejo Directivo Nacional de la Escuela de Administración Pública, uno de los cuales debe ser un representante de los egresados de la ESAP. De igual forma, téngase en cuenta que el Decreto en mención consta de veinticinco (25) artículos, razón por la cual resulta materialmente imposible estudiar la constitucionalidad del artículo 60, el cual es inexistente.

Así las cosas, en aras de la prevalencia del derecho sustancial (Art. 228 C.P.) y teniendo en consideración que el actor tan sólo incurrió en un error de tipo mecanográfico al presentar su demanda contra el artículo 60 del Decreto 2083 de 1994, en lugar del artículo 6 literal c), esta Corporación se pronunciará entonces sobre la exequibilidad de la disposición referida.

3. Las facultades extraordinarias

Al tratarse la presente demanda de un supuesta extralimitación del ejecutivo, respecto de las facultades extraordinarias conferidas por el legislador, conviene, entonces, transcribir el texto completo del artículo 196 de la Ley 136 de 1994.

“Ley 136 de 1994

“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios.

“Artículo 196-. El Gobierno Nacional dispondrá lo pertinente para que, de conformidad con la ley 30 de 1992, en un lapso no mayor de tres meses a partir de la vigencia de la presente ley, la Escuela Superior de Administración Pública ESAP como Universidad del Estado especializada en la materia, adecue su estatuto básico, estructura orgánica, planta de personal y escala salarial, a los requerimientos que en cuanto a investigación, asesoría, capacitación, formación profesional y tecnológica de los servidores públicos, en sus diferentes niveles municipal, departamental y nacional, tengan los entes territoriales para el desarrollo de esta Ley”.

4. El ejercicio temporal de las facultades extraordinarias.

De conformidad con el artículo 196 de la Ley 136 de 1994, el gobierno contaba con un plazo de hasta tres meses para reestructurar la Escuela Superior de Administración Pública. La citada disposición entró en vigencia el dos (2) de junio de 1994 y se publicó en ese mismo día en el Diario Oficial No. 41377. Por su parte, el presidente de la República dictó el Decreto No. 2083 de 1994, el día dos (2) de septiembre de ese mismo año (Diario Oficial No. 41.525). Por tanto, el Ejecutivo empleó las facultades dentro del término conferido por la ley habilitante, razón por la cual esta Corporación no encuentra objeción alguna de constitucionalidad, en los términos del numeral 10 del artículo 150 superior.

5. El alcance de las facultades extraordinarias

Para la Corte, la autorización contenida en el artículo 196 de la Ley 136 de 1994, se circunscribe a dos parámetros específicos: por una parte, le corresponde al gobierno adecuar

el estatuto básico, la estructura orgánica, la planta de personal y la escala salarial de la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP- a los “requerimientos que en cuanto a investigación, asesoría, capacitación, formación profesional y tecnología de los servidores públicos, en sus diferentes niveles municipal, departamental y nacional tengan los entes territoriales para el desarrollo de esta ley”, esto es, aquella por medio de la cual “se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios”. Por otra parte, el gobierno debe desarrollar la anterior tarea “de conformidad con la Ley 30 de 1992”, es decir, según los presupuestos contenidos en la normatividad que organiza el servicio público de educación superior.

De acuerdo con lo precedente, le corresponde a la Corte determinar si la remisión que hace la norma habilitante a la Ley 30 de 1992, implica que la expedición del decreto acusado se debió o no basar íntegramente en dicho texto legal. Asimismo, resulta indispensable establecer si la Escuela Superior de Administración Pública conserva su característica de ser establecimiento público o si, por el contrario, ha pasado a convertirse en una universidad del Estado, según lo prevé el artículo 196 de la Ley 136 de 1994. De la conclusión a la que se llegue dependerá entonces la constitucionalidad de las normas demandadas.

La Ley 30 de 1992, al organizar el servicio público de educación superior, estableció que las entidades que prestan este tipo de educación son las instituciones técnicas profesionales, las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y las universidades (Art. 16). Respecto de estas últimas, señaló:

“Artículo 19-. Son universidades las reconocidas actualmente como tales y las instituciones que acrediten su desempeño con criterio de universalidad en las siguientes actividades: La investigación científica o tecnológica; la formación académica en profesiones o disciplinas y la producción, desarrollo y transmisión del conocimiento y de la cultura universal y nacional.

“Estas instituciones están igualmente facultadas para adelantar programas de formación en ocupaciones, profesiones o disciplinas, programas de especialización, maestrías, doctorados y post-doctorados, de conformidad con la presente Ley”.

En virtud de lo anterior, se tiene que el legislador distinguió dos clases de instituciones universitarias: las que anteriormente se hubiesen reconocido como tales -lo cual, lógicamente, debe provenir de una orden dada por la autoridad competente- y las que acrediten su desempeño académico con un criterio universal en las actividades que enuncia la norma en comento. Valga agregar que, de acuerdo con los artículos 20, 21 y 22 de la citada ley, el ministro de Educación Nacional, previo concepto del Consejo Nacional de Educación Superior, es el encargado de aprobar el funcionamiento de un nuevo ente universitario estatal, el cual deberá ser creado por las corporaciones públicas territoriales competentes (Arts. 58 y 59). Asimismo, para efectos del asunto bajo examen, resulta relevante remitirse al artículo 57 de la referida ley, el cual definió los alcances de la autonomía de las universidades estatales en los siguientes términos:

“Los entes universitarios autónomos 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.

“El carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero y el régimen de contratación y control fiscal, de acuerdo con la presente Ley.

“Parágrafo. Las instituciones estatales u oficiales de Educación Superior que no tengan el carácter de universidad según lo previsto en la presente Ley, deberán organizarse como Establecimientos Públicos del orden Nacional, Departamental, Distrital o Municipal”.(Negrillas fuera de texto original).

Corresponderá, entonces, establecer si la Escuela Superior de Administración Pública se puede enmarcar dentro de los supuestos anteriormente descritos, con el fin de determinar la consecuente autonomía de la que debería gozar en caso de reconocérsele como una universidad del Estado, tal como lo prevén los artículos 69 de la Constitución Política y 28 de la Ley 30 de 1992.

Para efectos de responder al anterior cuestionamiento, debe indicarse que la misma Ley 30 de 1992 se encargó de definir la situación jurídica de la Escuela Superior de Administración Pública dentro del contexto de la regulación legal de la educación superior. Al respecto, dispuso:

“Artículo 137-. La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), el Instituto Tecnológico de Electrónica y Comunicaciones (ITEC), el Instituto Caro y Cuervo, la Universidad Militar de la Nueva Granada, las Escuelas de Formación de la Fuerzas Militares y de la Policía Nacional que adelanten programas de Educación Superior y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), continuarán adscritas a las entidades respectivas. Funcionarán de acuerdo con su naturaleza jurídica y su régimen académico lo ajustarán conforme lo dispuesto en la presente ley.

“Parágrafo. El Ministro de Educación Nacional, previo concepto favorable del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), reglamentará de equivalencias correspondientes a los títulos otorgados por las instituciones señaladas en el presente artículo”.(Negrillas fuera de texto original).

De lo transcrito se deducen tres aspectos fundamentales: en primer lugar, el legislador quiso que las instituciones allí referenciadas continuaran adscritas a sus entidades respectivas, para lo cual se permite que continúen funcionando de acuerdo con su naturaleza jurídica; en segundo lugar, se dispuso que esas entidades ajustaran su régimen académico a lo dispuesto en la ley; y, finalmente, se permitió a las autoridades educativas correspondientes reglamentar lo respectivo a las equivalencias de los títulos otorgados por esas instituciones. Compete ahora, por ende, analizar cada uno de estos aspectos.

Al señalar el artículo en comento que establecimientos como la ESAP “continuarán adscritas” a la entidad respectiva, significa que el legislador está reconociendo, per se, que esa institución sigue ostentando el carácter de establecimiento público y no de universidad del Estado, en los términos definidos por la Ley 30 de 1992. Dicho carácter de establecimiento público se deriva, como bien lo anota el impugnante de la demanda de constitucionalidad, de la Ley 19 de 1958, el Decreto-Ley 3119 de 1968 y el Decreto-Ley 2083 de 1994,

principalmente, que le definieron dicha naturaleza jurídica a la ESAP y determinaron que estuviera adscrita al Departamento Administrativo del Servicio Civil, hoy de la Función Pública. Igualmente esas disposiciones definen, y así lo admite esta Corte, el objeto jurídico singular de esta institución, el cual sobrepasa los límites propios de la academia para abarcar campos que se relacionan directamente con la calidad de la función pública y la preparación, capacitación, adiestramiento y entrenamiento de los empleados que se encuentran al servicio del Estado.

Por otra parte, no sobra recordar que, de conformidad con lo previsto en el artículo 1o. del Decreto-Ley 1050 de 1968, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 115 superior, los establecimientos públicos se encuentran adscritos -término empleado por el parágrafo del artículo 137 de la Ley 30 de 1992- a los ministerios o a los departamentos administrativos y cumplen sus funciones en los términos que señale la ley, bajo el control y la orientación de éstos.

El segundo aspecto, esto es, el que las entidades a que se refiere el artículo 137 deban ajustar su régimen académico a lo dispuesto en la Ley 30 de 1992, no hace otra cosa que corroborar el hecho de que la ESAP no era, al momento de expedirse la referida ley, una universidad del Estado. En efecto, téngase en cuenta que la misma norma legal obliga a instituciones como la ESAP a “ajustar su régimen académico” a las prescripciones de la ley de educación superior. Ello significa que el legislador entiende y acepta que esa entidad no reviste el carácter de universidad estatal, pues si ello no fuese así, la disposición carecería de fundamento y lógica jurídica. Sobre el particular, conviene preguntarse: ¿Por qué razón se obligaría a una universidad del Estado a ajustar su régimen académico a lo dispuesto en la Ley 30 de 1992, cuando la misma ley prevé que esas entidades gozarán de la autonomía suficiente para cumplir con esa misión?

Lo mismo sucede con el tercer aspecto en mención. El hecho de permitir a las autoridades educativas correspondientes reglamentar lo respectivo a las equivalencias de los títulos otorgados por instituciones como la ESAP, significa que se está partiendo del supuesto necesario de reconocer que esas entidades no son realmente universidades del Estado. Si ello no fuere así, entonces la ley hubiese guardado silencio al respecto, pues no se trataría ya de “equivalencias académicas”, sino de verdaderos títulos cuya expedición se debe ajustar a los parámetros determinados en la misma Ley 30 de 1992.

Así las cosas resulta forzoso concluir que la misma Ley 30 de 1992 quiso que la Escuela Superior de Administración Pública mantuviese su naturaleza jurídica, es decir, su carácter de establecimiento público y no de universidad del Estado. En otras palabras, el régimen jurídico en materia de educación superior aplicable a la ESAP, es el contemplado en el parágrafo del artículo 57 y en el artículo 137 de la Ley 30 de 1992, y no el que está previsto en el artículo 19 y en los primeros incisos del artículo 57 de esa normatividad.

Conviene reiterar y destacar, por lo demás, que el carácter específico de la misión encomendada a la ESAP no permite enmarcar a esta entidad dentro de los estrictos parámetros de una universidad propiamente dicha. Tal carácter fue definido por el legislador desde el momento mismo de la creación de la ESAP (Ley 19 de 1958, artículo 17) y por otras disposiciones, en especial, por el Decreto 3119 de 1968, que le confió a esta entidad,

además de la “enseñanza, investigación y difusión de las ciencias y técnicas concernientes a la administración pública”, el deber de adiestrar y perfeccionar la capacitación del personal al servicio del Estado (Art. 2o.). A lo anterior, debe agregarse la posibilidad de actuar como órgano consultivo del Gobierno para efectos de proponer soluciones a los problemas de la Administración pública, así como la responsabilidad de recolectar y difundir la información existente y relevante sobre el particular. Estos mismos criterios y atribuciones se contemplan en el Decreto 2083 de 1994.

Como puede observarse, el objetivo y funciones que, de manera especial, le han sido encomendados a la ESAP, si bien en esencia son de naturaleza académica, no se enmarcan propiamente dentro de los parámetros específicos de una universidad en el exacto sentido del término. No debe olvidarse que a esa entidad se le encarga también, con igual énfasis, una labor de adiestramiento permanente de los funcionarios estatales, con el fin de procurar que la Administración pública alcance los niveles de eficiencia, imparcialidad, seriedad y celeridad que el Constituyente le ha encomendado (Art. 209 C.P.). Se trata, para la Corte, de una labor que se encuentra ligada al desarrollo mismo de la carrera administrativa y al propósito que ella cumple dentro del funcionamiento del Estado. Por eso la responsabilidad de la ESAP, se insiste, no se limita a impartir exclusivamente una enseñanza específica; por el contrario, a ella se le exige que participe en forma activa en todos los ámbitos propios de la administración pública: desde la preparación y entrenamiento de los funcionarios y servidores públicos, hasta la presentación de propuestas concretas y específicas para que el Gobierno adopte medidas tendentes a mejorar la carrera administrativa y el funcionamiento mismo del Estado, pasando por la distribución de la información necesaria para un mejor cumplimiento de la tarea estatal. El otorgarle a la ESAP el status de universidad, con todas las implicaciones que ello tiene, particularmente en lo que hace a la autonomía, implicaría desnaturalizar la entidad, desviándola en buena parte de los objetivos para los cuales fue creada.

Establecido lo anterior, corresponde ahora determinar si el hecho de que la norma habilitante -artículo 196 de la Ley 136 de 1994- hubiese calificado a la Escuela de Administración Pública como universidad del Estado, significa que el legislador le modificó la naturaleza jurídica a esa entidad.

Para la Corte, la calificación que la Ley 136 de 1994 hace de la ESAP como universidad del Estado, se debe tan sólo a un error de técnica legislativa en la denominación de la entidad, que no se compatibiliza con los propósitos mismos de la ley de facultades ni con la regulación histórica de que ha sido objeto esa institución. En efecto, la normatividad en comento, con la intención de modernizar la organización y funcionamiento de los municipios del país, quiso que el legislador extraordinario adecuara el estatuto básico y la estructura orgánica de la Escuela Superior de Administración Pública, con el fin de que esa entidad, a través de los programas de capacitación, enseñanza y adiestramiento, colaborara en la formación de funcionarios públicos competentes encargados de laborar en estas entidades territoriales. En este punto la Corte debe manifestar que comparte los argumentos expuestos por el representante del ESAP, cuando señala que el hecho de que le legislador le hubiese conferido al Gobierno al facultad de “adecuar” el estatuto básico y la estructura orgánica de la señalada institución, significa que se “entendía que el Escuela no era una ‘Universidad del Estado’, conforme al régimen especial fijado por la ley 30 de 1992, sino que seguía

funcionando como un establecimiento público”.

Por otra parte, debe insistirse que el artículo 196 de la Ley 136 ordenó al Gobierno Nacional remitirse en forma completa e íntegra a los postulados de la Ley 30 de 1992, respecto de la labor que se le confería en relación con la ESAP. En otras palabras, el legislador fue consciente de que no era una ley de municipios la encargada de fijar los soportes para la reforma de este tipo de entidades -establecimiento público-, sino que, por el contrario, resultaba necesario basarse en la normatividad que regulaba el servicio público de educación superior, para realizar la reforma de la ESAP. En otras palabras, era necesario determinar, en primera instancia, que por orden de la ley 30 de 1992 la Escuela Superior de Administración Pública seguía funcionando como establecimiento público adscrito al Departamento Administrativo de Función Pública, para ahí sí “adecuar” nuevamente su estatuto básico, su estructura orgánica, su planta de personal y su escala salarial, con el fin de lograr los objetivos contemplados en la ley de municipios. Esta labor, lógicamente, encuentra pleno respaldo constitucional en el numeral 7o. del artículo 150 superior que faculta al Congreso -o, en este caso, al legislador extraordinario- para determinar la estructura de la administración nacional, dentro de la cual se encuentran los establecimientos públicos.

6. La constitucionalidad de las normas acusadas del Decreto 2083 de 1994.

Esta Corporación debe apartarse de los mencionados argumentos, toda vez que, de conformidad con las consideraciones expuestas en esta providencia, no es jurídicamente posible asimilar el régimen legal del establecimiento público denominado “Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-” al de una universidad del Estado, en los términos contemplados en la Ley 30 de 1992. Habiéndose demostrado lo anterior, entonces carece de fundamento pretender que las disposiciones tachadas de inconstitucionalidad hubiesen vulnerado ya sea los límites propios de la ley de facultades o la autonomía universitaria prevista en el artículo 69 de la Carta Política. Por el contrario, el Decreto 2083 de 1994 interpretó cabalmente el propósito contemplado en la norma habilitante, cual era el de determinar en primer término la naturaleza jurídica de la ESAP de acuerdo con su tradición histórica y con la ley de educación superior, para posteriormente darle su nuevo régimen jurídico. Definido en consecuencia que la ESAP era y sigue siendo un establecimiento público, resultaba entonces ajustado a la Constitución, a la ley y a derecho, reconocer expresamente que se trata -se repite- de un establecimiento público y que el presidente de la República puede nombrar al director nacional de la entidad -en su calidad de agente-, así como a dos de los miembros integrantes del Consejo Directivo Nacional, uno de los cuales deberá ser egresado de la ESAP.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE :

Primero: Declarar EXEQUIBLE la expresión “establecimiento público del orden nacional” contenida en el artículo 1o. del Decreto 2083 de 1994, por las razones expuestas en esta

providencia.

Segundo: Declarar EXEQUIBLE el literal c) del Artículo 6o del Decreto 2083 de 1994, por las razones expuestas en esta providencia.

Tercero: Declarar EXEQUIBLE la expresión “agente del Presidente de la República de su libre nombramiento y remoción” contenida en el artículo 8o. del Decreto 2083 de 1994, por las razones expuestas en esta providencia.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado Ponente

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General