



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.:

20115000006453

Fecha: 23/03/2011 04:17:51 p.m.

COMUNICADO INTERNO:

PARA:	MARIA DEL PILAR ARANGO VIANA Directora de Control Interno y Racionalización de Trámites
DE:	CLAUDIA PATRICIA HERNANDEZ LEÓN Directora Jurídica

ASUNTO: Comunicado Interno No. 20115000005723 del 14/03/11
Solicitud concepto sobre interpretación del Parágrafo 2 del artículo 7 de la Ley 872 de 2003 en relación con entidades acreditadas para certificar en la NTCGP-1000:2009

Respetada doctora, reciba un cordial saludo.

En atención a su oficio de la referencia, me permito señalar lo siguiente:

1.- La Ley 872 de 2003, por la cual se crea el sistema de gestión de la calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios, establece:

*"Artículo 7°. **Certificación de calidad.** Una vez implementado el sistema y cuando la entidad considere pertinente podrá certificar su Sistema de Gestión de la Calidad con base en las normas internacionales de calidad.*

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional diseñará los estímulos y reconocimientos de carácter público a las entidades que hayan implementado su sistema de gestión de calidad y publicará periódicamente el listado de entidades que hayan cumplido con lo establecido en la presente ley.

Parágrafo 2°. Ninguna de las entidades de las diferentes Ramas del Poder Público podrá contratar con un organismo externo el proceso de certificación del Sistema de Gestión de la Calidad, cuando exista una entidad gubernamental de orden nacional con experiencia en este tipo de procesos de certificación." (Subrayado fuera de texto)

Con el fin de dilucidar si la Universidad Tecnológica de Pereira es una entidad gubernamental del orden nacional, a al luz de lo señalado en el Parágrafo 2 del artículo 7 de la Ley 872 de 2003, se considera necesario esclarecer qué se puede entender por "entidad gubernamental del orden nacional".

Según el Diccionario de la Real Academia Española, Vigésima Segunda Edición, una de las acepciones del término entidad es: 1. f. Colectividad considerada como unidad. Especialmente, cualquier corporación, compañía, institución, etc., tomada como persona jurídica.

Ahora bien, algunos significados del término gubernamental, son: 1. adj. Perteneciente o relativo al gobierno del Estado. 2. adj. Partidario del gobierno o favorecedor del principio de autoridad.

Es decir, las entidades gubernamentales son aquellas unidades o institucionales pertenecientes o relativas al gobierno.

Con el fin de establecer qué se entiende por Gobierno, es preciso acudir a lo dispuesto en la Constitución Política, que para el efecto señala:

"ARTICULO 113. Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines."

"ARTICULO 115. El Presidente de la República es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa.

El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos. El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno.

Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remoción de Ministros y Directores de Departamentos Administrativos y aquellos expedidos en su calidad de Jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el Ministro del ramo respectivo o por el Director del Departamento Administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho, se hacen responsables.

Las gobernaciones y las alcaldías, así como las superintendencias, los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del Estado, forman parte de la Rama Ejecutiva". (Negrilla y subrayado fuera de texto)

"ARTICULO 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...)"

De acuerdo con la Carta Política puede afirmarse que el Estado está compuesto por las Ramas del Poder Público: la Legislativa, la Ejecutiva, y la Judicial, además de otros órganos autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado.

Por su parte, el Presidente de la República es el Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa y se encuentra a la cabeza la Rama Ejecutiva. El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos. El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno.

Por lo tanto, puede entenderse que una entidad gubernamental es aquella que hace parte del Gobierno Nacional, de acuerdo con la estructura establecida en la Constitución y en la ley.

Para determinar cuáles son las entidades gubernamentales del orden nacional, es necesario acudir a la Ley 489 de 1998, la cual establece lo siguiente:

Artículo 38°.- *Integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional.*
La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades:

1. *Del Sector Central:*

a) *La Presidencia de la República;*

b) *La Vicepresidencia de la República;*

c) *Los Consejos Superiores de la administración;*

d) *Los ministerios y departamentos administrativos;*

e) *Las superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica.*

2. Del Sector descentralizado por servicios:

- a) Los establecimientos públicos;
- b) Las empresas industriales y comerciales del Estado;
- c) Las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica;
- d) Las empresas sociales del Estado y las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios;
- e) Los institutos científicos y tecnológicos;
- f) Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta;
- g) Las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

PARAGRAFO 1o. Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta en las que el Estado posea el noventa por ciento (90%) o más de su capital social, se someten al régimen previsto para las empresas industriales y comerciales del Estado.

Parágrafo 2º.- A demás de lo previsto en el literal c) del numeral 1 del presente artículo, como organismos consultivos o coordinadores, para toda la administración o parte de ella, funcionarán con carácter permanente o temporal y con representación de varias entidades estatales y, si fuere el caso, del sector privado, los que la ley determine. En el acto de Constitución se indicará al Ministerio o Departamento Administrativo al cual quedaren adscritos tales organismos.

Con respecto a la integración de la administración pública, el artículo 39 de la citada Ley consagró:

"ARTÍCULO 39.- Integración de la Administración Pública. La Administración Pública se integra por los organismos que conforman la Rama Ejecutiva del Poder Público y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado Colombiano. (...)" (Subrayado fuera de texto)

A su vez el artículo 56 de la Ley 489 de 1998, establece que corresponde al Presidente de la República la suprema dirección y la coordinación y control de la actividad de los organismos y entidades administrativas, al tenor del artículo 189 de la Constitución Política y según el artículo 41 de la misma disposición, la orientación, control y evaluación general de las actividades de los organismos y entidades administrativas corresponde al Presidente de la República.

La Corte Constitucional en sentencia C-078 del 17 de febrero de 1999 Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, precisó lo siguiente frente a los conceptos de Rama Ejecutiva y Administración Central:

"La Corte no se ha ocupado todavía de definir de manera concreta el concepto de administración central. Sin embargo, en distintas sentencias ha establecido diferenciaciones, de las que se puede deducir que este concepto abarca todos los organismos de la Rama Ejecutiva nacional, pero no comprende las demás ramas ni los órganos autónomos que fueron consagrados en la Constitución. Así, por ejemplo, en la sentencia C-527 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero, se precisó que el numeral 14 del artículo 189 de la Carta no era aplicable a la Contraloría "debido a que es un órgano autónomo e independiente, excluido de la rama ejecutiva, la cual corresponde a la administración central". Asimismo, en la sentencia C-192 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero, que trató sobre la temática presupuestal. En el inciso 14 del actual artículo 189 de la Carta vigente no se menciona cuáles son las dependencias que constituyen la administración central. Sin embargo, los numerales 15 y 16 del mismo artículo 189 enumeran una serie de organismos sobre los cuales tiene incidencia directa el Presidente de la República en temas muy relacionados con los del inciso 14. Este hecho, así como la premisa de que en estas materias la Carta de 1991 siguió, en buena medida, los lineamientos de la Carta de 1886, permite concluir que con el concepto de administración central incorporado en el aludido numeral 14 se quiso hacer alusión a los Ministerios, los Departamentos Administrativos y demás entidades administrativas del orden nacional que formen parte de la administración, es decir, de la Rama Ejecutiva del Poder Público."

Así las cosas, la noción de Rama Ejecutiva Nacional corresponde a la de Administración Pública Central, y excluye a las otras ramas del poder y a los órganos constitucionalmente autónomos.

2.- Para establecer si una Universidad como la Tecnológica de Pereira hace parte de las entidades gubernamentales del orden nacional, es necesario analizar su naturaleza jurídica.

El Acuerdo No. 014 del 12 de octubre de 1999 "Por el cual se reforma el estatuto general y se dictan otras disposiciones" expedido por el Consejo superior universitario de la Universidad Tecnológica de Pereira, consagró:

"ARTICULO 1.: La Universidad Tecnológica de Pereira, creada por la Ley 41 de 1958, es un ente universitario autónomo del orden nacional, con régimen especial, con personería jurídica, autonomía administrativa, académica, financiera y patrimonio independiente, vinculado al Ministerio de Educación Nacional, cuyo objeto es la educación superior, la investigación y la extensión.

La Universidad Tecnológica de Pereira, tendrá como sede principal la ciudad de Pereira. Podrá crear y organizar Sedes o Dependencias en otros Municipios y participar en la creación de otras entidades, así como adelantar planes, programas y proyectos por sí sola o en cooperación con otras entidades públicas o privadas y especialmente con universidades e institutos de investigación del Estado."

De acuerdo con lo anterior, la Universidad Tecnológica de Pereira es un ente universitario autónomo del orden nacional, con régimen especial, con personería jurídica, autonomía administrativa, académica, financiera y patrimonio independiente.

Recordemos que al respecto, la Ley 489 de 1998, señala

"Artículo 40º.- Entidades y organismos estatales sujetos a régimen especial. El Banco de la República, los entes universitarios autónomos, las corporaciones autónomas regionales, la Comisión Nacional de Televisión y los demás organismos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política se sujetan a las disposiciones que para ellos establezcan las respectivas leyes". (Subrayado fuera de texto)

Con respecto al concepto de autonomía universitaria, el artículo 69 de la Constitución Política de Colombia consagra:

*"Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.
La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado (...)"*

La Constitución Política ha reconocido a las universidades la autonomía, en virtud de la cual tienen el derecho a regirse por sus estatutos. Es decir, el régimen especial de los entes universitarios es de origen constitucional.

El legislador, en cumplimiento del mandato constitucional, expidió la ley 30 de 1992, "Por la cual se organiza el servicio público de Educación Superior". El artículo 28 de la citada Ley señala:

"La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente Ley, reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus

correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional". (Subrayado fuera de texto)

El artículo 57 de la citada Ley se refiere a la organización del personal docente y administrativo, en los siguientes términos:

"Las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo.

Los entes universitarios autónomos tendrán las siguientes características: personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden.

El carácter especial del régimen de las universidades estatales y oficiales comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero y el régimen de contratación y control fiscal, de acuerdo con la presente ley (...)" (Subrayado fuera de texto)

En ese orden de ideas, las universidades en virtud de su autonomía y carácter especial, tienen personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden.

La Corte Constitucional, al analizar la constitucionalidad del artículo 3º de la ley 443 de 1998 y los alcances de la autonomía universitaria, mediante sentencia C-560 del 17 de mayo de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, afirmó

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

"A más de lo anterior, el constituyente autoriza a la ley para crear un "régimen especial" para las universidades del Estado, lo que significa que estas instituciones se regularán por normas especiales que pueden ser iguales o distintas a las aplicables a otras entidades de educación superior, públicas y privadas, o a las demás entidades estatales, siempre y cuando con ellas no se vulnere su autonomía."

"(...)"

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

Las universidades del Estado, son instituciones que para mantener y preservar su esencia deben estar ajenas a las interferencias del poder político, en consecuencia no pueden entenderse como parte integrante de la administración, o como organismos supeditados al poder ejecutivo, ellas deben actuar con independencia del mismo y no estar sujetas a un control de tutela como el concebido para los establecimientos públicos, concepto que por sí mismo niega la autonomía; eso no quiere decir que no deban, como entidades públicas que manejan recursos públicos y cumplen una trascendental función en la sociedad, someter su gestión al control de la sociedad y del Estado, o que rechacen la implementación de mecanismos de articulación con dicho Estado y la sociedad, pues por el contrario ellos son indispensables para el cumplimiento de sus objetivos y misión." (sentencia C- 220 de 1997, M.P., doctor Fabio Morón Díaz) (se subraya)".

La misma Corporación en sentencia C-121 del 18 de febrero de 2003 Magistrada Ponente: Dra. Clara Inés Vargas Hernández, al estudiar las objeciones Presidenciales a los artículos 1 y 2 del proyecto de Ley No. 78 de 2001 - Senado de la República, 161 de 2001 -Cámara de Representantes-, "Por la cual

se transforma la naturaleza jurídica de la Universidad Militar Nueva Granada", afirmó:

"Tales características evidencian que con el Proyecto de Ley objetado se pretende otorgarle a la Universidad Militar Nueva Granada la autonomía que le reconoce a las universidades el artículo 69 de la Constitución, atributo sobre el cual la Corte ha expresado:

"El Constituyente consagró en la Carta Política el principio de autonomía universitaria, que en las sociedades modernas y post-modernas se considera como uno de los pilares del Estado democrático, pues sólo a través de ella las universidades pueden cumplir la misión y objetivos que le son propios y contribuir al avance y apropiación del conocimiento, el cual dejando de lado su condición de privilegio, se consolida como un bien esencial para el desarrollo de los individuos y de la sociedad; dicho principio se traduce en el reconocimiento que el Constituyente hizo de la libertad jurídica que tienen las instituciones de educación superior reconocidas como universidades, para autogobernarse y autodeterminarse, en el marco de las limitaciones que el mismo ordenamiento superior y la ley les señalen. La regla general aplicable con fundamento en 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. La universidad a la que aspira la sociedad contemporánea es aquella que esté presente siempre y en todo lugar, que supere el revaluado modelo que la identificaba con aquellos campus que materializaban "...quetos cerrados...campus de concentración del saber..." Los límites a esa libertad de acción le corresponde establecerlos al legislador a través de la ley, obviamente cuidando de que ellos no se extiendan hasta desvirtuar el principio de autonomía o impedir su ejercicio por parte de las instituciones reconocidas como tales"¹.

Autonomía universitaria que al decir de la Corte representa no solo una garantía institucional que respalda la capacidad de autorregulación y autogestión de las instituciones oficiales y privadas que prestan el servicio público de educación superior, sino también una manifestación del carácter democrático, participativo y pluralista de nuestro Estado Social de Derecho, en la medida en que dicha autonomía propugna por el desarrollo integral del educando en un ambiente donde imperen las libertades de pensamiento, enseñanza y aprendizaje, cátedra e investigación, impidiendo que en la formación académica haya una intromisión indebida de los órganos del poder público.²
"(...)"

Considerando que la autonomía universitaria supone tanto la capacidad de autorregulación filosófica -enmarcada en la libertad de pensamiento y en el pluralismo ideológico-, como la capacidad de autodeterminación administrativa -concerniente a la organización y funcionamiento de las universidades, la Corte ha expresado que el derecho de acción de las universidades se concreta 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 recursos³.
"(...)"

También la Corte ha identificado otros aspectos concretos que sirven de límite al ejercicio de la autonomía universitaria como son la competencia atribuida al legislador para expedir las disposiciones generales con arreglo a las cuales las universidades pueden darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos (C.P. art. 69), la facultad de configuración legislativa para expedir las leyes que regirán la prestación efectiva de los servicios públicos (C.P. art. 150-23) y el respeto por el ejercicio legítimo de los derechos fundamentales (C.P. arts. 11 y sig.)⁴.

¹ Sent. C-220 de 1997

² Sent. T-492 de 1992

³ Sentencia C-1435 de 2000

⁴ Sentencia C-1435 de 2000

Ahora bien, la condición de ente universitario autónomo del nuevo organismo público creado con el proyecto de ley bajo análisis, no puede significar que pueda ser ubicado dentro de la administración central o descentralizada, pues como lo ha precisado la jurisprudencia de esta Corporación las universidades estatales por su carácter de entes autónomos no conforman ninguna de las ramas del poder ni pueden formar parte de la administración nacional.

En efecto, en Sentencia C-220 de 1997 la Corte señaló que "las universidades oficiales, al igual que el Banco de la República y la CNTV, "son órganos autónomos del Estado, que por su naturaleza y funciones no integran ninguna de las ramas del poder público y que por lo tanto no admiten ser categorizadas como uno de ellos, mucho menos como establecimientos públicos, pues ello implicaría someterlas a la tutela e injerencia del poder ejecutivo, del cual quiso de manera expresa preservarlas el Constituyente".

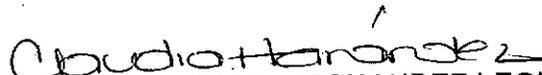
Además en el mismo pronunciamiento la Corte puntualizó que las universidades estatales no forman parte de la administración como órganos dependientes y bajo el control de tutela del Ejecutivo, puesto que "son instituciones que para mantener y preservar su esencia deben estar ajenas a las interferencias 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. El control de tutela que se ejerce sobre los establecimientos públicos, no es aplicable a las universidades en tanto instituciones autónomas".⁵ (Subrayado fuera de texto)

En virtud de lo preceptuado por el artículo 69 de la Constitución Política y los pronunciamientos jurisprudenciales anteriormente señalados, se concluye que las universidades del Estado, son instituciones que para mantener y preservar su esencia deben estar ajenas a las interferencias del poder político, no pueden entenderse como parte integrante de la administración o como organismos supeditados al poder ejecutivo, ni pueden ser ubicados dentro de la administración central o descentralizada, pues como lo ha precisado la jurisprudencia de la Corte Constitucional las universidades estatales por su carácter de entes autónomos no conforman ninguna de las ramas del poder ni pueden formar parte de la administración nacional.

Así las cosas, en criterio de esta Dirección se considera que la Universidad Tecnológica de Pereira no hace parte de las entidades gubernamentales del orden nacional a que se refiere el Parágrafo 2 del artículo 7 de la Ley 872 de 2003 en relación con entidades acreditadas para certificar en la NTCGP1000:2009, por cuanto dicha Universidad es un ente autónomo universitario que tiene un régimen especial y que no hace parte de ninguna de las ramas del poder público ni forman parte de la administración central nacional.

El anterior concepto se imparte en los términos del artículo 25 del C.C.A

Cordialmente,


CLAUDIA PATRICIA HERNANDEZ LEON
Directora Jurídica

⁵ En el mismo sentido, ver Sentencia C-053 de 1998