T-598-92

Sentencia No. T-598/92

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Bienestar Social

Entre los desarrollos constitucionales de la educación, se encuentra la garantía a "la autonomía universitaria", que según el orden superior, comprende, de una parte la posibilidad de disponer la designación de sus propias directivas, norma que se encuentra complementada con el inciso 2o. del artículo 68 ibídem, donde se preceptúa que la "comunidad educativa participará en la dirección"; y de otra parte, la posibilidad de "regirse por sus propios estatutos"; todo, sin perjuicio de acordar sus actuaciones a la ley, como resultado no sólo de la expresión del texto citado, sino también de la lógica que impone a la institución universitaria el Estado Social de Derecho, que implica, en lo concerniente, la sumisión tanto de las autoridades públicas como de la sociedad a los mandatos legales. Se perfila también la autonomía universitaria como la facultad de estas instituciones para disponer de autonomía en su manejo financiero y en el destino de sus bienes en general; con los solos límites, como se ha indicado antes, que le imponga la ley. La autonomía universitaria le permite al centro docente tomar las medidas de bienestar que considere conducentes, de acuerdo con su política institucional y sus recursos económicos. Se plantea por los representantes de la Universidad insuficiencia en estos últimos para el suministro de la asistencia de residencias y servicios de cafetería. La propia naturaleza de estos derechos asistenciales, ha sostenido la Sala, de manera general, hace que no sean amparables mediante la acción de tutela, El mismo sistema de la Constitución Política, los sitúa en la categoría de los derechos sociales, económicos y culturales .

DERECHOS HUMANOS-Concurrencia/DERECHOS INALIENABLES

Salvo algunas expresiones de primacía de un derecho sobre otro, por ejemplo, la establecida en el artículo 5o. de la Carta que beneficia los derechos inalienables de la persona, en el derecho positivo, no existe suficiente previsión para dilucidar la supresión de un derecho amparado, en beneficio de otro, principalmente cuando son de igual o similar naturaleza, en los casos de concurrencia competitiva o complementaria de los distintos derechos, de modo

que se presenta un amplio campo en esta temática para la interpretación jurisprudencial, con la limitante para el asunto, de que ésta encuentra su alcance reducido al caso concreto de que se ocupa. Se plantea una concurrencia complementaria de los derechos a la vivienda (residencias universitarias) y a la alimentación (cafetería) con el derecho a la educación, derechos todos que por su naturaleza pertenecen a la categoría de los asistenciales, denominados por la doctrina de la segunda generación. Son derechos que dependen más de la acción del Estado y de sus posibilidades en general que de la existencia misma del hombre; por lo tanto, no tienen el carácter de inalienables.

REF.: Expediente No. T-4288

Autonomía Universitaria

Derechos Complementarios

Actores:

GUILLERMO SALAZAR SAA

(Personero del Municipio de Palmira) y SALVADOR ALI GOMEZ NEIRA (Representante de los estudiantes).

Magistrados:

Dr. FABIO MORON DIAZ

-Ponente-

Dr. SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Dr. JAIME SANIN GREIFFENSTEIN

Santafé de Bogotá, D.C., diciembre nueve (9) de mil novecientos noventa y dos (1992).

La Corte Constitucional, Sala de Revisión de Tutelas, se pronuncia sobre la acción de la referencia, en el grado jurisdiccional de revisión, teniendo en cuenta los siguientes

A N T E C E D E N T E S :

El doctor GUILLERMO SALAZAR SAA, Personero Municipal de Palmira (Valle), compareció al Despacho del Juzgado Primero Civil Municipal de esa localidad, por encontrarse de reparto, con el fin de interponer acción de tutela en representación de los Estudiantes de la Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Agropecuarias Seccional Palmira, de conformidad con lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Nacional, "por la violación del derecho fundamental a la EDUCACION. Ya que las directivas de este centro educativo está en trámite de efectuar el cierre definitivo de la cafetería y residencias, que funcionan en este centro, lesionando con ello, estudiantes (sic) provenientes de otros departamentos y municipios del Valle del Cauca".

Afirma "que como personero del municipio es la primera acción que interpongo relacionada con el caso del cierre de la cafetería y residencias de la Facultad de Agronomía".

Lo anterior fue ratificado en la misma diligencia por el estudiante, señor SALVADOR ALI GOMEZ NEIRA, quien en el uso de la palabra expresó: "En nombre o representación de los Estudiantes usuarios de la Cafetería y Residencia de la Universidad Nacional de la ciudad, manifiesto que conocimos de la existencia de algunos planos para la remodelación de la cafetería y residencias, para colocar ahí otras dependencias y ante tal situación dialogamos con la señora Decana Marina Sánchez de Praguer, quien manifestó públicamente que sí existían los planos y se cerrarían la cafetería y residencias por falta de presupuesto y por ello consideramos que se nos vulnera el derecho de la EDUCACION en igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos, el derecho de bienestar general, mejoramiento de la calidad de vida de la población, derecho a que el Estado proteja especialmente aquellas personas que por condiciones económicas nos encontramos en circunstancias de debilidad manifiesta y derecho a la vivienda digna, considerando por ello que han sido violados los artículos 13, 27, 67, 68, 69, 70, 82 y 366 de la Constitución Nacional. Así mismo manifiesto que es la primera acción de tutela que se interpone en este sentido, lo cual lo hago o manifiesto bajo la gravedad del juramento".

La demanda correspondió al Juzgado Quinto Civil Municipal, ante el cual compareció el señor SALVADOR ALI GOMEZ, para ampliar la solicitud de tutela en el sentido de "Dirigir la acción de tutela en contra de la Ingeniera Marina Sánchez de Praguer Decano de la Facultad de Ciencias Agropecuarias de la Universidad de Colombia (sic) seccional Palmira, ya que la decisión del cierre de residencias y cafetería, y su posterior remodelación para otras

dependencias es generada en Palmira como consta el acta No. 05 del mes de febrero 18 de mil novecientos noventa y dos (1992) del Comité Administrativo. Esta decisión fue respaldada por la Resolución No. 173 de mayo 29 del presente año emanada de la Vicerrectoría del Bienestar Universitario-Universidad Nacional de Colombia, firmada por la doctora Ligia Echeverry de Ferrufino". También pone en conocimiento del Despacho la demolición de las escaleras de acceso a las residencias durante el período de vacaciones. "Los responsables de esta decisión son los representantes del Comité administrativo de la Seccional y del Consejo Directivo como consta en el oficio 683 de mayo 21 de mil novecientos noventa y dos, emanado de la dependencia de la Secretaría de la Facultad".

LA PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Quinto Civil Municipal de Palmira, mediante sentencia de junio dieciseís (16) de mil novecientos noventa y dos (1992), en el proceso de la referencia, resuelve "DENEGAR por improcedente las pretensiones formuladas por el accionante GUILLERMO SALAZAR SAA, Personero Municipal, y SALVADOR ALI GOMEZ NEIRA", previas las siguientes consideraciones:

– Que el Decreto 306/92 preceptúa que la acción de tutela sólo protege los derechos fundamentales, "y por lo tanto, no puede ser utilizada para hacer respetar derechos que sólo tienen rango legal, ni para hacer cumplir las leyes, los decretos, los reglamentos o cualquier otra norma de rango inferior".

– Que la acción de tutela es una innovación constitucional, consagrada por la Constitución de 1991 para garantizar la protección de los derechos fundamentales, mediante un procedimiento preferente y sumario.

– Que el derecho fundamental a la educación, "como tal, no se encuentra incluído en el Capítulo I del título II de la Constitución Nacional". Que el otro derecho violado según los peticionarios es el contenido en el artículo 13 de la Carta.

_ Que "la igualdad ante la ley que consagra este precepto constitucional, se predica exclusivamente de aquellos derechos que por ley son comunes a los asociados por su carácter público".

– Que “En el caso en estudio no existe una desigualdad ante la ley, pues como se dijo antes, el derecho a las residencias y cafetería de que han venido haciendo uso los estudiantes obedece a determinaciones o reglamentos de orden interno de la Universidad, en ningún momento bajo un ordenamiento legal. Se alega que por ello se encuentran en estado de inferioridad o desigualdad y que por esta causa son discriminados ante el cierre de las residencias y cafetería. Tal situación aún cuando data de mucho tiempo atrás, se ha mantenido por situaciones inherentes a la organización interna de la Universidad, beneficiando a un sector de los estudiantes provenientes en su mayoría de regiones pobres y apartadas de esta ciudad, pero nunca, en atención a un mandato legal que instituya que todos los ciudadanos universitarios deben contar con éstas garantías.”

– Que el material probatorio “plantea de un lado, que el problema es de carácter económico y que además se hace necesario el traslado de algunas dependencias hacia el bloque donde funcionan las instalaciones en contienda, además que en subsidio se ha establecido el plan de ‘préstamo-beca’ para los estudiantes”. Y del otro lado, “la comunidad estudiantil, manifiesta que propusieron varias soluciones alternativas para subsidiar los costos de cafetería como el cultivar ellos mismos sus alimentos, pero que estas no fueron atendidas. Así mismo expresan que la situación se ha dado por malos manejos administrativos y no por déficit económico. También que los préstamos-becas no alcanzarían a cubrir sus gastos y que resultan muy costosos de pagar”.

– Que si se estudia el artículo 27 de la Carta, se encuentra que su espíritu, permite concluir que, “aquí no se produce un constreñimiento del que pueda afirmarse coarta o limita las libertades de enseñanza, aprendizaje investigación y cátedra o que impida un efecto para ejercer alguna de ellas”.

– Que los jueces en sus decisiones están sometidos al imperio de la ley (art. 230 C.N.).

LA IMPUGNACION

El Personero municipal, impugna la anterior decisión por las siguientes razones que se sintetizan:

– La acción de tutela también procede para proteger derechos fundamentales no previstos en el Título II capítulo 1o. de la Constitución Política.

– Que la “debilidad económica” en que se encuentran los estudiantes usuarios de residencias y cafetería no fue tenida en cuenta en la interpretación del artículo 13 de la C.N. “En la actualidad nos encontramos en debilidad manifiesta con condición económica, ya que si estos servicios son eliminados nos veremos avocados a cancelar nuestros estudios”, y que por lo tanto, así se les discrimina y margina de la igualdad de oportunidades.

– Que los artículos 7o., 19 y 22 en sus numerales b) y c) del Decreto No. 80 de 1980, por el cual se organiza el sistema de educación post secundaria, garantiza la igualdad de oportunidades para los estudiantes.

– Que las residencias de la Seccional Palmira no presentan problemas de orden público.

– Que los préstamos-beca cobijan a un número de estudiantes inferior al de usuarios de residencia y cafetería.

– Que el edificio de las residencias fue donado por la Fundación Rockefeller (1955).

LA SEGUNDA INSTANCIA

El Juzgado Cuarto (4o.) Civil del Circuito de Palmira en sentencia No. 062 del veintitrés (23) de julio de mil novecientos noventa y dos (1992), decidió la segundo a instancia, en el sentido de “CONFIRMAR” la sentencia No. 072 del 16 de junio pasado proferida por el Juzgado 5o. Civil Municipal de la ciudad con respecto a la acción de tutela propuesta por el Personero Municipal y el señor Salvador Alí Gómez Neira”, con base en lo siguiente:

– Que por derechos constitucionales fundamentales “han de entenderse todos aquellos que están tanto dentro de la Constitución Nacional, especialmente los del Título II, como en los tratados y Convenios Internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohiben su limitación en los estados de excepción y que prevalecen en el orden interno”, para agregar enseguida que también son fundamentales otros derechos “que están consagrados como derechos económicos, sociales y culturales que también pueden ser reclamados o protegidos mediante la acción de tutela”.

– Que del Decreto No. 80 de 1980, del Decreto No. 82 del mismo año y del artículo 69 de la C.N. se desprende “que la Universidad Nacional, como un ente universitario con personería reconocida legalmente, goza, al igual que las demás universidades privadas como

públicas, de una completa independencia o libertad para efectos de llevar a cabo la estructura y funcionamiento de sus dependencias tanto académicas, administrativas y de bienestar docente y estudiantil". "De ello resulta que cualquier decisión que se tome a nivel universitario, es ni más ni menos que una reglamentación de carácter interno, pues dada su autonomía y regirse por sus propios estatutos puede tomar las medidas que considere convenientes para un normal y efectivo funcionamiento."

– Que la "autonomía de la Universidad para fijar sus reglamentos de administración en general y tomar resoluciones como la que se impugna, no solamente debe ser respetada sino acatada por cuanto es la misma Constitución y la ley la que le permite una total independencia respecto a los procedimientos que debe tomar y aplicar para la buena marcha de la Institución, sin que ellos, y siempre y cuando estén dentro del marco legal, puedan ser considerados como violatorios de los derechos estudiantiles, ya que el fin, y como fue antes explicado, es el de buscar el mejor estar de las personas que en una u otra forma están vinculadas a la misma".

– Que la decisión de cerrar la residencia y la cafetería es de carácter general e impersonal (art. 6o. Dto.. 2691 de 1991), " por cuanto que ésta no se dirige contra persona alguna en particular, sino que arropa a todos los estudiantes, bien que se encuentren estudiando o beneficiándose de esos servicios, o que pretendan ingresar para tal fin.

C O N S I D E R A C I O N E S :

a) La Competencia

Es competente la Sala para conocer de la acción de tutela instaurada por el doctor GUILLERMO SALAZAR SAA, personero municipal de Palmira (Valle) y el señor SALVADOR ALI GOMEZ NEIRA, en representación de los estudiantes, de acuerdo con lo preceptuado en los artículo 86 inciso 2o. y 241 numeral 9o. de la Constitución Política, desarrollados en los artículo 33 y 34 del Decreto 2591 de 1991.

b) La Materia

La revisión de la sentencia proferida en la presente acción por el señor Juez Cuarto Civil del Circuito de Palmira, el 23 de julio de 1992, presenta oportunidad a la Corte Constitucional

para fijar el alcance del derecho a la autonomía universitaria, además de que permite referirse a los límites y fronteras de ciertos derechos humanos cuando concurren en su ejercicio, de manera complementaria.

La Autonomía Universitaria

Entre los desarrollos constitucionales de la educación, se encuentra la garantía a "la autonomía universitaria" (art. 69 C.N.), que según el orden superior, comprende, de una parte la posibilidad de disponer la designación de sus propias directivas, norma que se encuentra complementada con el inciso 2o. del artículo 68 ibídem, donde se preceptúa que la "comunidad educativa participará en la dirección"; y de otra parte, la posibilidad de "regirse por sus propios estatutos"; todo, sin perjuicio de acordar sus actuaciones a la ley, como resultado no sólo de la expresión del texto citado, sino también de la lógica que impone a la institución universitaria el Estado Social de Derecho (art. 1o.), que implica, en lo concerniente, la sumisión tanto de las autoridades públicas como de la sociedad a los mandatos legales.

Este derecho a la autonomía universitaria, originariamente se orientaba a evitar que el poder público sometiera la ciencia, el conocimiento, la técnica y por sobre todo, la función crítica de los centros docentes. Era la época de la nítida distinción entre los límites de los espacios del conocimiento y los del ejercicio de la función gobernante. Era la época de los fueros de la UNIVERSITAS medieval que fueron recogidos por el derecho positivo del Estado Liberal Clásico, como una expresión más del culto a la razón.

Bien conocida es la transformación que esa concepción de la autonomía universitaria revela en nuestros días, principalmente a consecuencia de la ruptura de los límites entre el conocimiento y la praxis política. Aún más, el cambio histórico indicado muestra la aspiración, cada vez más sostenida, de identificar el saber con la decisión política. Así la propia Universidad realiza esfuerzos constantes para situarse en la sociedad y para ubicar a sus egresados en el ejercicio de la función pública. Y el propio Gobierno, busca atraer a los centros docentes, en apoyo para la elaboración de sus planes y el desarrollo de sus programas.

Tenemos pues, que los enemigos tradicionales de la autonomía universitaria, el poder público y diversos estamentos sociales, han cambiado su perfil, para, en una lógica

concurrencial y participativa, convertirse en sus aliados ordinarios o corrientes. No significa lo anterior que la autonomía universitaria haya perdido importancia, si no más bien que ésta debe considerarse menos frente a sus enemigos externos tradicionales, antes indicados, que con referencia a las exigencias que su dirección y funcionamiento, como lo entiende el Constituyente de 1991, demanden para lograr sus fines institucionales que en su expresión principal no son otros que la formación académica y la investigación científica (artículos 67, 68 y 69 de la C.N.).

De otra parte, puntualiza la Sala que si bien es cierto que en condiciones normales, el poder público y ciertos poderes sociales resultan en la sociedad actual aliados naturales de la universidad, no lo es menos que, de manera coyuntural, pueden traducirse en amenazas graves para la autonomía de la Universidad y para la multiplicación del saber en el marco de la libertad de enseñanza (art. 27 C.N.), en especial con ocasión de surgimiento de cambios sorpresivos y radicales en la sociedad o en el Estado. Lo que hace por este respecto útil el mantenimiento de la autonomía universitaria.

El derecho comentado, tiene requerimientos que fundamentalmente en el orden fiscal y de su funcionamiento, pueden atentar contra su existencia misma en los niveles de optimización deseables. Así la Universidad urge recursos que ordinariamente no puede extraer de su propia actividad, que dispone de dos fuentes autónomas de financiamiento, las matrículas y la venta de determinados servicios, cuyo carácter resulta deficitario habida circunstancia de los ilimitados objetivos de su gestión institucional. Surge en la materia una muy compleja trama de dependencia-autonomía de los institutos docentes sobre la cual es oportuno, a juicio de esta Sala, mantener la atención en guardia, para que tanto el Estado como la Sociedad suministren los subsidios necesarios para su autónoma existencia. La ausencia de condicionamientos en estos suministros, hace parte de la autonomía universitaria consagrada por la Carta Política. Se perfila de este modo también la autonomía universitaria como la facultad de estas instituciones para disponer de autonomía en su manejo financiero y en el destino de sus bienes en general; con los solos límites, como se ha indicado antes, que le imponga la ley.

En el caso concreto, que originó la presente causa, los hechos muestran la decisión del centro docente de suspender el funcionamiento de las residencias estudiantiles y de servicios de cafetería, que al igual que otros servicios concurren al cumplimiento de la función

educativa, encontrándose entre los más directos, el transporte al centro docente y la provisión de materiales de estudio, servicios todos que tienen un carácter asistencial y dependen de los recursos fiscales y de la existencia de ley que los disponga. En el fallo que se revisa se indica la autonomía institucional y de funcionamiento de la Universidad Nacional para disponer, según sus criterios directivos las distintas expresiones del servicio asistencial estudiantil que se denomina de bienestar universitario. Y en sentir de la Sala, es acertada la apreciación de la providencia del ad quem al sostener que la autonomía universitaria le permite al centro docente tomar las medidas de bienestar que considere conducentes, de acuerdo con su política institucional y sus recursos económicos. Se plantea por los representantes de la Universidad insuficiencia en estos últimos para el suministro de la asistencia de residencias y servicios de cafetería. La propia naturaleza de estos derechos asistenciales, ha sostenido la Sala, de manera general, hace que no sean amparables mediante la acción de tutela, El mismo sistema de la Constitución Política, los sitúa en la categoría de los derechos sociales, económicos y culturales (Capítulo 2o. Título II C.N.). (Ver sentencia No. T-08 de 1992. M.P. Dr. Fabio Morón Diaz).

La Concurrencia de Derechos Humanos

Uno de los capítulos menos resueltos por la ciencia jurídica es justamente el de la prevalencia entre dos derechos. Salvo algunas expresiones de primacía de un derecho sobre otro, por ejemplo, la establecida en el artículo 5o. de la Carta que beneficia los derechos inalienables de la persona, en el derecho positivo, no existe suficiente previsión para dilucidar la supresión de un derecho amparado, en beneficio de otro, principalmente cuando son de igual o similar naturaleza, en los casos de concurrencia competitiva o complementaria de los distintos derechos, de modo que se presenta un amplio campo en esta temática para la interpretación jurisprudencial, con la limitante para el asunto, de que ésta encuentra su alcance reducido al caso concreto de que se ocupa.

En la causa se plantea al intérprete judicial una concurrencia complementaria de los derechos a la vivienda (residencias universitarias) y a la alimentación (cafetería) con el derecho a la educación, derechos todos que por su naturaleza pertenecen a la categoría de los asistenciales, denominados por la doctrina de la segunda generación. El carácter complementario indicado proviene del planteamiento de los peticionarios, quienes sostienen la imposibilidad en que quedarían los estudiantes de ejercitar su derecho a la educación si se

les suprimiera la asistencia habitacional y alimentaria que se encuentra en proceso de supresión. Cada vez más los derechos presentan al intérprete una interrelación como resultado del carácter pluridisciplinario de la actividad humana y de la propia dinámica en la conducta impuesta al hombre por la estructura social contemporánea. Es así como, resulta por ejemplo, impensable el ejercicio de muchos derechos para el hombre actual, sin que se le suministre medios como el transporte, o el teléfono, o los servicios de agua y electricidad, que le permiten hacer parte de la sociedad, y en resultas de esto, poder hacer valer sus derechos más esenciales.

No pocos son los esfuerzos que debe realizar el aparato del Estado, en la forma asistencial que éste adopta, por disposición de la fisonomía que le traza la propia Constitución Política (art. 1° C.N.), a fin de asegurar que la inter-relación de las garantías logre el propósito de asegurar las mejores condiciones generales de existencia para el hombre colombiano. La experiencia histórica en paises como el nuestro, muestra una selección o disposición en el amparo de ciertos derechos que establecen prioridades de unos frente a otros, prioridades que se encuentran avaladas por los supuestos de conveniencia, mejor oportunidad y mayor necesidad de su cubrimiento por las agencias estatales. Selección, de carácter transaccional y provisional, ante el objetivo trazado formalmente de amparar la totalidad de las necesidades para la realización integral. Se trata, fundamentalmente, de la destinación de los recursos existentes a determinadas fuentes, surgiendo la realidad deficitaria para la atención de los demás, de manera satisfactoria. Son derechos que dependen más de la acción del Estado y de sus posibilidades en general que de la existencia misma del hombre; por lo tanto, no tienen el carácter de inalienables.

La acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, permite a cualquier persona mediante procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de sus “derechos constitucionales fundamentales”, por lo que resulta improcedente esta vía o medio judicial para hacer valer los derechos cuya protección originó este proceso.

Con base en lo anterior, la Corte Constitucional, en Sala de Revisión de Tutelas, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E:

Primero. CONFIRMAR la sentencia No. 62 del Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Palmira

(Valle), proferida en veintitrés (23) de julio de mil novecientos noventa y dos (1992), en el caso de la referencia, por las razones expuestas.

Segundo. Comuníquese al Juzgado Quinto Civil Municipal de Palmira (Valle), esta decisión para que sea notificada a las partes conforme lo ordena el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

FABIO MORON DIAZ SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

JAIME SANIN GREIFFENSTEIN

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General