

Sentencia C-560/00

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Naturaleza del régimen especial

SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION SUPERIOR-Organización del personal docente y administrativo en universidades estatales y oficiales

UNIVERSIDAD DEL ESTADO-Organización del personal docente y administrativo

UNIVERSIDAD DEL ESTADO Y OTRAS INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR-Distinción/UNIVERSIDAD DEL ESTADO-Asignación de distinta categoría a entes que no tengan tal carácter/UNIVERSIDAD DEL ESTADO Y ESTABLECIMIENTO PUBLICO-Distinción

UNIVERSIDAD DEL ESTADO-Inaplicación de normas sobre carrera administrativa/AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Inaplicación de normas sobre carrera administrativa/UNIVERSIDAD DEL ESTADO-Régimen especial

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-No extensión a otras instituciones de educación superior

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Libertad de acción de centros educativos superiores

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Límites

UNIVERSIDAD DEL ESTADO-No hace parte de la Rama Ejecutiva

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Las propias autoridades deciden sobre sus asuntos

CARRERA EN UNIVERSIDAD DEL ESTADO-Administración y vigilancia se sustrae al conocimiento de la Comisión Nacional del Servicio Civil

CARRERA ADMINISTRATIVA EN INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR-Aplicación al personal administrativo de todos los niveles cuyos empleos hayan sido definidos como tal

CARRERA ADMINISTRATIVA-Campo de aplicación

Sala Plena

Referencia: Expediente D-2622

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3 (parcial) de la ley 443 de 1998, "Por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones."

Actor : Andrés Acevedo Zabala.

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Santafé de Bogotá, D.C., diecisiete (17) de mayo del año dos mil (2000).

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Andrés Acevedo Zabala demandó parcialmente el artículo 3 de la ley 443 de 1998.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA.

A continuación, se transcribe el texto de la disposición demandada, y se subraya lo demandado.

“Ley 443 de 1998

“Por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones.

“Artículo 3º Campo de Aplicación. Las disposiciones contenidas en la presente ley son aplicables a los empleados del Estado que prestan sus servicios en las entidades de la Rama Ejecutiva de los niveles Nacional, Departamental, Distrital, Municipal y sus entes descentralizados; en las Corporaciones Autónomas Regionales; en las Personerías; en las entidades públicas que conforman el Sistema General de Seguridad Social en Salud; al personal administrativo de las instituciones de Educación Superior de todos los niveles, cuyos empleos hayan sido definidos como de carrera; al personal administrativo de las instituciones de educación primaria, secundaria y media vocacional de todos los niveles; a los empleados no uniformados del Ministerio de Defensa Nacional, Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, así como las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas a los anteriores.

“(…)”

III. LA DEMANDA.

Estima el actor que la expresión demandada viola, en forma directa, el artículo 69 de la Constitución, que establece la autonomía universitaria. Además, también se violan los artículos constitucionales 27 y 67, que consagran la libertad de enseñanza y el derecho a la educación. Se resumen así sus razones:

Para el demandante, según la ley 30 de 1992, la autonomía universitaria tiene las siguientes características: “personería jurídica, autonomía académica, administrativa, financiera, patrimonio independiente y la posibilidad de elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden. Tienen las Universidades el 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 formativo académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar los correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.” (folios 3 y 4) (lo resaltado está así en el texto).

El actor advierte que lo anterior no quiere decir que los establecimientos universitarios estén exentos del cumplimiento de normas superiores, pues el orden constitucional, el orden público, el interés general y el bien común son los límites de tal autonomía. Para ello existen los reglamentos o los regímenes internos.

Señala el actor que la inclusión de los entes universitarios a la ley 443 de 1998, es violatoria de la autonomía de estos entes, pues los sujeta en asuntos tales como en materia de concursos, a la vigilancia de la Comisión Nacional del Servicio Civil, lo que, además de vulnerar la autonomía, " lo que en cierta medida puede colisionar con las políticas propias que se tengan en la selección de personal, cuestión que además de vulnerar la autonomía, pondría en tela de juicio los criterios éticos y académicos que emanan de los órganos decisorios de la Universidad como institución científica y cultural (...)" (folio 6).

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

En concepto número 2006, del 13 de diciembre de 1999, el señor Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar inconstitucional la expresión demandada.

El señor Procurador recuerda la jurisprudencia de la Corte sobre el principio de la autonomía universitaria, y remite, especialmente, a la sentencia C-220 de 1997.

Señala que el esquema de autonomía no se limita sólo al hecho de impartir educación "porque no sólo se trata exclusivamente de cómo se enseña, ni qué se enseña, sino que se advierten otros factores igualmente importantes como el estudiante, los educadores y el personal administrativo que hace parte de la universidad. Estos últimos comprendidos dentro de los actores que menciona la jurisprudencia y que juegan un papel preponderante dentro del desarrollo de las actividades universitarias, porque en sus manos está la planeación y proyección de la formación que se va a impartir a los educandos." (folio 53).

El señor Procurador señala que existe el precedente legal, de carácter especial: la ley 30 de 1992, que organiza el servicio público de la Educación Superior, que en el artículo 57, establece que la elección y organización del personal administrativo, se rige por un régimen especial.

Finalmente, menciona que habría que discutir si las universidades públicas pueden incluirse dentro de los órganos del Estado, pues la ley 489 de 1998, sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, no las incluyó dentro de la Rama Ejecutiva del Poder Público, y sí les dio un tratamiento de entidades y organismos sujetos a un régimen especial.

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1.- Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4, de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como la expresión que se acusa en la demanda que se estudia.

2.- Lo que se debate.

El cargo de esta demanda consiste en que al incluir en el artículo 3º de la ley 443 de 1998, al personal administrativo de los establecimientos de educación superior, cuyos empleos hayan sido definidos como de carrera, la ley está desconociendo las normas constitucionales que garantizan la autonomía universitaria, lo que hace inconstitucional la norma. El señor Procurador también considera que se da tal vulneración, por la misma razón.

Por ello, la Corte debe examinar si una ley, diferente a la especial que rige para las entidades de Educación Superior, puede desarrollar asuntos relacionados con el manejo de personal de los establecimientos universitarios.

Para resolver el tema, es preciso remitirse, brevemente, a la Constitución, a la ley y a la jurisprudencia ampliamente desarrollada de esta Corporación, sobre la autonomía universitaria y lo que significa su régimen especial.

3.- Autonomía universitaria y la naturaleza de su régimen especial.

La Constitución, de manera inequívoca, consagró el principio de la autonomía universitaria, en el artículo 69, así: "Se garantiza la autonomía universitaria." Y no se quedó sólo en dicho enunciado, sino que la misma disposición señaló que tendría un régimen especial: "Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado." (se subraya). Es decir, que el régimen especial de los entes universitarios es de origen constitucional.

El legislador, en cumplimiento del mandato constitucional, expidió la ley 30 de 1992, "Por la cual se organiza el servicio público de Educación Superior". En sus artículos 28 y 57, la citada ley desarrolló los aspectos en que se refleja la mencionada autonomía, que resulta oportuno transcribir.

El artículo 57 de la ley, se refiere, concretamente, en el inciso tercero, a la organización del personal docente y administrativo:

"Artículo 57.- Las universidades estatales u oficiales 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.

"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 y 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".

Obsérvese que la propia Ley 30 de 1992, “por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”, establece la distinción entre “universidades estatales u oficiales” y otras “instituciones de Educación Superior” (artículo 58), distinción esta de profundas consecuencias en el campo jurídico, como quiera que a los entes educativos que “no tengan el carácter de universidad” según lo previsto en dicha ley, se les asigna la categoría jurídica de “establecimientos públicos”.

Dada esa diversidad en la naturaleza jurídica, se explica luego que las demás disposiciones del título III de la citada Ley 30 de 1992 se ocupen, de manera específica de desarrollar lo atinente a la autonomía universitaria respecto de los establecimientos que, según la ley, son “universidades estatales u oficiales”, régimen que resulta distinto al tratarse de las instituciones de educación superior diferentes a las universidades, como queda claramente dispuesto en el artículo 80 de la misma ley, en el cual se prescribe que el régimen del personal docente y administrativo de estas, será el “establecido en el estatuto general y reglamentos respectivos”.

Así las cosas, en virtud de lo preceptuado por el artículo 69 de la Constitución Política ha de concluirse entonces que el artículo 3 de la Ley 443 de 1998, que define el campo de aplicación de las normas sobre la carrera administrativa a que dicha ley hace referencia, resulta inaplicable en relación con quienes prestan sus servicios a las universidades, pues sobre el particular se impone el respeto a la autonomía universitaria que garantiza la Constitución en los términos que establezca la ley al dictar las normas del “régimen especial para las universidades del Estado”, conforme al inciso segundo del citado artículo 69 de la Carta.

Ahora bien. Como quiera que además de las universidades oficiales o estatales existen otras “instituciones de educación superior”, es claro que a estas últimas no se extiende la autonomía universitaria que se garantiza por el artículo 69 de la Carta, razón esta por la cual la conclusión inexorable es que con relación a ellas podrá el legislador establecer normas específicas, teniendo en cuenta para el efecto su naturaleza jurídica.

Sentado lo anterior, conviene recordar que, en varias sentencias se ha ocupado esta Corporación de la autonomía universitaria que garantiza la Constitución. Así, la Corte, en la sentencia T-492 de 1992, señaló que la autonomía universitaria implica que la formación académica 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.” Es decir, el concepto de autonomía implica la consagración de “la libertad de acción de los centros educativos superiores”. Dice esta sentencia, en lo pertinente:

“En ese orden de ideas, por lo que respecta a la educación superior, 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.

“(…)

“En síntesis, el concepto de autonomía universitaria implica la consagración de una regla general que consiste en la libertad de acción de los centros educativos superiores, de tal modo que las restricciones son excepcionales y deben estar previstas en la ley, según lo establece con claridad el artículo citado.

“(…)

“Son de competencia del legislador las funciones de establecer las condiciones necesarias para la creación y gestión de las universidades (artículo 68 C.N.) y de dictar las disposiciones generales con arreglo a las cuales los centros universitarios puedan darse sus directivas y regirse por sus estatutos (artículo 69 C.N.).” (sentencia T-492 de 1992, M.P., doctor José Gregorio Hernández Galindo) (se subraya). En la sentencia T-02 de 1994, la Corte reiteró estos conceptos.

Posteriormente, la Corporación, en la sentencia C-547 de 1994, examinó la constitucionalidad del inciso tercero del artículo 57 de la ley 30 de 1992, que se transcribió atrás. En lo pertinente, la Corte se refirió a los límites de la autonomía universitaria, el papel del Estado para regular y ejercer la vigilancia sobre la educación, y lo que significa que el constituyente autorizara a la ley, para crear un régimen especial, para las universidades del Estado. La Corte se refirió al tema así:

“A más de lo anterior, el constituyente autoriza a la ley para crear 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. En consecuencia, bien podía la ley, sin infringir la Constitución, establecer un régimen contractual diferente para tales entes universitarios, como lo hizo en las normas acusadas, al determinar en el inciso tercero del artículo 57, que el carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales comprende el régimen contractual; y consagrar en el artículo 93 que los contratos que celebren dichas instituciones se regirán por las normas del derecho privado, y sus efectos estarán sujetos a las normas civiles y comerciales, según la naturaleza de los contratos, exceptuando los de empréstito, que deben someterse a las reglas del “decreto 222 de 1983, o a las normas que lo modifiquen o deroguen”. Y como este ordenamiento fue derogado por la ley 80 de 1993, ha de entenderse que la normatividad a la cual se remite el precepto demandado, es la citada ley.” (sentencia C-547 de 1994, M.P., doctor Carlos Gaviria Díaz) (se subraya).

En la sentencia C-220 de 1997, la Corte profundizó sobre la diferencia entre los entes universitarios y los establecimientos públicos. Dijo la sentencia que las universidades, al estar ajenas a las interferencias del poder político, no pueden hacer parte de la Rama Ejecutiva, ni estar supeditadas a dicha Rama. Señaló esta sentencia:

Las universidades del Estado, son instituciones que para mantener y preservar su esencia deben estar ajenas a las interferencias del poder político, en consecuencia no pueden entenderse como parte integrante de la administración, o como organismos supeditados al poder ejecutivo, ellas deben actuar con independencia del mismo y no estar sujetas a un control de tutela como el concebido para los establecimientos públicos, concepto que por sí mismo niega la autonomía; eso no quiere decir que no deban, como entidades públicas que

manejan recursos públicos y cumplen una trascendental función en la sociedad, someter su gestión al control de la sociedad y del Estado, o que rechacen la implementación de mecanismos de articulación con dicho Estado y la sociedad, pues por el contrario ellos son indispensables para el cumplimiento de sus objetivos y misión.” (sentencia C- 220 de 1997, M.P., doctor Fabio Morón Díaz) (se subraya).

Y en recientes pronunciamientos (C-368, C-475, C-506 y C-746, todas de 1999), la Corte ha reiterado estos criterios sobre la autonomía universitaria, como lo hizo en la Sentencia C-368 de 1999, en la que expresó que:

“El caso de la autonomía universitaria es diferente. La autonomía universitaria tiene por fin garantizar la libertad de cátedra y de investigación, y para ello es necesario que sean los mismos centros de educación superior los que decidan sobre lo relacionado con su personal, con el fin de evitar injerencias externas que podrían hacer mella en la libertad académica que debe prevalecer en las universidades. Este objetivo es valorado muy especialmente por la Constitución, la cual señala de manera precisa, en su artículo 69 que “[l]as universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos”, norma que ha sido interpretada por esta Corporación en el sentido de afirmar que los centros universitarios “pueden determinar cuáles [de sus cargos] son de libre nombramiento y remoción.” 1 (sentencia C- 368 de 1999, M.P., doctor Eduardo Cifuentes Muñoz) (se subraya).

Esta Corporación, en la sentencia C-506 de 1999, al examinar la constitucionalidad del artículo 5º de la ley 443 de 1998, en cuanto entraba a establecer como de libre nombramiento y remoción, los empleos de Rector, Vice-rector y Decano de Institución de Educación Superior distinta a los entes universitarios autónomos, declaró su inexecutable por las siguientes razones: a) por no existir ni teórica ni fácticamente instituciones de educación superior que no sean autónomas; b) porque la Corte, en las sentencias C-195 de 1994 y C-475 de 1999, ya había considerado que los cargos de Rector, Vice-rector y Decano, de libre nombramiento y remoción, deben ser producto de la propia comunidad universitaria, según disponen los artículos constitucionales que consagran el principio de la autonomía universitaria. Dice la sentencia:

“Efectivamente, la existencia teórica o fáctica de instituciones de educación superior que no sean autónomas, a más de constituir una flagrante violación de la autonomía universitaria que proclama el artículo 69 de la Carta Política, comportaría abierto desconocimiento de categórica jurisprudencia de esta Corte, acerca de su significado y alcance.

“Por ello, en sentir de esta Corporación, la regulación normativa en comento, riñe con las directrices jurisprudenciales que sobre esta temática la Corporación trazó en las Sentencias C-195 de 1994 y C-475 de 1999 en las que, tratándose de entes universitarios autónomos había considerado que la inclusión del Rector, Vicerrector y Decano como empleados de libre nombramiento y remoción, contradice de manera manifiesta la autonomía universitaria consagrada en el artículo 69 Superior,(...)” (sentencia C-506 de 1999, M.P., doctor Fabio Morón Díaz).

En síntesis, la jurisprudencia de la Corte ha estado encaminada a proteger los principios

consagrados en la Constitución respecto de que sean las propias autoridades universitarias, de acuerdo con el régimen especial, de origen constitucional, las que decidan sobre los asuntos que se relacionan con tales entidades.

“De lo expresado en estas sentencias, se llega a las siguientes conclusiones:

“Primera.- Se excluyen de la competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil, los servidores de los siguientes órganos: Contraloría General de la República; Procuraduría General de la Nación; Rama judicial del poder público; Fiscalía General de la Nación; las Fuerzas Armadas; y, la Policía Nacional, por ser todos ellos de creación constitucional.

“Cabe advertir que en las anteriores enumeraciones hechas por la Corte, que no son taxativas, no se hizo referencia al inciso segundo del artículo 69 de la C.P., que consagró que las universidades oficiales, tienen un régimen especial. Dice la norma: “La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado”.

“En consecuencia, la Corte considera que de acuerdo con la autonomía universitaria reconocida por la Constitución, las universidades oficiales tienen, también, como los órganos antes mencionados, un régimen especial, de origen constitucional, que las sustrae de la administración y vigilancia de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Esta interpretación se armoniza con la jurisprudencia de esta Corporación, expuesta en la sentencia C-220 de 1997, M.P., doctor Fabio Morón Díaz, que desarrolló a profundidad el significado de la autonomía universitaria, referido, específicamente, a las universidades oficiales, bajo la perspectiva de que se trata de entes con regímenes especiales.

“Es decir, que a la lista que se ha expuesto, hay que agregar a las universidades del Estado, pues su creación con régimen especial, es de origen constitucional, por expresa disposición en el artículo 69 de la Carta.

“Segunda.- La exclusión que hace la norma constitucional de los regímenes especiales, no significa que no exista para éstos el principio de la carrera, ni mucho menos, que estén exentos de administración y vigilancia estatal. Ellas se ejercerán de acuerdo con la ley que para tal efecto se debe expedir.” (Sentencia C-746 de 1999, M.P., doctor Alfredo Beltrán Sierra) (se subraya).

Como corolario obligado de lo expuesto, surge entonces que la expresión demandada del artículo 3 de la Ley 433 de 1998 de la que ahora se ocupa la Corte, es constitucional, pero únicamente en cuanto se refiere a las instituciones de educación superior que no tengan la naturaleza de universidades estatales u oficiales conforme a la Ley.

VI. DECISION.

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

RESUELVE :

Declárase EXEQUIBLE la expresión: “al personal administrativo de las Instituciones de Educación Superior en todos los niveles, cuyos empleos hayan sido definidos como de

carrera;" contenida en el artículo 3º de la ley 443 de 1998, "Por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones", bajo el entendido de que en ella no quedan comprendidas las universidades estatales u oficiales organizadas como entes universitarios autónomos conforme a la Ley.

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia C-195 de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

2 M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa

3 M.P. Dra. Martha Victoria Sáchica Méndez.