

Bogotá D.C., 30 de Marzo de 2016

No. de radicación 2016-ER-029250
solicitud:



2016-EE-035514

Señora

Asunto: Posibilidad de delegar participación del Gobernador en un CSU.

OBJETO DE LA SOLICITUD

"¿Es viable jurídicamente que la participación del Gobernador en un Consejo Superior Universitario sea asignado a otro servidor público mediante acto de delegación?"

NORMAS Y CONCEPTO

La jurisprudencia de las Altas Cortes ha fijado límites y llenado de contenido al principio de autonomía universitaria, según el cual las instituciones de educación superior profieren estatutos propios, autodeterminarse y autorregularse dentro del marco normativo que organiza la materia. Copiosos pronunciamientos del máximo órgano constitucional, indican que la autonomía universitaria se hace efectiva cuando se garantiza que la orientación ideológica, administrativa, financiera y académica de la universidad, estará libre de injerencias del poder público^[1].

La Corte Constitucional ha señalado que, dentro de la autonomía universitaria, la capacidad de acción de las universidades se concreta en las siguientes facultades:

"(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."^[2]

La Constitución Política de 1991, en el inciso 2º de su artículo 69, dispone que "La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado", determinando que estas instituciones se regirían por disposiciones especiales, iguales o distintas a las aplicadas a otras entidades de educación superior (públicas o privadas), y a otros organismos del Estado. Tales disposiciones no pueden transgredir la autonomía

universitaria, plasmada en el inciso 1º del artículo 69 constitucional.

En cumplimiento del artículo 69 Superior, fue proferida la Ley 30 de 1992 "por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior". En el Título III de la citada ley, el legislador dispone el régimen especial de las universidades del Estado y de las otras instituciones de educación superior estatales u oficiales, "a través de normas que constituyen su estatuto básico u orgánico y de las normas que deben aplicarse para su creación, reorganización y funcionamiento, a las que debe ajustarse el estatuto general y los reglamentos internos de cada institución"[\[3\]](#).

El artículo 57 de la Ley 30 de 1992 indica que, las Universidades oficiales "deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo". Estas gozan de personería jurídica, autonomía financiera, administrativa y académica, independencia en su patrimonio y la posibilidad de elaborar y manejar su presupuesto.

El precitado artículo en su inciso tercero, modificado por el artículo 1º de la Ley 647 de 2001, establece:

"El carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales, comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero, el régimen de contratación y control fiscal y su propia seguridad social en salud, de acuerdo con la presente ley."[\[4\]](#) (Subrayado fuera de texto)

Sobre la organización y elección de directivas, la Corte constitucional mediante su sentencia C-1019 de 2012 aseveró:

"Tal y como lo establece el artículo 1º de la Ley 647 de 2001, el régimen especial de las universidades estatales u oficiales, comprende, entre otras, la organización y elección de directivas. Con respecto a este punto, la Ley 30 de 1992 dispone que la dirección de estos entes universitarios, corresponde al Consejo Superior Universitario, al Consejo Académico y al Rector, debiendo los dos órganos de gobierno estar previstos en el estatuto general, y ser acordes con su naturaleza y campos de acción de la institución. En el artículo 63 de la Ley 30, se determina que en estas universidades se deberá garantizar la representación del Estado y la comunidad académica de la universidad en los órganos de dirección."

En la mencionada sentencia C-1019 de 2012, la Corte justifica el régimen especial de las universidades públicas y oficiales, en el hecho de que estas instituciones manejan recursos públicos, y que a través de ellas, se presta el servicio público de educación superior. También acude al artículo 113 de la C.P., según el cual los órganos del Estado "tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente".

Por su parte, el Consejo de Estado en relación con los estatutos expedidos en virtud de la autonomía universitaria, ha señalado:

"(L)os estatutos, actuaciones y decisiones que adopten los centros de educación deben observar la Constitución Política y los tratados internacionales suscritos o acogidos por el Estado Colombiano en temas de derechos fundamentales y de educación, y la ley. Tal sujeción a las normas superiores al momento de expedir sus disposiciones de autoregulación (sic) se contempla en el artículo 67 de la Ley 30 de 1992. Esta norma reconoce que si bien los estatutos de la universidad pueden fijan (sic) los requisitos que deben cumplir las personas que se desempeñen como integrantes del Consejo Superior Universitario o como Rector, están sometidas a la normativa general fijada por el constituyente y el legislador, esta última como una potestad atribuida al Congreso de la República en los términos del artículo 150 Superior para "Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos." Entonces, este régimen de autonomía de las universidades oficiales se desarrolla dentro de los límites generales que ha dispuesto el ordenamiento jurídico, pues ello no representa que la autorregulación y el autogobierno signifique el desconocimiento del carácter unitario del Estado Colombiano que se propugna en el artículo 1º de la Constitución Política de 1991." [5] (Subrayado fuera de texto)

De esta manera, el legislador dispuso en el artículo 64 de la Ley 30 de 1992, que el Consejo Superior Universitario (CSU) es "el máximo órgano de dirección y gobierno de la universidad", y se integra por:

"(...)

- a. *El Ministro de Educación Nacional o su delegado, quien lo presidirá en el caso de las instituciones de 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 ex rector universitario, y*
- e. *El rector de la institución con voz y sin voto.*

Parágrafo 1º En las universidades distritales y municipales tendrán asiento en el consejo superior los respectivos alcaldes quienes ejercerán la presidencia y no el gobernador.

Parágrafo 2º 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." (Subrayado fuera de texto)

Debe resaltarse que el precitado artículo 64 no prevé la representación del gobernador en el Consejo Superior Universitario por medio de su delegado, como si lo indica en el caso del Ministro de Educación. Tampoco establece que las Universidades deban reglamentar el literal b) del artículo 64, como si lo ordena en cuanto a las calidades, elección y periodo de permanencia en el CSU, de los miembros señalados en el literal d) del señalado artículo.

La Corte Constitucional analizó específicamente si la previsión legislativa de los miembros que integran el CSU vulnera los principios de igualdad y autonomía universitaria, mediante la sentencia C-589 de 1997, concluyendo:

"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.)[6]" (...).

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." (Subrayado fuera de texto)

Hasta aquí es posible afirmar que el artículo 64, siendo parte del Título III de la Ley 30 de 1992, hace parte del régimen especial que el congreso dispuso para las Universidades oficiales, y es una norma que constituye el estatuto orgánico de tales instituciones. Debe reiterarse que, si bien las Universidades oficiales gozan de autonomía para proferir estatutos propios, no pueden desconocer las normas constitucionales y legales que regulen su conformación, organización y ejercicio, v.g. la Ley 30/92, y el régimen especial contenido en ella.

No obstante, en cuanto a la posibilidad de que un Gobernador delegue su participación en un CSU, esta Oficina observa que la Ley 489 de 1998, "Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional (...)" dispone en su artículo 9º la norma general de delegación, en los siguientes términos:

"Artículo 9o. Delegación. *Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias. (...)"*

El acto de delegación deberá constar por escrito en todo caso; dicho acto debe determinar tanto la autoridad delegataria, como las funciones o asuntos específicos delegados. Se prohíbe transferir mediante delegación, *i)* la expedición de reglamentos de carácter general, exceptuando los casos autorizados expresamente en la ley; *ii)* las funciones recibidas en virtud de delegación; y, *iii)* las funciones que por su naturaleza, o que por mandato constitucional o legal, no son susceptibles de delegación (Ley 489/98,

artículos 10 y 11).

Así las cosas, esta Oficina considera que en virtud de la Ley 489 de 1998, es jurídicamente posible que un Gobernador delegue su participación en un Consejo Superior Universitario, siempre que tal transferencia de funciones cumpla íntegramente con los requisitos y formalidades dispuestos por la precitada Ley.

Este concepto se extiende en los términos contemplados en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), introducido por la Ley 1755 de 2015, cuyo contenido señala que: *"Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución"*.

Atentamente,

[1] Corte Constitucional, Sentencias: T-492 de 1992, T-02 de 1994, C-547 de 1994, C-220 de 1997, C-560 de 2000, T-024 de 2004, T-248 de 2008, T-180A de 2010, C-1019 de 2012, T-152 de 2015, entre otras.

[2] Corte Constitucional, Sentencias: C-121 de 2003, C-1435 de 2000, T-007 de 2008, C-1019 de 2012.

[3] Corte Constitucional, Sentencia C-1019 de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo. En esta oportunidad, la Corte decide la constitucionalidad del artículo 8º de la Ley 805 de 2003, por medio del cual se indica la conformación del CSU de la Universidad Militar Nueva Granada, incorporando al Ministro o Viceministro de Defensa, al Comandante de las Fuerzas Militares o el Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Militares, al Director de la Escuela Superior de Guerra, y al Director de la Escuela Militar de Cadetes José María Córdova. La Corte concluyó que *"En el marco del margen de configuración que la C.P. otorgó al legislador para la regulación del régimen especial de las universidades públicas, la Ley 805 de 2003 podía establecer la conformación del Consejo Superior Universitario de la UMNG, determinando que entre sus miembros se contara con representantes de las Fuerzas Militares y del Gobierno para garantizar el cumplimiento de los fines de dicha institución educativa"*.

[4] El anterior texto disponía: *"El carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero y el régimen de contratación y control fiscal, de acuerdo con la presente ley"*. Es claro que la organización y elección de directivas, es parte esencial del régimen especial de las universidades estatales.

[5] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 7 de septiembre de 2015, Rad. 13001-23-3-000-2014-00343-01. Consejera Ponente, Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

[6] Sentencia T-492 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

INGRID CAROLINA SILVA RODRIGUEZ

Jefe de Oficina

Oficina Asesora Jurídica

Folios: 1

Anexos: 0

Anexo: