

Sentencia C-589/97

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL

Si la Corte no limitó la declaración de exequibilidad del artículo 11 del decreto 1210 de 1993, en cuanto al cargo formulado ni a las normas constitucionales expresamente consideradas, ha de entenderse que dicha disposición se confrontó con todo el ordenamiento superior, ajustándose a él, sin que sea posible demandar ahora su inexecuibilidad con fundamentos distintos, pues esta decisión ha hecho tránsito a cosa juzgada.

ESTABLECIMIENTO PUBLICO Y UNIVERSIDAD-Distinción/AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Límites

El elemento fundamental en la distinción de los establecimientos públicos y las universidades es precisamente el grado de su autonomía. Mientras que los primeros hacen parte de la administración y, por tanto, gozan de menor autonomía; las segundas no están supeditadas al poder ejecutivo y tienen un poder mayor de autorregulación. No obstante, la autonomía que se predica de las universidades está también limitada por la Constitución y la ley. En particular las universidades públicas están sujetas a las limitaciones que se derivan de su naturaleza de entes estatales, que les impone la necesidad de integrarse al Estado, con el fin de que no se constituyan “ruedas sueltas” dentro del sistema. No obstante su carácter de entes autónomos, las universidades no pueden marginarse del Estado y, por ello, es necesaria la implementación de mecanismos de articulación.

CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO-Participación del Estado

La participación del Estado en el Consejo Superior de las universidades estatales es una forma de colaboración armónica y coordinación de actuaciones, necesaria para el adecuado cumplimiento de las funciones que tales instituciones de educación están llamadas a cumplir.

CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO-Participación de los representantes del Estado

Si bien es cierto que la participación de los representantes del Estado en el Consejo Superior Universitario no vulnera, en principio, la autonomía universitaria, también lo es que dicha

participación no puede constituirse en un mecanismo a través del cual el Estado ejerza el control absoluto sobre los entes universitarios, de ahí que la representación no pueda ser mayoritaria. La participación de sus funcionarios no tiene por objeto imponer la política de sus gobiernos en el desarrollo de la educación, sino coordinar las políticas nacionales o territoriales con las que fije el órgano de dirección universitario, a fin de que ésta se integre al sistema general

Referencia: Expediente D-1683

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 64 de la ley 30 de 1992 y 11 del decreto 1210 de 1993.

Demandante: Evaristo Rafael Rodríguez Felizzola

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., trece (13) de noviembre de mil novecientos noventa y siete (1997).

I. ANTECEDENTES.

Ejerciendo la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano EVARISTO RAFAEL RODRIGUEZ FELIZZOLA presenta demanda contra los artículos 64 de la ley 30 de 1992 y 11 del decreto 1210 de 1993, por considerar que dichas disposiciones violan el preámbulo y los artículos 13, 41, 69 y 150-10 de la Constitución.

Cumplidos los trámites señalados en la Constitución y la ley y oído el concepto del Ministerio Público, procede la Corte a decidir.

II. NORMAS ACUSADAS.

A continuación se transcribe el texto de las normas acusadas:

Ley 30 de 1992

“Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

.....

“Artículo 64. El Consejo Superior Universitario es el máximo órgano de dirección y gobierno de la Universidad y estará integrado por:

- a. El Ministro de Educación Nacional o su delegado, quién lo presidirá en el caso de las instituciones del orden nacional.
- b. El Gobernador, quien preside en las universidades departamentales.
- c. Un miembro designado por el Presidente de la República que haya tenido vínculos con el sector universitario.
- d. Un representante de las directivas académicas, uno de los docentes, uno de los egresados, uno de los estudiantes, uno del sector productivo y un exrector universitario.
- e. El Rector de la institución con voz y sin voto.

Parágrafo 1. En las universidades distritales y municipales tendrán asiento en el Consejo Superior los respectivos alcaldes quienes ejercerán la presidencia y no el Gobernador.

Parágrafo 2. Los estatutos orgánicos reglamentarán las calidades, elección y período de permanencia en el Consejo Superior, de los miembros contemplados en el literal d. del presente artículo”.

Decreto 1210 de 1993

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

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de sus facultades legales, en especial de las conferidas por el artículo 142 de la ley 30 de 1992,

DECRETA:

...

“ARTICULO 11. COMPOSICION DEL CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO. El Consejo Superior Universitario es el máximo órgano de dirección y gobierno de la Universidad y estará integrado por:

- a. El Ministro de Educación Nacional o el Viceministro quien lo presidirá;
- b. Dos miembros designados por el Presidente de la República, uno de ellos egresado de la Universidad Nacional;
- c. Un exrector de la Universidad Nacional de Colombia, que haya ejercido el cargo en propiedad, elegido por los exrectores;
- d. Un miembro designado por el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), de terna presentada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología;
- e. Un miembro del Consejo Académico, designado por éste;
- f. Un profesor de la Universidad, elegido por el profesorado;
- g. Un estudiante de pregrado o de posgrado, elegido por los estudiantes;
- h. El Rector de la Universidad, quien será el Vicepresidente del Consejo, con voz, pero sin voto”.

I. DEMANDA

El actor formula los siguientes cargos contra los artículos antes transcritos:

II.1 Violación del derecho a la autonomía universitaria. Como manifestaciones propias del

núcleo esencial de la autonomía universitaria, están la de darse y modificar sus estatutos y designar sus autoridades académicas y administrativas; sin embargo, la autonomía no es absoluta, pues corresponde al Estado ejercer las funciones de inspección y vigilancia sobre la educación, sin que el legislador pueda, so pretexto de establecer el marco legal de las entidades de educación superior, vulnerar ese núcleo.

“En Las normas demandadas el legislador extendió su poder regulador a materias que le estaban vedadas v.gr. la organización administrativa y académica de la universidad estatal, como es la designación de su máximo órgano de dirección y gobierno- Consejo Superior Universitario-. Tal intromisión quedó reflejada en la composición del mencionado Consejo, en el cual se favoreció a sectores extrauniversitarios, con marcado carácter gubernamental, dejando desde luego, en manos de éstos la definición de las principales políticas académicas y administrativas de las universidades estatales, despojando a la universidad de la facultad de darse sus directivas y sus propios estatutos. Tal conducta del legislador, tanto ordinario como extraordinario, constituye una intervención indebida en la vida de la universidad, contradiciendo de manera manifiesta la autonomía universitaria consagrada en el artículo 69 de la Constitución Política”.

II.2 En las normas acusadas el legislador dio a las universidades el tratamiento de establecimiento público. Las universidades del Estado fueron definidas como “entes universitarios autónomos”, que constituyen una figura especial dentro del sistema de descentralización administrativa, caracterizadas por sus fines y su autonomía. En estos términos, la facultad que se confiere al legislador en el artículo 69-2 de la Constitución, para establecer el marco legal dentro del cual deben desenvolverse las universidades estatales, no le permite tratarlas como establecimientos públicos. No obstante, el legislador equiparó, en las normas acusadas, los Consejos Superiores Universitarios a las juntas o consejos directivos de los establecimientos públicos.

II.3 Los órganos de representación gubernamental tienen la mayoría absoluta en el Consejo Superior Universitario, lo cual vulnera la autonomía de las universidades. Si bien, la participación del Estado en los órganos de dirección de la universidad constituye una forma de integración de dichos entes con el Estado, la presencia mayoritaria de los órganos de representación gubernamental en el Consejo Superior Universitario vulnera la autonomía universitaria. Según las normas acusadas, la mayoría absoluta del precitado Consejo la

conforman los sectores extrauniversitarios, dejando a la comunidad universitaria la elección de la minoría de los miembros del mismo, pues de los 8 integrantes con voto, sólo 3 pertenecen a la comunidad científica, los otros 5 son ajenos a la universidad y tiene un marcado carácter gubernamental.

II.4 Exceso en el ejercicio de facultades extraordinarias. Dado que el Estado sólo puede ejercer la inspección y vigilancia de la educación, pero no la dirección, orientación y control de los entes universitarios, el Presidente de la República, al expedir el artículo 11 del decreto 1210 de 1993, en el cual se otorga una participación mayoritaria a los miembros de representación gubernamental, excedió las facultades extraordinarias conferidas, pues tal actividad no pertenece al ámbito de competencia del legislador.

II.5 Violación del derecho a la igualdad. Las normas acusadas establecen un trato discriminatorio contra las universidades públicas, en relación con las privadas, pues mientras éstas pueden darse sus propias directivas y auto-regularse, aquellas, por el hecho de ser financiadas por el Estado, se las somete a limitaciones que prácticamente eliminan los presupuestos sobre los cuales se funda la misión de la universidad.

II.6 Control extrauniversitario injustificado. Dado que sobre las universidades estatales pueden ejercerse los distintos “controles de tutela”- administrativo, presupuestal, fiscal, político, jurisdiccional-, el control extrauniversitario ejercido por el Estado a través de la mayoritaria representación en el Consejo Superior Universitario resulta totalmente injustificado.

II.7 Violación de la prohibición de reproducir normas declaradas inexequibles. Las normas acusadas reproducen el texto de disposiciones declaradas inexequibles por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-195 de 1994, referidas a la inclusión de funcionarios de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República en la dirección de la universidad, ya no con la calidad de rector, vice-rector y decano, sino como miembros del máximo órgano de dirección y gobierno de la universidad.

IV. INTERVENCIONES

IV.1 EL DIRECTOR EJECUTIVO DE LA ASOCIACION COLOMBIANA DE UNIVERSIDADES, Galo Armando Burbano López, atendiendo la invitación hecha por la Corporación intervino en el

proceso. Su concepto se resume de la siguiente manera:

a. En lo que respecta al artículo 11 del decreto 1210 de 1993, manifiesta que ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, pues la Corte mediante sentencia C-109 de 1994, lo declaró exequible.

b. A su juicio, el artículo 64 de la ley 30 de 1992 no vulnera la Constitución, puesto que el análisis de esta disposición no puede limitarse a confrontar su texto con un sólo precepto constitucional, sino frente a todos los cánones superiores que regulan la materia. En efecto, sostiene que:

– Las universidades gozan de autonomía plena, pero no absoluta, pues hallan su límite en la Constitución y la ley, siempre y cuando ésta no vulnere el núcleo esencial de ese derecho fundamental.

– Dado que, de conformidad con el artículo 67 de la Constitución, la educación superior es un servicio público, debe entenderse que su prestación, aún en el caso de las universidades, está condicionada por las limitaciones que surgen de su propia naturaleza; además, como prestadoras de un servicio público, no pueden estar separadas del cumplimiento de funciones estatales.

– La norma acusada se adecua a lo dispuesto en el artículo 67 de la Carta, que establece que la Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales.

IV.2 EL DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCION PUBLICA, Edgar Alfonso González Salas, actuando a través de apoderado, justifica la constitucionalidad de las normas acusadas, con los siguientes argumentos:

a. Los numerales 8 y 21 del artículo 189 de la Constitución establecen que corresponde al Presidente de la República, como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza, de conformidad con la ley, y concede facultades al legislador para expedir las normas a las cuales debe someterse el gobierno para el ejercicio de dichas funciones.

b. De conformidad con el artículo 150-7 de la Constitución, corresponde a la ley determinar la

estructura de la administración nacional y crear o suprimir entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica. El Consejo Superior Universitario hace parte de la estructura orgánica que debe ser establecida por ley o modificada por ella.

c. La autonomía universitaria no es absoluta: se encuentra sujeta a los estatutos orgánicos o básicos, en los cuales se fijan los objetivos y la estructura de la institución, así como el control de tutela que ejerce el Presidente de la República, de conformidad con lo establecido en el artículo 189 numerales 21 y 22 de la Carta.

d. Es necesario diferenciar los estatutos orgánicos de los internos o reglamentarios de las entidades descentralizadas. Los primeros son de competencia de la ley, en tanto que los segundos deben ser expedidos por los órganos de dirección de las entidades. La composición del Consejo Superior Universitario hace parte de las previsiones del estatuto interno y, por tanto, no viola la facultad de autorregulación, propia de las universidades.

IV.3 EL DIRECTOR DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE FOMENTO PARA LA EDUCACION SUPERIOR, Luis Carlos Muñoz Uribe, actuando a través de apoderado, solicita a la Corte declarar la exequibilidad de las disposiciones acusadas, con los siguientes fundamentos:

a. Mediante sentencia C-109 de 1994 esta Corte declaró exequibles algunas disposiciones del decreto 1210 de 1993, entre ellas el artículo 11 que es hoy objeto de demanda; en consecuencia, debe estarse a lo resuelto, pues en relación con dicha norma ha operado el fenómeno de la cosa juzgada.

b. Luego dice que para fundamentar los cargos, el actor cita jurisprudencia de la Corte relacionada con la autonomía universitaria; no obstante, le da a las afirmaciones allí contenidas una interpretación errónea, pues es claro para esa Corporación que la autonomía universitaria tiene límites precisos, fijados por la Constitución y la ley.

c. Si bien la ley 30 de 1992 determina la forma de integración del Consejo Superior de las universidades estatales, lo hizo de manera genérica, sin indicar qué personas deben desempeñarse como miembros del mismo. Tales instituciones cuentan con autonomía para designar sus propias autoridades, pues la ley las facultó para que en sus estatutos orgánicos reglamentaran las calidades, elección y período de permanencia de los miembros contemplados en el literal d) del artículo 64, los que constituyen mayoría. Además, el mismo

Consejo Superior es el que designa al rector.

IV.4 La ciudadana PATRICIA BUSTOS BRASBY solicita a la Corte declarar inexecutable las normas acusadas, con los siguientes argumentos:

“A pesar de que la universidad dejó de ser establecimiento público, SU EXPERIENCIA SIGUE SIENDO DESAFORTUNADA, porque aún bajo el régimen de la ley 30 de 1992, al organizarse como ente universitario autónomo, la universidad no puede autodeterminarse, por cuanto se la mantiene supeditada, vigilada y controlada por sectores extrauniversitarios, a través del Consejo Superior Universitario, en el cual se les dio a éstos una representación mayoritaria: cinco miembros de los ocho que conforman el Consejo..... A la comunidad universitaria se le da un premio de consolación consistente en la representación minoritaria en el seno de dicho Consejo, sólo tres miembros: el representante de los estudiantes, el de los profesores y el de las directivas académicas, aunque éste último propiamente no pertenece a la comunidad científica. Esta representación minoritaria no le permite a la comunidad académica darse sus propias directivas, lo cual se traduce en que no tenga autonomía administrativa, presupuesto de la autonomía académica”.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar la exequibilidad de las normas acusadas. Advierte, en primer término, que en relación con el artículo 11 del decreto 1210 de 1993, aunque la Corte declaró la exequibilidad de la disposición, mediante sentencia C-109 de 1994, operó el fenómeno de la cosa juzgada relativa, en consideración a los fundamentos expuestos por la Corte en dicha sentencia y por haberse admitido esta demanda.

a. Luego señala que “cuando el legislador incorporó representantes del Gobierno Nacional en el máximo órgano de dirección y gobierno de la Universidad Nacional de Colombia y de las demás universidades estatales, actuó dentro de las facultades que la Carta Política le reconoce, toda vez que el artículo 150-7 del mencionado Estatuto le permite determinar la estructura de la Administración Nacional, habilitándolo para regular el funcionamiento de los establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica. En ejercicio de esta atribución, el legislador estableció la organización administrativa de los consejos superiores universitarios, quedando a salvo la autonomía universitaria, pues las autoridades universitarias no pierden competencia para expedir los

estatutos aplicables a la actividad académica que cumplen estos centros educativos”.

b. En lo que respecta a la violación del principio de igualdad, dice que “carece de fundamento la acusación de inconstitucionalidad basada en la violación del principio de igualdad, en cuanto el tratamiento diverso que el legislador ha previsto para las universidades estatales, atiende a la necesidad de vincular más estrechamente las actividades de los centros educativos oficiales con las funciones y deberes que la Carta Política ha asignado al Estado. Las universidades estatales son instituciones diferentes a las privadas, en tanto que las primeras encarnan una actividad directa del Estado, al paso que las segundas implican la participación de particulares, autorizados para prestar un servicio que, en atención a su naturaleza, conlleva una actuación a cargo de las entidades oficiales”.

c. Concluye diciendo que “no comparte el despacho los argumentos expuestos por el actor, relacionados con la presunta unidad de materia existente entre algunas normas declaradas inconstitucionales y las demandadas, toda vez que se trata de hipótesis diferentes, en la medida en que aquéllas se referían a la naturaleza de los empleos de rector, vicerector y decano, mientras que las examinadas en el presente caso sirven para determinar cuáles son las autoridades que integran el órgano de dirección y gobierno de las universidades, sin que estén definiendo la naturaleza jurídica de los empleos desempeñados por las personas que conforman el Consejo Superior Universitario”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

VI.1 COMPETENCIA

Por dirigirse la acusación contra disposiciones que forman parte de una ley y de un decreto con fuerza de ley, compete a esta Corporación decidir sobre su constitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numerales 4 y 5 de la Carta.

VI.2 ARTICULO 11 DEL DECRETO 1290 DE 1993. COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL

Mediante la sentencia No. C-109 de 1994¹, esta Corte resolvió la demanda de inconstitucionalidad formulada contra el artículo 11 del decreto 1290 de 1993, salvo el párrafo, que en aquella oportunidad, como en ésta, no fue objeto de acusación, el cual fue declarado exequible, sin condicionamiento alguno, razón por la cual se ordenará en la parte

resolutiva de esta providencia estarse a lo allí resuelto.

Por otra parte, es pertinente anotar que no le asiste razón al Jefe del Ministerio Público, cuando afirma que frente a la decisión adoptada en la sentencia C-109 de 1994 “operó el fenómeno de la cosa juzgada relativa”, en virtud de las consideraciones expuestas por la Corte, “y de la circunstancia de haber sido admitida nuevamente la demanda contra el mencionado artículo”, por dos razones fundamentales:

1. Si la Corte no limitó la declaración de exequibilidad del artículo 11 del decreto 1210 de 1993, en cuanto al cargo formulado ni a las normas constitucionales expresamente consideradas, ha de entenderse que dicha disposición se confrontó con todo el ordenamiento superior, tal como lo ordena el decreto 2067/91, ajustándose a él, sin que sea posible demandar ahora su inexecuibilidad con fundamentos distintos, pues esta decisión, al tenor de lo dispuesto en el artículo 243 de la Constitución, ha hecho tránsito a cosa juzgada. Al respecto ha dicho la Corte:

“...cuando una disposición es declarada inexecutable, sobre ella no podrá recaer una nueva decisión judicial, por cuanto la norma ha sido retirada del ordenamiento jurídico. Con respecto a las normas declaradas constitucionales, la situación es diversa pero igualmente clara. Si en su decisión, la Corte, para garantizar la supremacía e integridad de la Constitución, expresamente ha limitado los alcances de su fallo, la norma podrá ser demandada en aquellas materias que expresamente no hubiesen sido analizadas por esta Corporación. Así, una norma impugnada por vicios de procedimiento y declarada executable por tal concepto, podrá ser demandada ulteriormente y analizada de fondo por motivos sustantivos. En tal caso la cosa juzgada constitucional es relativa. Pero si la norma ha sido declarada executable, sin ninguna restricción expresa, ella queda cubierta por el manto de la cosa juzgada constitucional, por cuanto el examen de la Corte sobre la materialidad de la disposición ha sido exhaustivo. En efecto, es deber de la Corte ‘confrontar las disposiciones sometidas a control con la totalidad de los preceptos de la Constitución’ (Art 22 Decreto 2067/91)”².

2. El hecho de que la demanda haya sido admitida no significa que la Corte deba proferir sentencia de mérito, pues de conformidad con lo previsto en la parte final del artículo 6 del decreto 2067 de 1991, “Se rechazarán las demandas que recaigan sobre normas amparadas

por una sentencia que hubiera hecho tránsito a cosa juzgada o respecto de las cuales sea manifiestamente incompetente. No obstante estas decisiones también podrán adoptarse en la sentencia". (subrayas fuera del texto).

VI.3 EL CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO.

La ley 30 de 1992 clasifica las instituciones de educación superior en instituciones técnicas profesionales, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, y universidades (art. 16). Todas ellas, por razón de su origen, pueden ser estatales u oficiales, privadas y de economía solidaria (art. art. 23). En relación con las instituciones de educación superior oficiales, la ley distingue entre las universidades, que deben organizarse como "entes universitarios autónomos", y las demás que no tengan tal carácter, las cuales deben organizarse como "establecimientos públicos" (art. 28). Dichas disposiciones se avienen a lo dispuesto en los artículos 68 y 113 de la Constitución.

El principio de autonomía universitaria, consagrado en el artículo 69 de la Constitución es predicable tanto de las universidades públicas como de las privadas, más no de las demás instituciones de educación superior. Dicho principio, como lo ha reiterado la Corte, tiene por objeto asegurar a estos entes educativos las condiciones que posibiliten el ejercicio de la enseñanza y de la investigación, al margen de las injerencias del gobierno de turno, en virtud de la capacidad que se les atribuye para "autodeterminarse, autogobernarse y autolegislar colectivamente"³.

Tal principio se concreta, entonces, en la "libertad para determinar cuáles habrán de ser sus estatutos; definir su régimen interno; estatuir los mecanismos referentes a la elección, designación y periodos de sus directivos y administradores; señalar las reglas sobre selección y nominación de profesores; establecer los programas de su propio desarrollo; aprobar y manejar su presupuesto; fijar, sobre la base de las exigencias mínimas previstas en la ley, los planes de estudio que regirán su actividad académica, pudiendo incluir asignaturas básicas y materias afines con cada plan para que las mismas sean elegidas por el alumno, a efectos de moldear el perfil pretendido por cada institución universitaria para sus egresados."⁴

La autonomía, sin embargo, no es absoluta, está limitada por la Constitución y la ley, aunque esta última no puede vulnerar su núcleo esencial. Así lo ha dicho la Corte:

Tales limitaciones tienen por objeto conciliar la autonomía universitaria con otros derechos, e impedir que estas instituciones “se constituyan en islas dentro del sistema jurídico y, por el contrario, cumplan la función social que corresponde a la educación (artículo 67 C.N.) y a la tarea común de promover el desarrollo armónico de la persona.”⁶

Aceptando, entonces, que las universidades públicas son entes autónomos limitados por la Constitución y la ley, se analizarán los cargos formulados por el actor.

VI.3.1 ¿La previsión legislativa de los miembros que integran el Consejo Superior Universitario vulnera los principios de igualdad y autonomía universitaria?

El título tercero de la ley 30 de 1992 establece el régimen especial de las universidades del Estado y de las otras instituciones de educación superior estatales u oficiales, preceptos de los que hace parte el artículo 64 acusado, que se refiere a la integración del Consejo Superior Universitario.

En dicha norma se prevé que el Consejo Superior Universitario estará integrado por: El Ministro de Educación Nacional o su delegado, el Gobernador o el Alcalde, quienes lo presidirán, respectivamente, en las universidades de orden nacional, departamental, distrital o municipal; un miembro designado por el Presidente de la República, que haya tenido vínculos con el sector universitario; un representante de las directivas académicas; uno de los docentes; uno de los egresados; uno de los estudiantes; uno del sector productivo; un exrector universitario, y el rector con voz, pero sin voto.

En términos del artículo 65 de la ley 30 de 1992, las funciones que le corresponde cumplir a ese Consejo son las siguientes:

“a. Definir las políticas académicas y administrativas y la planeación institucional.

“b. Definir la organización académica, administrativa y financiera de la institución.

“c. Velar porque la marcha de la institución esté acorde con las disposiciones legales, el estatuto general y las políticas institucionales.

“d. Expedir o modificar los estatutos y reglamentos de la institución.

“e. Designar y remover al rector en la forma que prevean sus estatutos.

“f. Aprobar el presupuesto de la institución.

“g. Darse su propio reglamento.

“h. Las demás que le señalen la ley y los estatutos.

“Parágrafo : En los estatutos de cada universidad se señalarán las funciones que puedan delegarse en el Rector”

El primer asunto que se plantea con fundamento en la demanda es si la ley al determinar la composición de dicho Consejo, vulnera el núcleo esencial del principio de autonomía universitaria, y si esta labor es de la competencia propia del legislador. Al respecto es pertinente recordar, que:

Las universidades estatales, no obstante, tener la naturaleza de entes autónomos, diferenciables de los órganos que integran las ramas del poder y las entidades descentralizadas diseñadas a partir de la reforma constitucional de 1968 (establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta), hacen parte de la estructura del Estado y, por tanto, su creación y gestión debe estar precedida de una regulación legal, máxime, si se trata, como en el caso de la disposición acusada, de organismos encargados de la prestación de un servicio público, evento en el cual, de conformidad con el artículo 150-23 de la Carta, el legislador está facultado para expedir las leyes que regirán su prestación. Así lo ha señalado la Corte:

“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)”⁷.

La previsión legal de la forma como se debe integrar dicho Consejo, no equivale a la determinación de los órganos administrativos de la universidad. Si bien la Corte declaró inexecutable⁸ las expresiones “Rector, Vicerrector y Decano” contenidas en el literal b) del artículo 1 de la ley 61 de 1987 que clasifica los empleos de libre nombramiento y remoción, por considerar que la inclusión de estos funcionarios en la disposición legal violaba el

principio de autonomía universitaria, consagrado en el artículo 69 de la Carta, en virtud del cual estas instituciones de educación están facultadas para “darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley”, no por ello la norma que se estudia ahora resulta inconstitucional, pues se trata de disposiciones que regulan asuntos diferentes.

En efecto, en la norma declarada inexecutable, el legislador, rebasando sus facultades, establecía el carácter de los empleados que administran la universidad, y en la disposición objeto de esta sentencia determina la estructura de estas instituciones, previendo la participación del Estado, de la comunidad universitaria y del sector económico en la conformación de su máximo órgano de dirección, respetando las competencias propias de cada institución para regular las calidades, forma de elección y período de permanencia de los miembros de la comunidad universitaria que integrarán dicho Consejo.

En segundo término, el actor encuentra que la disposición acusada vulnera el derecho a la igualdad de las universidades públicas en relación con las privadas, en cuanto que las segundas pueden determinar su forma de organización.

Dado que el servicio público de la educación superior puede ser prestado en forma concurrente por el Estado y los particulares (art. 68 C.P.), hay muchos elementos que identifican a todas las instituciones, sin importar su origen; no obstante, existen también diferencias relevantes en algunos aspectos, que permiten darles a estos dos tipos de instituciones un tratamiento diferente. Así, es de considerar que las universidades estatales deben tener un mayor acercamiento con el Estado, que las provee de recursos, que las privadas, que se proveen por sí mismas. Dijo la Corte:

“Es claro entonces, que respecto de las universidades, tanto de las públicas como de las privadas, la norma constitucional no establece ninguna diferencia, la regla general aplicable con fundamento en el artículo 69 de la C.P. es la de reconocer y respetar la libertad de acción de las mismas; no obstante, esa libertad de acción no puede extenderse al punto de propiciar una universidad ajena y aislada de la sociedad de la que hace parte y, en el caso de las públicas, emancipada por completo del Estado que las provee de recursos y patrimonio.”⁹

Pero, no es cierto tampoco que las universidades privadas puedan regularse de manera autónoma sin ajustarse a ninguna previsión legal. De conformidad con el artículo 98 de la ley 30 de 1992, las instituciones privadas de educación superior “deben ser personas jurídicas de

utilidad común, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones, fundaciones, o instituciones de economía solidaria”; en consecuencia, deben adecuarse a la organización administrativa propia de la forma jurídica que adopten, de conformidad con las normas civiles.

En punto a la distinción de las universidades públicas y privadas, no debe olvidarse que el mismo artículo 69 de la Constitución establece que las primeras tendrán un régimen especial; por tanto, su regulación legal no necesariamente debe ser idéntica a la prevista para las segundas.

En síntesis, la determinación legislativa del Consejo Superior Universitario, como máximo órgano de dirección de las universidades públicas, no vulnera los derechos de igualdad ni de autonomía universitaria.

VI.3.2 ¿La participación del Estado en el Consejo Superior Universitario vulnera la autonomía universitaria?

El problema fundamental que plantea la demanda es si la presencia de representantes del Estado en el Consejo Superior Universitario vulnera el derecho de autonomía de dichos entes.

Según el actor, el Consejo Superior Universitario se asemeja a las juntas o consejos directivos de los establecimientos públicos, lo cual implica que el legislador les dio a estas dos clases de entidades el mismo tratamiento.

Del contenido de los artículos 69 y 113 de la Carta se deduce que las universidades tienen una naturaleza jurídica propia que las distingue de los demás órganos descentralizados. Así lo entendió el legislador al expedir la ley 30 de 1992 que, como ya se dijo, les confirió a las universidades el carácter de “entes universitarios autónomos”, y a las demás instituciones de educación superior el de “establecimientos públicos”. Esta distinción tiene trascendentes consecuencias, particularmente en relación con los controles que ejerce el poder central sobre las instituciones. Sobre lo cual ya se pronunció la Corte en los siguientes términos:

“...el control de tutela que se ejerce sobre los establecimientos públicos, no es aplicable a las universidades en tanto instituciones autónomas, como no es aplicable tampoco al Banco de

la República o a la Comisión nacional de Televisión; dicho control doctrinalmente es definido como aquel ‘...que ejerce el poder central sobre las entidades y autoridades descentralizadas, tanto territorialmente como por servicios’, y no lo es porque ese control le corresponde ejercerlo al ministerio o departamento administrativo al cual se halle vinculada o adscrita la respectiva entidad, el cual debe encargarse de encausar su actividad dentro del derrotero que exigen las metas y objetivos del poder ejecutivo; porque se ejerce sobre las personas de los funcionarios, lo que implica atribuirles a éstos una condición de subordinación respecto del poder central, la que tiene origen, para el caso de entidades descentralizadas por servicios, en lo dispuesto en el numeral 13 del artículo 189 de la C.P., que establece que los gerentes y directores de los establecimientos públicos son de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, con lo que se les otorga la calidad de agentes del mismo, condición inaplicable cuando se habla de los rectores de las universidades, cuya designación está a cargo de los consejos superiores, los cuales deben garantizar la participación.”¹⁰

En síntesis, el elemento fundamental en la distinción de los establecimientos públicos y las universidades es precisamente el grado de su autonomía. Mientras que los primeros hacen parte de la administración y, por tanto, gozan de menor autonomía; las segundas no están supeditadas al poder ejecutivo y tienen un poder mayor de autorregulación. No obstante, la autonomía que se predica de las universidades está también limitada por la Constitución y la ley. En particular las universidades públicas están sujetas a las limitaciones que se derivan de su naturaleza de entes estatales, que les impone la necesidad de integrarse al Estado, con el fin de que no se constituyan “ruedas sueltas” dentro del sistema.

En la sentencia antes citada, la Corte reconoció que, no obstante su carácter de entes autónomos, las universidades no pueden marginarse del Estado y, por ello, es necesaria la implementación de mecanismos de articulación:

“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”¹¹.

La participación del Estado en el Consejo Superior de las universidades estatales es una forma de colaboración armónica y coordinación de actuaciones, necesaria para el adecuado cumplimiento de las funciones que tales instituciones de educación están llamadas a cumplir. Lo cual ha sido reiterado por la Corte, al señalar que:

“La esencia misma de la universidad exige pues que se le reconozca el derecho a su autonomía; pero lo anterior no equivale a desconocer la presencia necesaria del Estado, que debe garantizar la calidad de los estudios e investigaciones, así como las labores de extensión, que se imparten en las diversas entidades universitarias.”¹²

En otros términos, si bien es cierto que las autoridades públicas no están facultadas para determinar el destino de las universidades, ello no significa que éstas pueden aislarse del Estado que las provee de recursos y que tiene el deber de velar por la prestación del servicio de educación, máxime en el caso de las universidades oficiales. Así se deduce claramente de lo consagrado en el inciso final del artículo 67 de la Constitución, que dice: “La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.”

Tan cierto es que el nombramiento gubernamental de algunos miembros que integran el Consejo Superior Universitario no vulnera el derecho que les asiste a estos entes para autorregularse, en forma distinta de los demás organismos definidos en la Constitución como autónomos: el Consejo Nacional de Televisión y la Junta Directiva del Banco de la República, una parte de sus miembros son nombrados por el Gobierno, según el mandato constitucional. Así, en el caso de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión, el Gobierno Nacional designa dos de sus cinco miembros (art. 77 C.P.), y de la Junta Directiva del Banco de la República, que se integra con siete miembros: cinco de ellos son nombrados por el Presidente de la República, los otros dos son el Ministro de Hacienda y el Gerente, que es elegido por la misma Junta (art. 372). No obstante, la Corte ha reconocido que se trata en verdad de entidades autónomas ajenas a la interferencia del poder central. Veamos lo que ha

dicho la Corte al respecto:

“Ese tipo de autonomía, entendida como capacidad de autodeterminación ajena a la injerencia del poder ejecutivo, se hace viable en la estructura del Estado en los términos del artículo 113 de la C.P., el cual establece, que además de los órganos que integran las ramas del poder público, existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado, entre ellos el Banco de la República (art. 371 C.P.); la denominada Comisión Nacional de Televisión (art. 77 C.P.), y las universidades del Estado (art. 69 C.P.), organismos todos a los que el Constituyente dotó de autonomía, no obstante su carácter de organismos de derecho público, sujetos a un régimen legal propio, lo que quiere decir que exigen por parte del legislador un tratamiento especial, que les permita efectivamente ejercer esa prerrogativa, sin que ello implique ‘...exonerarlas de todo punto de contacto con el Estado,¹³ o no admitir el control fiscal que sobre ellas debe ejercer la Contraloría General de la República, en cuanto se nutren de recursos públicos.”¹⁴

En conclusión, aspirar a que el Estado no tenga ninguna representación en los órganos de dirección de las universidades estatales, para que éstas se manejen como “células aisladas”, rompería con el concepto de unidad que identifica la organización política colombiana (art. 1 C.P.), pues con esta participación se pretende articular la universidad con el Estado y, por tanto, no puede entenderse como un control de tutela.

VI.3.3 ¿La forma cómo está conformado el Consejo Superior Universitario vulnera la autonomía universitaria?

Si bien el interés del Constituyente era el de sustraer la dirección y manejo de las universidades estatales del control de las mayorías políticas y de los grupos económicos dominantes, la presencia de representantes del Estado y del sector productivo, se explica por el propósito de integrar la Universidad a la sociedad que la circunda, para evitar una insularidad que se ha revelado infecunda para ambas. Ya lo dijo la Corte al afirmar que:

“...el ejercicio de la autonomía implica para las universidades el cumplimiento de su misión a través de acciones en las que subyazca una ética que Weber denominaría “ética de la responsabilidad”, lo que significa que esa autonomía encuentre legitimación y respaldo no sólo en sus propios actores, sino en la sociedad en la que la universidad materializa sus objetivos, en el Estado que la provee de recursos y en la sociedad civil que espera

fortalecerse a través de ella; se trata de que quienes conforman la universidad trasciendan su propia e individual convicción de que lo que hacen es lo pertinente, lo conveniente, lo razonable, sometiéndolo a consideración no solo de sus pares, sino de esos otros actores de la sociedad, que evaluarán si la autonomía ejercida por sus universidades prevé, como le corresponde, incluso lo no previsible, teniendo en cuenta las consecuencias e impacto de sus acciones en la sociedad, e identificando en el individuo que educa no a un mero instrumento para sus propios objetivos, sino, a un universo individual, único y diferenciable.”¹⁵

Aceptado lo anterior, el punto siguiente será determinar si la forma como en concreto está integrado dicho Consejo en el artículo 64 de la ley 30 de 1992, vulnera o no la Constitución Política.

La Corte ha señalado¹⁶ que la universidad cumple un papel decisivo en el fortalecimiento del fundamento esencial de la sociedad que no es otro que la convivencia civilizada y pacífica; que su objetivo es contribuir a la formación de individuos que reivindiquen y promuevan ese fundamento a través del dominio de un saber y de la capacidad de generar conocimiento, y que ella, como institución tiene su propio ethos, su singular sistema de valores, sus prioridades.

Esa caracterización de una institución social que se reconoce indispensable para la realización del Estado social de derecho, hace necesario que en la definición de sus objetivos, metas y programas específicos, se involucren todos aquellos actores que de una u otra manera contribuyan a la realización de los mismos; es decir, que la comunidad universitaria, responsable de las decisiones que rigen la institución, se conforme con criterio amplio y pluralista, no excluyente ni discriminatorio.

En el caso de las universidades públicas ha de aceptarse que de ella haga parte el Estado, por cuanto éste tiene la responsabilidad y la obligación de promoverla, fortalecerla y proveerla de recursos. Ahora bien: su participación en esa comunidad en los máximos órganos de gobierno no puede ser mayoritaria ni desproporcionada, en cuanto al número de representantes. Sin embargo, ello no impide a los representantes gubernamentales actuar en igualdad de condiciones respecto de los demás miembros de dichos organismos, y su voto, obviamente, tendrá el mismo valor que el de aquéllos. Su presencia en esas instancias, entonces se justifica en la medida en que sirva para materializar el puente que debe unir a la

sociedad, que reclama una universidad independiente pero decisiva en la búsqueda de soluciones a los problemas que la aquejan. La universidad, por su parte, sin admitir la interferencia de los poderes públicos, tiene la obligación de contribuir efectivamente al mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad en la que está inmersa y de rendirle cuentas no sólo de la utilización de los recursos que el Estado le asigna, sino en general del ejercicio de la especial condición que el constituyente les ha dado: la autonomía.

En consecuencia, si bien es cierto que la participación de los representantes del Estado en el Consejo Superior Universitario no vulnera, en principio, la autonomía universitaria, también lo es que dicha participación no puede constituirse en un mecanismo a través del cual el Estado ejerza el control absoluto sobre los entes universitarios, de ahí que la representación no pueda ser mayoritaria.

Según la norma acusada, el Consejo Superior Universitario está integrado por: el Ministro de Educación, o su delegado, quien lo presidirá, en las universidades del orden nacional; o el gobernador, quien lo presidirá en las universidades departamentales; o el alcalde, quien lo presidirá en las municipales.

La participación de tales funcionarios no tiene por objeto imponer la política de sus gobiernos en el desarrollo de la educación, sino coordinar las políticas nacionales o territoriales con las que fije el órgano de dirección universitario, a fin de que ésta se integre al sistema general; no hay que olvidar que tanto la Nación como las entidades territoriales, en los términos del artículo 67 de la Constitución, tienen el deber de participar en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

La presencia del representante del sector productivo obedece, como ya se expresó, a la necesidad de que la universidad se integre al desarrollo de la Nación. La educación tiene una función social y, por tanto, la enseñanza técnica debe ser motor de las necesidades y proyecciones de la sociedad.

Los demás miembros del Consejo Superior pertenecen a la comunidad universitaria, a saber: un representante de las directivas académicas, uno de los docentes, uno de los egresados, uno de los estudiantes, el rector con voz pero sin voto y un ex-rector universitario. Este último representante, si bien no está ya desempeñando dicho encargo, es una persona que

de una u otra manera está muy ligada con la universidad, pues puede estar vinculado a ella como catedrático o desempeñando cualquier otro empleo, además de ser un conocedor de los distintos problemas y necesidades que aquejan a tales entes, como de los proyectos y programas que deben implantarse para lograr, en términos de eficiencia, una mejor educación

En conclusión se tiene que de los ocho (8) miembros que conforman el Consejo Superior Universitario, sólo dos (2) proceden del gobierno, como son: el Ministro de Educación o su delegado, a nivel nacional ; o el Gobernador, o el Alcalde, a nivel departamental, distrital o municipal, y el designado por el Presidente de la República. Existe otro miembro, ajeno al gobierno y a la universidad, que pertenece al sector productivo, y los otros cinco (5) hacen parte de la comunidad universitaria. Entonces, no es cierto que los miembros del Consejo Superior Universitario de origen estatal tengan la mayoría en ese organismo. Así las cosas, las decisiones podrán ser adoptadas de manera libre y razonada y no como fruto de la imposición de políticas ajenas a sus propios intereses y los de la sociedad en general.

En razón de lo expuesto se declarará exequible el artículo 64 de la ley 30 de 1992.

VII. DECISION

Con fundamento en las razones expuestas, la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E:

Primero: Estarse a lo resuelto en la sentencia C-109 del 10 de marzo de 1994 que declaró exequible el artículo 11, con excepción del párrafo, que aquí tampoco se acusa, del decreto 1210 de junio 28 de 1993.

Segundo: Declarar EXEQUIBLE el artículo 64 de la ley 30 de 1992.

Cópiese, notifíquese, comuníquese a quien corresponda, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

.

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 VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 M.P. Carlos Gaviria Díaz

3 Sentencia C-220 de 1997, M.P. Fabio Morón Díaz

4 Sent. T-492 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo

5 Sents. C-497 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y C-220 de 1997, antes citada

6 Sent. T-492 de 1992, antes citada

7 ibidem

8 Sent. C-195 de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

9 Sent. C-220 de 1997, antes citada

10 ibidem

11 ibidem

12 Sent. C-195 de 1994, antes citada

13 Sent. C-050 de 1994, M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara

14 Sent. C-220 ya citada

15 ibidem

16 ibidem