

Sentencia C-829/02

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Finalidad

El artículo 69 de la Constitución Política, consagra la autonomía universitaria, la cual ha sido interpretada como una garantía institucional con la cual se busca legitimar la capacidad de autorregulación y autogestión, tanto en el campo educativo como administrativo, de las instituciones tanto oficiales como privadas, encargadas de la educación del servicio público de educación superior.

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Fundamento/AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Alcance

Esta Corporación se ha pronunciado sobre el principio universal de la autonomía universitaria, señalando que ella 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 y financiero del ente educativo”. Así mismo, ha señalado que el sentido de la autonomía “no es otro que brindar a las universidades la discrecionalidad necesaria para desarrollar el contenido académico de acuerdo con las múltiples capacidades creativas de aquellas, con el límite que encuentra dicha autonomía en el orden público, el interés general y el bien común. La autonomía es, pues, connatural a la institución universitaria; pero siempre debe estar regida por criterios de racionalidad que impiden que la universidad se desligue del orden social justo”.

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-No es absoluta

La autonomía universitaria no es absoluta pues, encuentra su límite tanto en el orden constitucional, como en el legal.

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Alcance en lo académico y administrativo

DERECHO DISCIPLINARIO-Consagración

REGIMEN DISCIPLINARIO-Unificación

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Estatutos y régimen de alumnos y docentes

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Desarrollo legislativo

UNIVERSIDAD DEL ESTADO-Establecimiento de régimen especial por legislador

UNIVERSIDAD DEL ESTADO-Normas específicas

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Participación de comunidad educativa

UNIVERSIDAD-Estatutos para docentes, estudiantes y personal administrativo

ESTATUTO DISCIPLINARIO INTERNO EN UNIVERSIDAD DEL ESTADO-Alcance respecto de la

autonomía

ESTATUTO DISCIPLINARIO EN MATERIA DE AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Alcance

ESTATUTO DISCIPLINARIO DE DOCENTE DE UNIVERSIDAD PUBLICA-Deberes específicos

ESTATUTO DISCIPLINARIO INTERNO Y LEY DISCIPLINARIA PARA DOCENTE DE UNIVERSIDAD PUBLICA-Competencias

ESTATUTO DISCIPLINARIO INTERNO DE UNIVERSIDAD PUBLICA-Alcance respecto de estudiantes, profesores o personal administrativo

ESTATUTO DISCIPLINARIO INTERNO EN AUTONOMIA UNIVERSITARIA-No sustitución de la ley

ESTATUTO DISCIPLINARIO INTERNO DE UNIVERSIDAD PUBLICA-Límites

Sala Plena

Referencia: expediente D-4003

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 75, literal d) parcial y 79 parcial, de la Ley 30 de 1992; y, de los artículos 3 parcial, 24 literal g) parcial y 26, parcial, del Decreto 1210 de 1993.

Demandante: Ricardo Silva Betancourt

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Bogotá, D.C., ocho (8) de octubre de dos mil dos (2002).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos por el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241-4 de la Constitución Política el ciudadano Ricardo Silva Betancourt, presentó demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 75, literal d) parcial, y 79, parcial, de la Ley 30 de 1992; y, de los artículos 3°, parcial, 24, literal g) parcial y 26 parcial, del Decreto 1210 de 1993.

Por auto de 19 de abril del año 2002, el magistrado sustanciador rechazó la demanda respecto de los artículos 3° parcial y 24 literal g), del Decreto-ley 1210 de 1993, por haber operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional. La admitió en relación con los artículos 75 literal d), parcial y 79 parcial, de la Ley 30 de 1992; y, contra el artículo 26

parcial del Decreto-1210 de 1993, y ordenó fijar en lista la norma acusada. Así mismo, se dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto y comunicó la iniciación del asunto al señor Presidente de la República y al señor Presidente del Congreso de la misma, con el objeto que si lo estimaban oportuno conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas demandadas.

## I. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones demandadas, conforme a su publicación en el Diario Oficial, en el cual se subraya la parte cuya declaratoria de inexecutable se solicita.

“Ley 30 de 1992

(28 de diciembre)

Artículo 75. El estatuto del profesor universitario expedido por el Consejo Superior Universitario, deberá contener, entre otros, los siguientes aspectos:

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

Artículo 79. El estatuto general de cada universidad estatal u oficial deberá contener como mínimo y de acuerdo con las normas vigentes sobre la materia, los derechos, obligaciones, inhabilidades, situaciones administrativas y régimen disciplinario del personal administrativo”.

Decreto 1210 de 1993

(28 de junio )

Artículo 26. Estatuto de personal administrativo. El Estatuto del personal administrativo que adopte el Consejo Superior Universitario contemplará, entre otros, el régimen de derechos, obligaciones, inhabilidades e incompatibilidades según su clase de vinculación y el régimen disciplinario, de conformidad con las normas vigentes, y estará basado en criterios de selección e ingreso, y promoción por concurso y evaluación sistemática y periódica”.

## I. DEMANDA

Para el ciudadano demandante los funcionarios docentes y administrativos que se

encuentran vinculados a la Universidad Nacional, mediante una relación legal y reglamentaria, o por medio de contrato de trabajo, son servidores públicos en los términos del artículo 123 de la Constitución Política, razón por la cual deben responder no sólo por el fiel cumplimiento de la ley, sino por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones públicas, en virtud de lo preceptuado por el artículo 6° superior. Siendo ello así, no puede establecerse un régimen disciplinario especial, toda vez que las leyes sólo son expedidas por el Congreso de la República.

Aduce que las normas acusadas violan también el artículo 13 de la Carta, pues teniendo en cuenta que las personas vinculadas a la Universidad Nacional son servidores públicos, no existe razón suficiente, justificada y razonable para establecer una discriminación a favor de los mismos, pues se violaría el principio de igualdad, ya que las normas son de carácter general. Así las cosas, independientemente de que el objeto de la función pública que cumplen en la Universidad sea de naturaleza compleja, de todas maneras deben responder ante la sociedad y el Estado por el cumplimiento de la Constitución y la ley. Por lo tanto, la responsabilidad de los servidores públicos es un tema que le interesa a la sociedad y al Estado social de derecho, y en ese orden de ideas, debe ser un asunto resuelto con las mismas normas disciplinarias aplicables a todos los demás servidores públicos.

Finalmente manifiesta que el artículo 150, numeral 2 de la Constitución otorga al Congreso de la República la competencia para expedir códigos, en ese sentido la materia disciplinaria fue regulada primero por la Ley 200 de 1995 y ahora por la Ley 734 de 2002. En ambas codificaciones el Congreso estipuló cuáles debían ser los regímenes especiales, dentro de los cuales se encontraba el de los miembros de las Fuerzas Militares y no el personal administrativo de la Universidad Nacional.

De esta suerte, cuando se trata del ejercicio de funciones públicas y de la responsabilidad de los servidores públicos, la Constitución Política estableció una reserva legal, que consiste en dejar sólo en cabeza del Congreso de la República, la función de reglamentar la materia disciplinaria, por lo tanto, afirma el actor que “las normas demandadas violan directamente la reserva legal sobre la responsabilidad y el ejercicio de las funciones públicas de los servidores públicos de las Universidades Pública y la Universidad Nacional de Colombia, porque ha establecido que sea materia del estatuto del profesor universitario expedido por el Consejo Superior Universitario”.

#### I. Intervenciones de la Universidad Nacional de Colombia y del Ministerio de Educación

Por coincidir totalmente los argumentos expuestos por las entidades intervinientes, los escritos presentados por ellas en defensa de la constitucionalidad de las normas demandadas, se resumirán en forma conjunta.

Consideran que las normas acusadas no son violatorias de las normas constitucionales que se consideran infringidas, por cuanto la capacidad reglamentaria de las universidades públicas les ha sido otorgada por la ley, en desarrollo del principio de autonomía universitaria que consagra el artículo 69 de la Carta, en armonía con el régimen de entes autónomos previsto por el artículo 113 ídem.

Aducen que las particularidades misionales de las universidades públicas ha sido ampliamente analizado y reconocido por esta Corporación, particularmente en la sentencia C-220 de 1997, las cuales exigen normas especiales en materia disciplinaria, tanto para su personal administrativo como para los miembros de su personal académico. Con todo, aducen que esos regímenes disciplinarios especiales no pueden contrariar las normas constitucionales y legales, entre ellas las reglas del Código Disciplinario Único, adoptado por la Ley 734 de 2002, por cuanto la capacidad otorgada por la ley a las universidades públicas para dictar regímenes disciplinarios para sus servidores, no implica que en el orden interno de ellas se pueda desconocer las disposiciones legales del citado Código Disciplinario, sino que de manera adicional, las universidades por su especificidad pueden tener un régimen disciplinario especial para sus servidores administrativos y docentes.

Aducen las entidades intervinientes que resulta absolutamente impropio que se haya demandado la expresión final del artículo 3º del Decreto 1210 de 1993, pues, aún en la hipótesis de que las demás normas demandadas fueran declaradas inconstitucionales, no se puede privar a la universidad de su capacidad general para dictar normas y reglamentos, porque ello haría nugatoria su autonomía y le impediría su misma existencia. Agregan que la finalidad del decreto citado, no es violar el Código Único Disciplinario adoptado por la Ley 734 de 2002, ni las normas constitucionales, lo que se pretende es que dentro de su organización interna los servidores tengan deberes y derechos cuyo cumplimiento conlleve a asumir medidas correctivas al interior de la universidad, sin perjuicio de la aplicabilidad de la ley disciplinaria en el evento de que sea procedente.

Expresan que el régimen disciplinario de la Universidad Nacional consagra todas las garantías del debido proceso y no restringe ninguno de los derechos a los servidores de esa universidad, y sus lineamientos no contravienen la Ley 734 de 2002.

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

El Procurador General de la Nación, en concepto N° 2911 de junio 13 de 2002, solicita a esta Corporación declararse inhibida para pronunciarse de fondo en relación con la acusación formulada contra el literal d), del artículo 75, y de la expresión “régimen disciplinario del personal administrativo” contenida en el artículo 79 de la Ley 30 de 1992, así como de la expresión “régimen disciplinario” del artículo 26 del Decreto 1210 de 1993.

Manifiesta el Procurador que ante la infinidad de regímenes especiales que dificultaban la aplicación del derecho disciplinario, el legislador en virtud de la Carta de 1991, unificó el régimen disciplinario y expidió la Ley 200 de 1995, mediante el cual derogó todos los regímenes especiales existentes al momento de su entrada en vigencia, con excepción de los de consagración constitucional, como es el de los funcionarios con fuero disciplinario autónomo, el de la Fuerza Pública y el de los funcionarios de la Rama Judicial. En efecto, aduce el Ministerio Público, que el artículo 177 de la Ley 200 de 1995, fue muy claro al establecer que esa ley se aplicaría “a todos los servidores públicos sin excepción alguna”, y derogó las disposiciones generales y especiales que regulaban materias disciplinarias en todos los órdenes y niveles del Estado, con las excepciones citadas.

Luego de citar varias sentencias de esta Corporación, en las cuales se analizó la constitucionalidad de regímenes disciplinarios especiales, aduce que eso permite concluir

que históricamente el legislador de 1995 unificó el régimen disciplinario mediante codificación, como una manera de responder a las necesidades que al respecto se tenían, dadas las dificultades para poder determinar responsabilidades en materia de comportamiento oficial de los servidores públicos. Señala que ese mismo criterio se mantuvo en la Ley 734 de 2002, que es la expresión propia de la evolución en la materia, como instrumento unificador que implica la exclusión de regímenes disciplinarios disímiles en el sector público.

En relación con el caso sub examine, considera el Procurador que la Ley 30 de 1992 fue expedida el 28 de diciembre de ese año, señalando en sus artículos 75 y 79 lo referente al régimen disciplinario, tanto del profesor universitario como del personal administrativo. De igual forma, el artículo 26 del Decreto 1210 de 1993, concedió la facultad al Consejo Superior Universitario para expedir el régimen disciplinario del personal administrativo de la Universidad Nacional. Esas normas, aduce, trataron lo relacionado con el régimen disciplinario, de conformidad con el tratamiento normativo dado en esa época al derecho disciplinario, que permitía la coexistencia de múltiples regímenes. Pero, al expedirse la Ley 200 de 1995, su artículo 177 derogó expresamente todas las disposiciones generales y especiales existentes en todos los órdenes y niveles del Estado, de donde concluye que el mencionado artículo derogó expresamente las normas legales que contemplaban los regímenes disciplinarios especiales para las universidades estatales contemplados en la Ley 30 de 1992 y en el Decreto 1210 de 1993.

Luego de citar varias sentencias de esta Corte, en las cuales se ha analizado el asunto de la autonomía universitaria, señala que la inclusión del régimen disciplinario de las universidades estatales, dentro de la normatividad disciplinaria única adoptada por el legislador, no vulnera el principio de autonomía universitaria, por cuanto la finalidad del procedimiento disciplinario, según lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley 200 de 1995, se encontraba definida como el “logro de los fines y funciones del Estado y el cumplimiento de las garantías debidas a las personas”, y si la función de la sanción disciplinaria, según la Ley 734 de 2002 es la “preventiva y correctiva, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales, que se deben observar en el ejercicio de la función pública”, no se puede suponer que esa inclusión vulnera la autonomía universitaria, pues sería como suponer que la libertad de acción en lo académico y en lo administrativo, que la Constitución garantiza a las universidades estatales, fuese incompatible con la realización de los principios en que ha de fundamentarse la prestación de los servicios públicos, a los que están sujetos todos los servidores públicos.

No obstante, considera el Ministerio Público que el Código Disciplinario Único, no necesariamente contempla todas aquellas conductas de las cuales se pueden desprender toda una gama de responsabilidades disciplinarias que pueden darse en el ámbito específico de lo académico, de ahí que “la unificación de la normatividad disciplinaria no implique el desconocimiento de los reglamentos internos de las universidades estatales en donde estén previstas tales conductas”.

Finalmente, considera el Procurador General que la existencia de un doble régimen disciplinario no consulta las garantías constitucionales al debido proceso, y, la certeza que han de tener los miembros de la comunidad acerca de las normas que regulan su existencia

“pues esa duplicidad de regímenes no genera sino la incertidumbre en los sujetos potencialmente disciplinables”.

Así las cosas, concluye en que si no existe norma jurídica sobre la cual pueda la Corte Constitucional realizar el análisis que le corresponde y, teniendo en cuenta que las normas demandadas no están produciendo ningún efecto jurídico, le corresponde a esta Corporación proferir un fallo inhibitorio.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### 1. Competencia.

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

### 2. El asunto a tratar

El demandante considera que los artículos demandados de la Ley 30 de 1992 y del Decreto 1210 de 1993, vulneran la Constitución Política, por cuanto permiten la existencia de un régimen disciplinario especial para los docentes y el personal administrativo de las universidades públicas en general y, concretamente de la Universidad Nacional. En efecto, a juicio del actor, resulta vulnerado el derecho a la igualdad, porque los funcionarios docentes y administrativos de las universidades públicas tienen el carácter de servidores públicos y, por lo tanto, se encuentran sometidos a las mismas disposiciones disciplinarias aplicables a todos los servidores públicos, como es el Código Disciplinario Único. Así mismo, se viola la reserva legal que la Constitución le otorga al Congreso de la República para expedir códigos en materia disciplinaria de los servidores públicos.

Tanto la Universidad Nacional como el Ministerio de Educación, consideran que la capacidad otorgada a las universidades públicas para dictar regímenes disciplinarios para sus servidores públicos, no significa que con ellos se puedan desconocer las disposiciones legales de la Ley 734 de 2002, sino que se trata de dictar normas adicionales para sus servidores administradores y docentes, dada la especificidad de las universidades públicas.

El Procurador General de la Nación, por el contrario, considera que con la expedición de la Ley 200 de 1995, que unificó el régimen disciplinario de los servidores públicos, se derogaron expresamente (art. 177) todas las disposiciones generales y especiales que hasta la fecha de entrada en vigencia de dicha ley, regulaban materias disciplinarias en todos los órdenes y niveles del Estado, razón por la cual solicita la inhibición para un pronunciamiento de fondo respecto de las disposiciones demandadas.

Para resolver el problema que se plantea, la Corte recordará en forma breve, la doctrina constitucional sobre la unificación del régimen disciplinario mediante la expedición de un Código Disciplinario Único, así como el principio de autonomía universitaria que consagra el artículo 69 de la Constitución Política.

### 3. Autonomía universitaria. Unificación del régimen disciplinario. Solución al problema planteado

3.1. El artículo 69 de la Constitución Política, consagra la autonomía universitaria, la cual ha sido interpretada como una garantía institucional con la cual se busca legitimar la capacidad de autorregulación y autogestión, tanto en el campo educativo como administrativo, de las instituciones tanto oficiales como privadas, encargadas de la educación del servicio público de educación superior.

Esta Corporación desde sus inicios, se ha pronunciado sobre el principio universal de la autonomía universitaria, señalando que ella 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 y financiero del ente educativo”<sup>1</sup>.

Así mismo, ha señalado que el sentido de la autonomía “no es otro que brindar a las universidades la discrecionalidad necesaria para desarrollar el contenido académico de acuerdo con las múltiples capacidades creativas de aquellas, con el límite que encuentra dicha autonomía en el orden público, el interés general y el bien común. La autonomía es, pues, connatural a la institución universitaria; pero siempre debe estar regida por criterios de racionalidad que impiden que la universidad se desligue del orden social justo”<sup>2</sup>.

Con todo, la autonomía universitaria no es absoluta pues, encuentra su límite tanto en el orden constitucional, como en el legal. El propio artículo 69 de la Constitución establece que las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos de acuerdo con la ley. En efecto, como lo ha sostenido esta Corte, y ahora se reitera “cualquier entidad pública o privada por el simple hecho de pertenecer al Estado de derecho, se encuentra sujeta a límites y restricciones determinados por la Constitución y la ley”<sup>3</sup>.

“Así, teniendo en cuenta la filosofía jurídica que ampara el principio de autonomía universitaria, la Corte ha definido su alcance y contenido a partir de dos grandes campos de acción que facilitan la realización material de sus objetivos pedagógicos: (1) la autorregulación filosófica, que opera dentro del marco de libertad de pensamiento y pluralismo ideológico previamente adoptado por la institución para transmitir conocimiento, y (2) la autodeterminación administrativa, orientada básicamente a regular lo relacionado con la organización interna de los centros educativos. A partir de tales supuestos, es posible afirmar, como ya lo ha hecho la Corte, que el derecho de acción de las universidades se concretan en la posibilidad de. (i) darse y modificar sus estatutos; (ii) establecer los mecanismos que faciliten la elección, designación y períodos de sus directivos y administradores (iii) desarrollar sus planes de estudio y sus programas académicos, formativos, docentes, científicos y culturales; (iii) seleccionar a sus profesores y admitir a sus alumnos; (iv) asumir la elaboración y aprobación de sus presupuestos y (v) administrar sus propios bienes y recursos”<sup>4</sup>.

3.2. Por otra parte, el Estado, en ejercicio de su potestad (arts. 6°, 124, 150-2 y 209), para garantizar el cumplimiento de sus fines esenciales (C.P. art. 2), expidió el Código Disciplinario Único, a fin de garantizar la buena marcha de la administración pública, y de hacer efectivo el derecho de los gobernados a que “la función pública sea ejercida en beneficio de la comunidad y para la protección de los derechos y libertades de los asociados (C.P. arts. 2° y 209)”<sup>5</sup>. Así las cosas, el ordenamiento jurídico ha consagrado el derecho disciplinario, el cual

“está integrado por todas aquellas normas mediante las cuales se exige a los servidores públicos un determinado comportamiento en el ejercicio de sus funciones”<sup>6</sup>.

Como lo señala el Ministerio Público, antes de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, existía en materia disciplinaria un régimen general y varios regímenes especiales que no sólo dificultaban la aplicación de las normas disciplinarias, sino que implicaban una vulneración de la igualdad en cuanto a la determinación de la responsabilidad de los servidores públicos vinculados a diversas entidades u órganos del Estado. Esas entre otras, fueron las razones aducidas por el Procurador General de la Nación en la exposición de motivos del respectivo proyecto de ley, que terminó con la expedición de la Ley 200 de 1995 “Por la cual se adopta el Código Disciplinario Único”, en cuyo artículo 177, se dispuso que la referida ley se aplicaría a “todos los servidores públicos sin excepción alguna”, y derogó las disposiciones generales y especiales que regulaban la materia disciplinaria en todos los niveles del Estado, nacional, departamental, distrital y municipal, con excepción de lo establecido para los regímenes especiales de la Fuerza Pública “de acuerdo con lo establecido en el artículo 175 de este Código”, criterio unificador de las normas disciplinarias que también se reitera en la Ley 734 de 2002. Pero que, en todo caso, habrá de armonizarse con la autonomía universitaria que es de rango constitucional.

4. Visto lo anterior, y para dar respuesta al problema jurídico que se plantea en la presente demanda, en el sentido de que al haberse establecido en la Ley 30 de 1992, que en el estatuto general de cada universidad estatal u oficial, y en el estatuto del profesor universitario, expedido por el Consejo Superior Universitario, se consagraría lo referente al régimen disciplinario de su personal docente y administrativo y, al haberse consagrado, específicamente en el Decreto 1210 de 1993, que en el estatuto de personal administrativo, que adopte el Consejo Superior Universitario de la Universidad Nacional, se contemplaría su régimen disciplinario, se violó la reserva legal y el derecho a la igualdad, se tiene lo siguiente:

4.1. La Ley 30 de 1992 “Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior”, estableció en su artículo 29 que la autonomía de las instituciones universitarias estará determinada por su campo de acción en varios aspectos, entre ellos, darse y modificar sus estatutos y adoptar el régimen de alumnos y docentes (literales a y f). Por su parte, el artículo 75, dispone que el estatuto del profesor universitario deberá contener: “a) Régimen de vinculación, promoción, categorías, retiro y demás situaciones administrativas. b) Derechos, obligaciones, inhabilidades, incompatibilidades, distinciones y estímulos. c) Establecimiento de un sistema de evaluación del desempeño del profesor. d) Régimen disciplinario”.

Por su parte, el artículo 79 de la citada ley, preceptúa que el estatuto general de cada universidad estatal u oficial, deberá contener “como mínimo y de acuerdo con las normas vigentes sobre la materia, los derechos, obligaciones, inhabilidades, situaciones administrativas y régimen disciplinario del personal administrativo”.

4.2. Es claro para la Corte que la autonomía universitaria, consagrada constitucionalmente por primera vez en la Carta de 1991, ha de ejercerse mediante la expedición por las universidades de “sus propios estatutos”, por cuanto esa autonomía es la posibilidad de

autorregulación de las universidades, sin que ello signifique que puedan reclamar no sujeción a la Constitución y a la ley, razón esta que explica que el artículo 69 superior señala que los estatutos serán expedidos “de acuerdo con la ley”.

De esta suerte, por expreso mandato de la Constitución al legislador le compete la expedición de una ley para darle desarrollo a esa autonomía que para las universidades garantiza el artículo 69 de la Carta, como efectivamente se hizo cuando se expidió la Ley 30 de 1992.

4.3. Ha de destacarse también por la Corte que cuando se trate de universidades estatales, el citado artículo 69 de la Constitución le ordena al legislador establecer “un régimen especial” para ellas, lo que significa atender la particularidad de las mismas en cuanto las distingue de las universidades privadas; y por ello se explica la existencia de normas específicas para las universidades del Estado en la Ley 30 de 1992.

4.4. De igual modo se precisa por la Corte que la autonomía universitaria ha de entenderse en armonía con lo preceptuado por el artículo 68 de la Constitución en cuanto en él se establece que la comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación. Es decir, que la autorregulación que a las universidades garantiza el artículo 69 de la Carta no podrá, en ningún caso prescindir de quienes integran la comunidad educativa (docentes, estudiantes, personal administrativo), y, en cambio, será indispensable establecer mecanismos internos que les permitan expresarse sobre todos los asuntos que interesan a la vida académica y administrativa de la universidad, así como la posibilidad de participar efectivamente en las decisiones correspondientes. Se abandona pues un criterio autoritario en la universidad para dar cabida de manera concreta al principio de la democracia participativa en los claustros.

4.5. En desarrollo de la autonomía universitaria, que emana de la Constitución y de acuerdo con la ley que la desarrolla, no resulta entonces extraño que por los mecanismos previstos en ésta se tenga competencia por las universidades para la expedición de estatutos que regulen la actividad de los docentes, la de los estudiantes y la del personal administrativo.

4.6. No obstante, por tratarse de servidores públicos habrá de precisarse hasta que punto puede llegar esa autorregulación de las universidades al expedir los estatutos mencionados de carácter interno, como quiera que el Estado puede establecer normas de carácter disciplinario, aun de carácter general y único, caso en el cual se hace indispensable delimitar el campo de aplicación de éstas para que no quede vacía de contenido la autonomía universitaria. Es decir, ni el Código Disciplinario puede extenderse de tal manera que haga nugatoria esa autonomía de las universidades, ni ésta puede llegar a desconocer la sujeción a la legalidad, incluida dentro de este concepto tanto la ley que desarrolla el artículo 69 de la Carta como la que establece el Código Disciplinario Único.

4.7. Eso significa, entonces, que los elementos estructurales de las conductas que se consideren como faltas quedan reservados a la ley de carácter disciplinario. Pero, como ellas en últimas consisten en la violación de los deberes o de las prohibiciones, en el estatuto de los docentes en las universidades estatales, atendida la especificidad propia de la actividad

académica y la función educativa o de investigación que por los docentes se cumple podrá cada universidad establecer deberes específicos sin que pueda afectarse, en ningún caso, ni la libertad de investigación ni la libre expresión de las ideas, ni la libertad de cátedra, por lo cual quedarán excluidas como de obligatorio cumplimiento órdenes que las menoscaben en algún grado.

Desde luego, asuntos como lo relativo a las formas y requisitos para el ingreso a la actividad docente, los ascensos dentro de la carrera respectiva, los estímulos a profesores en casos determinados o la no concesión de estos últimos, serán asuntos propios del estatuto docente en cada universidad. Pero escaparán a éste para regirse por la ley disciplinaria faltas que impliquen la violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades de todos los servidores públicos, así como aquellas que por su extrema gravedad no puedan ser desconocidas por el régimen interno de las universidades sino regularse por las normas de carácter general disciplinario expedidas por el Estado.

4.8. Las normas sancionatorias que expidan las universidades mediante estatutos específicos para estudiantes, profesores o personal administrativo, necesariamente tendrán como límite las garantías constitucionales, como se ha expresado en múltiples ocasiones por la Corte. Así, por ejemplo, no podrá vulnerarse de ninguna manera el derecho de defensa cuando se impute una falta, ni desconocerse el derecho al ejercicio de la autonomía personal, ni tampoco podrán imponerse sanciones que resulten irrazonables y desproporcionadas o mayores que las señaladas por la ley, ni alterar el principio de legalidad, todo lo cual es consecuencia de la sujeción a la Constitución. La regulación de conductas y sanciones internas, no constituyen antecedentes disciplinarios frente al Código Unico Disciplinario.

Resulta entonces, que el “régimen disciplinario” de las universidades no sustituye a la ley, queda comprendido dentro del estatuto que para profesores, estudiantes o personal administrativo se expida en ejercicio de la autonomía universitaria conforme al artículo 69 de la Carta, en armonía con el Código Disciplinario Unico como ya se expresó y sin que pueda expandirse ni aquella ni éste para que el resultado sea la mutua inocuidad de sus normas.

Por ello, se tiene que las normas disciplinarias internas de cada universidad pueden ser expedidas por ellas, atendiendo su especial naturaleza, su especificidad, sus objetivos y su misión educativa, sin que esa capacidad de autoregulación que la Constitución garantiza a las universidades signifique autorización para actuar como órganos de naturaleza supraestatal, con una competencia funcional ilimitada “que desborde los postulados jurídicos sociales o políticos que dieron lugar a su creación o que propendan mantener el orden público, preservar el interés general y garantizar el bien común”, (C-220 de 1997, magistrado ponente Fabio Morón Díaz).

Así las cosas, la expresión “régimen disciplinario” contenida en las disposiciones acusadas de la Ley 30 de 1992 y del Decreto 1210 de 1993, no resultan inconstitucionales, sino, por el contrario acordes con la Carta Política dándole aplicación al principio de armonización de sus disposiciones, para que no pueda desconocerse el contenido normativo del artículo 69 de la Carta, ni tampoco el de los artículos 6º, 123, 124, 150-2 y 209 del mismo Estatuto Fundamental, pues lo que resulta indispensable es que puedan tener pleno desarrollo las normas que garantizan a las universidades actuar como un foro de carácter democrático,

participativo y pluralista en un Estado social de derecho, sin que desborde en ningún caso los límites impuestos por la Carta, lo que no resulta incompatible con el adecuado y correcto funcionamiento de la administración pública, ni con el actuar de sus servidores conforme a la ley.

## VII. DECISIÓN

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

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-829/02

REGIMEN DISCIPLINARIO ESPECIAL EN ESTATUTO DE UNIVERSIDAD PUBLICA-Derogación (Salvamento de voto)

REGIMEN DISCIPLINARIO-Reserva de ley (Salvamento de voto)

REGIMEN DISCIPLINARIO-Significado (Salvamento de voto)

CODIGO DISCIPLINARIO UNICO-Finalidad (Salvamento de voto)

ENTIDAD PUBLICA-Normas sobre deberes, derechos y prohibiciones/ENTIDAD PUBLICA-

Competencia interna en materia disciplinaria/UNIVERSIDAD PUBLICA-Competencia reglamentaria interna (Salvamento de voto)

expediente D-4003: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 75, literal d) parcial y 79 parcial, de la Ley 30 de 1992 y contra el artículo 26 parcial del Decreto 1210 de 1993.

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Con el acostumbrado respeto me aparto de la posición mayoritaria de la Sala en la presente Sentencia, por cuanto considero que la Corte debió emitir un fallo inhibitorio, dado que las disposiciones demandadas, que se refieren a la inclusión de regímenes disciplinarios especiales en los estatutos de las universidades, fueron derogadas por la Ley 200 de 1995, cuyo artículo 177 disponía que el régimen que ella contemplaba "... se aplicará a todos los servidores públicos sin excepción alguna y deroga las disposiciones generales o especiales que regulen materias disciplinarias a nivel nacional, departamental, distrital o municipal ..."

De acuerdo con la decisión mayoritaria, el asunto planteado en la demanda debe inscribirse dentro de la garantía constitucional de la autonomía universitaria que se ejerce mediante la expedición por las universidades de sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.

En ese contexto, la autorización que en las normas demandadas se confiere para que las universidades regulen su régimen disciplinario, hace referencia al ejercicio de una competencia reglamentaria que, como tal, es complementaria de la ley que establece el código disciplinario único y no habría sido derogada por ésta.

A partir de la consideración de que el derecho disciplinario "... está integrado por todas aquellas disposiciones mediante las cuales se exige a los servidores públicos un determinado comportamiento en el ejercicio de sus funciones ...", que toma de las Sentencia C-417 de 1993, la Sentencia de la que me aparto expresa que la pretensión de expedir un Código Disciplinario Unico debe armonizarse con el principio de autonomía universitaria, y la posibilidad que tienen las universidades de expedir, en sus estatutos internos, normas de carácter disciplinario.

Sin embargo, estimo que las normas demandadas aluden al establecimiento de un régimen disciplinario especial, y que en ese sentido, las disposiciones que se dictasen a su amparo no tendrían alcance meramente reglamentario, y habrían sido derogadas por el artículo 177 de la Ley 200 de 1995.

Es preciso notar que la Ley 200 de 1995 al disponer la derogatoria de las disposiciones generales y especiales que regulen materias disciplinarias exceptuó, de manera expresa, únicamente, aquellas que contengan los "... regímenes especiales de la fuerza pública, de acuerdo con lo establecido en el artículo 175 de este Código." Este último artículo, a su vez, dispone que "[e]n los procesos disciplinarios que se adelanten contra los miembros de la fuerza pública se aplicarán las normas sustantivas contenidas en sus respectivos estatutos disciplinarios especiales con observancia de los principios rectores y por el procedimiento

señalado en este Código, cualquiera sea la autoridad que adelante la investigación.” Es decir, para el régimen de excepción, la Ley 200 de 1995 contemplaba que los estatutos disciplinarios especiales se aplicarían con observancia de los principios rectores y del procedimiento establecido en el Código Disciplinario Unico, que es, precisamente, el régimen que de acuerdo con la Sentencia se aplicaría también a las Universidades.

En efecto, de acuerdo con la argumentación de la mayoría en esta Sentencia, a las universidades se les aplicaría el mismo régimen que de manera expresa la ley estableció para la fuerza pública. Esto es, cada universidad tendría su propio régimen disciplinario, cuya aplicación tendría que armonizarse con las previsiones del Código Disciplinario Unico. Sin embargo es claro que mientras que en el caso de la fuerza pública, la ley derogatoria estableció una excepción, en el caso de las universidades, las normas que establecían regímenes disciplinarios especiales, en cuanto que no fueron objeto de excepción, si fueron derogadas.

Al margen de las anteriores consideraciones en torno a la derogación de las disposiciones acusadas estimo que, de estar ellas vigentes, serían inconstitucionales.

De lo dispuesto en los artículos 124 y 150 numeral 23 de la Constitución se desprende la existencia de una reserva de ley en materia disciplinaria, frente a cual no es posible argumentar que, al amparo de la garantía constitucional de la autonomía universitaria, pueda librarse al reglamento el establecimiento de regímenes disciplinarios especiales.

Para declarar la exequibilidad de las normas acusadas, la Sentencia restringió su verdadero alcance, al punto que las mismas resultarían inocuas, como pasa a establecerse.

Sea lo primero señalar que la expresión “régimen disciplinario” hace referencia al conjunto sistemático de disposiciones que, como emanación del ius puniendi del Estado, regulan las sanciones y los procedimientos aplicables a quienes tengan la calidad de servidores públicos, por las infracciones cometidas en el ejercicio de sus funciones.

Sobre esa materia, como se ha dicho, existe reserva de ley, la cual obedece, entre otras razones, a la necesidad de garantizar que tanto las faltas como las sanciones sean establecidas por el legislador, el cual debe definir, así mismo, el procedimiento aplicable. Al desarrollar esa reserva de ley mediante la expedición de un Código Unico, el legislador atiende al propósito de darle coherencia a la materia de manera que se brinde certeza a los sujetos disciplinables sobre el régimen que les resulta aplicable, sin que deba acudir a distintos ordenamientos para integrar el conjunto normativo aplicable, con la posibilidad de que se presenten vacíos y discrepancias de interpretación.

Ello no se opone a que en las distintas entidades públicas, no solo las universidades, en sus respectivos reglamentos o en las normas que definen su estructura, existan normas sobre deberes, derechos y prohibiciones de los servidores a ellas vinculados, o sobre las competencias internas en materia disciplinaria. Pero tales normas, a las que entre otras

cosas, aludían de manera expresa las normas del Código Disciplinario Unico establecido mediante Ley 200 de 19957, no constituyen un régimen disciplinario, sino que son expresión, en ese caso si, de una competencia reglamentaria que, tratándose de las universidades, se desenvuelve en un escenario de especial autonomía. Tales normas se expiden como parte de los estatutos internos de esas entidades, en este caso al amparo de lo dispuesto en los mismos artículos que contienen las expresiones demandadas y conforme a los cuales corresponde a las universidades reglamentar lo relativo a los “derechos, obligaciones, inhabilidades, incompatibilidades, distinciones y estímulos” (Arts. 75 y 79 Ley 30 de 1992; Art. 26 Decreto 1210 de 1993).

De acuerdo con la Sentencia de la que disiento, las normas según las cuales las universidades pueden establecer un régimen disciplinario propio, deben entenderse con el alcance puramente reglamentario que se ha indicado, esto es que, al tenor de la propia sentencia, las universidades no pueden definir los elementos estructurales de las conductas que se consideren como faltas, los cuales están reservados a la ley, sino que deben limitarse a señalar los deberes y las obligaciones específicas, propias de la actividad académica. Así, las disposiciones acusadas, a pesar de su tenor literal, no facultan a las universidades para establecer un régimen disciplinario, sino para expedir unas regulaciones para cuyo propósito las universidades habían sido de manera específica facultadas en otras disposiciones. De este modo, para declarar su exequibilidad, a las disposiciones acusadas se les hace decir menos de lo que dicen, y son constitucionales en la medida en que se lean en ese sentido restringido.

Para salvar el anterior contrasentido, la Sentencia acude al expediente de enunciar en su parte considerativa, los aspectos que podrían ser objeto de regulación en los estatutos de las universidades y aquellos otros sobre los que se haría efectiva la reserva de ley. Sin embargo, no resulta claro cual es el criterio que permite hacer tal distinción en una materia que la Constitución reserva a la ley, al paso que con ella se rompe la garantía del debido proceso presente en la unidad del régimen disciplinario. Y ello es evidente en el texto de la Sentencia, del que parece derivarse la posibilidad de que para ciertos efectos o respecto de ciertas faltas, se aplique el régimen interno de las universidades y que en otros casos, deba acudir al régimen general previsto en la ley, todo, por supuesto, sin violentar las garantías constitucionales a las que estarían directamente referidos uno y otro.

Pero la decisión mayoritaria, que no se plasmó en una sentencia de exequibilidad condicionada, permite que el régimen disciplinario de las universidades se torne equívoco, puesto que al amparo de las normas que se estiman vigentes y ajustadas la Constitución, pueden expedirse ordenamientos especiales y de naturaleza excepcional que resulten lesivos de la reserva de ley que existe en la Constitución para las materias disciplinarias, y en ese sentido del derecho al debido proceso, a cuya garantía atiende la pretensión del legislador, en desarrollo de los preceptos constitucionales, de establecer un régimen unificado y uniforme que sea el único aplicable a todos los servidores públicos.

Por las anteriores consideraciones, reitero mi criterio conforme al cual las normas acusadas, en cuanto autorizaban a las universidades para expedir un régimen disciplinario especial,

fueron derogadas por la Ley 200 de 1995, y que si, en gracia de discusión ellas estuviesen vigentes, serían contrarias a la Constitución, por desconocer la reserva de ley que en materia disciplinaria se desprende de lo dispuesto en los artículos 124 y 150 numeral 23 de la Constitución, así como la garantía del debido proceso prevista en el artículo 29 de la Carta.

Fecha ut supra.

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

1 Sent. T-492/92 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

2 Sent. T-425/93 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

3 Sent. C-310/96 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

4 Sent. C-1435/2000 M.P. Cristina Pardo Schlesinger

5 Sent. C-280/96 M.P. Alejandro Martínez Caballero

6 Sent. C-417/93 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

7 Así la Ley 200 de 1995 disponía que entre los derechos cuyo abuso constituía falta disciplinaria se encontraban , además de los en ella previstos, los que "... señale la Constitución, la ley o el reglamento" (Art. 39, numeral 10. Subrayado fuera de texto). Del mismo modo, en materia de deberes y prohibiciones, la ley enuncia conductas cuya concreción debe hacerse de acuerdo con el régimen de cada entidad, y se refiere, de manera expresa a las demás que estén previstas en los respectivos reglamentos. (arts. 40 y 41) Parecería claro que tales remisiones normativas no constituyen habilitación para la expedición de regímenes disciplinarios especiales en cada entidad.