

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION PRIMERA**

Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de julio de dos mil quince (2015)

Radicación núm.: 11001 03 24 000 **2011 00212 00.**

Actor: **Asociación de Profesores de la Universidad de los Llanos**
(en adelante *APULL*)

Demandado: Universidad de los Llanos.

Procede la Sala a decidir en única instancia la demanda de nulidad interpuesta por la APULL contra el Acuerdo Superior No. 004 del 3 de julio de 2009 *“Por el cual se expide el Estatuto General de la Universidad de los Llanos”*, proferido por el Consejo Superior de la Universidad de los Llanos.

I. COMPETENCIA

La Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer el asunto de la referencia de acuerdo con lo previsto en el numeral primero del artículo 128 del CCA en concordancia con lo dispuesto en el artículo 306 del CPACA, y el artículo 13 del Acuerdo No. 58 de 1999, modificado por el Acuerdo No. 55 de 2003 proferidos por el Consejo de Estado.

II. LA DEMANDA

En ejercicio de la acción pública de nulidad consagrada en el artículo 84 del C.C.A., la APULL solicitó a ésta Corporación acceder a las siguientes,

2.1. Pretensiones:

“Es nulo el ACUERDO SUPERIOR NO. 004 DEL 3 DE JULIO DE 2009, del Consejo Superior Universitario de la Universidad de los Llanos, a través del cual se expide el Estatuto General de la Universidad de los Llanos.

Una vez ejecutoriada la sentencia que ponga fin a la presente acción, se comunique a la autoridad administrativa que profirió el acto, para los efectos legales consiguientes”¹.

2.2.- Normas violadas y concepto de la violación.

La asociación actora señaló como violados los artículos 28 y 125 de la Constitución Política, así como los Acuerdos Superiores números 027 del 2000 y 001 del 29 de enero de 2009 proferidos por el Consejo Superior de la Universidad de los Llanos. La parte demandante concretó sus objeciones en relación con cada uno de los apartes demandados en los siguientes términos:

¹ Folio 1 del expediente.

Primer Cargo: Violación de los artículos 28 y 125 de la Constitución Política.

El Consejo Superior de la Universidad de los Llanos exigió que la persona a ocupar la vacante de Rector, Vicerrector Académico, Vicerrector de Recursos Universitarios, Secretario General y Decano no haya sido sancionada penal, disciplinaria, fiscal o profesionalmente, sin señalar los parámetros de vigencia de la sanción, lo cual desconoce la prohibición contenida en el artículo 28 de la Constitución, según la cual ninguna pena es irredimible ya que imposibilita al candidato de manera vitalicia para desempeñar tales cargos, de modo que se puede traducir en una sanción perpetua.

Señaló que también era abiertamente ilegal facultar al Rector de la Universidad de los Llanos para reglamentar el Acto Legislativo No. 01 de 2008, por medio del cual se adicionó el artículo 125 Superior, ya que la reforma constitucional citada va dirigida a la Comisión Nacional de Servicio Civil, y además, excluye expresamente los procesos de selección de los servidores regidos por los artículos 131 y 256 de la Carta Política, y también a los de carrera diplomática consular y los de carrera docente.

Segundo cargo: Violación del artículo 11 del Acuerdo Superior No. 027 del 2000 proferido por el Consejo Superior de la Universidad de los Llanos.

Afirmó que el Acuerdo No. 004 de 2009 fue aprobado por un órgano colegiado incompetente, pues para esa fecha el periodo de los miembros del Consejo Superior Universitario, en su mayoría, se encontraba vencido.

Indicó que no podía hablarse de interinidad ya que de conformidad con el artículo 11 del Acuerdo No. 027 de 2000 de la Universidad de los Llanos, tal situación requiere de la existencia de un acto administrativo que así la declare, y de tal decisión no dan cuenta los antecedentes de la actuación que se impugna.

Tercer Cargo: Violación del artículo 1 de la Resolución Superior No. 001 del 29 de enero de 2009 proferida por el Consejo Superior de la Universidad de los Llanos.

Arguyó que el Consejo Superior de la Universidad de los Llanos no cumplió con el cronograma establecido en el artículo 10 de la Resolución No. 001 de 2009 que definió un periodo de aprobación del 10 de febrero al 15 de abril de ese mismo año.

De lo anterior coligió que no se cumplieron las etapas del procedimiento que el mismo rector estableció y que por ello no se logró el objetivo de divulgación y debate en la aprobación del Acuerdo Superior No. 004 del 2009.

III. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La apoderada de la **Universidad de los Llanos** no contestó oportunamente la demanda.

VI. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

4.1.- La **Asociación de Profesores de la Universidad de los Llanos** no presentó alegatos de conclusión.

4.2.- La apoderada de la **Universidad de los Llanos** alegó que el Acuerdo acusado no desconoce el artículo 125 de la Constitución Política porque de acuerdo con los artículos 28 y 29 superiores y la Ley 30 de 1992, y con la jurisprudencia de la Corte Constitucional² y el Consejo de Estado³, la Comisión Nacional del Servicio Civil no ejerce control ni vigilancia de los entes autónomos.

Anotó que la misma norma constitucional prevé causales de inhabilidad intemporales para ocupar cargos públicos, como en el inciso quinto del artículo 122, por lo cual los requisitos para ocupar los cargos de Rector, Vicerrector Académico, Vicerrector de Recursos Universitarios, Secretario General y Decano no vulneran el artículo 28 de la Carta Fundamental.

² La parte demandada no refiere a ninguna sentencia en concreto.

³ Cita la sentencia del 3 de julio de 2008 proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado. Radicado número: 6058-2002 (AI-0282-02). Consejero ponente: Alfonso Vargas Rincón.

Señaló que la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁴ ha considerado que las inhabilidades intemporales se ajustan a la Constitución.

Afirmó que el párrafo cuarto del artículo 11 del Acuerdo Superior No. 027 del 2000 no establece la obligación de expedir un acto administrativo que autorice la interinidad de los miembros del Consejo Superior de la Universidad.

Finalmente, señaló que el Consejo Superior de la Universidad de los Llanos cumplió todos los trámites y procedimientos previstos en la Resolución No. 001 de 2009 para proferir el Acuerdo objeto del presente litigio.

V.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El **Agente del Ministerio Público** que actúa como delegado ante esta Corporación, solicitó negar las pretensiones de la demanda basándose en los siguientes argumentos:

5.1.- Respecto al primer cargo relacionado con la posibilidad de determinar “penas perpetuas”, indicó que los artículos 27, 33, 42, 51 y 82 del Acuerdo acusado no violan el artículo 28 Constitucional por cuanto ninguno de ellos establece penas o medidas de seguridad de carácter imprescriptibles, sino que se limitan a señalar los requisitos para acceder a los cargos de Rector, Vicerrector Académico, Vicerrector de Recursos Universitarios, Secretario General y Decano.

⁴ Cita la sentencia C-1066 de 2002 proferida por la Corte Constitucional.

5.2.- En cuanto a la violación del artículo 125 Superior aseveró que la carrera administrativa del personal administrativo de las universidades estatales fue estudiada por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado⁵, Corporación que calificó la carrera administrativa de las universidades estatales como una carrera especial, de tal forma que la Comisión Nacional del Servicio Civil no es la entidad competente para vigilarla, sino que de conformidad con el literal c) del artículo 65 de la Ley 30 de 1992 es a los Consejos Superiores Universitarios a quienes les corresponde tal función. Lo anterior no obsta para que los vacíos que sobre la materia se encuentren en la citada Ley sean regulados de forma supletoria por la Ley 909 de 2004.

Concluyó que es razonable que el Estatuto General de la Universidad de los Llanos faculte al Rector para dar cumplimiento al Acto Legislativo, y así no puede hablarse de violación del artículo 125 Superior.

5.3.- En lo referente al cargo de falta de competencia, resaltó que el artículo 11 del Acuerdo No. 027 del 2000 no requiere de un acto administrativo que declare la interinidad de los cargos de los miembros del Consejo Superior de la Universidad demandada y que la finalidad de esta figura es evitar la parálisis de los órganos de dirección y del servicio público de educación, permitiéndole a dicho órgano seguir

⁵ El Ministerio Público no identifica el concepto al cual hace referencia.

actuando hasta por el término de noventa (90) días, razón por la cual este cargo no estaría llamado a prosperar.

5.4.- Finalmente, al estudiar el cargo tercero, manifestó que aunque el Consejo Superior de la Universidad de los Llanos no cumplió el cronograma preestablecido en el artículo 1 de la Resolución Superior No. 001 de 2009, tampoco está llamado a prosperar porque en el trámite de aprobación del nuevo Estatuto General sí fueron dispuestos medios de participación y publicación del debate dirigida a los miembros de la comunidad universitaria (profesores, estudiantes, personal administrativo) e incluso de personas ajenas a ella (comités cívicos y diputados de la asamblea departamental del Meta), quienes expresaron sus opiniones respecto al proyecto.

En este orden de ideas, concluye que el actor no logró desvirtuar la presunción de legalidad del Acuerdo Superior No. 004 de 2009 proferido por el Consejo Superior de la Universidad de los Llanos, razón por la cual deben negarse las pretensiones.

VI.- DECISION

No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el asunto *sub lite*, previas las siguientes

VII.- CONSIDERACIONES

De acuerdo con lo expuesto en la demanda, el asunto bajo examen supone determinar:

- (i) Si el Consejo Superior de la Universidad de los Llanos se encontraba debidamente integrado para proferir el Acuerdo Superior No. 004 de 2009.
- (ii) Si el Consejo Superior de la Universidad de los Llanos cumplió el procedimiento preestablecido para modificar el Estatuto General de la Universidad previsto en la Resolución Superior No. 001 de 2009.
- (iii) Si el Consejo Superior de la Universidad de los Llanos excedió sus competencias al facultar al rector de ese ente educativo a reglamentar el Acto Legislativo No. 01 de 2008, mediante el cual fue adicionado el artículo 125 de la Constitución.
- (iv) Si las condiciones enunciadas en los artículos 27, 33, 42, 44 y 51 del Acuerdo No. 004 de 2009 expedido por el Consejo Superior Universitario de la Universidad de Los Llanos para acceder a los cargos de Rector, Vicerrector Académico, Vicerrector de Recursos Universitarios, Secretario General y Decano, tienen el carácter de inhabilidad.

De tener tal calidad, se debe establecer si son intemporales y si violan la reserva de ley para la regulación del desempeño en cargos públicos.

7.1.- Cargo de falta de competencia. Integración del Consejo Superior de la Universidad de Los Llanos

7.1.1. Vencimiento del periodo

El Acuerdo enjuiciado fue proferido por el Consejo Superior Universitario, consejo que en ese momento se integraba por:

- Roberto Javier Camacho Cortés – Presidente
- Yolanda Bustos Castro – Secretaria
- Cristóbal Lugo López – Representante de Profesores ante C.S.U.
- Jonathan Trochez – Representante de Estudiantes ante C.S.U.
- Oscar Armando Alejo Cano – Representante de Egresados ante C.S.U.
- Luis Ernesto Rey Montenegro – Representante del Sector Productivo ante el C.S.U.
- Guillermo Ochoa Pedraza – Representante de Ex Rectores ante el C.S.U.
- Oscar Domínguez González – Rector.

En el expediente solo obra certificación del periodo de Cristóbal Lugo López, Oscar Armando Alejo Cano y Jonathan Trochez de la que se deduce que el primero de ellos fue elegido el 23 de marzo de 2007 y los dos restantes el 30 y 31 de marzo de ese mismo año, para el

periodo comprendido entre el 11 de abril de 2007 y el 10 de abril de 2009⁶.

El Acuerdo Superior No. 004 fue expedido el 3 de julio de 2009, esto es, cuando ninguno de los citados personajes actuaba como miembro del Consejo Superior Universitario por virtud del vencimiento de su periodo, pues como se dejó dicho, éste comprendía hasta el 29 de abril de 2009.

En tal orden, sólo respecto de estos tres (3) integrantes del mencionado Consejo se encontraba vencido el periodo. Nada puede manifestarse respecto de los otros cinco, porque el demandante no probó ni pidió que se decretara como tal las respectivas certificaciones.

7.1.2.- Interinidad

El artículo 11 del Acuerdo Superior No. 27 de 2000 modificado por el artículo 1º del Acuerdo Superior No. 10 de 2001 dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 11: CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO. El Consejo Superior Universitario es el máximo órgano de dirección y gobierno de la Universidad y está integrado por:

(...)

PARÁGRAFO CUARTO: En los casos en los que se haya vencido el período, si no se encuentra legalizada la situación del remplazo o cuando alguno de los consejeros haya

⁶ Folios 1 a 5 del Anexo No. 2.

renunciado antes del término de dos años para el cual fue elegido, podrá continuar actuando como consejero hasta por 90 días, lapso del tiempo en el cual se surtirá el procedimiento para llenar nuevamente la vacante.”

El párrafo transcrito contempla dos hipótesis para actuar en interinidad: (i) cuando se ha vencido el periodo y la situación de reemplazo no ha sido definida y (ii) ante la renuncia de un Consejero o integrante del Consejo Superior Universitario.

La primera hipótesis es la aplicable al caso bajo examen, ya que aun cuando el periodo de los Consejeros de la Universidad de Los Llanos había terminado la norma habilitaba sus actuaciones por noventa (90) días adicionales, es decir, hasta el 14 de septiembre de 2009, sin que fuese necesario expedir un acto administrativo que así lo autorizara.

En ese orden de ideas es claro para la Sala que el cargo dirigido a atacar la validez del Acuerdo Superior No. 004 de 2009 con base en el vencimiento del periodo de los integrantes del Consejo Superior de la Universidad de Los Llanos no tiene vocación de prosperidad.

7.2.- Cargo de incumplimiento del cronograma establecido en la Resolución No. 001 de 2009 proferida por el Rector de la Universidad de Los Llanos

Para determinar el cumplimiento del cronograma establecido en la Resolución No. 001 de 2009 para la aprobación del Acuerdo que se impugna en el proceso de la referencia, la Sala considera transcribir el

artículo 1º de la Resolución enunciada⁷, a efectos de resolver el cargo planteado en este sentido:

No.	ACTIVIDADES	FECHAS
1	<i>Remisión del Proyecto de Acuerdo a los Estamentos</i>	10 de febrero de 2009
2	<i>Recepción en la Secretaría General, de la retroalimentación de los estamentos al Proyecto de Acuerdo</i>	16 de febrero de 2009
3	<i>Remisión del Proyecto de Acuerdo a los miembros del Consejo Superior Universitario</i>	16 de febrero de 2009
4	<i>Primer Debate del Proyecto de Acuerdo</i>	17 de febrero de 2009
5	<i>Remisión a los estamentos del Proyecto de Acuerdo aprobado en primer debate</i>	18 de febrero de 2009
6	<i>Recepción en la Secretaría General, de la retroalimentación de los estamentos al Proyecto de Acuerdo aprobado en primer debate</i>	26 de marzo de 2009
7	<i>Remisión del Proyecto de Acuerdo aprobado en primer debate, junto con las observaciones de los estamentos, a los miembros del Consejo Superior Universitario</i>	2 de abril de 2009
8	<i>Segundo debate al Proyecto de Acuerdo</i>	15 de abril de 2009

De la comparación del cronograma con la fecha de expedición del Acuerdo que se censura se desprende que no se cumplieron los periodos, sin embargo, ello no resulta suficiente para invalidar el acto impugnado pues las etapas que se habían previsto se agotaron una a una, y de ello dan cuenta las copias de las Actas vistas en los anexos números uno y dos del expediente:

⁷ Folios 61 y 62 de éste Cuaderno.

- En efecto, el Acta 008-2009 de la sesión extraordinaria del 19 de marzo de 2009 evidencia que *“El Consejo Superior Universitario aprueba por unanimidad el proyecto de Acuerdo Superior, “Por el cual se expide el nuevo Estatuto General de la Universidad de los Llanos”, así como la expedición del comunicado de prensa que anuncia los procedimientos, metodologías y espacios de participación para hacer incluyente el debate de este tema.”*

- El Acta 012-2009 Sesión extraordinaria Abierta da cuenta de la participación de la comunidad de egresados, el estamento administrativo y los gremios.

- El Acta 015-2009 Sesión extraordinaria Abierta del 21 de abril de 2009 también expone la participación de la comunidad estudiantil.

- En el Acta 017-2009 del 28 de abril de 2009 se pueden apreciar las intervenciones de agremiaciones como ASPU (Asociación Sindical de Profesores Universitarios) y APULL, y también la de la Facultad de Ciencias Agropecuarias y Recursos Naturales, de Ciencias Básicas e Ingeniería y de Ciencias Económicas.

- En la Sesión Extraordinaria del 5 de mayo de 2009 (Acta 019-2009) el Consejo Superior Universitario autorizó una sesión extraordinaria para el 19 de mayo con la vinculación de las instancias universitarias que debaten internamente la reforma al estatuto General entre las cuales se encuentra el Consejo Académico y el Comité de Acreditación. Esa

reunión tuvo lugar 19 de mayo de 2009 según consta en el Acta 021-2009.

- Presentaron su opinión Periodistas (Acta 023-2009 del 3 de junio de 2009).

- Acta 024-2009 del 4 de junio de ese año intervención del Comité Cívico y lectura del Proyecto de Acuerdo.

- Sesión Ordinaria del 23 de junio de 2009 (Acta 026-2009), por medio de la cual se aprueban las anteriores actas, sesión que se suspende para continuarse el 1º de julio, que a su vez es suspendida para concluirse el 3 de julio concluyendo que *“El consejo Superior Universitario aprueba el Acuerdo Superior “Por el cual se establece el nuevo Estatuto General de la Universidad de los Llanos”.*

Vistas así las cosas, para la Sala no tiene asidero la afirmación de la actora, pues las actas que reposan en el expediente y respecto de las cuales se ha sintetizado su contenido en esta providencia, acreditan la participación de todos los sectores de la comunidad académica y de los interesados en intervenir en el proceso de elaboración de la reforma al citado estatuto.

Situación ésta que antes que desconocer los cronogramas de debate y divulgación, garantizaron que las normas estuviesen a disposición de los interesados y que además fuesen escuchados a efectos de elaborarlo.

Es por ello que no hay razón para estimar este cargo, quedando entonces para la Sala la necesidad de declarar la nulidad parcial de las disposiciones censuradas, como se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

7.3.- Cargo de Violación del artículo 125 Constitucional

Adujo la demandante que el Consejo Superior de la Universidad de Los Llanos excedió su competencia al facultar al Rector para reglamentar el artículo 125 de la Carta Política.

Para determinar si hay lugar a decretar la nulidad con fundamento en dicho análisis es necesario transcribir el artículo 82 del Acuerdo No. 004 de 2009, veamos:

“ARTÍCULO 82º. EMPLEOS PÚBLICOS DE CARRERA. *Son los señalados por la Ley y el estatuto administrativo. El ingreso y la permanencia en los empleos de carrera administrativa, se hará exclusivamente con base en el mérito, mediante procesos de selección en los que se garantice la transparencia y la objetividad, sin discriminación alguna.*

PARÁGRAFO TRANSITORIO. *Se faculta al Rector, para que mediante acto administrativo de su competencia, le de cumplimiento al Acto legislativo 01 de 2008, que reza:*

“Artículo 1º. Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 125 de la Constitución, así:

Parágrafo transitorio. Durante un tiempo de tres (3) años contados a partir de la vigencia del presente acto legislativo, la Comisión Nacional del Servicio Civil implementará los mecanismos necesarios para inscribir en carrera administrativa de manera extraordinaria y sin necesidad de concurso público a los servidores que a la fecha de publicación de la Ley 909 del 2004 estuviesen ocupando cargos de carrera vacantes de forma definitiva en calidad de provisionales o de encargados del sistema general de carrera siempre y cuando cumplieran las calidades y requisitos exigidos para su desempeño al momento de comenzar a ejercerlo y que a la fecha de la inscripción extraordinaria continúen desempeñando dichos cargos de carrera.

Igual derecho y en las mismas condiciones tendrán los servidores de los sistemas especiales y específicos de la carrera, para lo cual la entidad competente, dentro del mismo término adelantará los trámites respectivos de inscripción. Mientras se cumpla este procedimiento, se suspenden todos los trámites relacionados con los concursos públicos que actualmente se están adelantando sobre los cargos ocupados por empleados a quienes les asiste el derecho previsto en el presente parágrafo.

La Comisión Nacional del Servicio Civil deberá desarrollar, dentro de los tres (3) meses siguientes a la publicación del presente acto legislativo, instrumentos de calificación del servicio que midan de manera real el desempeño de los servidores públicos inscritos de manera extraordinaria en carrera administrativa.

Quedan exceptuados de estas normas los procesos de selección que se surtan en desarrollo de lo previsto por el artículo 131 de la Constitución Política y los servidores regidos por el artículo 256 de la Constitución Política, carrera docente y carrera diplomática consular.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.” (Subrayado de la Sala).

De la lectura de las normas se desprende que existe un régimen general en el que la Comisión Nacional del Servicio Civil es la encargada de fijar las directrices de acceso, permanencia y retiro de los cargos públicos. No obstante, allí también se dispuso un tratamiento especial en lo que hace a la regulación de la carrera administrativa de los cargos de notarios y registradores (artículo 131 Constitucional), funcionarios y empleados de la Rama Judicial (artículo 256 ibidem), los de la carrera diplomática o consular, los de carrera docente y según lo ha dispuesto la misma Corte Constitucional, aquellos que aun cuando no están descritos en esta norma, tienen un régimen especial de acuerdo con la misma Norma Suprema o con la ley.

En tal orden, como dentro del régimen de excepción se encuentra la carrera docente, debe entenderse que la definición del proceso de selección en ese caso le compete efectuarla a dichos entes universitarios, dada la autonomía que se tiene al respecto, desarrollada en virtud del artículo 65 de la Ley 30 de 1992 que se transcribió en la parte general de éste acápite.

Al respecto vale la pena citar la rectificación doctrinal que se expuso en el Concepto emitido dentro del proceso número 11001 03 06 2008 0043 00 (1906) proferido por la Sala de Consulta y Servicio Civil, mediante el cual se resolvió precisamente el problema que nos ocupa:

“En efecto, una visión sistemática de los artículos 28, 57 y 79 de la Ley 30, permite sustentar la existencia de la facultad que tienen las universidades públicas para regular la carrera de su personal administrativo, como función que se desprende necesariamente de la definición de autonomía contenida en el artículo 28 en el cual se precisa que uno de los alcances de dicha autonomía universitaria es la de “darse y modificar sus estatutos” y “adoptar sus correspondientes regimenes”, atribuciones que luego se concretan en el tercer inciso del artículo 57 de la ley 30 de 1992, donde se advierte con claridad que el régimen especial de las universidades comprende la organización y elección de sus directivas, la organización y elección del personal docente, **la organización y elección del personal administrativo**, conceptos que en su sentido lato conllevan la facultad de señalar los sistemas de ingreso, selección, retiro, etc. es decir el sistema de carrera. Por su parte , el artículo 79, en forma coincidente indica los temas mínimos que en asuntos de personal administrativo debe contener el estatuto general, temas mínimos que se refieren a derechos, obligaciones, inhabilidades, prohibiciones, situaciones administrativas etc. de acuerdo, con las normas vigentes en cada uno de esos asuntos.

Ahora bien, una situación es que se permita a las universidades gozar de autonomía en los asuntos del personal administrativo y otra distinta es que se desconozca el marco constitucional de la obligatoriedad y naturaleza de la carrera administrativa. Por lo tanto, los estatutos no podrán desconocer el artículo 125 de la Constitución que ordena que los empleos públicos deben ser provistos por concurso de méritos y teniendo en cuenta las demás normas vigentes sobre las especificidades del régimen de dichos empleados públicos.⁸

⁸ Artículo 79 de la ley 30 de 1992.

En este orden de ideas, es bueno puntualizar que la consulta inquiriere sobre la posibilidad jurídica de regular la carrera administrativa por parte de los Consejos Superiores con base en la Ley 30, pregunta que se ha respondido favorablemente. Sin embargo, hay que anotar que como dicha regulación debe fundamentarse en parámetros legales y la Sala constata que la Ley 30 no los establece suficientemente, es necesario apelar a otras leyes para dictar los estatutos de carrera administrativa en las universidades.

En efecto, cuando se comparan, por una parte, las normas contenidas en la ley 30 para la regulación de la carrera del personal docente y por otra, las del personal administrativo con el fin de revisar su alcance, se observa que las disposiciones que diseñan la carrera docente, no dejan duda sobre los parámetros a tener en cuenta por los entes universitarios autónomos al elaborar sus estatutos docentes, según disponen los artículos 70 y siguientes. No ocurre lo mismo con respecto al personal administrativo, pues si bien el artículo 79 señala unos contenidos mínimos que deberá tener el estatuto general, la ley en realidad no fijó parámetros concretos para orientar el estatuto de la carrera administrativa. Por lo tanto, es necesario acudir a la regulación que trae la ley 909 de 2004, “por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”, para que el órgano máximo de la universidad expida el citado estatuto, como se verá más adelante.

(...)

Ahora bien, al quedar claro que la regulación y administración de la carrera del personal administrativo, corresponde a los entes universitarios autónomos, teniendo en cuenta las leyes vigentes, y que ésta es una carrera especial, se debe precisar que al tenor de lo dispuesto en los literales b) y d) del artículo 65 de la ley 30, son los Consejos Superiores Universitarios los organismos encargados de tal función al

momento de expedir los estatutos y reglamentos de la institución. Señala el artículo 65:

“ART. 65.—Son funciones del consejo superior universitario:

a) Definir las políticas académicas y administrativas y la planeación institucional;

b) Definir la organización académica, administrativa y financiera de la institución;

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

d) Expedir o modificar los estatutos y reglamentos de la institución;

e) Designar y remover al rector en la forma que prevean sus estatutos;

f) Aprobar el presupuesto de la institución;

g) Darse su propio reglamento, y

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

PAR.—En los estatutos de cada universidad se señalarán las funciones que puedan delegarse en el rector.”

En consecuencia, con fundamento en la ley 30 de 1992, artículo 65, literales b) y d), la regulación de dicha carrera de índole constitucional, está a cargo de los Consejos Superiores Universitarios atendiendo los principios constitucionales y las reglas de la carrera administrativa general⁹. Sin embargo, los Consejos Superiores Universitarios al expedir el estatuto de los empleados administrativos, aplicarán supletoriamente las normas de la ley 909 de 2004, en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 2º de su artículo 3º.

(...)

La Sala responde:

⁹ Sentencia C-563 de 2000.

1. Sí. De conformidad con lo expuesto, en desarrollo del principio de autonomía consagrado en el artículo 69 de la Constitución Política y en la ley 30 de 1992, los entes universitarios autónomos pueden regular y prever su administración en sus estatutos generales la carrera administrativa dentro de los parámetros constitucionales y legales vigentes. Sin embargo, como la ley 30 de 1992 presenta vacíos en esa materia, en los estatutos de las universidades públicas debe regularse la carrera administrativa con base en la ley 909 de 2004 que es de aplicación supletoria, hasta tanto el legislador considere necesario expedir una ley especial para dicha carrera administrativa.

2. Los organismos responsables de la vigilancia de la carrera especial de los empleados públicos administrativos de las universidades estatales, serán los Consejos Superiores Universitarios, mientras una nueva ley no disponga otra cosa.” (Resaltado y subrayado de la Sala).

Bajo tales premisas, no puede acogerse el cargo planteado por la Asociación demandante por cuanto no es a la CNSC a la que le corresponde regular la carrera docente, ya que, se reitera, se trata de un régimen exceptuado de manera expresa por la Constitución.

7.4.- Cargo relacionado con el régimen de Inhabilidades y la aplicación del principio de autonomía universitaria

Son tres los cargos que se relacionan con la aplicación del principio de autonomía universitaria, a saber: (i) determinar si los condicionamientos para acceder a los órganos de dirección de la Universidad de Los Llanos son inhabilidades en estricto sentido, (ii) si

tales requisitos tienen el carácter de intemporales, y (iii) si tal condición desconoce del artículo 28 de la Constitución.

Para resolver tales aspectos debe la Sala primero determinar si la Universidad de Los Llanos puede invocar la aplicación del principio de autonomía universitaria a efectos de defender la legalidad del Acuerdo acusado.

7.4.1.- Naturaleza jurídica de la Universidad de Los Llanos

De los documentos que reposan en el expediente se desprende que es un ente universitario autónomo, de carácter estatal, del orden nacional, con régimen especial, personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente, vinculado al Ministerio de Educación Nacional.

Así pues, tenemos que la citada universidad es uno de los órganos autónomos del Estado colombiano de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69 de la Constitución Política y la Ley 30 de 1992 “*Por el cual se organiza el servicio público de Educación Superior*”. La norma Superior es del siguiente tenor:

“ARTICULO 69. *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.

El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.

El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.”

Siendo ello así, no se encuentra sometida ni a control jerárquico ni de tutela de ninguna de las ramas ni organizaciones del poder público, ya que por mandato constitucional goza de un determinado grado de independencia, y se sujeta a un régimen constitucional y legal propio¹⁰.

Los artículos 28 y 29 de la enunciada ley dan cuenta de lo que debe entenderse por autonomía universitaria, facultades estas que incluyen la de destinar y aplicar los recursos financieros que posean de acuerdo con las necesidades y proyectos que el órgano directivo establezca, veamos:

“ARTÍCULO 28. 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 de la Sala)

¹⁰ Jorge Enrique Ibañez Najar. Estudios de derecho constitucional y administrativo. Legis y Universidad Sergio Arboleda. p. 36

“ARTÍCULO 29. *La autonomía de las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y de las instituciones técnicas profesionales estará determinada por su campo de acción y de acuerdo con la presente Ley en los siguientes aspectos:*

- a. Darse y modificar sus estatutos;*
- b. Designar sus autoridades académicas y administrativas;*
(...)” (Subrayado de la Sala)

A su turno el artículo 65 de la misma Ley dispone las funciones del Consejo Superior Universitario así:

“Artículo 65. *Son funciones del consejo superior universitario:*

- a. Definir las políticas académicas y administrativas y la planeación institucional;*
- b. Definir la organización académica, administrativa y financiera de la institución;*
- c. Velar porque la marcha de la institución esté acorde con las disposiciones legales, el estatuto general y las políticas institucionales;*
- d. Expedir o modificar los estatutos y reglamentos de la institución;*
- e. Designar y remover al rector en la forma que prevean sus estatutos;*
- f. Aprobar el presupuesto de la institución;*
- g. Darse su propio reglamento, y*
- h. Las demás que le señalen la ley y los estatutos.*

Parágrafo. *En los estatutos de cada universidad se señalarán las funciones que puedan delegarse en el rector.”*
(Subrayado de la Sala).

En tal orden, podrían en principio disponer los lineamientos normativos para el desarrollo de su actividad en la manera que se consagró en el Acuerdo No. 004 de 2009. Sin embargo, la Sala pasará a analizar el cargo de las inhabilidades a la luz del principio a que se ha hecho referencia.

7.4.2.- Condiciones para acceder a los cargos de Rector, Vicerrector Académico, Vicerrector de Recursos Universitarios, Secretario General y Decano en la Universidad de Los Llanos según el Acuerdo No. 004 de 2009

En ejercicio de las facultades anotadas en el acápite anterior el Consejo Superior de la Universidad de Los Llanos expidió el Acuerdo Superior No. 004 del 3 de julio de 2009, que en lo relacionado con este cargo dispone lo siguiente (los apartes subrayados corresponden a las disposiciones respecto de las cuales la actora muestra su inconformidad):

***“ARTÍCULO 27º. EL RECTOR.** Es el representante legal y primera autoridad ejecutiva de la Universidad, responsable de su dirección académica y administrativa. Es designado por el Consejo Superior Universitario, ante el cual toma posesión. El cargo de Rector es incompatible con el ejercicio profesional o cualquier otro cargo público o privado. Para ser Rector se requiere:*

(...)

5. No haber sido condenado penalmente, salvo por delitos políticos o hechos culposos.

6. No haber sido sancionado disciplinaria, ni fiscalmente.

7. No haber sido sancionado en el ejercicio de su profesión.

8. No pertenecer al Consejo Superior Universitario de la Universidad en el momento de la convocatoria.

(...).” (Subrayado de la Sala).

“ARTÍCULO 33º. VICERRECTORÍA ACADÉMICA. La Vicerrectoría Académica es una unidad académico - administrativa responsable de la dirección y coordinación del desarrollo de las actividades académicas, tendientes a garantizar la calidad de las funciones sustantivas de formación, investigación y proyección social de la Universidad.

El Vicerrector Académico es el responsable de la dirección y desarrollo de la actividad académica de la Universidad, tendiente a fortalecer la pertinencia y calidad de las funciones misionales de docencia, investigación y proyección social, a través de las direcciones generales adscritas a esta dependencia. Para ser Vicerrector Académico se requiere:

(...)

4. No haber sido condenado penalmente, salvo por delitos políticos o hechos culposos.

5. No haber sido sancionado disciplinaria, ni fiscalmente.

6. No haber sido sancionado en el ejercicio de su profesión.”

(Subrayado de la Sala).

“ARTICULO 42º. VICERRECTORÍA DE RECURSOS UNIVERSITARIOS. El Vicerrector de Recursos Universitarios es el responsable de las actividades administrativas relacionadas con la organización, coordinación y manejo de los recursos humanos, físicos y económico financieros de la Universidad, tendientes a garantizar el cumplimiento de las funciones misionales de la Universidad. Para ser Vicerrector de Recursos Universitarios se requiere:

(...)

4. No haber sido condenado penalmente, salvo por delitos políticos o hechos culposos.

5. No haber sido sancionado disciplinaria ni fiscalmente.

6. No haber sido sancionado en el ejercicio de su profesión.”

(Subrayado de la Sala).

“ARTÍCULO 44º. SECRETARÍA GENERAL. La Secretaría General está a cargo del Secretario General de la Universidad, a quien corresponde la conservación y custodia de la memoria institucional, la certificación, difusión de información y el asesoramiento en las actuaciones de la Universidad, es designado por el rector, ratificado por el Consejo Superior Universitario, dentro del mes siguiente a su designación. Para ser Secretario General se requiere: (...)

4. No haber sido condenado penalmente, salvo por delitos políticos o hechos culposos.

5. No haber sido sancionado disciplinaria, ni fiscalmente.

6. No haber sido sancionado en el ejercicio de su profesión.”
(Subrayado de la Sala).

“ARTÍCULO 51º. CALIDADES PARA SER DECANO. Para ser decano, se requiere reunir las siguientes calidades:

(...)

5. No haber sido condenado penalmente, salvo por delitos políticos o hechos culposos.

6. No haber sido sancionado disciplinaria ni fiscalmente.

7. No haber sido sancionado en el ejercicio de su profesión.
(...).” (Subrayado de la Sala).

7.4.3.- Concepto de Inhabilidades

Coincide la Sala con la demandante cuando afirma que los requerimientos subrayados son en esencia condiciones para acceder a los referidos cargos, o lo que es lo mismo, INHABILIDADES.

La Corte Constitucional ha definido esta figura de la siguiente manera¹¹:

¹¹ Sentencia C-1016 de 2012.

“5.1. Las inhabilidades consagradas en la Constitución Política y en las leyes, tienen como propósito la defensa del interés general y del bien común representado por las instituciones encargadas de realizar los fines del Estado (C. Po. Art. 2º). El régimen de inhabilidades propende, entre otros propósitos, por la defensa del buen nombre y la buena marcha de la administración, como también por la eficiencia, la eficacia, la moralidad y la transparencia de la función administrativa (C. Po. Art. 209).

Las circunstancias que el legislador describe bajo el título de “inhabilidades”, tienen la virtud jurídica de impedir al servidor público o al particular que incurra en ellas, ingresar a la función pública, permanecer en esta, celebrar contratos o, en general, acometer determinadas conductas jurídicas respecto de entidades estatales, como consecuencia de una medida impuesta al cabo de un proceso administrativo o judicial.

Siendo límite al ejercicio de derechos fundamentales y de libertades públicas, las circunstancias generadoras de inhabilidades deben estar señaladas en la ley, como también sus consecuencias. Es evidente que quien incurra en ellas no puede reclamar beneficios, menos aun cuando haya actuado de manera fraudulenta o incurrido en comportamientos altamente reprochables, tales como falsificación, ocultamiento o destrucción de documentos.

5.2. La Corte ha definido las inhabilidades como “...aquellas circunstancias creadas por la Constitución o la ley que impiden o imposibilitan que una persona sea elegida, o designada para un cargo público y, en ciertos casos, impiden que la persona que ya viene vinculada al servicio público continúe en él; y tienen como objetivo primordial lograr la moralización, idoneidad, probidad, imparcialidad y eficacia de quienes van a ingresar o ya están desempeñando empleos públicos”¹². Sobre la misma materia esta Corporación ha explicado:

¹² Sentencia C-558 de 1994.

“Las inhabilidades son circunstancias que concurren en los individuos que les impiden acceder o continuar ejerciendo un cargo público, por razón del conflicto que puede generarse entre sus intereses personales y los intereses públicos. La doctrina considera las inhabilidades como causales de inelegibilidad, pues impiden que el aspirante ocupe efectivamente el cargo, no obstante que algunas de ellas, en tanto que son sobrevivientes, pueden impedir que se continúe ejerciéndolo.

Ahora bien, la Carta Política de 1991 establece en su artículo 209 que la función administrativa está al servicio de los intereses generales, para lo cual debe desarrollarse con fundamento en principios como la moralidad y la imparcialidad. El régimen de inhabilidades de los servidores públicos está diseñado precisamente para hacer efectivos estos principios”¹³. (Subrayado de la Sala).

El Consejo de Estado también se ocupó de definir la figura a partir de la diferencia entre ésta y las calidades requeridas para acceder a un cargo público:

“En efecto, es distinto el concepto de calidad del de inhabilidad. El primero hace relación al conjunto de requisitos necesarios para acceder a un cargo o empleo. El segundo es una circunstancia que se establece como impedimento para tal acceso, aunque se posean las calidades para ello.”¹⁴

De conformidad con el Acuerdo demandado las sanciones penales, disciplinarias, la responsabilidad fiscal o “profesional” impiden que una

¹³ Sentencia C-468 de 2008.

¹⁴ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 22 de septiembre de 2011. Proceso Número 11001 03 24 00 2007 00073 00. C.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

persona sea designada como Rector, o Vicerrector Académico, o Vicerrector de Recursos Universitarios, o acceder al cargo de Secretario General, o Decano de la Universidad de Los Llanos, lo cual hace que necesariamente deban calificarse como inhabilidades.

Éstas dos Corporaciones Judiciales han dejado claro también que la configuración de las inhabilidades tiene estricta reserva constitucional o legal. En efecto, en la sentencia C-325 de 2009¹⁵ la Corte Constitucional precisó lo siguiente:

“3.6 En cuanto tiene que ver con el establecimiento del régimen jurídico de las inhabilidades que habrán de regir el acceso a determinados cargos públicos, son la Constitución y la ley las encargadas de fijarlo. Al respecto, ha expresado la Corte que, si bien la Carta Política se ocupa de regular aspectos relacionados con la materia, en la medida que se trata de una regulación incompleta, el mismo texto Superior, a través de distintas disposiciones (C.P. arts. 6º, 123 y 150-23), le reconoce al legislador amplias facultades de configuración política para completar ese régimen constitucional, pudiendo dicho órgano político “evaluar y definir el alcance de cada uno de los hechos, situaciones o actos constitutivos de inhabilidad o incompatibilidad, así como el tiempo durante el cual se extienden y las sanciones aplicables a quienes incurran en ellas”.

Las inhabilidades, pueden entonces ser adoptadas por ley, con base en el amplio margen de configuración reconocido al Congreso de la República, esto es, “según su propia verificación acerca de experiencias anteriores y su evaluación sobre lo que más convenga con el objeto de garantizar la transparencia del acceso a la función pública, de

¹⁵ Magistrado Ponente Dr. **Gabriel E. Mendoza Martelo**.

las sanas costumbres en el seno de la sociedad y de la separación entre el interés público y el privado de los servidores estatales, sin que necesariamente los fenómenos que decida consagrar en la calidad dicha tengan que estar explícitamente contemplados en el texto de la Constitución”, pues ello “significaría quitar a la ley toda iniciativa en materias que son propias de su papel en el plano de la conformación del orden jurídico, despojando de contenido la función legislativa misma”.

3.7. Ahora bien, **sin entrar a cuestionar la regla general de competencia asignada para regular el régimen de inhabilidades, esta Corporación ha dejado en claro que en desarrollo de dicha facultad, el legislador está sometido a límites que surgen de la propia Constitución Política**, los cuales deben ser necesariamente observados y respetados, so pena de tornarse inconstitucional la medida que los ignore. Concretamente, ha sostenido la Corte que el legislador es competente para completar el régimen constitucional de inhabilidades, siempre que al hacerlo (i) no modifique ni altere el alcance y los límites de las inhabilidades fijadas directamente por la Carta Política, (ii) ni tampoco incurra en regulaciones irrazonables o desproporcionadas -con respecto a la finalidad que se persigue- que terminen por desconocer valores, principios y derechos garantizados constitucionalmente.

[...]

3.10. **En estos términos, la competencia otorgada al legislador para establecer las condiciones de acceso al servicio público, en particular, para fijar el régimen de inhabilidades, encuentra límites claros**, tanto en lo dispuesto directamente en el texto constitucional y en el ámbito de regulación que éste haya dejado a la ley en cada caso, como en los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad que se deben observar al expedir las medidas.

[...]

4.1. Como quedó explicado en el apartado anterior, por mandato de los artículos 6¹⁶, 123¹⁷ y 150-23¹⁸ de la Carta Política, salvo los casos expresamente regulados por el propio ordenamiento Superior, le corresponde a la ley determinar el régimen de inhabilidades de los servidores públicos. [...]¹⁹ (Resaltado de la Sala).

Bajo el escenario descrito, queda claro que los condicionamientos previstos en las disposiciones anotadas responden al concepto de inhabilidades.

7.4.4.- Cargo relacionado con el carácter intemporal de las inhabilidades. Violación del artículo 28 de la Carta Política

Sobre el tema de las inhabilidades intemporales la Corte Constitucional ha declarado en múltiples ocasiones la exequibilidad de esas disposiciones, habida cuenta del bien jurídico que se pretende proteger, es decir, el interés general representado en el hecho de garantizar en la comunidad seguridad y confianza en el desarrollo de

¹⁶ “Artículo 6. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.”

¹⁷ “Artículo 123. Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. // Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento. // La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.”

¹⁸ “Artículo 123. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: [...] 23. Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos.”

¹⁹ En el mismo sentido, entre otras, las sentencias C-448 de 1998, C-1372 de 2000, C-1212 de 2001, C-690 de 2003 y C-015 de 2004.

funciones públicas y credibilidad en las instituciones públicas. En la Sentencia C – 209 de 2000, se dijo lo siguiente al respecto:

“Tampoco podría calificarse de inconstitucional el carácter intemporal que la norma le reconoce a la prohibición allí prevista, pues, tal como lo ha venido afirmando esta Corporación y ahora se reitera, las causales de inelegibilidad ‘sin límite de tiempo’, estructuradas a partir de la existencia previa de antecedentes penales, esto es, de sentencias condenatorias por delitos no políticos ni culposos, no conllevan un desconocimiento del Estatuto Superior - particularmente del principio de imprescriptibilidad de las penas- toda vez que el fundamento de su consagración no reposa en la salvaguarda de derechos individuales, sino en la manifiesta necesidad de garantizar y hacer prevalecer el interés general. Es así como la propia Constitución Política le reconoce efectos intemporales a esta causal de inhabilidad - la referida a la existencia de sentencia judicial condenatoria-, cuando directamente la regula para los congresistas (art. 179-1), el Presidente de la República (art. 197) y el Contralor General (art.267).

*En realidad, las normas que prohíben el ejercicio de cargos públicos a quienes han sido condenados a pena privativa de la libertad sin límite de tiempo –lo ha dicho la Corte-, antes que juzgarse a partir de la sanción impuesta al ciudadano, **deben evaluarse desde la perspectiva de la exigencia que se impone al ejercicio del cargo, pues de este modo no sólo se logra conservar incólume la idoneidad del servidor público en lo que toca con el desarrollo y ejecución de sus funciones, sino también permite transmitirle a la comunidad un cierto grado de confianza en lo relativo al manejo de los asuntos de interés general, pues hace suponer que éstos se encuentran a cargo de personas aptas cuyo comportamiento no ha sido objeto de reproche jurídico alguno”.** (Negrillas fuera del original).*

En Sentencia C-952 de 2001, también se expresó algo relacionado con la figura en mención cuando se resolvió la demanda presentada contra el artículo 37 de la Ley 617 de 2000, modificatorio del 95 de la Ley 136 de 1994, que consagra como inhabilidad para ser alcalde la de haber sido condenado en cualquier época por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; o haber perdido la investidura de congresista o, a partir de la vigencia de la Ley 617, la de diputado o concejal; o haber sido excluido del ejercicio de una profesión. veamos:

“Ahora bien, del examen del texto de la Carta Política se hace evidente que la figura de la intemporalidad de la causal de inhabilidad por sentencias condenatorias previas por delitos no políticos ni culposos, no configura una creación original resultante del ejercicio de la potestad legislativa. A esa conclusión se arriba al analizar los artículos superiores 179, numeral 1º, 197, inciso 2º, 232, numeral 3º, 249, 264 y 267, entre otros, en los cuales se consagra dicha causal de inhabilidad ‘en cualquier tiempo’ para: los Congresistas, el Presidente de la República, los magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y los Consejeros de Estado, el Fiscal General de la Nación, los magistrados del Consejo Nacional Electoral y el Contralor General de la República.

Existiendo en el ordenamiento superior un parámetro normativo de esa naturaleza, no es posible censurar al legislador por reproducir la misma causal para una situación análoga, como es el acceso al cargo de alcalde en los términos intemporales de la norma examinada. En ese orden de ideas, la Corte en otras oportunidades ha aceptado que el legislador ‘pueda llevar adelante el ideario del Constituyente y establecer, para los concejales y alcaldes, una inhabilidad que se aplica a los congresistas y diputados, máxime si en su

caso persiste el mismo motivo que la origina. Se trata, en últimas, de atender una exigencia de coherencia y armonía en el nivel normativo en modo alguno ajena al legislador”.

En tal contexto, la acusación sobre la violación del artículo 28 Constitucional que esgrimió la actora no está llamado a prosperar, pues no se trata del establecimiento de penas irredimibles sino de la garantía en el buen funcionamiento de las instituciones públicas y de la probidad de quienes las regentan.

7.4.5.- Reserva Legal

El Consejo de Estado²⁰ se ha referido sobre el particular y ha puntualizado que por limitar éstas derechos y libertades de las personas, la consagración de las inhabilidades debe tener origen constitucional o legal. Veamos:

“Se advierte que la consagración del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, se justifica en la prevalencia de los intereses estatales y en los principios y valores de igualdad, moralidad, ética, corrección, probidad, transparencia e imparcialidad que deben imperar en la actuación de los sujetos que desempeñan la función pública, o de quienes aspiran o pretendan acceder a la misma. En efecto, el desarrollo indigno del poder, la influencia negativa de la posición, el privilegio indebido con olvido del interés público, de la legalidad, de la buena administración, del patrimonio público y de la probidad en las actuaciones, constituyen, sin duda, razones para establecer restricciones a la libertad y a los derechos de los

²⁰ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 21 de abril de 2009, proferida en el proceso radicado con el núm. 11001 0315 000 **2007 00581** 001 (P.I.), Consejera Ponente Dra. **Ruth Stella Correa Palacio**.

*sujetos en el ámbito del derecho público, tendientes a evitar la vinculación a la función pública o el ejercicio de ésta en las diferentes ramas del Poder Público, de personas cuya conducta o situación pueda ser lesiva a esos intereses, principios y valores. Así, **las inhabilidades se erigen en circunstancias personales negativas o situaciones prohibitivas preexistentes o sobrevenidas consagradas en la Constitución Política y la ley para acceder o mantenerse en la función pública**, pues bien impiden el ingreso (elegibilidad), ora la continuidad en el cargo o empleo de sujetos que no reúnen las condiciones, calidades y cualidades de idoneidad o moralidad para desarrollar determinadas actividades o adoptar ciertas decisiones, las cuales se encuentran establecidas con el fin de prevenir conductas indebidas que atenten contra la moralidad, transparencia, eficiencia, eficacia, imparcialidad, igualdad, dignidad y probidad en el servicio, y de evitar el aprovechamiento de la función, posición o poder para favorecer intereses propios o de terceros. **Las inhabilidades e incompatibilidades, como quiera que limitan la libertad y los derechos de las personas, son de origen constitucional y legal**; la tipificación de sus causas, vigencia, naturaleza y efectos es rígida y taxativa; su aplicación e interpretación es restrictiva, de manera que excluye la analogía legis o iuris, excepto en lo favorable; se encuentran definidas en el tiempo, salvo aquellas de carácter constitucional (verbigracia: Arts. 179.1, 197 y 267 C.P.); y, además, se consideran previstas en un régimen jurídico imperativo y de orden público (ius cogens), razón por la cual no son disponibles por acuerdo o convenio de las partes.” (Resaltado de la Sala).*

Siendo ello así, es claro tanto para la jurisprudencia tanto Constitucional como para la de lo Contencioso Administrativo que las inhabilidades tienen como fuente creadora la Constitución y la Ley exclusivamente, de lo cual se infiere que una norma con un rango inferior al descrito debe ser expulsada del ordenamiento jurídico.

En consecuencia, como el Acuerdo Superior No. 004 de 2009 es un acto administrativo, es decir, con un rango inferior a la Constitución y a la Ley, las disposiciones que se subrayaron anteriormente deberán declararse nulas por ser expedidas por una autoridad que no ostentaba competencia para determinar un régimen de inhabilidades para los cargos de Rector, Vicerrector Académico, Vicerrector de Recursos Universitarios, Secretario General y Decano de la Universidad de Los Llanos.

7.4.6.- Invocación del Principio de Autonomía Universitaria sobre el de Reserva

La Sala en sentencia del 19 de mayo de 2011 en el proceso número 11001 03 24 000 2007 00294 00, en el que se ventiló un asunto similar al de la referencia expresó que la autonomía de las universidades no podía ser considerada como una facultad irrestricta o absoluta, sino limitada por la Constitución y la Ley, por cuanto son entes que se hallan sometidos a tales normativas por hacer parte de la estructura del poder público en el diseño constitucional que se adoptó en 1991:

“El artículo 69 de la Carta Política reconoce y garantiza la autonomía universitaria y establece que “las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.” Esta norma igualmente difiere al legislador la tarea de establecer un régimen especial para las universidades del Estado.

En desarrollo de esa normativa constitucional, el legislador, mediante la Ley 30 de 1992²¹, organizó el servicio público de la educación superior y precisó que la autonomía universitaria 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 (artículos 28 y 29). Igualmente desarrolló el régimen especial de las universidades del Estado y de las otras instituciones de educación superior estatales u oficiales (artículos 57 a 95).

La jurisprudencia constitucional²² se ha ocupado de determinar el fundamento, contenido y límites de la autonomía universitaria, definiéndola como una garantía institucional que consiste en la capacidad de autorregulación filosófica y autodeterminación administrativa de la que gozan los centros de educación superior, que tiene 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, y en el manejo administrativo y financiero del ente educativo. La autonomía universitaria tiene como objeto central de protección, el ejercicio de las libertades de cátedra, enseñanza, aprendizaje y opinión, así como la prestación del servicio público de la educación superior, sin interferencias de centros de poder ajenos al proceso formativo; es decir, con ella se pretende evitar la interferencia del poder público en la labor de las Universidades como entes generadores del conocimiento.

²¹ Diario Oficial No. 40.700 de 29 de diciembre de 1992.

²² Entre otras, ver sentencias T-492 de 1992, T-310 de 1999, T-286 de 2005, T-886 de 2009, C-829 de 2002 y C-810 de 2003, todas de la Corte Constitucional.

(...)

*El principio de autonomía no puede entenderse, sin embargo, en los términos absolutos que parece considerarlo el demandante, pues es necesario tener presente que el alcance de esa garantía, consagrada por el artículo 69 constitucional, debe fijarse teniendo en cuenta el mandato del inciso 5º del artículo 67 ibídem, cuyo texto prescribe que ‘Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos ...’, así como la facultad presidencial de ‘Ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza conforme a la ley’, en los términos del numeral 21 del artículo 189 constitucional.” Esta jurisprudencia fue ratificada en sentencia de 4 de octubre de 2001, expediente Núm. 6463, consejera ponente doctora Olga Inés Navarrete Barrero. Posteriormente, en sentencia del 21 de mayo de 2009²³ en la que la Sección resolvía sobre la legalidad de un Acuerdo de una Universidad del Estado relativo a un Programa Especial de Admisión de los Bachilleres Miembros de Comunidades Indígenas a esa institución, la Sala se refirió al respeto que la autonomía universitaria debe guardarle a las demás garantías constitucionales, expresando al efecto, que: “La autonomía que se predica de las entidades universitarias según lo establecen los artículos 69 de la Constitución y las normas de la ley 30 de 1992, **no tiene ni podría tener un carácter absoluto e ilimitado**. En ese sentido, las Universidades, al momento de darse sus propias directivas y de aprobar sus estatutos, no pueden ni podrían desconocer, restringir ni limitar los derechos, prerrogativas y garantías que el ordenamiento jurídico reconoce a favor de quienes forman parte de las comunidades indígenas, pues en buena medida ello comportaría un alejamiento inadmisibles de los fines y propósitos que llevaron al constituyente de 1991 a reconocer*

²³ Expediente núm. 11001 0325 000 2004 00403 01; C.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

el carácter pluriétnico y multicultural de la sociedad colombiana ...” (se destaca)

Sobre los límites de la autonomía universitaria la Corte Constitucional, en la sentencia T-515 de 1995, enfatizó que:

“La autonomía universitaria de manera alguna implica el elemento de lo absoluto. Dentro de un sentido general, la autonomía universitaria se admite de acuerdo a determinados parámetros que la Constitución establece, constituyéndose, entonces, en una relación derecho-deber, lo cual implica una ambivalente reciprocidad por cuanto su reconocimiento y su limitación están en la misma Constitución. El límite a la autonomía universitaria lo establece el contenido Constitucional, que garantiza su protección pero sin desmedro de los derechos igualmente protegidos por la normatividad constitucional. Hay que precisar que la autonomía universitaria en cierta forma es expresión del pluralismo jurídico, pero su naturaleza es limitada por la Constitución y la ley, y es compleja por cuanto implica la cohabitación de derechos pero no la violación al núcleo esencial de los derechos fundamentales.” (subraya la Sala)

Así mismo, en la sentencia C-810 de 2003, anotó:

“... la autonomía universitaria no es absoluta pues encuentra su límite tanto en el orden constitucional, como en el legal. Tal conclusión resulta obvia pues 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 “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”. // Similar criterio acogió la sentencia C-918 de 2002 que, reiterando la posición sostenida por esta Corte en la

sentencia T-184 de 1996, señaló que la autonomía no puede entenderse como autodeterminación absoluta, ya que las universidades hacen parte del conglomerado social bajo el cual se edifica y sustenta el Estado Social de Derecho (CP art. 1º). Esta situación implica que están sometidas a su ordenamiento jurídico. Por consiguiente, el ejercicio de dicha autonomía debe llevarse a cabo de conformidad con los mandatos que consagran los valores, derechos y garantías constitucionales y con sus desarrollos legales. (...). (Subrayado ajeno al texto original)”.

No es válido afirmar que el principio de reserva legal tiene una excepción en el principio de autonomía universitaria, y por ello, aun cuando los órganos directivos pueden establecer un régimen de inhabilidades para la designación de los representantes y miembros de los Consejo Superiores Universitarios, tal regulación debe guardar consonancia con lo previsto en la Constitución y en la Ley. En sentencia del 22 de septiembre de 2011 expedida en el proceso número 11001 03 24 000 2007 00073 00 se ventiló la validez de una norma semejante a la que ahora es objeto de debate:

“3.2.8 En el anterior contexto, es claro que el acto acusado al fijar unas causales de inhabilidad para ejercer el cargo de Rector de la Universidad Surcolombiana desconoce lo dispuesto en los artículos 6, 123 y 150 núm. 23 de la Constitución Política, configurándose por ende el cargo de falta de competencia, por cuanto que tales impedimentos solo puede tener origen en la Constitución o en la ley, y no en otras normas de carácter inferior, como la expedida por una autoridad universitaria, las cuales solo pueden señalar tales inhabilidades pero con estricto arreglo a lo dispuesto previamente por las citadas normas superiores, sin que resulte válido afirmar que el principio general de la reserva de

ley en esta materia tenga una excepción en el principio de la autonomía, el cual, como se dijo, no es absoluto, en tanto que encuentra precisos límites en el ordenamiento constitucional y legal.²⁴. (Subrayado de la Sala).

Por consiguiente, la Sala declarará la nulidad de numerales 5, 6, 7 y 8 del artículo 27, numerales 4, 5 y 6 del artículo 33, numerales 4, 5 y 6 del artículo 42, numerales 4, 5 y 6 del artículo 44, numerales 5, 6 y 7 del artículo 51 del Acuerdo No. 004 de 2009 proferido por el Consejo Superior de la Universidad de Los Llanos, en atención a la facultad prevista en el artículo 137 numeral 4º del C.C.A. en concordancia con la sentencia C-197 del 7 de abril de 1999 emitida por la Corte Constitucional, que ordena al Juez Administrativo a declarar de oficio la ilegalidad de las decisiones de la Administración Pública que desconozcan derechos fundamentales²⁵, teniendo en cuenta además

²⁴ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 22 de septiembre de 2011. Proceso número 11001 03 24 000 2007 00073 00.

²⁵ El aparte pertinente de la sentencia C- 197 de 1999 es el que a continuación se transcribe: “2.6. No obstante lo anterior, debe advertir la Corte que en virtud del principio de la prevalencia del derecho sustancial, no se debe extremar la aplicación de la norma acusada, al punto tal que se aplique un rigorismo procesal que atente contra dicho principio. En tal virtud, defectos tales como la cita errónea de una disposición legal que por su contenido es fácilmente identificable por el juez, o el concepto de la violación insuficiente pero comprensible, no pueden conducir a desestimar un cargo de nulidad.

2.7. Considera la Corte, que tratándose de derechos fundamentales de aplicación inmediata, el juez administrativo a efecto de asegurar su vigencia y goce efectivos debe aplicar la correspondiente norma constitucional, en forma oficiosa, así la demanda no la haya invocado expresamente.

A la misma conclusión llegó la Corporación en la sentencia SU-039/97²⁵ cuando consideró que en caso de violación de derechos fundamentales es posible, aplicando directamente la Constitución Política suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos, así no se invoquen expresamente como fundamento de la suspensión las respectivas normas. Dijo la Corte en dicha sentencia:

(...)

2.8. Considera igualmente la Corte que la exigencia prevista en el segmento normativo acusado, no puede significar que el juez administrativo pueda sustraerse de la obligación

que se trata de una acción de simple nulidad y sobre éstas decisiones la Sección ha declarado que procede hacer este estudio de oficio.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: DECLARAR la nulidad de las siguientes normas contenidas en el Acuerdo Superior No. 004 de 2009 proferido por el Consejo Superior de la Universidad de Los Llanos: numerales 5, 6, 7 y 8 del artículo 27, numerales 4, 5 y 6 del artículo 33, numerales 4, 5 y 6 del artículo 42, numerales 4, 5 y 6 del artículo 44, numerales 5, 6 y 7 del artículo 51.

SEGUNDO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

contenida en el art. 4 de la Constitución, conforme al cual "En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales", norma esta última que tiende a garantizar la supremacía y defensa del ordenamiento jurídico superior.

(...)

3. En conclusión, por las razones anteriormente expuestas, considera la Corte que el aparte normativo acusado no viola las normas invocadas por el demandante ni ningún otro precepto de la Constitución. No obstante, la norma será declarada executable condicionada a que cuando el juez administrativo advierta la violación de un derecho fundamental constitucional de aplicación inmediata, deberá proceder a su protección, aun cuando el actor en la demanda no hubiere cumplido con el requisito tantas veces mencionado, y que cuando dicho juez advierte incompatibilidad entre la Constitución y una norma jurídica deberá aplicar el art. 4 de la Constitución."

Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión del 16 de julio de 2015.

M ARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO
ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ
Presidenta

MARÍA

GUILLERMO VARGAS AYALA