

**LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN
MATERIA DISCIPLINARIA PARA SERVIDORES PÚBLICOS**

Víctor Hugo Duque Manco

Maestría en Derecho

VIII Cohorte

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Universidad de Antioquia

2017

Juan Carlos Amaya Castrillón

Roberth Augusto Uribe Álvarez

Asesores

A mi madre Luz Mery, por su tenacidad y dedicación en mi formación; y a mi hijo Emiliano, por ser faro que le da luz y esperanza a mi vida.

Tabla de contenido

	Pág.
Introducción.	6
Objetivos.	10
Marco teórico Enfoque metodológico.	11
 Capítulo I. La Autonomía Universitaria.	 12
1.1. Aspectos preliminares.	12
1.1.1. Origen y reseña histórica.	14
1.1.2. Ubicación conceptual de la Autonomía Universitaria.	16
1.2. Fundamentos filosóficos de la Autonomía Universitaria.	18
1.2.1. Filosofía moderna. Estructuración inicial del concepto (Kant-Schelling).	18
1.2.2. Filosofía Contemporánea. Consolidación del concepto (Stuart Mill, Newman y Jaspers).	21
1.2.3. Filosofía Política (Walzer).	23
1.2.4. Filosofía Analítica (Habermas).	24
1.3. Ámbitos de la Autonomía Universitaria.	26
1.3.1. Académico.	26
1.3.2. Administrativo.	26
1.3.3. Financiero.	27
1.3.4. Autogobierno.	27
1.4. Alcances y restricciones al ejercicio de la autonomía universitaria.	27
1.4.1. Disposiciones normativas sobre la autonomía universitaria en Colombia.	29
1.4.1.1. Marco constitucional y legal.	29
1.4.1.2. Tendencias legislativas de restricción de la autonomía universitaria	32
1.4.2. Delimitación jurisprudencial del alcance de la autonomía universitaria.	35
1.4.2.1. Corte Constitucional.	35
1.4.2.2. Consejo de Estado.	47

	4
1.4.2.2.1. Tesis interpretativas que entienden derogados los regímenes disciplinarios de las Universidades Públicas.	48
1.4.2.2.2. Tesis interpretativas que confirman la validez de los regímenes disciplinarios de las Universidades Públicas	55
Capítulo II. Sistema de fuentes del derecho.	62
2.1 Principio de jerarquía normativa en Kelsen y Bobbio.	62
2.2 Criterios de solución de conflictos normativos (antinomias).	63
2.3 Vigencia y derogatoria de las normas.	64
2.4 Cosa juzgada constitucional y fuerza vinculante de las sentencias de la Corte Constitucional	68
2.5 Observancia del poder judicial de las decisiones de la Corte Constitucional (Choque de trenes).	74
2.6 Interpretación jurisprudencial. Límites.	80
Capítulo III. Derecho disciplinario y regímenes disciplinarios especiales en Colombia.	81
3.1 Breves apuntes sobre el origen y conceptualización del derecho disciplinario.	81
3.1.1 Categorías dogmáticas propias y autonomía del derecho disciplinario.	83
3.2 Régimen general disciplinario de los servidores públicos en Colombia (Leyes 200 de 1995, 734 de 2002 y 1474 de 2011).	86
3.3 Reforma. Proyecto de Ley 055 de 2014 Senado - Código General Disciplinario (objetado por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia).	86
3.4 Regímenes Disciplinarios Especiales.	88
3.4.1 Fuerzas militares y Policía.	88
3.4.2 Regímenes disciplinarios de profesiones y actividades.	88
3.4.3 Posición de algunas universidades públicas en Colombia respecto de la	

	5
adopción de regímenes disciplinarios propios.	91
3.4.4 Universidad Nacional. Nuevo Estatuto Disciplinario del Personal académico y administrativo -Acuerdo Superior 171 de 2014-.	91
3.5 Legalidad de las decisiones sancionatorias de las Universidades en materia disciplinaria. Decisiones sancionatorias Vs Decisiones anuladas por la Jurisdicción contencioso- administrativo.	92
Conclusiones.	94
Referencias bibliográficas.	97
Anexos: Derechos de petición y respuestas.	101

INTRODUCCIÓN

Como una forma de garantizar un desarrollo académico independiente de la intervención de los poderes centrales, las Universidades han contado desde sus orígenes con autoridad propia (autonomía), la cual ha sido reconocida además por su hegemonía del saber intelectual (Botero, 2005, p. 15-17). Dicha autonomía, entendida genéricamente como la facultad de autorregulación y autogobierno de las Universidades Públicas, les otorga a estos entes independencia no sólo en las doctrinas educativas a impartir a sus estudiantes (libertad de cátedra), sino también en la determinación de sus presupuestos, formas de gobierno, reglamentos y normas a aplicar.

En Colombia, el Constituyente de 1991 consagró la *autonomía universitaria* (artículo 69 CN), como una garantía a través de la cual las Universidades (de cualquier naturaleza), tienen la potestad de darse sus propias directivas y regirse por sus propios estatutos. En desarrollo de este precepto, la Ley 30 de 1992 (Por la cual se desarrolla el servicio público de Educación Superior) reconoció la *autonomía universitaria* como un derecho de todas las instituciones de educación superior para autodeterminarse administrativa, financiera, académica y científicamente y, en especial, para darse y modificar sus propios estatutos, entre ellos el relacionado con el régimen disciplinario aplicable a sus docentes y empleados administrativos (Arts. 28, 75 y 79). En otras palabras, la referida norma legal definió diferentes ámbitos de aplicación respecto del principio de *autonomía universitaria* y facultó expresamente a las Universidades para autodirigirse en materia disciplinaria para sus servidores públicos.

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales enunciadas, varios entes universitarios de carácter público (entre estos la Universidad de Antioquia y la Universidad Nacional de Colombia), adoptaron sus propios regímenes disciplinarios, los cuales empezaron a ser aplicados para la regulación de las relaciones especiales de sujeción existentes entre estos y sus empleados docentes y administrativos. Sin embargo, con la promulgación del Código Disciplinario Único –en adelante CDU- consagrado inicialmente mediante la Ley 200 de 1995 y, posteriormente, a través de la Ley 734 de 2002 que derogó a aquella, y su vocación unificadora de normas disciplinarias para los servidores públicos en Colombia, los regímenes disciplinarios *especiales* de

las universidades públicas encontraron dificultades en su aplicación y validez, toda vez que mediante los artículos 177 de la primera norma, y 224 de la segunda, se derogaban expresamente *todos* los regímenes disciplinarios especiales existentes, con excepción del establecido para los miembros de la fuerza pública. Así entonces, la aplicabilidad material de los regímenes disciplinarios especiales de las Universidades Públicas encontraba dificultades de orden legal, pues las referidas normas legales ponían en entredicho su vigencia al consagrar dicha derogatoria.

Tal interpretación condujo a las Universidades Públicas que tenían consagrados sus propios regímenes disciplinarios para servidores públicos, a la disyuntiva jurídica de continuar la aplicación de sus propios regímenes, o restringirse y adoptar la norma general en materia disciplinaria para servidores públicos contemplada en el CDU, entendiendo que esta había sido derogatoria de aquellos.

Empero, el panorama jurídico cambió cuando la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-829 de 2002 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), ratificó la posibilidad de que los entes universitarios, en razón de su *autonomía*, crearan y aplicaran sus propios regímenes disciplinarios, tanto para el personal docente como para el administrativo, garantizando la prevalencia de los derechos fundamentales de los servidores públicos y armonizando tales regímenes con los contenidos del CDU.

Sin embargo, el reconocimiento judicial de la *autonomía universitaria* en materia disciplinaria no ha sido del todo pleno, pues el Consejo de Estado, en tanto juez natural de los actos administrativos sancionatorios generados en la aplicación de los regímenes disciplinarios de las Universidades Públicas, ha puesto en duda la legalidad y validez de estas normas disciplinarias universitarias, sosteniendo en algunos pronunciamientos que el alcance constitucional del principio de *autonomía universitaria* no cobija la posibilidad de crear y aplicar normas disciplinarias especiales. En fallos recientes, el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha determinado que la Ley 200 de 1995, reiterada después por la Ley 734 de 2002, fue clara en derogar *todos* los regímenes disciplinarios *especiales* existentes, entre los cuales “debían entenderse” los establecidos para las universidades públicas en desarrollo de los artículos 75 y 79 de la Ley 30 de

1992. Con fundamento en ello, ha declarado la nulidad de actos administrativos sancionatorios derivados de la aplicación de normas disciplinarias internas de los entes universitarios.

Así las cosas, se advierte una tensión entre quienes sostienen la validez y aplicabilidad de los regímenes disciplinarios de las universidades estatales derivados de su *autonomía* (interpretación de la Corte Constitucional), y quienes los comprenden derogados en virtud de disposiciones normativas expedidas con posterioridad a la Ley 30 de 1992 -Leyes 200 de 1995 y 734 de 2002- (interpretación del Consejo de Estado). Entre tanto, los entes universitarios públicos se enfrentan ante una paradoja jurídica en la aplicación de sus normas disciplinarias, pues aunque son constitucionales, el juez natural de sus actos administrativos, en la práctica, no reconoce en ocasiones su aplicabilidad o validez.

El problema que plantea el presente trabajo investigativo se circunscribe entonces a la inestabilidad jurídica de los actos administrativos sancionatorios expedidos por las Universidades Públicas en virtud de los referidos regímenes disciplinarios internos, el riesgo de anulabilidad que corren conforme a dicha interpretación judicial, y el impacto presupuestal y administrativo que se erige frente a las mismas en razón de las posibles condenas que, en acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, sean proferidas en su contra.

De este modo, el objeto de la investigación gira en torno al alcance del principio constitucional de *autonomía universitaria* en materia disciplinaria, bajo las concepciones iusfilosóficas y teóricas que abordan el mismo, y el conflicto de fuentes normativas que se deriva de la derogatoria de los regímenes disciplinarios especiales contemplada por las leyes 200 de 1995 y 734 de 2002

Ahora, la relevancia del presente trabajo investigativo se traduce en primer lugar en la necesidad de lograr una definición teórica y iusfilosófica del principio de autonomía universitaria (desde sus concepciones primigenias), para hacer frente a la actual disparidad de criterios jurisprudenciales, normativos y administrativos que existen para determinar o interpretar su alcance. Como ejemplo de ello, en la propuesta de política pública para la excelencia de la

educación superior en Colombia en el escenario de la Paz, denominada “ACUERDO POR LO SUPERIOR 2034”, entregada en 2014 al Gobierno Nacional por parte del Consejo Nacional de Educación Superior –CESU-, se ubica como principal problema nodal del sistema de educación superior en Colombia: “*La diversidad de criterios para definir e interpretar el alcance de la autonomía universitaria genera confusión en el sector y en los alcances de la inspección y vigilancia*” (Pág. 119).

Adicionalmente, el trabajo encuentra importancia académica en el sentido en que sus resultados permitirán refrendar teórica y suficientemente alguna de las interpretaciones jurisprudenciales que se encuentran en disputa (Corte Constitucional y Consejo de Estado – Subsección “B”, Sección Segunda-), con fundamento en los postulados iusfilosóficos del concepto de *autonomía universitaria* que se encuentren y las limitaciones concebidas desde la teoría constitucional y la filosofía del derecho. Esta fundamentación teórico-filosófica pretende, además, en su aspecto central, proporcionar herramientas epistemológicas a las Universidades Estatales para afrontar la defensa de la autonomía universitaria en materia disciplinaria, o en caso contrario delimitar la conveniencia interinstitucional de adoptar una política que se allane al régimen disciplinario general (CDU), a fin de evitar los riesgos jurídicos que se ciernen sobre las mismas en la aplicabilidad de dichas normas internas, y las contingencias presupuestales que se traducen en las posibles condenas que, por el ejercicio de acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, sean proferidas en su contra.

OBJETIVOS

El presente trabajo tiene como objetivo general determinar los alcances o limitaciones jurídico-materiales del principio constitucional de autonomía universitaria en materia disciplinaria para servidores públicos, desde la filosofía del derecho y la teoría constitucional, con el fin de establecer la aplicabilidad de los regímenes disciplinarios internos adoptados por las Universidades públicas en Colombia.

Como objetivos específicos se pretende, en primer lugar, abordar las diferentes conceptualizaciones que ha tenido el principio de autonomía universitaria desde la filosofía del derecho, la teoría del derecho constitucional, la dogmática jurídica, la legislación y la jurisprudencia colombianas (Corte Constitucional y Consejo de Estado), para así determinar qué alcances o límites materiales han sido concebidos desde estos ámbitos.

En segundo lugar, se busca establecer si, en materia de regímenes disciplinarios para servidores públicos, el principio de autonomía universitaria encuentra fundamentada una restricción o limitante en su aplicación, con base en las fundamentaciones de la filosofía del derecho y la teoría constitucional.

Finalmente, se intentará identificar las declaratorias de nulidad proferidas por la jurisdicción contenciosa administrativa durante los años 2004 a 2014, respecto de decisiones sancionatorias de Universidades Estatales (Universidad de Antioquia y Universidad Nacional), derivadas de aplicación de regímenes disciplinarios internos para servidores públicos, a fin de determinar los riesgos de anulabilidad y los consecuentes impactos jurídicos, financieros y presupuestales para las Universidades públicas, derivados de la aplicación de regímenes disciplinarios internos.

MARCO TEÓRICO Y ENFOQUE METODOLÓGICO

La investigación se enmarcó en un discurso desde el derecho constitucional y la filosofía del derecho, y especialmente en un análisis conceptual de la autonomía universitaria como garantía constitucional de autodeterminación de los entes universitarios, al tiempo que en un análisis valorativo/descriptivo del discurso teórico-filosófico y jurisprudencial construido en torno a este concepto-garantía. Para tal efecto, fue imprescindible abordar los teóricos clásicos, modernos y contemporáneos que tratan el tema, tales como Hohfeld, Schmitt y Ferrajoli, en cuanto a la categorización de la autonomía como garantía; y a Kant, Schelling, Stuart Mill, Newman, Jaspers, Walzer y Herbermas, respecto al origen y fundamentación filosófica del concepto.

Adicionalmente, la investigación se enmarcó también en las nociones de sistema jurídico, derogatoria normativa, cosa juzgada constitucional, vigencia y aplicabilidad (de regímenes disciplinarios especiales), sistema de fuentes (reglas secundarias del ordenamiento jurídico colombiano), riesgos jurídicos, entre otros. En este orden de ideas fue necesario abordar las teorías sobre la jerarquización de normas elaboradas por Kelsen y Bobbio.

Se trató entonces de una investigación dogmática que combinó distintas instancias metodológicas: algunas de carácter hermenéutico, en cuanto al estudio realizado con relación a la interpretación constitucional de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, respecto de la autonomía universitaria y su regulación en el derecho colombiano. Otra fue de carácter analítico-conceptual, relacionado con el concepto de la autonomía universitaria y su adscripción al discurso constitucional a partir del cual esta se concibe como garantía constitucional de autodeterminación de los entes universitarios.

Otro nivel metodológico fue el análisis descriptivo y posteriormente valorativo del discurso teórico y jurisprudencial construido en torno a este concepto-garantía. En este sentido, fue necesario abordar las teorías del derecho constitucional y las decisiones judiciales colombianas de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, respecto del tópico planteado.

Capítulo I

LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

*Otrosí decimos que los maestros
sobredichos y los otros que muestran sus
saberes en los estudios o en la tierra donde
moran de nuestro señorío, que deben ser
exentos de tributo, y no son obligados a ir
en hueste ni en cabalgada, ni a tomar otro
oficio sin su placer. (Ley 8º, Título
31, Segunda Partida. Las Siete Partidas de
Alfonso X El Sabio, Años 1252-1284).*

1.1 Aspectos preliminares

En los últimos siglos, el desarrollo del conocimiento y el avance de las ciencias y de la tecnología ha correspondido, entre muchos otros factores, al establecimiento, consagración y defensa de un concepto teórico que se ha develado como un insumo necesario para el perfeccionamiento del saber intelectual. Se trata de la hoy conocida como garantía de la *autonomía universitaria* a la cual se le atribuye que el conocimiento científico y teórico gestado en el quehacer intelectual de las Universidades haya evolucionado a estadios cada vez más óptimos y acabados.

Pero no sólo en la necesidad de garantizar el desarrollo de las ciencias y los saberes es donde radica la importancia de la autonomía para las universidades. También se ha establecido que estos centros de educación, al tener la hegemonía del saber (el poder del conocimiento), ostentan una cualidad particular que las hace detentadoras de un poder equiparable a los demás poderes públicos del Estado, razón por la cual se hacen merecedoras de una cierta independencia.

El hecho de poseer conocimiento, desarrollarlo y evolucionarlo, convierte a las Universidades en instituciones de primordial relevancia e importancia para el desarrollo de las ciencias y para los actores económicos, sociales y políticos. Como lo explica Botero (2005), refiriéndose a los orígenes de la Universidad:

El saber es poder... y por ende la Universidad atrae las fuerzas políticas de su época, siendo la autonomía universitaria la que consagraría a la organización de ejercicio de contrapoder que permitiera el normal desarrollo de sus actividades académicas, en cabeza del sabio y del aprendiz, quienes al tener un conocimiento y administrar una verdad de su época, adquirirían un poder-saber que les brindaba una autoridad (p. 17).

Otros autores han referenciado la lucha permanente por el control del poder generado por la autonomía y la ciencia (Ávila y Guillezeau, 2010, p. 173) y, citando a Toffler (1992), han advertido:

Como el conocimiento es “poder de gran calidad... y éste en sí mismo resulta ser no solo la fuente del poder de más calidad, sino también el ingrediente más importante de la fuerza y de la riqueza... explica el porqué (sic) la batalla por el control del conocimiento. El conocimiento no es antiséptico o neutral al poder”.

Es así como la influencia social y política de la educación superior, encarnada en la universidad pública y sus programas académicos, hacen que las estrategias electorales y programas políticos y de gobierno de las últimas administraciones municipales, departamentales y hasta nacionales, basen sus políticas de inversión social en el fomento y promoción de la educación superior, confirmando la influencia (poder) que desde la historia ha acompañado al saber, al conocimiento y a la Institución que lo representa –La Universidad-. Respecto al primero, se pueden citar los programas políticos que impulsó SERGIO FAJARDO para la Alcandía de Medellín y, posteriormente, para la Gobernación de Antioquia (La más Educada), y el programa de gobierno para su reelección en el año 2014 del presidente JUAN MANUEL SANTOS, que se basó, entre otros aspectos, en la Educación (Paz, Equidad y Educación), y dentro del cual se impulsaron programas como “Ser pilo paga”.

Como se verá en este capítulo, la consagración legal y constitucional de la idea de *autonomía universitaria* ha llevado consigo años, e incluso siglos de desarrollo, discusión, conceptualización y fundamentación teórica por parte de filósofos y académicos, quienes de manera a veces insistente y no pacífica, han previsto la necesidad de abordar este tópico como un precepto cardinal para el desarrollo de la ciencia y el logro de una sociedad justa e igualitaria.

1.1.1 Origen y reseña histórica

Sobre este punto, el cual se fundamentará en su mayoría en los escritos de Tünnermann (2008, p. 19-46) y de Pavón y Ramírez (2010, p. 157-161), puede afirmarse que el reconocimiento de determinadas prerrogativas o privilegios para sus miembros y la independencia de poderes externos, ha sido una idea (y una necesidad) que ha acompañado a las Universidades desde su mismo nacimiento, cuando a mediados del siglo XI en la ciudad de Bolonia (Italia) se comenzaron a reunir varias personas en torno a grandes juristas y glosadores (maestros) que exponían el *Corpus Juris Romano*. Inicialmente estos aprendices (*discipuli*) y maestros (*magistri*) no tenían ninguna organización, aparte de su pacto particular de aprender y enseñar. Tampoco contaban con edificios, bibliotecas o instalaciones propias.

Con el paso de los años los estudiantes y maestros se organizaron en gremios y corporaciones denominadas *universitas*, haciendo referencia al conglomerado de personas que se dedicaban a un mismo oficio, el de enseñar y aprender los distintos saberes (en latín *universitas magistrorum et scholarium*). Fue así como en el año 1088 surgió la Universidad de Bolonia, la primera universidad del mundo occidental.

Sin embargo, las leyes locales de la Comuna (como era denominado el gobierno municipal) daban un tratamiento desigual a los estudiantes o maestros, quienes en su mayoría eran extranjeros y no gozaban de los mismos derechos y garantías que los ciudadanos locales. Por esta razón, los miembros de la *universitas* generalmente eran víctimas de abusos por parte de comerciantes y

posaderos, quienes incrementaban injustificadamente el alquiler de sus casas o de su alimentación, y por parte de las autoridades de la Comuna quienes les establecían impuestos irracionales.

Ante este estado de indefensión, buscaron la protección de uno de los poderes ecuménicos de la época (El Emperador), solicitándole el reconocimiento de una libertad o independencia de los poderes locales (municipalidad). En respuesta, en el año 1158 el Emperador Federico Barbarroja otorgó un reconocimiento real a la *universitas* de Bolonia, brindándole a sus miembros ciertas prerrogativas y autonomía frente a la Comuna, a fin de procurar una adecuada vida universitaria y atraer más estudiantes extranjeros (Ruiz, 2000, p. 215).

Igual situación se vivió en París en esos mismos años donde los maestros, cansados de los abusos de poder del maestrescuela (representante del Obispo que se encargaba de certificar a los profesores otorgándoles una licencia de enseñanza), solicitaron como corporación o gremio de maestros y alumnos, directamente al Papa, el reconocimiento de su autonomía y libertad para enseñar. Atendiendo dicha solicitud, el Papa Gregorio IX, mediante bula de 1231, les concedió el reconocimiento a la Universidad de París, otorgándole autonomía frente al Obispo en el ejercicio de la enseñanza. Con el tiempo, los gremios de aprendices y maestros nacientes en Europa (Oxford en 1096, Montpellier en 1169, Módena en 1175, Cambridge en 1209, Salamanca en 1218, entre otros), obtuvieron protección de las jerarquías superiores (Papa o Emperador) y fueron poseedores de inmunidades como la exoneración de impuestos, el derecho a una jurisdicción especial interna de la misma Universidad, la libertad de movilización, entre otras. Fue así como a la par del surgimiento de la Universidad, nació la idea de que su desarrollo requería autonomía e independencia de los poderes locales.

Y es precisamente esta serie de libertades y prerrogativas las que permiten a las universidades cumplir su función social de búsqueda, generación y transmisión del conocimiento, a través de la crítica constante de la realidad. Resulta necesario que las universidades estén exentas de presiones o injerencias por parte del Estado u otros agentes políticos o económicos, para reproducir el conocimiento y evolucionar continuamente en el saber universal. Este ha sido precisamente el reclamo y la posición que han adoptado no solo las *administraciones centrales* de

estas instituciones, sino también los más destacados teóricos y filósofos del derecho, quienes han advertido la inconveniencia para una sociedad justa, que se imposibilite a los claustros universitarios impartir libremente sus ideas y regularse internamente en sus asuntos.

1.1.2 Ubicación conceptual de la Autonomía Universitaria

Para conducir a una comprensión esquemática de la autonomía universitaria, resulta relevante abordar y determinar la categoría jurídica de esta Institución, con el fin de ubicarla entre los múltiples conceptos que involucran a la filosofía del derecho y a la teoría constitucional.

Como se abordará más ampliamente en punto posterior, la autonomía universitaria ha sido comprendida originariamente como una *libertad* de las Universidades. Podría adicionalmente comprenderse como una especie de *inmunidad*, en el sentido concebido por Hohfeld (2004, p. 88), como aquella libertad de una persona (en este caso la Universidad) frente a la potestad jurídica de otra (el Estado), con respecto a una relación jurídica (prestación del servicio público de educación superior).

Sin embargo, la autonomía universitaria es entendida hoy como una *garantía institucional* consagrada constitucionalmente (en Colombia se encuentra consagrada en el artículo 69 de la Constitución Política), que se les *reconoce* a las Universidades para auto gobernarse, decidir internamente los asuntos de su incumbencia, desarrollar sus programas académicos y regir sus destinos, libre de presiones o interferencias de agentes externos tales como el Estado, la sociedad, el clero o las élites económicas o políticas.

La Corte Constitucional colombiana ha definido la autonomía universitaria como: “una garantía institucional con la cual se busca legitimar la capacidad de autorregulación y autogestión, tanto en el campo educativo como administrativo, de las instituciones tanto oficiales como privadas, encargadas de la educación del servicio público de educación superior” (Sentencia C-829 de 2002, M.P. Alfredo Beltrán Sierra). Sin embargo, indistintamente, la Corte también se ha referido a la autonomía universitaria como una *garantía constitucional* (Sentencias T-1317 de 2001

y T-933 de 2005) razón por la cual se hace necesario identificar las diferencias o similitudes entre ambos conceptos y dar explicación al título que trae el presente trabajo.

Según Carl Schmitt, la teoría de las *garantías institucionales* tiene su fundamento en la existencia de ciertas instituciones que requieren ser reguladas constitucionalmente, a fin de garantizar su especial protección, y principalmente hacer imposible su supresión por vía de legislación ordinaria (Schmitt, 2001, p. 175). En materia de derecho privado, instituciones – algunas de ellas derechos fundamentales- como el matrimonio, el testamento, la propiedad privada, la patria potestad, la libertad, entre otras; deben ser reguladas y definidos sus alcances desde la Constitución, con el objeto de garantizar su permanencia en el tiempo y evitar su tergiversación a través de leyes regulatorias.

Schmitt ubica la autonomía territorial (derechos fundamentales de los municipios) y la autonomía universitaria (libertad de la ciencia y de su enseñanza) como garantías institucionales que, si bien no son un derecho fundamental en sentido auténtico, tiene protección constitucional contra la supresión legislativa (Schmitt, op cit, p. 177). Sin embargo, si se concibe la autonomía universitaria como una garantía institucional -en sentido estricto- conforme a la cual el legislador no podría modificar o cambiar su contenido axiológico, dado que este ya se encuentra regulado y garantizado constitucionalmente, no sería el caso de la Constitución Colombiana (artículo 69), pues aunque esta consagra la autonomía universitaria como una garantía (se garantiza), delega en el legislador de manera significativa su regulación, al supeditar su ejercicio y, principalmente su definición, a la definido por el legislador (de acuerdo con la ley).

Ahora, desde la teoría de las *garantías constitucionales* abordada por Luigi Ferrajoli (2010, p.113), se encuentra una significativa relevancia en cuanto a la ubicación en el sistema de fuentes y su rigidez. De acuerdo con Ferrajoli, la garantía constitucional se encuentra sustraída a la forma de producción establecida para la legislación ordinaria (lo que hace que se modifique solo mediante normas de nivel superior); y en segundo lugar, en caso de incoherencia entre los contenidos o significados de las leyes ordinarias y la garantía constitucional, prevalece esta última en virtud del

principio *lex superior derogat lex inferiori*, puesto que aquellas se encuentran sometidas al control jurisdiccional de legitimidad constitucional y pueden ser por esto anuladas o invalidadas.

Es por lo anterior que resulta preciso y conveniente, para las finalidades de este trabajo, ubicar la autonomía universitaria como una *garantía constitucional*, pues como se verá en punto posterior, su ubicación en el sistema de fuentes será el tópico fundamental que resolverá las inquietudes y problemas que se plantearon para la investigación.

1.2 Fundamentos filosóficos de la Autonomía Universitaria

1.2.1 Filosofía moderna. Estructuración inicial del concepto (Kant y Schelling)

Uno de los primeros filósofos en concebir la necesidad de garantizar independencia a las Universidades fue Immanuel Kant, quien en *El conflicto de las Facultades* (1798), advirtió:

Hay que reconocer a la comunidad científica otra facultad, que sea independiente de los mandatos del gobierno con respecto a sus doctrinas y tenga libertad. No de dar orden alguna, pero sí de juzgar todo cuanto tenga que ver con los intereses científicos, es decir, con la verdad, terreno en el que la razón debe tener el derecho de expresar públicamente, ya que sin ello la verdad nunca lograría manifestarse (en perjuicio del propio gobierno) dado que la razón es libre conforme a su naturaleza y no admite la imposición de tomar algo por verdadero [...] (2003, p. 65-66).

Esta idea de libertad en Kant, como sinónimo de autonomía, resulta sumamente relevante a la hora de comprender el alcance y aplicación de dicha *garantía*. Kant concibe la libertad desde dos ámbitos: uno negativo que se materializa en la posibilidad de actuar de manera independiente a las causas externas y parte de la no intervención o coerción por parte de agentes políticos, económicos o sociales externos, y otro positivo que se entiende como esa facultad de auto legislarse y someterse a sus propias leyes. Bajo estos ideales de libertad (negativa y positiva) es que se concibe la autonomía universitaria desde la perspectiva kantiana, en tanto la libertad negativa de la Universidad está dada por la posibilidad de enseñar e investigar de forma independiente y ajena de dictámenes dados por autoridades extraacadémicas, mientras que la libertad positiva se traduce en

la posibilidad de consagración de unos principios positivizados al interior de la Universidad y de la cual se desprende la facultad de autogobierno.

Es importante detenerse en este punto sobre libertad positiva porque desde aquí es donde, para Kant, surge la moral entendida como ética, pues “solamente en libertad se puede cumplir con el deber, que nace del derecho. Solamente en libertad, en autonomía, el hombre es capaz de comprometerse” (Ávila y Gillezeau, 2014, p. 172). De manera más amplia, esa libertad positiva es la que impone-legisla al sujeto una ley moral conforme a la cual se hace consciente de la posibilidad que tiene de escapar a la determinación natural propia o de terceros (heteronomía). En el caso de la Universidad, esa libertad positiva, en tanto idea de legislación y legalidad, es la que le permite tener la idea moral del saber universal no finalizado, que solo está subordinado a las ideas y límites que se imponga en su propia búsqueda, y que por ello es totalmente autónoma en su generación y reproducción. Es precisamente la libertad positiva y el ideal de legislación que de ella se deriva, la que le permite a la universidad auto determinarse y auto dirigirse (independientemente de otros intereses) en su objeto final y fuente principal de acción, que no es otro que la búsqueda del conocimiento (no finalizado ni acabado) sujeto al escrutinio académico y a la crítica razonada.

Bajo estas premisas, la autonomía en Kant se ubica en el interregno de la libertad y la legalidad, pues en un primer lugar parte de la posibilidad de enseñar e investigar libremente los problemas sociales, científicos y culturales que atañen al espacio o territorio donde se desenvuelve, y al mismo tiempo parte de la necesidad de imponerse unas reglas mínimas de funcionamiento en el desarrollo de dichas actividades investigativas y educativas, a fin de lograr los fines propuestos de criticidad de la realidad y búsqueda de la verdad científica de los diferentes fenómenos que son objeto de estudio.

Para Naishtat (1998), esta idea que fundamenta la autonomía universitaria en Kant es denominada *saber universitario* en un sentido universal, que se define como la pretensión del saber no del todo válido o finalizado, y que a su vez le permite a la Universidad escapar de la heteronomía o de los criterios subordinados a otras autoridades no científicas. Es decir, esa *posibilidad-libertad* de encontrar puntos de vista diferentes a los expuestos y estudiados, y de hallar nuevas formas de

ver el mundo, es lo que precisamente permite a la Universidad y a los sujetos que la constituyen (estudiantes, profesores) auto regirse y auto gobernarse en el saber y en el ser (ser autónomos). Esa vocación de conocimiento constante, de descubrimiento y redescubrimiento de nuevos horizontes del saber, es lo que hace al universitario (y a la institución que lo acoge) un ser verdaderamente autónomo que no se deja dominar por sus propias inclinaciones y emociones empíricas o por el prejuicio y juicio ajenos (Jaramillo, 2011, p. 4).

Es aquí donde el principio normativo dirigido a una institución pública como lo es la universidad, se traslada a los sujetos que hacen parte de esta comunidad académica. Es decir, esta prerrogativa no está dirigida únicamente a la institución como ente jurídico, sino que también se ve reflejada en el pensar y en el quehacer diario de los miembros que integran dicha comunidad, pues es a través de ella que pueden impulsar libremente sus investigaciones u objetos de estudios, y es conforme a ella que cada uno de los universitarios puede exponer libremente sus ideas y cuestionar los planteamientos teóricos alcanzados, generando así nuevos y más acabados (aunque no terminados) conocimientos sobre las cuestiones académicas, científicas, sociales y culturales que son abordadas diariamente.

Continuando con la visión kantiana, el peligro de caer en la heteronomía es precisamente que los sujetos se determinen pasiva y servilmente por leyes o dictámenes externos y arbitrarios, y caigan en la sumisión pueril a reglamentos no establecidos por ellos. Este termina convirtiéndose en cuna de cultivo para la reproducción y exacerbación de la violencia social y política. Por lo tanto, la autonomía, como *dignidad* de dictarse a sí mismo la ley, implica una libertad de pensar y de no sujetar la razón propia a la ajena (Jaramillo, et al. 2011).

Cinco años después de conocerse de la obra de Kant a la que se hizo referencia en un principio (en 1803), el filósofo alemán Friedrich Schelling publicó el ensayo *Lecciones sobre el método de los estudios académicos*, en el que abordó ampliamente la autonomía universitaria y la definió como la determinación o conjugación de dos principios inalienables e indivisibles: la autonomía *interna* como principio de autorregulación de directrices con el cual se define la relación entre investigación y enseñanza (libertad de cátedra y autogestión interna), y autonomía *externa*

como la relación de independencia entre la universidad y el Estado, y de interrelación entre la universidad y la sociedad (Jaramillo, et al, 2011). Bajo estos principios, pocos años después, en 1810, Wilhelm Von Humbolt fundó la Universidad de Berlín, la cual es considerada como el origen institucionalizado de la autonomía universitaria.

Sin embargo, esa relación de independencia entre la universidad y el Estado, que constituye según Schelling una de las aristas de la autonomía universitaria, ha generado numerosos conflictos jurídicos y políticos que perviven hasta nuestros días. En el ejercicio de su autonomía y de su facultad implícita de autorregulación, la Universidad puede enfrentarse a disposiciones estatales o legislativas contrarias a sus normas internas o, en algún sentido, restrictivas de las mismas. Es aquí donde surge la necesidad de ponderar y armonizar los alcances y finalidades de una y otra institución, porque sin pretender ser supraestatal, cabría la necesidad de respetar dichas prerrogativas a la Universidad, en tanto implican y repercuten, como ya se dijo, en el desarrollo constante del conocimiento y en un ejercicio democrático e inclusivo de las múltiples ideas que se gestan alrededor de un objeto de estudio. Es por esto que dicha posibilidad de autogestión (autonomía) debe trascender al establecimiento de parámetros de responsabilidad académica y pluralidad, como se verá posteriormente.

1.2.2 Filosofía Contemporánea. Consolidación del concepto (Stuart Mill, Newman y Jaspers)

Siguiendo a Luque, en su ensayo *Sobre la libertad* (1861), John Stuart Mill advirtió sobre la inconveniencia de que la educación superior fuese controlada por el Estado. En su concepto, dicha situación daba la posibilidad, a los gobiernos de turno, de moldear a los ciudadanos a su imagen, lo que generaría que estos perdieran su capacidad intelectual y cayeran en el despotismo intelectual y físico. Por esta misma época (1852), John Henry Newman, y posteriormente Karl Jaspers, teorizaron sobre *La Idea de Universidad* e indicaron que la autonomía implica la necesidad de que ningún ente externo (entiéndase Estado, iglesia o sociedad) pueda supervisar o limitar la educación que se imparta al interior de la Universidad, ni sus métodos, contenidos, ni la extensión del conocimiento, aun cuando esta dependa económicamente de aquellos, o requiriera su aval para

funcionar. En tal sentido, la autonomía no debe ser un objetivo a lograr por la Universidad sino una condición previa y necesaria para su desenvolvimiento. Dichos autores concibieron también un ámbito de libertad de actuar de la universidad, y otro ámbito de autogobierno, pues “sólo desde sí mismas es posible que dilucide sus objetivos y quehaceres, sin que ninguna injerencia ajena a ella pueda intervenir” (1995, s.p.).

Un alcance particular que estos autores le dan a esas posibles limitaciones está relacionado con las interferencias y limitaciones internas. Es decir, la posibilidad de que desde el interior de la misma universidad se limiten o restrinjan dichas libertades. Este punto resulta del todo relevante en cuanto es una dimensión de la autonomía que particularmente no se concibe. Generalmente se habla de autonomía universitaria al referirse a la necesidad de ser independientes de poderes externos y exógenos a la Universidad, pero no de limitantes provenientes de sus mismas normas o de los sujetos que la integran (alumnos, profesores o administradores).

Aquí la autonomía comprende también aquella faceta en la que no puede concebirse un adoctrinamiento de los estudiantes, o la enseñanza de una única teoría científica sobre un problema particular. Adicionalmente, no se puede limitar a su personal académico la posibilidad de referirse sobre un tema particular o de expresar libremente sus opiniones, ni mucho menos autocensurarse. Se parte entonces de una libertad intelectual de todos sus miembros, pues del desarrollo del diálogo y del debate civilizado con fundamento en las diferentes formas de pensamiento, es también como debe comprenderse la autonomía universitaria, en tanto es desde su interior donde no pueden restringirse libertades a quienes integran la comunidad universitaria. En este punto debe existir un especial cuidado no sólo de las corrientes ideológicas de moda que quieran imponerse al interior de la Institución, sino también de las tendencias del mercado de capital y de consumo, que también pretendan imponer restricciones o limitar esa libertad-autonomía viviente en la Universidad.

Es precisamente desde el debate razonado y la argumentación pluralista donde se refleja esa otra idea de universalidad, de búsqueda constante de la verdad y desarrollo inacabado del conocimiento. Es en la criticidad de las tendencias, en el cuestionar de la verdad actual, donde se

funda y se gesta el conocimiento del mañana, y donde el fruto de la universidad emerge como saber.

Por otra parte, Jaspers advirtió también sobre la posibilidad (riesgo) de que la libertad que se le otorgue a este conglomerado de académicos, se tergiverse y los haga aislarse de la sociedad, convirtiendo a la Universidad en un encierro intelectual (Naishtat y otro, 1995, s.p.) ajena a los problemas y soluciones que la sociedad exige de ella.

1.2.3 Filosofía Política (Walzer)

Otro de los filósofos que concibe la importancia de garantizar independencia y autonomía a las universidades ha sido el norteamericano Michael Walzer. En *Las esferas de la justicia*, hace alusión a la libertad académica como aquella prerrogativa que actualmente tienen los miembros de las universidades en tanto son libres (autónomos) en la esfera del conocimiento, y tienen protección teórica que les permite producir y reproducir la crítica social. Esa libertad debe otorgársele también a las Universidades, las cuales han de ser autónomas con relación a las constricciones sociales y económicas (Naishtat, et al.). En este sentido, para Walzer la autonomía universitaria se concibe más como una libertad negativa (en el sentido kantiano), en tanto establece los límites y restricciones a la injerencia estatal y a lo que denomina “tiranía de la política”.

Esta libertad las hace desarrollar una lógica de producción y distribución interna de conocimiento en sus estudiantes bajo parámetros de *igualdad*, en el sentido de que permite a los docentes enseñar las mismas verdades a todos sus alumnos y dar a estos un tratamiento equitativo en sus enseñanzas a quienes demuestran méritos y aptitudes para el aprendizaje, independientemente de su condición económica o social (Naishtat, et al.). Si como docente se tiene la libertad de enseñar lo que se considera pertinente para los alumnos, estos tienen también esa libertad de aprender, dentro del amplio espectro de teorías que explican determinado fenómeno, y elegir cuál aplicar y cuál no. Una vez más la autonomía universitaria traspasa esa barrera de lo institucional y se inserta en el ámbito personal y propio de los estudiantes y receptores de esas enseñanzas.

1.2.4 Filosofía Analítica (Habermas)

Contrario a las tesis restriccionistas o de autonomía universitaria entendida como libertad negativa, Habermas encuentra que el desempeño de la libertad de enseñanza e investigación por parte de la Universidad, debe considerarse más desde la esfera política. Es decir, desde su capacidad de relacionamiento con el Estado y la sociedad. Así entonces, el cumplimiento de las tareas apolíticas de la Universidad (estudio, búsqueda y difusión del conocimiento a través de la libertad de cátedra y de enseñanza), se debe llevar a cabo bajo las condiciones de una actuación política en la cual la Universidad sea capaz de defender su posición frente a las fuerzas políticas presentes en la sociedad plural y democrática (Marsiske, 2010, p. 9), adoptando así decisiones bajo un proceso discursivo y general de formación de la voluntad que pondere las consecuencias prácticas (Habermas, 2000, p. 17). El ejercicio de esa libertad académica implica, entonces, acciones políticas de relacionamiento con el Estado y la sociedad. Esas acciones se materializan a través del saber universal que es el sustrato final de la Universidad. Ese conocimiento no finalizado y fundamentado que se convierte en el día a día y en la labor cotidiana de la Universidad.

Sin embargo, se sostiene en la presente investigación que el entendimiento de esa autonomía universitaria desde una forma positiva o de participación de la Universidad en los ámbitos estatales y económicos, implica, de alguna u otra forma, el sometimiento o dependencia, a través de la financiación o subvención, de agentes externos económicos o políticos, quienes en última instancia influyen en la determinación de las líneas de investigación y en los alcances de los objetos de estudio. Bajo esta concepción Habermasiana de la autonomía universitaria es que se encuadran actualmente las universidades colombianas, pues el apalancamiento e impulso de los ámbitos de investigación y de extensión, la celebración de convenios y contratos interadministrativos con entidades del orden nacional, departamental o municipal, la medición de excelencia académica por entes extranjeros y nacionales dependientes a su vez de los gobiernos, la clasificación de grupo de investigación en tanto producción científica y publicaciones, y en general los ranking y estandarizaciones de los procesos académicos y científicos; hacen que de una u otra forma la Universidad dependa (y sea por tanto heterónoma) de capitales políticos y económicos externos,

disminuyendo así su ámbito de autodeterminación y decisión interno, y quedando finalmente sujeta a planes de gobierno locales o departamentales, y a presupuestos o relaciones político-académicas con otros sectores.

Esa interrelación entre la Universidad, el Estado y la sociedad se ve reflejada en el caso del Departamento de Antioquia, en entes como el Comité Universidad Empresa Estado –CUEE- creado en el año 2003, el cual busca precisamente establecer canales de diálogos y sinergia entre las necesidades de los sectores empresariales y productivos, las políticas públicas y las tendencias de financiación de los gobiernos locales y departamental, y las líneas de investigación y estudio de las Universidades. Es aquí como, por ejemplo, un grupo de investigación trasciende el ámbito de la libertad de investigación y estudios para conocer y responder a necesidades específicas del sector productivo y acudir, de forma política (vendiendo su producto y la posibilidad de éxito en la investigación) al convencimiento del sector empresarial, en aras de lograr objetivos comunes y compartir riesgos en la investigación y profundización de las soluciones requeridas.

Si bien este ejercicio de relacionarse con la sociedad (en este caso particular con los gremios empresariales) y con el Estado (a través de las entidades territoriales) puede ser loable en el sentido de proyectar y materializar acciones que redunden en el beneficio de la comunidad y de las partes involucradas; puede implicar también la sujeción de la Universidad a políticas o estándares externos, no precisamente relacionados con el aspecto científico, académico o investigativo que la caracteriza.

Un aspecto relevante en esta perspectiva tiene que ver con la limitación de la autonomía cuando se hace depender la recepción de recursos, de la aceptación abierta o tácita de políticas estatales, como es el caso de los recursos CREE (Renta para la equidad) creados por la Ley 1607 de 2012, que hoy se distribuyen entre Instituciones de Educación Superior –IES- públicas, dependiendo de la ampliación de cobertura, sin ocuparse de la calidad de la oferta académica, o el caso de programas de fomento asociados a determinadas políticas del MEN. Lo mismo puede ocurrir con el nuevo Sistema Nacional de Educación Terciaria que en principio permitiría una

movilidad entre niveles técnico, tecnológico y profesional, para todo tipo de IES, incluido el SENA. Este último está próximo a ponerse en vigencia por el Ministerio de Educación Nacional.

En lo que respecta a los objetivos de este trabajo, las conceptualizaciones filosóficas vistas sobre la autonomía universitaria, no contemplan una limitación específica a la facultad de autorregulación (libertad positiva en Kant o autonomía interna en Schelling) que tienen las universidades conforme a la cual pueden darse sus propias normas. Sin embargo, dichos planteamientos sí advierten, como fue visto, sobre la posibilidad de que dicha normativa interna entre en conflicto o fricción con las leyes que emita el Estado del cual hacen parte.

1.3 Ámbitos de la autonomía universitaria

Sin perjuicio de las nociones y conceptualizaciones jurisprudenciales más específicas y acabadas que se abordaran en punto posterior, podría exponerse en primer término que la garantía institucional bajo estudio es entendida bajo cuatro perspectivas, de acuerdo con las conclusiones del Foro Internacional que sobre la materia organizó la Asociación Colombiana de Universidades –ASCUN- en el año 2004 y lo expuesto por Marsiske (2004, p. 160):

1.3.1 Académica

Este aspecto implica la posibilidad de que la Universidad pueda seleccionar o admitir a sus estudiantes conforme a los sistemas que ella misma implemente, establecer sus programas académicos y planes de estudio con el contenido curricular que considere necesario, definir las labores formativas, académicas, docentes, científicas, investigativas y culturales, expedir certificados y títulos. Sin que pueda confundirse, este ámbito de la autonomía también guarda relación directa con la *libertad de cátedra*, con la cual se garantiza el libre ejercicio de la docencia y el respeto por las diferentes formas y escuelas de pensamiento.

1.3.2 Administrativa

Comprende la fijación de criterios y reglas para la selección y designación de sus directivos y administradores, y la posibilidad de nombrar y remover su personal docente según sus procedimientos establecidos.

1.3.3 Financiera

Este otro aspecto alude al manejo de sus recursos físicos, técnicos y financieros, y a la disposición libre de su patrimonio, presupuesto y rentas. Igualmente,

1.3.4 Autogobierno

Finalmente, también comprende un carácter en cuanto al Gobierno que le permite organizarse, auto regularse y determinar *libremente* sus propios estatutos (de profesores, estudiantes, general, de contratación, disciplinario, presupuestal), así como su régimen interno.

1.4 Alcances y restricciones al ejercicio de la autonomía universitaria

El ejercicio de la autonomía como libertad positiva (auto legislación) por parte de las Universidades, puede implicar, en no pocas ocasiones, conflictos con la legislación del Estado en que se enmarca y generar choques o fricciones en su aplicación. Es en este ámbito de conflictos o fricciones entre la legislación autónoma de la universidad y la ley del Estado en la que puede ubicarse el sentido político de la autonomía universitaria de que habla Habermas, pues dependiendo del modelo estatal que se tenga y la relación político-administrativa entre el uno y la otra, es que se desarrollan y materializan ámbitos de autonomía positiva. Es decir, la autonomía encuentra su sustrato material perceptible en el alcance de la reglamentación que sobre el sector disponga el Estado y la política educativa de la Universidad. Todo lo anterior, puesto que:

la Universidad no es un ente aislado, depende de un tipo de sociedad ambiciosa de tener conocimiento de sí misma, una sociedad que espera, no sin presiones contrarias ni trabas políticas o económicas, hacer de la educación y de la Universidad un icono de sus procesos de estructuración social (Rodríguez R, y Briceño, S. 2013, p. 271).

En otras palabras, la autonomía es el resultado de la particular relación dialéctica que se establece entre el Estado y la universidad, según sea el contexto político y socioeconómico (Tünnermann, 2008, p. 21-22). La autonomía se concretiza entonces entre esa reglamentación del Estado y esa libertad de cátedra y enseñanza de que gozan los miembros de la Universidad. Se encuentra determinada por el ejercicio independiente de la universidad en sus políticas y autorregulación de sus acciones y propiedades educativas y de investigación, y la reglamentación que sobre el sector expida el Estado a través de sus ramas ejecutiva o legislativa.

Dentro del espectro de definiciones legales y jurisprudenciales que tiene la autonomía universitaria (como se verá en punto posterior), resulta relevante intentar una definición del concepto que abarque en algún sentido todas las manifestaciones que se han tejido a su alrededor. En este sentido, se puede definir la autonomía universitaria como una garantía institucional para las universidades (en su plena expresión para las de carácter público) que les permite auto dirigirse, decidir y aplicar sus propias normas y estatutos, respetando para ello los límites establecidos en la Constitución y en la Legislación del Estado en el cual se encuentran adscritas. Los efectos plenos de la autonomía en Universidades de carácter público está fundado en que en estas puede existir una mayor injerencia de parte del Estado, especialmente en lo relacionado con su funcionamiento, ya que parte de los recursos financieros que se requieren para su funcionamiento derivan de transferencias y aportes que realiza el Estado, por lo cual este podría incidir más directamente en la misma.

Ahora, en aras de ubicar las limitaciones jurídicas y materiales de la garantía constitucional de la autonomía universitaria, se procederá a verificar los fundamentos normativos y jurisprudenciales de la misma, exponiendo especialmente los elementos que restringen, limitan y definen los alcances de dicha potestad.

1.4.1 Disposiciones normativas sobre la autonomía universitaria en Colombia

1.4.1.1 Marco constitucional y legal

La Constitución Colombiana de 1991 ubica la autonomía universitaria en el catálogo de Derechos Sociales, Económicos y Culturales (Capítulo II). Sin embargo, no la consagra como un derecho sino como una garantía.

Artículo 69. Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley [...]

El hecho de que la autonomía sea entendida como una garantía constitucional implica que todas las autoridades y agentes del Estado están en la obligación de hacerla respetar. Como lo expone Cossio (2009), la autonomía universitaria no es disponible ni administrable por las autoridades públicas, y debe ser protegida en el ejercicio ordinario de sus atribuciones cuando se promuevan amparos o controversias constitucionales (p. 135)

Sin embargo, desde su misma consagración constitucional, la autonomía universitaria tiene una limitante: la ley. En este entendido, la sujeción del ejercicio autónomo de la universidad a la Ley genera varios interrogantes en cuanto a qué debe entenderse por ley. Si es la que desarrolla este principio y en este sentido sería la Ley 30 de 1992, o si se refiere a la ley en términos generales entendida como todo el ordenamiento jurídico.

Sobre el particular, Botero (2005) ha sostenido que la acepción que sobre la ley hace el artículo 69 constitucional, implica que la garantía institucional de la autonomía universitaria está subordinada a la ley, la cual debe entenderse no como una norma especial que la desarrolle, sino como todo el ordenamiento jurídico (p. 49-50). En otras palabras, el ejercicio de esta garantía institucional se encuentra supeditado, por disposición de la misma Constitución, a que se desarrolle en coordinación y bajo el respeto de las disposiciones legales que sobre el particular se expidan. Es así como se encuentra una primera limitación jurídica y material de la autonomía universitaria, basada en los parámetros que la ley disponga como tal.

Ahora, en desarrollo de este precepto constitucional, la Ley 30 de 1992 (Por la cual se desarrolla el servicio público de Educación Superior) reconoce la autonomía universitaria como un derecho de todas las instituciones de educación superior para auto determinarse administrativa, financiera, académica y científicamente y, en especial, para darse y modificar sus propios estatutos, entre ellos el relacionado con el régimen disciplinario aplicable a sus docentes y empleados administrativos (Arts. 28, 29, 75 y 79). En otras palabras, la referida norma legal definió diferentes ámbitos de aplicación respecto de la garantía institucional de autonomía universitaria, y facultó expresamente a las Universidades para auto regirse en materia disciplinaria, respecto de sus servidores públicos.

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 función institucional.

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

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

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

En estricto sentido jurídico, se advierte entonces que la ley bajo estudio no contempla ninguna limitante o restricción para que las Universidades adopten y apliquen regímenes disciplinarios propios respecto de sus servidores públicos docentes y administrativos, en ejercicio de su autonomía universitaria.

En este punto, es relevante precisar que la autonomía universitaria es una garantía que se predica de la Universidades y no cubre, en el sentido amplio en que ha sido consagrada, a las demás Instituciones de Educación Superior –IES- como lo son las *instituciones universitarias o escuelas tecnológicas* (facultadas para adelantar programas de formación en ocupaciones, programas de formación académica en profesiones o disciplinas y programas de especialización), o las *instituciones técnicas profesionales* (facultadas legalmente para ofrecer programas de formación en ocupaciones de carácter operativo e instrumental y de especialización en su respectivo campo de acción, sin perjuicio de los aspectos humanísticos propios de este nivel).

Si bien el artículo 29 de la Ley 30 de 1992 otorga cierta autonomía a dichas instituciones, la configuración y amplitud de la garantía institucional en cuestión está dirigida a las *Universidades*, en tanto son regentes y formadoras del saber universal, concepto último conforme al cual se explica y justifica la existencia de la autonomía universitaria.

Al respecto, es importante recordar que el artículo 19 de la Ley 30 de 1992, define sobre las Universidades:

Artículo 19. Son universidades las reconocidas actualmente como tales y las instituciones que acrediten su desempeño con criterio de universalidad en las siguientes actividades: la investigación científica o tecnológica; la formación académica en profesiones o disciplinas; y la producción, desarrollo y transmisión del conocimiento y de la cultura universal y nacional.

Estas instituciones están igualmente facultadas para adelantar programas de formación en ocupaciones, profesiones o disciplinas, programas de especialización, maestrías, doctorados y post-doctorados, de conformidad con la presente ley.

1.4.1.2 Tendencias legislativas de restricción a la autonomía universitaria

Ha sido una constante que la defensa de la autonomía universitaria se derive de una reacción contingente a las interferencias estatales (Rodríguez R, y Briceño, S. 2013, p. 273) o como respuesta a los intentos legislativos encaminados a restringir y menguar esa capacidad de autodeterminación de las Universidades Públicas. En un mundo globalizado, las universidades se enfrentan a nuevos retos y exigencias internacionales, y a presiones reformistas por parte de sus respectivos gobiernos (Marsiske, 2010, p. 9).

Ya desde la década anterior se advertían los progresivos embates legislativos y reglamentarios a las bases y columnas vertebrales de la autonomía universitaria por parte de los gobiernos de turno y el poder legislativo. Como en su momento lo advirtió el profesor Vergara (2009):

[...] hemos asistido a un sistemático desmonte del reconocimiento constitucional de la autonomía universitaria, y para ello no se ha modificado la Carta Política de la cual se han derivado los avances que antes se describieron, sino que más bien ello se ha hecho a partir de la expedición de normas, leyes y decretos del ejecutivo, que de un modo casi imperceptible para la ciudadanía en general, han propiciado vejámenes a tal garantía (p. 5).

Podrían ser muchos los ejemplos e intentos normativos y disposiciones legales y reglamentarias que se han expedido desde la Constitución de 1991, de las cuales se derivan claras y abiertas limitaciones al ejercicio de la garantía institucional de la autonomía universitaria, los cuales han tenido que ser, incluso, puestas bajo examen de la Corte Constitucional o del Consejo de Estado. Sin embargo, en este trabajo sólo se expondrá la más reciente norma legal que al respecto se ha promulgado.

Dificultades administrativas y financieras originadas en los años 2011 a 2014 por malos manejos y desviación de recursos por parte de las directivas de la Fundación Universitaria San Martín, que a su vez llevaron a la suspensión en la prestación de servicios públicos en sus

instalaciones, a la cancelación de varios programas académicos por parte del Ministerio de Educación Nacional, y a la cesación de pagos de salarios de profesores y empleados quienes suspendieron sus actividades; condujeron al Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos y a su ministra de Educación de entonces Gina Parody D'Echeona, a diseñar y proponer una Ley para enfrentar dicha problemática e intervenir a las Universidades que presentaran crisis financieras y administrativas.

Fue así como surgió La Ley 1740 de 2014 *por la cual se regula la inspección y vigilancia de la educación superior*, aprobada por el Congreso el 23 de diciembre de ese año (previo a terminar el periodo legislativo extraordinario), la cual otorga facultades al Ministerio de Educación para la prevención, inspección y vigilancia sobre la educación superior, tales como solicitud y acceso de información, rendición de cuentas, informes y estados financieros y contables, práctica de interrogatorios, examen y verificación de infraestructura, seguimiento y verificación de actividades, visitas y auditorias, conminación e imposición de multas. Adicionalmente le otorga facultades para la adopción de medidas preventivas y de vigilancia especial como el señalamiento de condiciones, la exigencia de planes o programas de mejoramiento y la realización de vigilancias especiales. Adicionalmente, contempla la posibilidad de imponer sanciones administrativas a las Directivas de la Universidades, tales como amonestaciones, suspensiones en el ejercicio del cargo o separaciones del mismo con inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas. Finalmente, contempla sanciones directas a las Instituciones de Educación Superior públicas, privadas o mixtas, tales como la cancelación de programas académicos, registros calificados y personería jurídica.

Contra la Ley 1740 de 2014 se han presentado dos acciones de inconstitucionalidad (Expedientes acumulados D10652 y D10653), las cuales fueron resueltas con decisión inhibitoria por ineptitud sustantiva de las demandas (ausencia de certeza, especificidad y suficiencia de los cargos formulados), mediante Sentencia C-552 del 26 de agosto de 2015 con ponencia del magistrado Alberto Rojas Ríos. Asimismo, fue interpuesta una demanda de inconstitucionalidad por vicios de procedimiento en el trámite legislativo de expedición de la norma y faltas al principio de publicidad, la cual fue resuelta negativamente por la Corte mediante Sentencia C-637 del 7 de

octubre de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos), en la cual se declaró su exequibilidad por dichos cargos.

Recientemente, la Corte resolvió una demanda de inconstitucionalidad contra el inciso primero y el numeral 4 del artículo 13 de la mencionada ley, el cual consagra como medida de vigilancia especial la posibilidad de reemplazar hasta por el término de un (1) años, a los consejeros, administradores o directivos de la Instituciones de Educación Superior, que incumplan, impidan o dificulten la implementación de medidas u órdenes dadas por el Ministerio, u oculten o alteren información. La ponencia inicial de esta sentencia propuso condicionar la exequibilidad de esta facultad a que las personas naturales o jurídicas que nombrase en Ministerio en reemplazo de las directivas o administradores, solo pudieran realizar actuaciones relacionadas con los aspectos sujetos a evaluación o investigación dentro de la vigilancia especial adelantada, con el fin de no anular la garantía de autonomía universitaria, específicamente la facultad de elegir y designar a sus directivos. Sin embargo, esta ponencia fue derrotada y la Corte declaró la exequibilidad plena de la norma en cuestión, pues concluyó que tal medida buscaba salvaguardar el derecho fundamental a la educación y evitar la interrupción en la prestación del servicio por parte de una Institución, de la cual *no puede decirse que ejerce adecuadamente la autonomía universitaria si incumple con los fines constitucionales y legales de la educación y desconoce los derechos de los estudiantes* (Comunicado de prensa No. 40 de 2016. Sentencia C-491 del 14 de septiembre de 2016, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva).

Así las cosas, respecto a la facultad de inspección y vigilancia regulada por la Ley 1740 de 2014, logra advertirse una posición de la Corte, predominantemente favorecedora del derecho fundamental a la educación superior y su continuidad, sobre la garantía de la autonomía universitaria.

1.4.2 Delimitación jurisprudencial del alcance de la autonomía universitaria

1.4.2.1 Corte Constitucional

La decantación de algunos de los límites o alcances de la garantía institucional de la autonomía universitaria le ha correspondido al máximo tribunal constitucional colombiano, quien a través de pronunciamientos de constitucionalidad, de tutela y de unificación, ha clarificado algunos de los conflictos normativos y alcances derivados de la aplicación y ejercicio de dicha prerrogativa.

En uno de los primeros y más representativos fallos en que se establecieron los lineamientos y alcances de la autonomía universitaria (Sentencia T-492 de 1992, M. P. José Gregorio Hernández Galindo), la Corte Constitucional precisó:

En ejercicio de su autonomía las universidades gozan de libertad para determinar cuáles habrán de ser sus estatutos; definir su régimen interno; estatuir los mecanismos referentes a la elección, designación y periodos de sus directivos y administradores; señalar las reglas sobre selección y nominación de profesores; establecer los programas de su propio desarrollo; aprobar y manejar su presupuesto; fijar, sobre la base de las exigencias mínimas previstas en la ley, los planes de estudio que registrarán su actividad académica, pudiendo incluir asignaturas básicas y materias afines con cada plan para que las mismas sean elegidas por el alumno, a efectos de moldear el perfil pretendido por cada institución universitaria para sus egresados [...]

Ahora bien, por cuanto interesa a los fines de este proceso, dentro de la autonomía universitaria debe existir para toda institución de educación superior la posibilidad de estipular, con carácter obligatorio para quienes hacen parte de la comunidad universitaria (directivos, docentes y estudiantes) un régimen interno, que normalmente adopta el nombre de **reglamento**, en el cual deben estar previstas las disposiciones que dentro del respectivo establecimiento serán aplicables a las distintas situaciones que surjan por causa o con ocasión de su actividad, tanto en el campo administrativo como en el disciplinario.

Razones de justicia y de seguridad jurídica hacen menester que en el correspondiente reglamento se hallen contempladas con entera nitidez las reglas de conducta que deben observar administradores, alumnos y profesores en el desenvolvimiento cotidiano de la vida universitaria; las faltas contra el régimen disciplinario; las sanciones aplicables y, desde luego, los procedimientos que habrán de seguirse para la imposición de las mismas en los casos de infracciones a sus preceptos.

Posteriormente, mediante sentencia T-538 de 1993 (M. P. Hernando Herrera Vergara), la Corte comentó:

[...] el sentido de la autonomía universitaria no es otro que brindar a los centros de educación superior la discrecionalidad necesaria para desarrollar el contenido académico según las capacidades creativas de aquellas, con el límite que imponen el orden público, el interés general y el bien común [...]

Estima necesario la Corte, por motivos de seguridad jurídica, que en el correspondiente reglamento o estatutos internos del centro educativo se hallen establecidas nítida y claramente las reglas de conducta que deben observar todos los miembros de la comunidad universitaria; es decir, las faltas contra el régimen disciplinario, sanciones aplicables y los procedimientos a seguir para la imposición de las mismas en los casos en que haya lugar para ello [...]

Corresponde a las universidades y a los centros de educación superior en general, de manera autónoma e independiente, la potestad de iniciar procesos disciplinarios a sus estudiantes y aún a los profesores (quienes en ningún caso pueden separarse del cumplimiento del reglamento interno, dada su calidad de miembro de la comunidad universitaria y principal responsable en la formación del estudiante, tanto en lo que hace al aspecto académico, como en el moral y disciplinario), cuando haya lugar para ello, obviamente con la plena observancia de las formalidades propias del debido proceso. De tal manera, que el proceso disciplinario que adelanten las universidades deben (sic) ajustarse a sus estatutos y reglamentos internos, los cuales a su vez, deberán estar de conformidad con la Constitución y la ley.

De igual forma, en Sentencia C-220 de 1997 (M. P. Fabio Morón Díaz), la Corte hizo varias precisiones frente a los alcances de la autonomía universitaria y sus implicaciones para las Universidades:

[...] quienes la integran (a la Universidad) están legitimados, y así lo reconocen el Estado y la sociedad, para darse sus propias leyes y directivas, leyes que paralelamente permitan su conservación y crecimiento [...]

Pero esa caracterización no las hace ajenas a su entorno o irresponsables frente a la sociedad y al Estado, el ejercicio de la autonomía implica para las universidades el cumplimiento de su misión a través de acciones en las que subyazca una ética que Weber denominaría "ética de la responsabilidad", lo que significa que esa autonomía encuentre legitimación y respaldo no sólo en sus propios actores, sino en la sociedad en la que la universidad materializa sus objetivos, en el Estado que la provee de recursos y en la sociedad civil que espera fortalecerse a través de ella; se trata de que quienes conforman la universidad trasciendan su propia e individual convicción de que lo que hacen es lo pertinente, lo conveniente, lo razonable, sometiéndolo a consideración no solo de sus pares, sino de esos otros actores de la sociedad, que evaluarán si la autonomía ejercida por sus universidades prevé, como le corresponde, incluso lo no previsible, teniendo en cuenta las consecuencias e impacto de sus acciones en la sociedad, e identificando en el individuo que educa no a un mero instrumento para sus propios objetivos, sino, a un universo individual, único y diferenciable.

La universidad, surge como una organización marginal, como "[...] un campo ideal constituido y definido por las leyes que lo rigen, leyes diferentes a aquellas que rigen a la sociedad, leyes que en conjunto constituyen una **ética**", esa universidad, para "ser", tiene que ser autónoma, pues cualquier obstrucción a esa condición la desvirtúa.

En sentencia T-180 de 1998, con ponencia del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, la Corte puntualizó:

La finalidad de la autonomía universitaria es la de evitar que el Estado, a través de sus distintos poderes, intervenga de manera ilegítima en el proceso de creación y difusión del conocimiento. Con

ello se asegura un espacio de plena autonomía en el que el saber y la investigación científica se ponen al servicio del pluralismo y no de visiones dogmáticas impuestas por el poder público, que coartarían la plena realización intelectual del ser humano e impedirían la formación de una opinión pública crítica que proyecte el conocimiento en el proceso de evolución social, económica y cultural.

El ejercicio de la potestad discrecional que surge del ámbito de libertad que la Constitución le reconoce a las Universidades no es ilimitado. Por el contrario, únicamente las actuaciones legítimas de los centros de educación superior se encuentran amparadas por la protección constitucional. El respeto de la dignidad humana como fundamento esencial del Estado, la obligación de asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo en el cual se garantice la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, la primacía de los derechos inalienables de la persona, el deber del Estado de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, se convierten en barreras que limitan el ejercicio de la autonomía de quienes legítimamente ejercitan poderes o potestades derivadas, tuteladas o toleradas por el ordenamiento constitucional.

Además de los límites en cuanto a las garantías y derechos constitucionales, la Corte advirtió que el ejercicio de la autonomía universitaria también se encuentra restringido en materia salarial y prestacional para los empleados y docentes universitarios de carácter público, y está sujeto a las disposiciones legales sobre la materia (Ley 4a de 1992), la cual se encuentra reglamentada en el caso de las Universidades por el decreto 1279 de 2002. Al respecto, en sentencia C-053 de 1998 (M. P. Fabio Morón Díaz), determinó:

Sin embargo, también ha dicho esta Corporación que esa caracterización no implica que las universidades públicas, en cuanto órganos autónomos, sean ajenas e independientes del Estado, o que éste, a través del legislador, esté impedido para regular aspectos relacionados con las mismas, siempre que con ello no vulnere la autonomía que les es propia [...] la autonomía universitaria no sólo sí admite la imposición de límites por parte del legislador, los cuales deben ser excepcionales y expresos, sino que los considera necesarios a efectos de armonizar y articular el funcionamiento de esas entidades con las demás que conforman la estructura del Estado, siempre y cuando ellos no desvirtúen o afecten el núcleo esencial de dicho principio [...]

Si bien la Corte fue enfática en señalar que el control de tutela, tal como está diseñado en el ordenamiento legal para los establecimientos públicos, no es aplicable a las universidades oficiales en razón de que por sus singulares objetivos y funciones ello implicaría vulnerar su autonomía, también lo fue al manifestar que ello no se traduce en una emancipación absoluta de esas instituciones, que hacen parte del Estado, el cual tiene la obligación, no solo de asignarles los recursos para mantenerlas, sino de contribuir y participar con sus políticas a su crecimiento y fortalecimiento: [...]

Pero el legislador fue aún más explícito al manifestar que en esa materia deberían someterse a la ley marco, y para el efecto estableció, en el artículo 77 de la ley 30 de 1992, que contiene el régimen especial diseñado para las mismas en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 69 superior, lo siguiente: "**Artículo 77.** El régimen salarial y prestacional de los profesores de las universidades estatales u oficiales se regirá por la ley 4a. de 1992, los decretos reglamentarios y las demás normas que la adicionan y complementan."

Es decir, que **el legislador impuso, en el régimen especial que expidió para las universidades públicas, sin distinción alguna, un límite a su libertad de acción, a su autonomía, en materia salarial y prestacional, que hace que el régimen de sus docentes en esas materias le corresponda fijarlo al gobierno nacional, previas las asignaciones que en el rubro de gastos de funcionamiento para el efecto haga el legislador a través de la ley anual de presupuesto,** y que por lo tanto a ellas les sea aplicable la restricción impuesta en la norma impugnada, la cual, además de no impedir ni obstruir el ejercicio de la autonomía de dichas instituciones, que pueden cumplir sus funciones y actividades sin que el mandato en cuestión las interfiera, contribuye a un manejo racional, armónico y equilibrado de dichos recursos por parte del Estado, y a la consolidación de una política macroeconómica que contribuya a un manejo racional y al saneamiento y optimización en el manejo de las finanzas públicas (Negrillas fuera de texto original).

En un fallo donde se estudió la constitucionalidad de un proyecto de ley que establecía la posibilidad de que las universidades estatales pudieran darse su propia seguridad social en salud (el cual fue conocido posteriormente como Ley 647 de 2001), la Corte reconoció dicha prerrogativa y refirió:

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

La autonomía universitaria, dirigida -como se ha dicho- a preservar los centros educativos de enseñanza superior de la interferencia indebida del poder político, tiene entonces un carácter pleno, más no absoluto, que los habilita para autoregularse [sic] dentro del ámbito propio de sus funciones y en el marco de las limitaciones que la propia Constitución y la ley le señalen.

Ciertamente, la libertad de acción garantizada a los entes autónomos, y en particular a las universidades, no los califica como órganos soberanos de naturaleza supraestatal -ajenos al mismo Estado y a la sociedad a la que pertenecen-, ni les otorga una competencia funcional ilimitada que desborde los postulados jurídicos, sociales o políticos que dieron lugar a su creación o que propendan por mantener el orden público, preservar el interés general y garantizar el bien común. Como lo ha venido sosteniendo esta Corporación y ahora se reitera, “cualquier entidad pública [o privada] por el simple hecho de pertenecer a un Estado de derecho, se encuentra sujeta a límites y restricciones determinados por la Constitución y la ley”.

Sobre este particular, es de importancia destacar, atendiendo a la interpretación sistemática de las preceptivas superiores que regulan la materia, que **el ejercicio de la autonomía universitaria encuentra límites y restricciones en aspectos concretos que se relacionan con: (i) la facultad reconocida al Estado para regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación (C.P. art. 67), (ii) 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), (iii) la facultad de configuración legislativa para expedir las leyes que regirán la prestación efectiva de los servicios públicos (C.P. art. 150-23) y (iv) el respeto por el ejercicio legítimo de los derechos fundamentales (C.P. arts. 11 y sig.) [Negrillas fuera de texto original. Sentencia C-1435 de 2000. M. P. Cristina Pardo Schlesinger].

Uno de los fallos de constitucionalidad más representativos en la materia que ocupa el presente trabajo (régimen disciplinario de servidores públicos universitarios), lo constituye la sentencia C-829 de 2002 (M. P. Alfredo Beltrán Sierra), en la cual la Corte estudió la constitucionalidad de los artículos 75 y 79 de la Ley 30 de 1992, que facultan a las Universidades respecto de su propio régimen disciplinario aplicable a sus servidores docentes y administrativos, como parte del ejercicio de la garantía institucional de su autonomía universitaria. En dicho pronunciamiento se estableció:

4.2. Es claro para la Corte que la autonomía universitaria, consagrada constitucionalmente por primera vez en la Carta de 1991, ha de ejercerse mediante la expedición por las universidades de “sus propios estatutos”, por cuanto esa autonomía es la posibilidad de autorregulación de las universidades, sin que ello signifique que puedan reclamar no sujeción a la Constitución y a la ley, razón esta que explica que el artículo 69 superior señala que los estatutos serán expedidos “de acuerdo con la ley”.

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

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

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

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

4.7. Eso significa, entonces, que los elementos estructurales de las conductas que se consideren como faltas quedan reservados a la ley de carácter disciplinario. Pero, como ellas en últimas consisten en la violación de los deberes o de las prohibiciones, en el estatuto de los docentes en las universidades estatales, atendida la especificidad propia de la actividad académica y la función educativa o de investigación que por los docentes se cumple **podrá cada universidad establecer deberes específicos sin que pueda afectarse, en ningún caso, ni la libertad de investigación ni la libre expresión de las ideas, ni la libertad de cátedra**, por lo cual quedarán excluidas como de obligatorio cumplimiento órdenes que las menoscaben en algún grado.

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

4.8. Las normas sancionatorias que expidan las universidades mediante estatutos específicos para estudiantes, profesores o personal administrativo, necesariamente tendrán como límite

las garantías constitucionales, como se ha expresado en múltiples ocasiones por la Corte. Así, por ejemplo, **no podrá vulnerarse de ninguna manera el derecho de defensa cuando se impute una falta, ni desconocerse el derecho al ejercicio de la autonomía personal, ni tampoco podrán imponerse sanciones que resulten irrazonables y desproporcionadas o mayores que las señaladas por la ley, ni alterar el principio de legalidad**, todo lo cual es consecuencia de la sujeción a la Constitución. La regulación de conductas y sanciones internas, no constituyen antecedentes disciplinarios frente al Código Unico [sic] Disciplinario.

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

Por ello, se tiene que las normas disciplinarias internas de cada universidad pueden ser expedidas por ellas, atendiendo su especial naturaleza, su especificidad, sus objetivos y su misión educativa [...] (Negrillas fuera de texto original).

Así entonces, en materia disciplinaria, no solo para servidores sino además para estudiantes, la Corte Constitucional fue clara en establecer que las universidades *pueden* regirse por sus propios estatutos internos, siempre que las disposiciones se encuentren en armonía con el Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002) y no vulneren derechos fundamentales tales como el debido proceso, el derecho de defensa y no autoincriminación, los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad de la sanción, entre otros.

No obstante, y toda vez que resulta de suma relevancia para los fines de esta investigación, en aquella ocasión el magistrado Rodrigo Escobar Gil discrepó de la decisión de exequibilidad plena adoptada por sus compañeros de Sala Plena, respecto de las facultades concedidas a las Universidades en los artículo 75 y 79 de la Ley 30 de 1992, y afirmó:

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

Es preciso notar que la Ley 200 de 1995 al disponer la derogatoria de las disposiciones generales y especiales que regulen materias disciplinarias exceptuó, de manera expresa, únicamente, aquellas que contengan los “... regímenes especiales de la fuerza pública, de acuerdo con lo establecido en el artículo 175 de este Código.” [...]

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

Adicionalmente, en el Salvamento de voto al que se hace referencia, el magistrado disidente expuso que si se entendieran vigentes las facultades de autorregulación disciplinaria contenidas en los artículos en cuestión (75 y 79) de la Ley 30 *ejusdem*, serían inconstitucionales porque:

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

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

normativo aplicable, con la posibilidad de que se presenten vacíos y discrepancias de interpretación.

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

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

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

establecer un régimen unificado y uniforme que sea el único aplicable a todos los servidores públicos.

El primero de los argumentos de disidencia expuestos por el magistrado ESCOBAR GIL (Derogatoria –tácita- de las disposiciones contenidas en los artículos 75 y 79 de la Ley 30 de 1992), fue adoptado en una ocasión por la Subsección “B” de la Sección Segunda del Consejo de Estado, y conforme a este declaró la nulidad de unas decisiones disciplinarias sancionatorias proferidas por una universidad pública, derivadas de la aplicación de regímenes internos. En punto posterior, se abordará entonces nuevamente tal problemática, como eje central de la presente investigación.

En la misma línea, la sentencia T-1317 de 2001 (M. P. –E- Rodrigo Uprimny Yepes), expuso:

La autonomía universitaria se proyecta principalmente, como ya se expuso, en la facultad de dictar la normatividad que rige sus relaciones internas. Ello apareja que tienen control sobre todos los aspectos relacionados con la producción y aplicación de su propia normatividad. Tal normatividad, cabe señalar, corresponde a una visión institucionalizada del mundo, del cual el Estado debe ser en extremo respetuoso. Lo anterior implica que debe reconocerse la existencia de independencia por parte de la Universidad para interpretar el alcance de las normas estatutarias que expida. El juez constitucional únicamente puede intervenir cuando la norma o la interpretación sea incompatible con la Constitución, así como cuando de ella se desprenda la violación de los derechos fundamentales. **Esta obligación de que la interpretación que haga la universidad de su propio reglamento esté en consonancia con el mandato constitucional, supone, en materia disciplinaria, que dicha interpretación garantice, como mínimo, el debido proceso, la igualdad en su aplicación, la publicidad, que la interpretación misma sea razonable, el respeto por el principio de legalidad y la consiguiente prohibición de llevar a cabo interpretaciones retroactivas perjudiciales a una persona.**

5. La inexistencia de una solución normativa explícita en el reglamento para enfrentar una situación determinada no puede, por lo tanto, convertirse en argumento para que el Estado, por conducto de las autoridades administrativas o judiciales, ejerza una indebida intervención en los asuntos internos. Antes bien, la autonomía universitaria implica que la Universidad puede seleccionar, ante

la laguna, la solución que considere apropiada; claro está, respetando las mínimas garantías antes indicadas (Negrillas fuera de texto).

Reiterando la línea jurisprudencial trazada, en reciente pronunciamiento (sentencia T-141 de 2013, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva), la Corte mencionó:

Así las cosas, uno de los límites que se ha trazado a la actividad autónoma que pueden desarrollar las Universidades, es precisamente el del respeto por el debido proceso, pues esta Corte ha sido clara en establecer que la autonomía no puede, bajo ninguna circunstancia ser sinónimo de arbitrariedad, por esto, es obligatorio que en los reglamentos se señalen las conductas que pueden ser consideradas como faltas, la sanción que eventualmente acarrearían, así como el procedimiento que se debería llevar a cabo [...]

Como puede apreciarse, la Corte Constitucional ha sido uniforme en sus pronunciamientos, reconociendo los diferentes alcances de autorregulación que tiene las universidades, en el ejercicio de su autonomía universitaria, e incluyendo la posibilidad real de expedir reglamentos disciplinarios por parte las Universidades, aún después de la vigencia de la Leyes 200 y 734, y su presunta derogatoria de todos los regímenes especiales.

1.4.2.2 Consejo de Estado

Las providencias que en sede de tutela y en control de nulidad y restablecimiento del derecho ha proferido el máximo tribunal de lo contencioso administrativo, han sido en su mayoría coincidentes con los parámetros de reconocimiento y determinación de los alcances de la autonomía universitaria fijados por la Corte Constitucional, y han avalado, en el margen de sus competencias, los diferentes ámbitos en que esta les es aplicable a las Universidades, especialmente en materia disciplinaria. Sin embargo, también ha proferido decisiones en las que se ha cuestionado el alcance específico de la autonomía universitaria, como se verá a continuación.

1.4.2.2.1 Tesis interpretativas que entienden derogados los regímenes disciplinarios de las Universidades Públicas

Poco después de declararse la exequibilidad de los artículos 75 y 79 de la Ley 30 de 1992 por la Corte Constitucional (C-829 de 2002), la Subsección “B” de la Sección Segunda del Consejo de Estado cuestionó dicha determinación, aunque en ese momento respetó la decisión declarando válidos actos administrativos sancionatorios de carácter disciplinario expedidos por universidades públicas en aplicación de regímenes disciplinarios propios. En sentencia del 09 de septiembre de 2004 con ponencia del Consejero Tarsicio Cáceres Toro, Radicación número: 25000-23-25-000-2000-01784-01(3893-02), la Subsección en comento refrendó la legalidad de una sanción disciplinaria de destitución emitida por la Universidad Nacional de Colombia en contra de un docente, en la cual daba aplicación al régimen disciplinario propio adoptado en una norma interna (Acuerdo Superior 45 de 1986). No obstante, realizó varios cuestionamientos en el cuerpo de la providencia, advirtiendo que las normas de la Ley 30 de 1992 que otorgaban la posibilidad para las Universidades de darse su propio régimen disciplinario (artículos 75 y 79), habían sido derogadas por la Ley 200 de 1995:

Es claro que cada UNIVERSIDAD OFICIAL puede expedir normas internas que tienen relevancia en MATERIA DISCIPLINARIA en los campos señalados (deberes de sus servidores públicos).

Así las cosas, para esta Corporación el REGIMEN [*sic*] LEGAL DISCIPLINARIO (código disciplinario único) se complementa e integra con NORMAS UNIVERSITARIAS en los campos compatibles ya analizados, sin que éstas puedan invadir el campo legislativo en los aspectos fundamentales de este régimen de responsabilidad de los servidores públicos; no es posible entender que en aras de la “autonomía universitaria” se confiera a estos centros oficiales una facultad legislativa en esta materia que choque con la expedida por el Legislador en ejercicio de sus atribuciones conferidas en la Constitución [...]

En relación con la **CLASIFICACION DE FALTAS DISCIPLINARIAS** (leves, graves y gravísimas) y la determinación de **CLASES DE SANCIONES DISCIPLINARIAS** (amonestación escrita, multa, suspensión, destitución, etc.), así como el **PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO**

(forma de hacer efectiva la responsabilidad). Se precisa que las faltas y sus sanciones por ser parte del régimen “sustantivo” pertinente y lo procedimental por así estar claramente señalado en el art. 124 de la C. P. es de competencia restrictiva del LEGISLADOR; además, se debe garantizar el principio de legalidad al tenor del art. 29 de la Carta.

No pueden, entonces, autoridades diferentes, invocando la autonomía que se les haya conferido en la Constitución y la ley, regular estos aspectos porque la Carta sin excepción alguna dejó al Legislador la facultad de reglar el REGIMEN [sic] DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS [sic] Y SU PROCEDIMIENTO; por lo tanto, si lo hacen, con su conducta se apartan de claros mandatos constitucionales en esa materia.

Del mandato del artículo 124 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 69 de la misma, relacionado con la autonomía universitaria, no resalta que en materia disciplinaria por faltas “leves” las Universidades Oficiales puedan tener competencia para regularlas, así como sus sanciones y procedimiento; tampoco que las sanciones que impongan por ellas, en ejercicio de sus facultades, no constituyan antecedentes disciplinarios frente al régimen disciplinario único, cuando, por el contrario, todas las Entidades Públicas deben remitir los actos sancionatorios ejecutoriados a la Procuraduría General de la Nación para conformar el registro disciplinario centralizado, que sirve luego para consultar a través de los “certificados de antecedentes disciplinarios” [...]

Ahora, no es posible aceptar que las UNIVERSIDADES OFICIALES, debido a que tienen autonomía universitaria, tengan capacidad para dictar el REGIMEN [sic] PROCESAL DISCIPLINARIO porque así no resalta [sic] del mandato del art. 124 ya mencionado, que no consagró excepciones. Sí así no fuera, se entronizaría el CAOS PROCEDIMENTAL DISCIPLINARIO, por cuanto cada Universidad oficial a su libre entendimiento y albedrío regularía esta materia y de esta manera, el esfuerzo para la unificación normativa y expedición del famoso CODIGO [sic] DISCIPLINARIO UNICO [sic] solo quedaría el recuerdo con la dispersión señalada, a la vez que TODAS LAS DEMAS [sic] ENTIDADES PUBLICAS [sic] CON AUTONOMIA [sic] –en ejercicio del principio de igualdad- también reclamarían el derecho de expedir su propio código disciplinario. Y una consecuencia nefasta sería el muy difícil ejercicio del CONTROL DE LEGALIDAD de los actos administrativos disciplinarios de los servidores públicos (de relación legal y reglamentaria) por la innumerable normatividad que se expidiera en esas condiciones y que tendría que ser confrontada para resolver los procesos pertinentes.

La unidad normativa legal disciplinaria en materia de faltas, clasificaciones, sanciones y procedimiento para todos los servidores públicos (código disciplinario único), salvo lo que la misma ley autorice conforme a la Constitución, permite un control constitucional fácil y expedito para garantizar los derechos fundamentales de los destinatarios y la sujeción a la Carta Fundamental; la proliferación de “regímenes disciplinarios universitarios” expedidos por cada universidad oficial, por personal no habituado a estos menesteres, podría llevar a que en ellos se consagraran normas no ajustadas al ordenamiento jurídico en materia de derechos fundamentales sustantivos y procedimentales, a la vez que generaría innumerables demandas en acción de nulidad “simple” para ejercer su control de legalidad y también, la proposición de “excepciones” para buscar la inaplicación de normas al resolver casos concretos en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Se recuerda que la Ley 30 /92 y el D. 1210 /93 autorizaron la **expedición de normas administrativas disciplinarias en las Universidades estatales y en la Sentencia C-829 /02 se declaró su exequibilidad** con las fundamentaciones ya transcritas.

No obstante lo anterior, después de las normas sobre universidades estatales se expidió la **Ley 200 /95** o Código Disciplinario Único [*sic*], el cual en su **art. 177** dispuso clara y expresamente que **dicho estatuto disciplinario se aplicará a todos los servidores públicos sin excepción alguna y deroga las disposiciones generales o “especiales” que regulen materias disciplinarias en los niveles nacional, departamental, distrital o municipal o las que le sean contrarias, salvo las especiales de la Fuerza Pública.** Y la Corte Constitucional en la Sentencia C-280 /96 declaró exequible el término “o especiales” contenido en precitado artículo del C.D.U.

Así, conforme a lo anterior y dada la derogatoria de normas “especiales” disciplinarias de cualquier nivel **resultan derogadas las disciplinarias “especiales” de los docentes universitarios estatales entre las cuales están las normas sobre procedimientos disciplinarios; ahora, conforme a la Sentencia C-829/02 las universidades estatales pueden determinar los “deberes” específicos de los docentes universitarios los cuales tienen relevancia en el campo disciplinario.**

Es extraño que después de la expedición de la Ley 200 /95 –Código único disciplinario- que es posterior a la Ley 30 /92 y el D. 1210 /93 (relacionados con universidades estatales), la Corte

Constitucional en su Sentencia C-829/02 –haya declarado exequible –en las condiciones señaladas- las normas sobre facultades disciplinarias a las Universidades estatales, si en la legislación del año 95 –posterior en el tiempo- fueron “derogadas” las normas generales o “especiales” disciplinarias, salvo las de la Fuerza Pública.

Lo que es comprensible, a primera vista, es que las Universidades Estatales **si tienen y conservan la facultad de determinar los “deberes específicos” de los cargos docentes universitarios**, los cuales tienen relevancia en el campo disciplinario por cuanto el “incumplimiento” de los deberes constituye falta disciplinaria; dicha facultad no riñe con las normas del Código Disciplinario Único [sic] por cuanto se considera que el Legislador –en este estatuto [sic]- cuando determina deberes o funciones, lo hace de manera “general” para los servidores públicos [...]

Ahora bien, la Corte Constitucional al decidir sobre la demanda de exequibilidad respecto de **normas disciplinarias universitarias** señaló que algunas expedidas por estas autoridades –en ejercicio de la autonomía universitaria- **continuarían vigentes y aplicables junto a las normas disciplinarias del C. D. U.**, aunque en el futuro se hayan hecho pronunciamientos más enfáticos sobre la competencia legal en la materia. Y, en cuanto a las normas administrativas disciplinarias se han hecho análisis sobre cuales [sic] de ellas podrían ser; se ha precisado que entre ellas se encuentran naturalmente las normas relacionadas con la fijación de **DEBERES O FUNCIONES** especiales o específicas de los servidores públicos de la Institución [...] Queda claro, eso sí, que algunos aspectos disciplinarios únicamente pueden ser regulados por el Legislador en desarrollo del mandato del art. 124 de la C. P.; la competencia reguladora del campo disciplinario no puede ser compartida en ciertos aspectos trascendentales.

Debido a la situación antes descrita, en el trámite de los procesos disciplinarios de los docentes y administrativos de las Universidades Estatales u Oficiales es posible que se invoquen normas legales y administrativas internas, lo cual puede conducir a la inseguridad de los administrados. Por eso es necesario tener especial cuidado en determinar en que [sic] aspectos es posible invocar normas administrativas internas, por cuanto en esencia lo aplicable es el régimen legal.

Pese a haber dilucidado un alcance restringido de la autonomía universitaria en materia disciplinaria, la Subsección terminó por validar la decisión adoptada por el ente autónomo universitario, y expresó:

La Sala observa que la Universidad aplicó lo establecido en el Estatuto de Personal Docente al sancionar con destitución al actor, teniendo en cuenta que la conducta endilgada de **usar bienes de la Universidad para fines comerciales, consagrada como causal de destitución en el lit c) art. 76 del Acuerdo 45 de 1986** del Consejo Superior Universitario. Nótese que en el citado estatuto disciplinario universitario y específicamente en la materia en discusión por un lado se **consagró una prohibición y**, respecto de ella, se **contempló su gravedad hasta el punto de tenerla como causal de destitución** para el ámbito universitario. Así, se está frente a una prohibición con sanción que de acuerdo con la interpretación hecha por la Corte Constitucional puede ser determinada en los estatutos y por ello la Universidad aplicó en ese aspecto el Acuerdo 45 de 1986.

Estos mismos argumentos o cuestionamientos respecto a la validez y vigencia de las normas legales que facultan a las Universidades para darse sus propios estatutos disciplinarios (artículos 75 y 79 de la Ley 30 de 1992) en alcance de la autonomía universitaria, fueron reiterados por la misma Subsección “B” en sentencia del 8 de noviembre de 2007 (C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez, Radicación número: 73001-23-31-000-2003-01810-01(5435-05)). En esta oportunidad, la corporación avaló una sanción disciplinaria de destitución adoptada por la Universidad del Tolima contra una docente, en la cual había dado plena aplicación a la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único), y no había aplicado su régimen disciplinario interno por tratarse de una infracción al régimen de inhabilidades e incompatibilidades:

se tiene entonces que el régimen disciplinario aplicable a la actora en su condición de servidora pública era el previsto en la Ley 734 de 2002, tanto en materia procedimental como sustancial, atendiendo de manera puntual que escapan al estatuto docente de la universidad y se rigen por la ley disciplinaria, aquellas faltas que impliquen la violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades de todos los servidores públicos, así como aquellas que por su extrema gravedad no puedan ser desconocidas por el régimen interno de las universidades sino regularse por las normas de carácter general disciplinario expedidas por el Estado.

Sin embargo, en este pronunciamiento (como en el anterior), la Subsección reconoció que puede haber disposiciones disciplinarias que pueden ser reguladas y establecidas internamente por las universidades, en sus respectivos estatutos.

En un fallo posterior del 07 de marzo de 2013 con ponencia también de la Consejera Bertha Lucía Ramírez de Páez, la Subsección “B” de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo (No interno 2223-2010), sostuvo *contrario sensu* que el alcance constitucional del principio de *autonomía universitaria* no cubre la posibilidad de crear y aplicar normas disciplinarias especiales. Adicionalmente, indicó que la Ley 200 de 1995, reiterada después por la Ley 734 de 2002, había sido clara en derogar *todos* los regímenes disciplinarios *especiales* existentes, entre los cuales “deben entenderse” los establecidos para las universidades públicas en desarrollo de los artículos 75 y 79 de la Ley 30 de 1992. Con fundamento en ello, dicha Subsección declaró la nulidad de los actos administrativos sancionatorios que habían dado lugar a la destitución de un docente de la Universidad de Antioquia, ordenando consecuentemente su reintegro. En el fallo se expuso:

Cabe señalar que si bien gozan de autonomía (las universidades) esta no es total de manera que sean una rueda suelta en el Estado, pues que el Constituyente señaló que pueden darse sus propios estatutos y reglamentos pero “*de acuerdo con la ley*” [...]

En atención a lo previamente señalado y en reconocimiento de la existencia de una autonomía limitada por la ley –*léase ordenamiento jurídico*–, la Sección Segunda de esta Corporación, de vieja data, ha sostenido la tesis, según la cual, el régimen sustantivo y procedimental en materia de responsabilidad, dentro del cual se halla el disciplinario es de competencia exclusiva del Legislativo [...]

En consecuencia, solo el legislador puede definir la responsabilidad disciplinaria de los servidores públicos, entre los que se cuentan los funcionarios de las Universidades Públicas, y la manera de hacerla efectiva [...]

En desarrollo de la autonomía de que gozan las Universidades Públicas, el legislador, mediante el artículo 75 de la Ley 30 de 1992, las autorizó para que expidieran su propio régimen disciplinario.

Sin embargo el legislador, con posterioridad, dictó la Ley 200 de 1995, Código Único Disciplinario, que tenía como ámbito de aplicación personal a todos los servidores públicos salvo, los miembros de la Fuerza Pública a quienes expresamente excluyó de la aplicación de la parte sustancial.

Este estatuto disciplinario único derogó todos los regímenes existentes hasta ese momento incluyendo los expedidos por la autorización conferida por el artículo 75 de la Ley 30 de 1992, es decir, el régimen disciplinario de las Universidades, porque aun estas Instituciones, como Entes Autónomos, están sometidas a la ley.

Lo anterior, al amparo del artículo 177 de la Ley 200 de 1995, norma posterior a la Ley 30 de 1992, que reguló íntegramente la materia, en cuyo texto se indicó que se aplicaría a todos los servidores públicos sin excepción alguna y derogaba las disposiciones generales o especiales que regularan materias disciplinarias a nivel Nacional, Departamental, Distrital o Municipal, o que le fueran contrarias, salvo los regímenes especiales de la Fuerza Pública [...]

Conforme a lo anterior, **la Autonomía Universitaria, que está sometida a lo dispuesto por la Constitución y la ley, a partir de la vigencia de la Ley 200 de 1995 no implica la posibilidad de darse su propio régimen disciplinario, pues, se insiste, todos los regímenes quedaron derogados por disposición expresa de la Ley 200 de 1995 en el mencionado artículo y ni la Carta Política ni norma legal posterior alguna le han otorgado expresamente a las Universidades tal potestad**, todo lo contrario, el Congreso sigue manteniendo la competencia para regular el Régimen Disciplinario de todos los servidores públicos.

El hecho de que las funciones, objetivos y fines de las Universidades sean distintos a los de las demás entidades del Estado, no les otorga competencia para establecer un régimen disciplinario propio, usurpando las facultades del Congreso de la República de señalar el régimen sancionatorio de todos los servidores del Estado [...]

La regulación de las materias relativas a su propia organización administrativa y académica no incluye el régimen disciplinario y tal hecho no comporta una indebida intervención en la vida

universitaria o una violación a la Autonomía Constitucional, por el contrario, la expedición de un Código Disciplinario Único por parte del Legislador, por ser una norma de carácter impersonal y abstracta, evita posibles desmanes en el ejercicio disciplinario por parte de las Universidades, que fijen regímenes demasiado estrictos frente a conductas disciplinarias leves o dejen impunes conductas disciplinariamente graves [...]

En conclusión con la expedición de la Ley 200 de 1995 se derogaron los regímenes especiales; por lo tanto, no pueden los Entes Universitarios aplicar su propio Estatuto Disciplinario [...]

De conformidad con lo anterior, no podía la Administración de la Universidad de Antioquia utilizar el Régimen Disciplinario por el cual se sancionó con destitución al profesor demandante, pues, como ya se señaló, a partir de la expedición de la Ley 200 de 1995, quedó prohibido aplicar regímenes disciplinarios propios ya que, se repite, esta facultad esta exclusivamente en cabeza del Congreso de la República, quien, a través del Código Disciplinario Único, fijó los parámetros que deben seguir todos los proceso disciplinarios seguidos contra los servidores del Estado, y el hecho de que las funciones de las Universidades Públicas sean distintas a las de las demás entidades del estado [*sic*], no le otorga competencia para establecer un régimen sancionatorio (Negrillas fuera de texto original).

Finalmente, se observa que en ningún acápite de la providencia, la Subsección en cuestión hizo referencia al fallo de constitucionalidad que había proferido la Corte Constitucional respecto de los artículos 75 y 79 de la Ley 30 de 1992 (C-829 de 2002), no obstante haber aludido al contenido de una de estas normas legales.

1.4.2.2.2 Tesis interpretativas que confirman la validez de los regímenes disciplinarios de las Universidades Públicas

En principio, resulta relevante indicar que la otra Subsección de la Sección Segunda del Consejo de Estado (Subsección “A”), ha referido una interpretación más acorde con los lineamientos de la Corte Constitucional, y ha entendido (incluso en fallos posteriores al previamente citado de la Subsección “B”), que la autonomía universitaria implica la posibilidad

para las Universidades, de darse sus propios regímenes disciplinarios aplicable a sus servidores docentes y administrativos.

En fallo de tutela del 5 de mayo de 2011 con ponencia del consejero Gustavo Eduardo Gómez Aranguren (Radicación número: 25000-23-15-000-2011-00301-01(AC), la Subsección “A” estableció:

Ahora, en relación con el principio de autonomía universitaria, se tiene que éste consiste en la capacidad que tienen los centros educativos de nivel superior, para autodeterminarse y para cumplir con la misión y objetivos que les son propios, y se fundamenta en la libertad que tienen las universidades para regular las relaciones que surgen en desarrollo de la actividad académica, pudiendo establecer un conjunto de disposiciones que regirán en su interior, en todos sus aspectos académicos, administrativos y financieros.

Con todo, este principio no puede constituirse en un derecho autónomo y absoluto. Es así, como encuentra sus límites en el orden público, el interés general y el bien común. Al respecto ha señalado la Corte Constitucional, que la autonomía universitaria ostenta límites claramente definidos por la propia Constitución, entre ellos, el respeto por los derechos fundamentales.

En desarrollo del mentado principio, las Instituciones de Educación Superior estipulan su propio régimen o reglamento interno, el cual será aplicable a las distintas situaciones que surjan con ocasión de su actividad, tanto en el campo administrativo como en el disciplinario [...] (Subrayas fuera de texto original)

Posteriormente, en sentencia del 12 de mayo de 2014, (C.P. Alfonso Vargas Rincón, Radicación número: 68001-23-31-000-2004-01106-01(1277-12), la Subsección en comento puntualizó:

La Corte Constitucional ha expresado que la autonomía se entiende como la capacidad de autodeterminación otorgada a las instituciones de educación superior para cumplir con la misión y objetivos que les son propios. En atención a la capacidad de autorregulación y autodeterminación, **las universidades cuentan con la facultad de expedir sus reglamentos, a través de los cuales se**

determinan las reglas de comportamiento, en especial derechos y deberes, que van a regir la relación de todos los miembros de la comunidad educativa, es decir, estudiantes, profesores, directivos y personal administrativo.

También **en desarrollo de esa competencia constitucional pueden adoptar un régimen disciplinario**, el cual pese al amplio margen de autonomía, debe respetar los principios, valores y derechos contenidos en la Constitución y en la Ley [...]

Así las cosas, aún cuando las universidades estatales por mandato constitucional y legal puedan expedir su propio estatuto disciplinario, el cual regirá las relaciones con los docentes y el personal administrativo, ello no implica que se desconozca el Código Único Disciplinario, por el contrario, el contenido de los estatutos debe ser armonizado con dicha normativa y con las garantías mínimas previstas por la Constitución Política y la Ley (negrillas fuera de texto original).

Recientemente, mediante Sentencia del 20 de octubre de 2014 con ponencia del consejero Alfonso Vargas Rincón (Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00227-00(0881-12), la Subsección “A” denegó las pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho invocadas por un empleado administrativo de la Universidad Nacional respecto de los actos administrativos sancionatorios que le impusieron una suspensión en el ejercicio de su cargo por el término de 5 días, con fundamento en que:

Esta Corporación ha precisado que es válido jurídicamente que las autoridades ejerzan la potestad disciplinaria en contra de funcionarios públicos amparados por la garantía del fuero sindical, y que adopten las decisiones de fondo a las que hubiere lugar, pues a pesar de encontrarse en una situación administrativa especial (permiso sindical) conservan la condición de empleados públicos, lo que implica que efectivamente y de manera actual desempeñan un empleo o cargo en esa Institución.

Esta circunstancia implica que aún bajo las situaciones administrativas descritas retengan su condición de garantes de las condiciones necesarias para el goce efectivo de los derechos y las libertades ciudadanas, y para el aseguramiento de una convivencia pacífica, considerando que no resulta desproporcionado, en determinadas circunstancias, consagrar como falta disciplinaria conductas ajenas al servicio, en cuanto involucran una ruptura del orden jurídico y un menoscabo o perturbación de la función pública.

Basándose en los lineamientos dados por la Corte Constitucional en la sentencia varias veces referida C-829 de 2002, convino:

Se colige que si bien las Universidades Públicas pueden establecer normas sustantivas y procedimentales de naturaleza disciplinaria en ejercicio de la autonomía universitaria, ellas no pueden desconocer las garantías constitucionales ni el principio de legalidad tanto de la falta como de la pena, de modo que antes de la iniciación de la investigación el procesado pueda conocer la descripción típica de las conductas que constituyen faltas y las sanciones previstas para cada una de ellas. Así mismo el derecho a que se establezcan penas razonables y proporcionadas y, en todo caso, no mayores que las señaladas por la ley.

En el presente asunto, obsérvese de que a pesar que el procedimiento aplicado fue el previsto en el artículo 98 del Acuerdo 018 de 1998 expedido por el Consejo Superior Universitario de la Universidad Nacional de Colombia “denominado proceso abreviado”, se realizó en concordancia con el proceso verbal establecido en el artículo 175 de la Ley 734 de 2002. En ese sentido se respetó el debido proceso, el derecho de defensa y contradicción, se cumplieron las etapas del proceso, el actor tuvo la oportunidad de aportar pruebas, se resolvieron los recursos e incidentes propuestos dentro de la actuación (Subrayas fuera de texto original).

Pero no solo la Subsección “A” ha coincidido con los parámetros de validación de las facultades disciplinarias de los entes universitarios autónomos reconocidas por la Corte Constitucional en la sentencia C-829 de 2002. La misma Subsección “B” integrada también por la consejera Bertha Lucía Ramírez de Páez, meses antes de proferir el fallo al que se aludió en un principio donde desconocía dichas facultades legales, emitió una sentencia fechada el 27 de julio de 2011 cuya ponencia estuvo a cargo del consejero Gerardo Arenas Monsalve (Radicación número: 68001-23-31-000-1999-01308-01(0216-10), en la que, haciendo alusión a las facultades previstas en los artículos 75 y 79 de la Ley 30 de 1992, indicó:

Bajo estos supuestos, estima la Sala que **la expresión más clara del ejercicio de la autonomía con que el Constituyente de 1991 y el legislador dotó a los centros universitarios de carácter oficial,**

la constituye la posibilidad de darse sus propios estatutos, *general y del profesor*, bajo el entendido de regular asuntos tan diversos como el régimen de sus obligaciones, inhabilidades e incompatibilidades, el régimen de vinculación, promisión y retiro e incluso el de carácter disciplinario.

En punto de la posibilidad con que cuentan los entes universitarios para darse su propio régimen disciplinario, considera la Sala pertinente precisar que, tal atribución no puede concretarse por fuera de los límites establecidos por el mismo constituyente y legislador, esto es, el régimen disciplinario de las universidades no puede desatender el régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto para la totalidad de los servidores públicos, así como tampoco los principios y derechos constitucionales como el de legalidad, defensa, al debido proceso, favorabilidad y a la doble instancia, entre otros, sin perjuicio de las especificidades propias que envuelve la actividad académica.

En efecto, debe decirse que los elementos estructurales del régimen disciplinario de las Universidades Estatales deben atender, de manera especial, los deberes y obligaciones derivadas de la actividad docente, con el fin de que la libertad de cátedra e investigación no se vea menoscabada por la imposición de normas sancionatorias que desconozcan la realidad y particularidad de dicha actividad (Negrillas fuera de texto original).

Refiriéndose expresamente a los fundamentos que expuso la Corte Constitucional para declarar la exequibilidad de los artículos arriba mencionados de la Ley 30, *ejusdem*, aseveró:

De acuerdo con las consideraciones que anteceden estima la Sala que, **resulta válido, de acuerdo con el concepto de autonomía universitaria previsto por el Constituyente en el artículo 69 de la Constitución Política, y desarrollado por el Legislador en la Ley 30 de 1992, que las universidades públicas puedan darse sus respectivos estatuto general y del profesor, dentro de los cuales se desarrollen aspectos tales como un régimen disciplinario de carácter especial, aplicable a los empleados administrativos y el cuerpo docente.**

Así las cosas, debe concluirse que la Universidad Industrial de Santander, UIS, de acuerdo con los artículos 69 de la Constitución Política y 75 de la Ley 30 de 1992 no sólo contaba con la posibilidad

de darse su propio estatuto docente sino también, de establecer su propio régimen disciplinario de carácter especial aplicable al cuerpo docente, sin perder de vista, los principios rectores y garantías constitucionales que rigen el régimen disciplinario único (negritas y subrayas fuera de texto original).

En fallos recientes, la misma Subsección “B” ha establecido, específicamente en un fallo de tutela en segunda instancia del 28 de octubre de 2014 (C.P. Gerardo Arenas Monsalve, Radicación número: 25000-23-37-000-2014-00944-01(AC), que:

El artículo 69 de la Carta Política señala que “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.” En desarrollo de esta disposición la Ley 30 de 1992 “por la cual se organiza el servicio público de la educación superior”, en su artículo 57 establece que “Las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional”.

En virtud de dicho artículo y de conformidad con la jurisprudencia proferida por la Corte Constitucional, esta garantía pretende evitar la interferencia del poder público en la labor que tienen las universidades como entes generadores de conocimiento. Las manifestaciones principales de la autonomía son la “*capacidad de autorregulación filosófica, lo que implica la dirección ideológica del centro educativo, su particularidad y su especial consideración de la sociedad pluralista y participativa, y de autodeterminación administrativa, lo que lleva consigo la capacidad de disponer de las normas de funcionamiento y de gestión administrativa, la administración de sus bienes, la selección y formación de sus docentes.*”.

En atención a la capacidad de autorregulación y autodeterminación, las universidades cuentan con la facultad de expedir sus reglamentos, a través de los cuales se determinan las reglas de comportamiento, en especial derechos y deberes, que van a regir la relación de todos los miembros de la comunidad educativa. (Negritas fuera de texto original).

En síntesis, se pudo evidenciar que la interpretación jurisprudencial adoptada por la Subsección “B” de la Sección Segunda del Consejo de Estado, según la cual las facultades de las universidades públicas para adoptar y aplicar sus propios regímenes disciplinarios, contenidas en los artículos 75 y 79 de la Ley 30 de 1992, se entienden derogadas por los códigos disciplinarios únicos expedidos con posterioridad (artículos 177 de la Ley 200 de 1995 y 277 del actual CDU Ley 734 de 2002); no constituye una línea jurisprudencial ni mucho menos un precedente judicial en tanto dicha tesis sólo fue adoptada y aplicada en (1) un fallo de la corporación (marzo de 2013), y no ha sido abordada en sentencias de unificación. Por lo tanto, no se podría derivar de dicha decisión un deber de aplicación uniforme de la jurisprudencia contenido en el Artículo 10 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), como tampoco se podría derivar una *extensión* de la jurisprudencia en los términos establecidos en el artículo 102 ejusdem, en tanto no fue una decisión adoptada en sentencia de unificación.

Al respecto, cabe recordar que el concepto de *línea jurisprudencial* hace alusión a un número *plural* de sentencias –que no es el caso- que abordan un mismo tema y afirman un sistema libre no vinculante (López Medina, 2006, p. 115). Por su parte, como *precedente judicial* se entiende aquella sentencia o conjunto de sentencias que presentan similitudes con un caso nuevo objeto de escrutinio, en lo relacionado con patrones fácticos y problemas jurídicos, y en las que en su *ratio decidendi* se ha fijado una regla para resolver la controversia, que sirve también para solucionar el nuevo caso (Corte Constitucional, Sentencia T-360 de 2014, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). Sobre esto último, cabe aclarar que no se encuentra ninguna regla fijada por la referida Subsección en la decisión comentada, ya que esta se basa en la simple interpretación sobre el alcance de la derogatoria de las normas legales ya indicadas.

Finalmente, y comoquiera que el sustento jurídico utilizado por la mencionada subsección del Consejo de Estado hace referencia al sistema de jerarquía normativa y la derogatoria de las mismas, este trabajo abordará a continuación un estudio general sobre el sistema de fuentes en el derecho, a fin de determinar la pertenencia y fundamentación teórica de la conclusión a la que llegó en dicha oportunidad.

Capítulo II

SISTEMA DE FUENTES DEL DERECHO

2.1 El principio de jerarquía normativa en Kelsen y Bobbio

De acuerdo con los rangos y categorías normativas respecto de las disposiciones de avalan la posibilidad para las Universidades de darse su propio régimen disciplinario (Constitucional y legal) y aquellas que, a criterio de la Subsección “B” de la Sección Segunda del Consejo de Estado, derogaron dichas disposiciones y por tanto, dicha posibilidad (Leyes 200 de 1995 y 734 de 2002); se hace necesario revisar el *sistema de fuentes del derecho* expuesto en las teorías de Hans Kelsen y Norberto Bobbio, a fin de indagar sobre sus alcances y criterios de solución de conflictos normativos.

Como *fuentes del derecho*, Kelsen (2009) alude a aquellos métodos de producción del derecho y al relacionamiento entre una norma superior y una norma inferior cuya producción es regulada por aquella. Así, las fuentes del derecho hacen alusión al fundamento de validez de una norma jurídica. Conforme con ello, la norma fundante básica es la fuente de la Constitución, quien a su vez es la fuente, a través de la legislación y la costumbre, de las normas jurídicas generales, y estas a su vez son la fuente de las resoluciones administrativas y de la sentencias judiciales que las aplican representada por una norma individual. Finalmente, las sentencias judiciales, se consideran fuente de las obligaciones y derechos de las partes litigantes. En síntesis, aplicación de derecho es, en últimas, producción de derecho (p. 243-244).

Por su parte, Bobbio (2012) concibe las *fuentes de derecho* como aquellos hechos o actos de los cuales el ordenamiento jurídico hace depender la producción de normas jurídicas, razón por la cual el derecho no es regulatorio del comportamiento de las personas sino también del modo en que se deben producir las normas. Esas normas para la producción de otras normas no solo se encuentran en la Constitución (donde se fijan los parámetros y competencias del Congreso para la

producción de leyes), sino también en las leyes ordinarias donde se fijan por ejemplo normas procedimentales o de instrucción a los jueces para la promulgación de sentencias de alcance particular (p.p. 16-161).

2.2 Criterios de solución de conflictos normativos (antinomias)

Pueden presentarse en el ordenamiento jurídico normas de igual o diferente jerarquía que contemplan situaciones contradictorias entre sí. A este tipo de situaciones se les ha dado en llamar *antinomias*. Uno de los principios que Kelsen (2009) invoca en lo que alude como la *unidad lógica del orden jurídico*, es el de *lex posterior derogat priori* (Ley posterior deroga ley anterior), que parte de un conflicto entre normas de un mismo nivel, y según el cual la norma promulgada con posterioridad, suprime la validez de la norma promulgada con anterioridad que la contradice (et al, p. 215).

Siguiendo a Bobbio (2012), existen tres criterios para solucionar las antinomias y propender por la unidad del ordenamiento jurídico. El primero es el criterio *cronológico* según el cual una norma posterior prevalece sobre la norma anterior *lex posterior derogat priori* (coincidente con el criterio esbozado por Kelsen). El segundo criterio es el *jerárquico* (*lex superior derogat inferiori*) conforme al cual una ley superior deroga una ley inferior (en el caso del ordenamiento jurídico colombiano, una ley orgánica o estatutaria deroga una ordinaria). Y el tercero y último criterio es el de la *especialidad* (*lex specialis derogat generali*), según el cual una ley especial o que trate un tema específico, deroga una ley que trate un tema general (et al, pp. 187-199).

Según estos criterios, específicamente el cronológico, las potestades que tienen las universidades para autorregularse en materia disciplinaria respecto de sus servidores públicos, contempladas en los artículos 75 y 79 de la Ley 30 de 1992, se encontrarían efectivamente derogadas; pues existe una norma posterior (Ley 200 de 1995 y también la Ley 734 de 2002) que dispuso que no existirían regímenes disciplinarios especiales, a excepción de los de la fuerza pública.

Sin embargo, conforme a la solución propuesta por Bobbio (2012, et al, p. 208), para resolver los conflictos que se presentan entre los criterios de especialidad con el criterio cronológico (ley general posterior no elimina la ley especial anterior), puede decirse que las potestades de autorregulación disciplinaria de las universidades, se encuentran plenamente vigentes, toda vez que la Ley 30 de 1992 regula una tema *especial* como lo es la educación superior, y las leyes 200 de 1995 y 734 de 2002 (aunque posteriores) establecen normas específicas sobre responsabilidad disciplinaria que resultan ser en últimas criterios de carácter *general* en cuanto consagran un régimen único para *todos* los servidores públicos y disponen el procedimiento para su aplicación. Bajo dicho criterio entonces, se reitera, se podría fundamentar la existencia y validez de los regímenes disciplinarios especiales de las Universidades.

Por otra parte, si bien es cierto que la Ley 30 de 1992 es *formalmente* una ley de carácter ordinario y que por ende, las leyes de este mismo nivel posteriores pueden afectar su vigencia y aplicabilidad (derogarla); también lo es que la posibilidad que contempla aquella de que las universidades adopten y apliquen sus propias normas disciplinarias para sus servidores públicos, nace o se deriva de una garantía de carácter constitucional como lo es la autonomía universitaria.

Así las cosas, la problemática que se enfrenta aquí no es otra que entender una disposición legal como derogada por otra de igual rango, cuando la primera es un desarrollo o una extensión de una garantía institucional de rango superior (constitucional). Lo que termina ocurriendo en este caso es que una ley (Leyes 200 y 734) derogaría e invalidarían materialmente una posibilidad para las universidades, consagrada en la Constitución. Como si por ejemplo un decreto reglamentario pudiera decidir la suerte y aplicabilidad de una norma de carácter legal debidamente expedida que, se supone, es de mayor rango que aquel en la escala de normas.

2.3 Vigencia y derogatoria de las normas

Como se pudo observar en la parte introductoria de este trabajo, el problema que aborda la presente investigación gira en torno al riesgo de declaratoria de ilegalidad de fallos disciplinarios sancionatorios derivados de la aplicación de regímenes internos de las Universidades, y al *alcance*

de la derogatoria tácita que hacen los Códigos Disciplinarios Únicos (Ley 200 de 1995 y, posteriormente, Ley 734 de 2002) de los regímenes disciplinarios especiales. Al respecto, resulta procedente referenciar los artículos que disponen dichas derogatorias:

Ley 200 de 1995.

Artículo 177°.- *Vigencia.* Esta Ley regirá cuarenta y cinco (45) días después de su sanción, será aplicada por la Procuraduría General de la Nación, por los Personeros, por las Administraciones Central y Descentralizada territorialmente y por servicios y por todos los servidores públicos que tengan competencia disciplinaria se aplicará a todos los servidores públicos "sin excepción alguna" y deroga las disposiciones generales "o especiales" que regulen materias disciplinarias a nivel Nacional, Departamental, Distrital o Municipal, o que le sean contrarias, salvo los regímenes especiales de la fuerza pública, de acuerdo con lo establecido en el artículo 175 de este Código... (Aparte subrayados declarados exequibles mediante Sentencia C-280 de 1996. M. P. Alejandro Martínez Caballero).

Ley 734 de 2002

Artículo 224. *Vigencia.* La presente ley regirá tres meses después de su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias, salvo las normas referidas a los aspectos disciplinarios previstos en la Ley 190 de 1995 y el régimen especial disciplinario establecido para los miembros de la fuerza pública.

Resulta relevante para el presente estudio lo mencionado por la Corte Constitucional en la sentencia C-280 de 1996, respecto a la derogatoria de las disposiciones disciplinarias especiales vigentes hasta el momento de promulgación de la Ley 200 *ejusdem*:

En efecto, antes de la expedición de tal estatuto, existía una multiplicidad de regímenes disciplinarios, que dificultaban la aplicación del derecho disciplinario y podían vulnerar el principio de igualdad. Así, en la exposición de motivos del respectivo proyecto de Ley, el Procurador General

de la Nación señaló la trascendencia de la unificación del régimen disciplinario, en los siguientes términos:

"Además, la proliferación y variado conjunto de normas que regulan la conducta de los servidores públicos y los procedimientos respectivos, permiten afirmar, sin temor a equivocaciones que existe un procedimiento general y numerosos especiales para distintos sectores de la administración como, entre otros muchos para los miembros de la Fuerzas Militares, la Policía Nacional, los Maestros, los Notarios, el personal de custodia y vigilancia de las cárceles, los servidores públicos del Ministerio de Relaciones Exteriores, los servidores de Santafé de Bogotá , D.C., los trabajadores de la Seguridad Social, los empleados del Ministerio de hacienda, la Rama Judicial, los empleados administrativos del Congreso, etc.

Esta multiplicidad de regímenes disciplinarios conduce al ejercicio ineficiente e inequitativo del juzgamiento de la conducta de los servidores públicos, anarquiza la función del mandato constitucional a cargo de todas las entidades oficiales, por todas estas razones, es incuestionable que el Estado Colombiano debe tener un Código o Estatuto Unificado para la realización del control disciplinario tanto interno como externo a fin de que la función constitucional se cumpla de manera eficaz y como además, se convierta en herramienta eficiente en la lucha contra la corrupción administrativa".

Esta finalidad unificadora del CDU explica que el artículo 177 del mismo establezca que sus normas se aplican a "todos los servidores públicos sin excepción alguna y derogan las disposiciones generales o especiales que regulen materias disciplinarias a nivel nacional, Departamental, Distrital, Municipales, o que le sean contrarias, salvo los regímenes especiales de la fuerza pública, de acuerdo con lo establecido en el artículo 175 de este código." En efecto, si el Legislador pretendía por medio del CDU unificar el derecho disciplinario, es perfectamente razonable que sus artículos se apliquen a todos los servidores públicos y deroguen los regímenes especiales, como es obvio, con las excepciones establecidas por la propia Constitución. Tal es el caso de aquellos altos dignatarios que tienen fuero disciplinario autónomo, pues sólo pueden ser investigados por la Cámara de Representantes (CP art. 178) o de los miembros de la Fuerza Pública, pues en este caso la propia Carta establece que ellos están sujetos a un régimen disciplinario especial (CP arts 217 y 218), debido a las particularidades de la función que ejercen.

La vigencia es una institución jurídica perteneciente a la teoría de las normas que responde a la aplicabilidad y observancia (coercitividad) de una disposición normativa, luego de cumplir los diferentes pasos previstos para su creación. En el caso de las leyes, la Constitución colombiana (Artículos 154 y siguientes) contempla ciertos actos de formación que conducen finalmente a que estas sean vigentes y por ende aplicables (discusión, aprobación, sanción y promulgación o publicación). Una vez una ley surte todos estos pasos y es publicada en el Diario Oficial, comienza su vigencia. En palabras de Martínez, la vigencia es *la posibilidad que tiene una norma formalmente válida de ser exigida y, por ende, aplicada. En una palabra, la propiedad de ser obligatoria... Es la condición formal de la exigibilidad, condición que a su vez determina la aplicabilidad* (2000, p. 166).

La vigencia u observancia de una ley puede ser afectada por varios acontecimientos o hechos jurídicos, entre ellos la *derogación* tácita o expresa por parte de una ley posterior o la declaratoria de *inexequibilidad* (como resultado de una acción de inconstitucionalidad). La primera sucede cuando una ley posterior dispone expresamente que la norma perderá su obligatoriedad y no será aplicable en lo sucesivo, cuando introduce por ejemplo un cambio normativo en la situación jurídica que regula, o cuando establece una consecuencia diferente a la que contemplaba la norma derogada. De forma tácita, cuando una ley posterior contempla una regulación incompatible con la ley anterior, razón por la cual esta se entiende derogada (artículos 71 y 72 del Código Civil).

Respecto del análisis que ocupa esta investigación, podría decirse que las leyes 200 de 1995 y 734 de 2002 hacen una derogación tácita de los regímenes disciplinarios especiales para las universidades, establecidos en los artículos 75 y 79 de la Ley 30 de 1992, pues aunque no hacen alusión directamente a estas normas, sí que contemplan una derogatoria general de *todos* los regímenes disciplinarios especiales, dentro de los cuales puede y debe entenderse, los de las universidades. Sin embargo, como se observó en punto anterior, paradójicamente la disposición normativa que establece la posibilidad para las universidades de crear y aplicar un régimen disciplinario propio para sus servidores (literal d del artículo 75 de la Ley 30 *ejusdem*) fueron declaradas exequibles y por tanto plenamente vigente y válida.

En este sentido, se advierte un conflicto de validez respecto de los regímenes disciplinarios especiales de la universidades, pues aunque pueden entenderse derogados por una ley posterior (leyes 200 de 1995 y 734 de 2002), su fundamento legal (artículos 75 y 79 de la Ley 30 de 1992) se encuentra plenamente vigente y resulta acorde con una norma superior (constitución). Es decir, si bien es cierto que los regímenes disciplinarios especiales de las universidades fueron derogados tácitamente por disposiciones de carácter legal, también lo es que la norma que fundamenta su existencia fue declarada constitucional (vigente y aplicable), razón por la cual se asiste un conflicto normativo –o de validez- que podría resolverse de acuerdo con las reglas de solución abordadas en el punto 2.2 de este trabajo, si se diera al pronunciamiento constitucional un carácter vinculante similar al de la ley.

Para lo anterior, es necesario abordar el fenómeno de la cosa juzgada constitucional y determinar la fuerza vinculante y efectos jurídicos-normativos de los pronunciamiento de constitucionalidad que realiza la Corte Constitucional, a fin de establecer si la declaratoria de exequibilidad de los artículos 75 y 79 de la Ley 30 de 1992 realizado en la Sentencia C-829 de 2002, tiene efectos normativos vinculantes similares al de una ley, y por tanto puede darse aplicación a los criterios de solución de conflictos antes referido, o llegarse a una solución diferente que diluya la problemática planteada.

2.4 Cosa juzgada constitucional y fuerza vinculante de las sentencias de la Corte Constitucional

A fin de dilucidar una solución a la problemática precitada, resulta imperioso reseñar los alcances y valor jurídicos de las sentencias de constitucionalidad proferidas por la Corte Constitucional, pues de esto se desprende el optar por una solución sistemática y jurídica que proporcione luces sobre la validez y aplicabilidad actual de los regímenes disciplinarios especiales de las Universidades.

La *res iudicata* o cosa juzgada, que confiere a las providencias la fuerza de verdad legal dentro del ámbito individualizado del asunto litigioso resuelto, se funda en el principio de la

seguridad jurídica, el cual exige que el respectivo sistema de derecho determine un momento en el que sea imposible cualquier discusión acerca del pronunciamiento obtenido. En palabras de Quintero, es “un momento en el que se cierra toda posibilidad de que se emita por la vía de la apertura de un nuevo proceso, otra decisión que se oponga o contradiga a la que goza de tal autoridad” (2000, p 83-98).

El principio de la cosa juzgada se traduce en el carácter inmutable, intangible, definitivo, indiscutible y obligatorio de los fallos cuando se han dado los trámites y se han cumplido las condiciones y requisitos previstos por la ley. De igual forma, hace parte indiscutible de las reglas del debido proceso, aunque no se encuentre mencionado de manera expresa en el artículo 29 de la Constitución. Todo juicio, desde su comienzo, está llamado a culminar, ya que sobre las partes no puede cernirse indefinidamente la expectativa en torno al sentido de la solución judicial a su conflicto. En consecuencia, “hay un verdadero derecho constitucional fundamental a la sentencia firme y, por tanto, a la autoridad de la cosa juzgada” (Sentencia C-543 de 1992, M. P. José Gregorio Hernández Galindo).

La presencia de elementos que desconozcan este postulado y que, por lo tanto, lesionen el valor de la seguridad jurídica, impide la vigencia del orden justo al que aspira la Constitución tanto en el Preámbulo como en el artículo 2º, pues “el logro de aquel exige momentos de definición judicial que otorguen al conglomerado la confianza en lo resuelto, sin el riesgo de nuevas, y siempre posibles, acciones que provoquen la indefinida reanudación de procesos nunca culminados” (C-543 de 1992)

El inciso primero del artículo 243 de la Constitución Política establece sobre los efectos de las sentencias de la Corte Constitucional:

Artículo 243. Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional [...]

En el mismo sentido, el artículo 21 del Decreto 2067 de 1991 (Régimen procedimental de los juicios y actuaciones de la Corte Constitucional), dispone:

Artículo 21. Las sentencias que profiera la Corte Constitucional tendrán el valor de cosa juzgada constitucional y son de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades y los particulares [...]

La cosa juzgada constitucional es una institución jurídico-procesal que le otorga a las decisiones tomadas en las sentencias de constitucionalidad el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas, evitando que se reabran juicios de constitucionalidad sobre disposiciones y cargos previamente examinados por el Tribunal Constitucional. Para Bernal Pulido (2007, p. 337-338), la *cosa juzgada constitucional* hace referencia a la incompetencia de la Corte Constitucional para conocer o pronunciarse nuevamente sobre un cargo de inconstitucionalidad formulado contra una ley, cuando ya ha sido decidido favorable o desfavorablemente con anterioridad. Es decir, la imposibilidad de debatir nuevamente por el mismo cargo, la constitucionalidad de una norma que ya ha sido objeto de pronunciamiento. Junto con el *efecto de las sentencias* que hace alusión a la modificación del mundo jurídico y de las situaciones de los destinatarios de la parte resolutive de los fallos de constitucionalidad; la cosa juzgada constitucional constituye la *fuerza vinculante* de la jurisprudencia y de los pronunciamientos de la Corte Constitucional, que no es otro que la obligatoriedad vertical (jueces) y horizontal (autoridades y particulares) de la parte motiva o *ratio decidendi* de sus fallos.

De esta forma, la cosa juzgada constitucional tiene dos efectos importantes: En primer lugar, “impide que los falladores se pronuncien nuevamente sobre lo ya decidido o resuelto en providencias constitucionales anteriores, o que se inicie un nuevo debate constitucional respecto de normas que ya han sido sometidas a decisiones constitucionales definitivas, con el objeto de promover la estabilidad de las sentencias judiciales y la seguridad jurídica” (C-337 de 2007, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa). En segundo lugar, tiene un efecto dirigido también a las demás autoridades, pues se les prohíbe la reproducción o aplicación del contenido material de las disposiciones declaradas inexecutable, por razones de fondo, como expresamente lo dispone el

inciso 2° del artículo 243 constitucional. Lo anterior, con el fin de dotar de estabilidad las decisiones constitucionales y de asegurar la prevalencia de la Carta Política (artículo 4°).

Ahora bien, como la Corte Constitucional puede fijar los efectos de sus propios fallos, cuenta con la atribución de delimitar el alcance de la cosa juzgada constitucional en sus providencias, con el propósito de promover no sólo el acceso efectivo de los ciudadanos a la administración de justicia (Art. 229 de la Constitución) y la interposición de las acciones públicas en defensa de la Constitución (Art. 40-6 de la Constitución), sino también de asegurar la *certeza jurídica* y lograr decisiones concretas y definitivas sobre aspectos que ofrecen dudas en materia constitucional.

Cuando se trata de normas que fueron declaradas exequibles o que fueron declaradas exequibles de manera condicionada con anterioridad, la verificación de la cosa juzgada constitucional se torna compleja. En el segundo supuesto, la Corte Constitucional, en aras de proteger la labor legislativa y el principio democrático a través de decisiones constitucionales interpretativas, intenta asegurar al máximo la vigencia de leyes y disposiciones con fuerza material de ley dentro del ordenamiento jurídico, profiriendo decisiones condicionadas, que permiten armonizar normas eventualmente contrarias a la Carta, con la Constitución. En efecto, con las sentencias de constitucionalidad condicionada, si una disposición legal admite varias interpretaciones de las cuales algunas violan la Carta pero otras se adecuan a ella, entonces corresponde a la Corte “proferir una constitucionalidad condicionada o sentencia interpretativa que establezca cuáles sentidos de la disposición acusada se mantienen dentro del ordenamiento jurídico y cuáles no son legítimos constitucionalmente” (C-496 de 1994. M. P. Alejandro Martínez Caballero).

Ahora bien, el efecto inmediato de las sentencias de constitucionalidad condicionada es la intervención por parte del juez constitucional en el contenido normativo de la disposición estudiada, con el propósito de señalar cuál es el sentido (único) en el que esa norma resulta ajustada a la Constitución. Cuando ello ocurre, la Corte puede expulsar una proposición jurídica particular del ordenamiento que entiende como ajena a la Carta, para conservar, en un lugar, una determinada

regla de derecho, que resulte acorde con los mandatos previstos en el Texto Superior. La norma jurídica así consolidada puede ser objeto de nuevos pronunciamientos respecto de cargos de inconstitucionalidad que no fueron examinados en la decisión precedente. Sin embargo, “el examen de constitucionalidad posterior que se haga de la norma sujeta a condición, por motivos evidentes, no recaerá solamente sobre el texto original de la ley, sino sobre la norma jurídica que surge, a partir del fallo condicionado” (C-449 de 2009, M. P. Humberto Sierra Porto).

Lo anterior evidencia que la cosa juzgada constitucional se predica tanto de los fallos de inexecutable como de los de executable simple y condicionada, pues "vincula a todas las autoridades -incluida la misma Corte Constitucional- y se extiende, por igual, al continente de la norma como a su contenido material - precepto o proposición jurídica en sí misma considerada” (C-301 de 1993, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Por otra parte, debe recordarse que existen varias modalidades de cosa juzgada de acuerdo con la especificidad del control constitucional que adelanta la Corte. Según la consolidada jurisprudencia constitucional, puede hablarse de las siguientes categorías conceptuales: cosa juzgada *absoluta*, *relativa*, *formal*, *material* y *aparente*.

La jurisprudencia ha explicado que puede existir cosa *juzgada absoluta*, “cuando el pronunciamiento de constitucionalidad de una disposición, a través del control abstracto, no se encuentra limitado por la propia sentencia, es decir, se entiende que la norma es executable o inexecutable en su totalidad y frente a todo el texto Constitucional” (Sentencia C-774 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil). Respecto de la cosa *juzgada relativa*, la Alta Corporación ha dicho que se configura cuando “el juez constitucional limita en forma expresa los efectos de la decisión, dejando abierta la posibilidad para que en un futuro se formulen nuevos cargos de inconstitucionalidad contra la norma que ha sido objeto de examen, distintos a los que la Corte ya ha analizado” (C-310 de 2002, M. P. Rodrigo Escobar Gil).

La Corte también ha distinguido entre: 1) *cosa juzgada relativa explícita* y 2) *cosa juzgada relativa implícita*: “explícita, en aquellos eventos en los cuales los efectos de la decisión se limitan

directamente en la parte resolutive, e implícita cuando tal hecho tiene ocurrencia en forma clara e inequívoca en la parte motiva o considerativa de la providencia, sin que se exprese en el resuelve” (C-310 de 2002, M. P. Rodrigo Escobar Gil).

Por último, la jurisprudencia ha diferenciado la cosa *juzgada formal* y la *cosa juzgada material*. La primera se presenta “cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma norma que es llevada posteriormente a su estudio” (C-489 de 2000, M. P. Carlos Gaviria Díaz). En estos casos se impide volver a revisar la decisión adoptada. Por su parte, la cosa juzgada material se presenta “cuando no se trata de una norma con texto normativo exactamente igual, es decir, formalmente igual, sino de una disposición cuyos contenidos normativos son idéntico. El fenómeno de la cosa juzgada opera así respecto de los contenidos de una norma jurídica” (C-427 de 1996, M. P. Alejandro Martínez Caballero).

En lo que respecta al tipo de cosa juzgada constitucional que puede predicarse se la Sentencia C-829 de 2002, en la parte resolutive del fallo se declara de exequibilidad de las normas analizadas, haciendo expresa referencia a que ello se hace “en los términos expuestos en esta sentencia”. Tal acepción da lugar a establecer que no se trató de una exequibilidad pura y simple (cosa juzgada absoluta), sino de una cosa juzgada relativa (más no condicionada), pues se remitió a los considerandos o *ratio decidendi* de la providencia. Así las cosas, puede decirse que las normas acusadas en aquella ocasión (artículo 75 y 79 de la Ley 30 de 1992) se entienden exequibles, en el sentido de que los regímenes disciplinarios que las Universidades expidan para sus servidores públicos en aplicación de su autonomía universitaria, deben observar las garantías constitucionales como el debido proceso, derecho de defensa, autonomía personal, sanción proporcional, entre otras; y armonizarse con la Ley 734 de 2002.

Pero, ¿si los artículos 75 y 79 de la Ley 30 de 1992 han sido declarados exequibles y por tanto la posibilidad de que las Universidades puedan darse y aplicar sus propios regímenes disciplinarios para sus servidores públicos está jurídicamente avalada, y dicha decisión tiene efectos jurídicos vinculantes (cosa juzgada constitucional) para todas las autoridades (incluidas las judiciales y demás tribunales); por qué razones el Consejo de Estado desconoce dicha posibilidad

y ha llegado (aunque no en muchas ocasiones) a declarar nulas sanciones disciplinarias impuestas con base en dichos regímenes especiales?. No puede darse respuesta a esta pregunta sin antes abordar lo que se ha dado en llamar el “choque de trenes”.

2.5 Observancia del poder judicial de las decisiones de la Corte Constitucional (“Choque de trenes”).

En las dos últimas décadas se ha vivido un fenómeno judicial en Colombia, con alcances a veces mediáticos y políticos, derivado en gran medida de la procedencia de acciones de tutelas contra providencias judiciales, según el cual algunas decisiones de altos tribunales jurisdiccionales en especial de la Corte Constitucional, han sido en ocasiones desacatadas o contravenidas por otros tribunales como el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia. A este tipo de controversias se le ha llamado “choque de trenes”.

La procedencia de la acción de tutela se remite a 1992 (Sentencia C-543), año en el que la Corte Constitucional abrió la posibilidad de interponer acciones de tutela contra providencias judiciales cuando estas constituyan manifiestas *vías de hecho*. Desde entonces, la Corte admitió la procedencia de la tutela contra decisiones judiciales manifiestamente arbitrarias que, *verbigracia*, se basan en normas evidentemente inaplicables (*defecto sustantivo*), son proferidas con carencia absoluta de competencia (*defecto orgánico*), se basan en una valoración arbitraria de las pruebas (*defecto fáctico*), o fueron proferidas en un trámite que se apartó ostensiblemente del procedimiento fijado por la normativa vigente (*defecto procedimental*). Con el paso del tiempo, la Corte en su jurisprudencia fue identificando otros defectos constitutivos de vías de hecho (Sentencias T-812 de 2005, T-1027 de 2006, T-233 de 2007, T-796 de 2008, T-584 de 2008, T-555 de 2009, T-949 de 2009, T-217 de 2010, T-671 de 2010, T-661 de 2011, T-584 de 2012, T-612 de 2012 y T-620 de 2013, entre otras)

La doctrina de las vías de hecho fue replanteada en la sentencia C-590 de 2005. En este fallo, la Corte señaló que el desarrollo jurisprudencial ha conducido a diferenciar dos tipos de requisitos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales: Unos requisitos

generales de procedencia de naturaleza estrictamente procesal, y unos requisitos específicos de procedibilidad de naturaleza sustantiva que recogen los defectos que antes eran denominados vías de hecho. Así entonces, para que proceda una tutela contra una providencia, se requiere que se presente, por lo menos, uno de los vicios o defectos que se enuncian a continuación:

- Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.
- Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.
- Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.
- Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente contradicción entre los fundamentos y la decisión.
- Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.
- Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.
- Violación directa de la Constitución
- Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.

Las posiciones contrapuestas de los tribunales en Colombia que responden el fenómeno en cuestión, se concentran precisamente en lo relacionado con desconocimiento de los derechos

fundamentales y del precedente judicial. Por su parte, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado han manifestado que sus providencias con *intangibles e inmodificables*, sin importar si violan derechos fundamentales, pues en su sentir, “tales corporaciones son órganos de cierre en sus materias, sus sentencias han hecho tránsito a cosa juzgada y por lo mismo, no podrán modificarse por fallos de tutela” (Quinché, 2012, p. 311). Del otro lado, Corte Constitucional, que entiende que la acción de tutela procede contra toda “acción u omisión de cualquier autoridad pública”. Las autoridades judiciales son autoridades públicas que, en el ejercicio de sus funciones, deben ajustarse a la Constitución y a la ley, y garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

Para la Corte, las decisiones de los jueces, aún de los jueces de los órganos límites (que no de cierre), como lo son los jueces de casación, deben entender sus ejercicios “en el marco de la realización de los fines estatales inherentes a la jurisprudencia y, en especial, de cara al cumplimiento de sus deber de garantizarla efectividad de los derechos a todas las personas” (C-590 de 2005, op cit). De no ser así, la independencia funcional conduciría a verdaderos feudos decisionales, alejados del carácter normativo de la Constitución y simplemente apegados a la nula legalidad, que aunque correcta es en los momentos actuales de globalización del derecho, además de contrafáctica, simplemente parcial, confrontada con la propia Constitución y los tratados públicos, tan históricamente desatendidos en el sistema colombiano.

El enfrentamiento interpretativo entre las Altas Cortes colombianas resulta perjudicial para la coherencia del orden jurídico, pues en palabras de Herrera, “los administrados se encuentran sujetos a dos normas diferentes, aunque con un único supuesto normativo; es decir, dependiendo del órgano judicial que conozca del asunto, el administrado, frente a una misma formulación gramatical, será sometido a normas diferentes” (2014, p. 194). De igual forma, genera incertidumbre sobre la correcta interpretación del alcance de los derechos fundamentales, pues tal competencia asignada exclusivamente a la Corte, “está siendo cercenada por la actitud de las otras altas corporaciones, las cuales amparadas en su condición de órgano de cierre de la jurisdicción ordinaria pretenden desconocer el esquema de competencias definidas por el legislador” (Ibíd., p. 195).

El “choque de trenes” genera un alta inestabilidad en el orden jurídico nacional porque los administrados no saben con certeza que lineamientos deben seguir, si el de los jueces naturales, o el del Alto Tribunal Constitucional. En materia de interpretación y alcance de los derechos fundamentales, la última decisión la tiene la Corte Constitucional, porque este es el órgano autorizado para proteger e interpretar a la Constitución, y cualquier interpretación más restrictiva debe ceder ante la del Tribunal Constitucional. Debido a ello, y acudiendo a que los derechos fundamentales prevalecen sobre las demás normas del ordenamiento, en los casos en los que una alta corte vulnere estos derechos, debe proceder la tutela contra sentencias, para que la Corte Constitucional corrija la vulneración y obligue al juez natural a revisar su decisión, teniendo en cuenta las disposiciones constitucionales.

Sin embargo, algunos consideran que la actuación de la Corte Constitucional debe tener un límite, puesto que no se puede llegar al punto de “jerarquizar a la jurisdicción” y de ordenarle a los jueces naturales, mediante tutela, que interpreten una prueba de cierta forma, o se les imponga de forma restrictiva una decisión, pues ello vulnera de forma irreversible la autonomía funcional de las demás corporaciones. Además, se estaría extralimitando en sus funciones, pues la tutela no debe ser utilizada como instrumento que permita desconocer las competencias asignadas a otros órganos de justicia. La labor del juez de tutela debe limitarse a analizar la posible vulneración de la norma fundamental sin adoptar decisiones de fondo, dado que ello corresponde a los jueces ordinarios.

Ahora, como lo ha plantado Gómez Pavajeau (2014, p. 277 a 279), el precedente constitucional tiene rango de *fuerza formal del derecho*, pues obliga a todos los operadores jurídicos en virtud de los principios de igualdad, seguridad jurídica, debido proceso y confianza legítima; convirtiéndose incluso su inobservancia en causal de procedencia de acciones de tutela contra providencias judiciales que lo desconozcan, tal y como se observó en punto anterior.

Cabe recordar que la obligación de observar el precedente jurisprudencial se encuentra positivizada en la legislación colombiana, a partir de la Ley 1437 de 2011 (Código de

Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), en cuyos artículos 10 y 102 se incluyeron deberes específicos de acatar las sentencias de unificación jurisprudencial proferidas la jurisprudencia del Consejo de Estado, así:

Artículo 10. Deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia. Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas.

Artículo 102. Extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades. Las autoridades deberán extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho, a quienes lo soliciten y acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos [...]

Las normas en cuestión fueron declaradas exequibles de manera condicionada en la Sentencia C-816 de 2011 (M. P. Mauricio González Cuervo), bajo el entendido de que las autoridades también deben observar, y de manera preferente, el precedente de la Corte Constitucional que interprete las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia.

Así las cosas, la fuerza vinculante del precedente constitucional no sólo hace alusión a los pronunciamientos relacionados con los derechos fundamentales, sino que además incluye los pronunciamientos o líneas interpretativas que esta haga en otras materias, como lo es en el caso particular garantías constitucionales como la autonomía universitaria. Es decir, las decisiones y formas interpretativas que adopte la Corte Constitucional en pronunciamientos de exequibilidad, también son de obligatoria observancia para las autoridades, o incluyendo las de carácter judicial como lo son la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

Es por esto que el apartarse del precedente constitucional fijado por la Corte Constitucional, en el caso aquí referido a la legalidad y validez de los regímenes disciplinarios especiales de las Universidades para sus servidores públicos, tal y como lo hizo la Subsección “B” de la Sección Segunda del Consejo de Estado en el fallo del 07 de marzo de 2013 ya arriba analizado; constituye una causal de procedencia de acción de tutela por desconocimiento del precedente ya previamente adoptado, en el que la Corte dio su aval para que Universidades se dieran y aplicaran sus propias normas disciplinarias.

Así entonces, el carácter vinculante y normativo del precedente jurisprudencial permite dar aplicación a los criterios de solución de controversias normativas antes estudiando, lo que conlleva indefectiblemente a darle prevalencia al pronunciamiento constitucional (declaratoria de exequibilidad de los artículos 75 y 79 de la Ley 30 de 1992) sobre la controversia legal (derogatoria de las leyes 200 y 734 de los regímenes disciplinarios de las Universidades), dada la posibilidad jurídica de que las decisiones sancionatorias que adopten las Universidades en observancia de sus normas disciplinarias, sean válidas y conformes con el ordenamiento jurídico.

En síntesis, es posible desconocer la derogatoria tácita efectuada a los estatutos disciplinarios para reconocer la posibilidad jurídica de que las universidades pueden darse y aplicar sus propios regímenes disciplinarios, ya que la validez y aplicabilidad de estos no se fundamenta solo en la aplicación de criterios de solución de conflictos normativos abordados por la doctrina, sino que además se funda en el carácter vinculante de un pronunciamiento de constitucionalidad (precedente constitucional), específicamente de lo establecido en la sentencia C-829 de 2002.

Además, por el carácter especial del régimen disciplinario de las Universidades públicas se debe entender, como lo ha hecho la Corte Constitucional y parcialmente el Consejo de Estado, que las Universidades tienen una competencia “complementaria” para determinar un régimen disciplinario propio que no excluya el general del CDU, pero que permita completar unas causales de faltas disciplinarias y sanciones propias.

2.6 Interpretación jurisprudencial. Límites.

Pero, no puede olvidarse el hecho de que, en tanto actos administrativos que son, el juez natural de las decisiones sancionatorias que adopten las Universidades en aplicación de sus regímenes disciplinarios, es el Consejo de Estado; donde puede hacer eco (aunque no es línea jurisprudencial como se vio) la posición interpretativa ya enunciada.

Es por ello que resulta conveniente analizar los límites que puede llegar a tener la interpretación jurisprudencial y hasta donde puede un juez apartarse del precedente jurisprudencial, y bajo qué términos o parámetros.

Igualmente, es necesario determinar qué efectos prácticos tiene que una Jurisdicción (Contenciosa Administrativa en este caso) desconozca la exequibilidad (validez o vigencia) de una norma ya declarada exequible por la Corte Constitucional.

En reciente pronunciamiento, la Sección Quinta del Consejo de Estado (Sentencia del 7 de junio de 2016, Rdo 11001-03-28-000-2015-00051-00, C. P. Alberto Yepes Barreiro) fue clara en aseverar, sobre el contenido normativo del artículo 243 de la Constitución y el efecto vinculante de las sentencias de la Corte constitucional, que:

El término autoridades incluye a los jueces de cualquier jurisdicción y rango, quienes no pueden desconocer las decisiones de constitucionalidad, aupados en la autonomía e independencia judicial que les reconoce el artículo 230 Constitucional, pues estos principios no pueden servir de fundamento para desconocer la fuerza normativa que tiene la Constitución y el carácter vinculante de las decisiones que emite el tribunal constitucional.

A continuación, se procederá a abordar el estudio de algunos conceptos básicos del derecho disciplinaria como rama específica del saber jurídico, y los regímenes disciplinarios general y especiales existentes en Colombia.

Capítulo III

DERECHO DISCIPLINARIO Y REGÍMENES DISCIPLINARIOS ESPECIALES EN COLOMBIA

Con el fin de complementar la temática abordada y aportar a la comprensión del problema planteado en esta investigación, en este punto del capítulo final se abordarán, de manera sumaria, algunos conceptos básicos del derecho disciplinario como rama del conocimiento jurídico, se enunciarán algunos de sus institutos propios que lo diferencian de otras ramas del derecho, para luego hacer mención de los regímenes disciplinarios general y especiales existentes en Colombia.

3.1 Breves apuntes sobre el origen y conceptualización del derecho disciplinario

El derecho disciplinario se define como un conjunto de normas -sustanciales y procedimentales- que regulan la conducta de los servidores públicos, con el fin de garantizar un comportamiento ético, moral, obediente y eficiente, que asegure por una parte el buen funcionamiento de los diferentes servicios y responsabilidades a cargo, y garantice por otra el cumplimiento de los principios que regulan el ejercicio de la función pública, tales como igualdad, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, entre otros.

En palabras de Bulla Romero, el derecho disciplinario es una: “manifestación de la potestad sancionadora estatal que se concreta en la posibilidad de desplegar un control disciplinario sobre sus servidores, dada la especial sujeción de estos al Estado en razón de la relación jurídica surgida por la atribución de una función pública; de manera que el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades se efectúe dentro de una ética del servicio público y con sujeción a los principios de moralidad, eficacia y eficiencia que caracterizan la actuación administrativa y el cabal desarrollo de la función pública” (2009, p. 86).

El desarrollo jurisprudencial realizado por la Corte Constitucional sobre los tópicos y nociones que instruyen al derecho disciplinario, han ubicado su objetivo como *el control y vigilancia del buen desempeño de los servidores públicos en el ejercicio de la función pública, a través de la regulación de su comportamiento en lo referente al ejercicio de su cargo, o función, fijando los deberes y obligaciones de quienes los integran, limitando el alcance de sus derechos y funciones, consagrando prohibiciones y previendo un estricto régimen de inhabilidades incompatibilidades impedimentos y conflictos de intereses, que al ser desconocidos involucran, si es del caso, la existencia de una falta disciplinaria, de sus correspondientes sanciones y de los procedimientos constituidos para aplicarlas* (Sentencia C-030 de 2012. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva). Al respecto, los artículos 22 y 23 de la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único) reúnen varias de las finalidades y objetivos del derecho disciplinario, así:

Artículo 22. Garantía de la función pública. El sujeto disciplinable, para salvaguardar la moralidad pública, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad, eficacia y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o función, ejercerá los derechos, cumplirá los deberes, respetará las prohibiciones y estará sometido al régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses, establecidos en la Constitución Política y en las leyes.

Artículo 23. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de comportamientos derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento.

Junto con el Derecho Penal, el Derecho Contravencional y el Derecho Correccional, el Derecho Disciplinario se ubica como una especie del género Derecho Sancionador, el cual se corresponde a la manifestación de la potestad sancionatoria del Estado o denominado *ius puniendi*. Algunos ubican su origen en Colombia en el Derecho Laboral y las normas regulatorias de las relaciones de subordinación entre el patrono y el trabajador (Decreto Ley 3743 de 1950), con

figuras tales como el reglamento de trabajo y las reglas sobre el mantenimiento del orden, las sanciones disciplinarias y el procedimiento para imponerlas, y la terminación del vínculo laboral por justa causa (Gómez Pavajeau, 2012, p. 58).

Sin embargo, su naturaleza se ha disputado más entre el derecho administrativo y el derecho penal. En el primero, según Gómez Pavajeau, porque la potestad disciplinaria deriva de nociones como jerarquía, competencia, disciplina, subordinación y deber de obediencia, propias de las ciencias de la administración (2007, p. 74). Además, existe una naturaleza pública en el vínculo legal y reglamentario que surge entre el Estado y el trabajador por virtud del acto de nombramiento y posesión (relación especial de sujeción), sobre el cual se funda y se constituye la aplicación del derecho disciplinario (2012, p. 58). Respecto del segundo, porque el derecho disciplinario utiliza categorías propias del derecho penal para la construcción de la estructuración de la responsabilidad y la sanción disciplinarias, tales como tipicidad, culpabilidad, principio de legalidad y noción de bien jurídico tutelado (2007, p. 90).

3.1.1 Categorías dogmáticas propias y autonomía del derecho disciplinario.

No obstante las semejanzas con algunos institutos pertenecientes al derecho penal y al administrativo, en los últimos años se han propendido por una autonomía e independencia del derecho disciplinario frente a las mismas, dadas las especiales categorías que le son propias.

- Relación especial de sujeción: El derecho disciplinario se funda en esta categoría, catalogada como la más representativa de la rama, según la cual la existencia de un vínculo legal o reglamentario entre el Estado y el servidor público, es la que le da razón de ser al sometimiento, de parte de este último, a un régimen de normas que regulan su conducta y propenden por un ejercicio idóneo, eficiente, responsable y ejemplificante de su función. A la par, es una categoría que le impone límites y restricción al derecho disciplinario, en tanto la inexistencia de dicho vínculo (relación especial de sujeción) impide la aplicabilidad de las normas que lo conforman.

Fundado en el artículo 6 de la Constitución Política, se ha dicho que: “entre el servidor público y el Estado, con el acto de aceptación del cargo y la toma de posesión, se genera un vínculo especial de particulares connotaciones a través del cual se imponen cargas superiores a aquellas a las cuales están sometidas las personas que no tienen vínculo alguno con la Administración Pública, que de alguna manera implican el recorte de ciertas libertades en pos de la neutralidad, objetividad, transparencia, eficiencia, eficacia y moralidad pública” (Gómez Pavajeau, 2011, p. 127). En otras palabras, la existencia de un vínculo de subordinación entre el servidor y la entidad pública (relación especial de sujeción), es la base y presupuesto de aplicación de las normas que componen al derecho disciplinario.

Se diferencia de la relación general de sujeción que se establece entre el Estado y los particulares como destinatarios, por ejemplo, de las normas penales, para los cuales todo lo que no les está prohibido le está permitido, contrario a lo que ocurre con los servidores públicos, quienes sólo pueden realizar lo que expresamente les está dado en la constitución y la ley.

- Ilicitud sustancial: Otro de los conceptos propios del derecho disciplinario y que el dan caracterización particular y autónoma, consagrado en el actual Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002), en su artículo 5 y que dispone:

Artículo 5°. Ilicitud sustancial. La falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna.

En su origen, se confundía el principio de lesividad o antijuridicidad material traído del derecho penal, según el cual, para configurar la falta disciplinaria, se requería acreditar una afectación real al bien jurídico tutelado por el derecho disciplinario. Sin embargo, como el bien jurídico a tutelar es adecuado ejercicio de la función pública, su lesión o puesta en peligro, junto con los principios que la irradian, es la que amerita el reproche disciplinario.

Es decir, el incumplimiento de los deberes funcionales es el que fundamenta la responsabilidad disciplinaria.

Sin embargo, ese quebrantamiento debe ser *sustancial* para que se configura la falta disciplinaria. No es solo el desconocimiento formal o intrascendente que hace el servidor público de su deber funcional configura el ilícito disciplinario. Para que exista falta disciplinaria: “se requiere que la conducta enjuiciada haya desconocido no sólo el ropaje jurídico del deber, sino también la razón de ser que el mismo tiene en un Estado social y democrático de derecho... Cuando se constate que formalmente se quebrantó un deber pero que en lo sustancial no se ha cuestionado la funcionalidad del mismo, la conducta resulta apenas aparentemente ilícita” (Gómez Pavajeau, 2007, p. 285).

- Tipos abiertos y en blanco: A diferencia del derecho penal donde los tipos o conductas delictivas tienen una consagración cerrada, estricta y detallada, dadas las particularidades del principio de responsabilidad consagrado en el artículo 6 de la Constitución Nacional que le otorga a los particulares hacer todo lo que no les esté expresamente prohibido; en el derecho disciplinario se opta por una consagración abierta e indeterminada de los tipos o conductas a sancionar, pues en virtud de que a los servidores públicos sólo les es posible hacer los que expresamente les está autorizado, el realizar una descripción exacta y pormenorizada de las comportamientos que podrían ser contrarios a su función pública sería una labor engorrosa e inacaba, dadas las infinitas situaciones que podrían dar lugar al desconocimientos de sus deberes funcionales.

Es por esto que se opta por un sistema de tipos abiertos y genéricos que en ocasiones remiten y se deben integrar a otros complementos normativos contentivos de los deberes, mandatos, obligaciones y prohibiciones de los servidores públicos.

Sobre esta categoría, la Corte Constitucional ha precisado que: “las conductas o comportamientos que constituyen falta administrativa, no tienen por qué ser descritos con la misma minuciosidad y detalle que se exige en materia penal, permitiendo así una mayor

flexibilidad [...] el sistema de tipos abiertos en materia disciplinaria, implica la existencia de un mayor margen de apreciación para el fallador disciplinario al momento de efectuar la adecuación típica de una conducta a la definición normativa de la falla a sancionar”. (Sentencias T-161 de 2009 y C-242 de 2010).

3.2 Régimen general disciplinario de los servidores públicos en Colombia (Leyes 200 de 1995, 734 de 2002 y 1474 de 2011)

Con el fin de unificar los distintos regímenes disciplinarios existentes para la época, en el año 1995 se expidió la Ley 200, la cual propuso un cuadro normativo único aplicable a los servidores públicos. Sin embargo, en poco tiempo se vislumbraron varias fallas en la concepción, por ejemplo, de la proporcionalidad de las sanciones (algunas muy ínfimas para la categoría de las faltas), o la ausencia de un régimen aplicable a los particulares que ejercieran funciones públicas, y otros inconvenientes derivados de la declaratoria de inexecutable de varias de sus disposiciones. Por esta razón en el año 2002 se expidió un nuevo estatuto disciplinario a través de la Ley 734 (Código Disciplinario Único), el cual ha estado vigente hasta la actualidad, y al que le fueron introducidas algunas modificaciones con la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción).

3.3 Reforma. Proyecto de Ley 055 de 2014 Senado - Código General Disciplinario (Objetado por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia).

En agosto de 2014, el entonces Procurador General de la Nación, doctor Alejandro Ordoñez Maldonado, y el Defensor del Pueblo de entonces, doctor Jorge Armando Otálora, presentaron al Congreso de la República un proyecto de ley dirigido, entre otros objetivos, a reorganizar y complementar algunos principios del derecho disciplinario, definir los conceptos de dolo y culpa, y ajustar y clarificar la prescripción de la acción disciplinaria. Luego de surtir el trámite correspondiente en ambas cámaras, en junio de 2015 fue remitido al Gobierno Nacional el Proyecto de Ley 055 de 2014 Senado – 195 de 2014 Cámara, *por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario y se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario*, para su correspondiente sanción presidencial. Sin

embargo, mediante comunicación fechada el 28 de julio de 2015, el Gobierno objetó el proyecto de ley, avocando 4 razones de inconstitucionalidad y 4 de conveniencia (Ver anexo).

En diciembre de 2015, el Congreso declaró fundadas algunas de las objeciones planteadas por el Gobierno Nacional y declaró infundadas otras, razón por la cual el estudio del proyecto de ley pasó a manos de la Corte Constitucional, con el fin de que se decidiera definitivamente la constitucionalidad de las disposiciones objetadas.

Recientemente, mediante Sentencia C-284 del 01 de junio de 2016 (M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), la Corte Constitucional resolvió las objeciones de constitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional, declarando infundada la mayoría de ellas, pero fundadas y parcialmente fundadas las referidas con los numerales 1 y 3 del artículo 55 y 1 del artículo 58 (Comunicado de prensa No 24 de 2016)

En síntesis, el proyecto de ley próximo a integrarse al ordenamiento jurídico colombiano contempla varios cambios y novedades en la materia, tales como la inclusión de un régimen probatorio propio para el proceso disciplinario (actualmente se remite al consagrado en la Ley 600 de 2000- anterior Código de Procedimiento Penal), la obligatoriedad de abogado defensor para la etapa de juzgamiento, la implementación del sistema oral –procedimiento verbal- para la totalidad de los procesos, la posibilidad de acceder a beneficios por colaboración (confesión) para el investigado, la reducción de los términos de las etapas de indagación e investigación, y la posibilidad de aportar alegatos precalificatorios (previo a evaluarse la investigación), entre otros cambios.

Ahora, sobre el tema que ocupa a la presente investigación, en cuanto a vigencias y derogatorias, la nueva norma contempla:

Artículo 265. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley entrará a regir cuatro meses después de su sanción y publicación y deroga las siguientes disposiciones: Ley 734 de 2002 y los artículos 3°, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60 y 132 de la Ley 1474 de 2011

y los numerales 21, 22, 23 y 24 del artículo 7° del Decreto-ley 262 de 2000. **Los regímenes especiales en materia disciplinaria conservarán su vigencia.**

Los artículos 33, 101, 102, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235 y 254, relativos al procedimiento reflejado en este Código; entrarán a regir a partir del 1° de enero de 2017 (Negrillas fuera de texto).

Como puede observarse, la disposiciones sobre derogatorias contempla el respeto por los regímenes disciplinarios especiales existentes (no solamente el de la fuerza pública como lo planteaba la Ley 734 de 2002), lo cual vislumbra un intención del legislador de reconocer la existencia de varios regímenes especiales, entre los cuales podrían ubicarse los consagrados para las Universidades públicas en virtud de su autonomía universitaria.

3.4 Regímenes Disciplinarios Especiales

3.4.1 Fuerzas militares y Policía

Como pudo abordarse en punto anterior, la misma Ley 734 de 2002 (CDU) contempla que podrá existir un régimen disciplinario especial para los miembros de la fuerza pública (Artículo 224). En virtud de ello, se expidió la Ley 836 de 2003 la cual reúne el régimen disciplinario aplicable a las fuerzas militares y, por su parte, la Ley 1015 de 2006 que recogió el régimen disciplinario aplicable a los miembros de la Policía Nacional.

3.4.2 Regímenes disciplinarios de profesiones y actividades

Existen en Colombia un sinnúmero de leyes, y normas que contemplan regímenes disciplinarios –tanto sustanciales como procedimentales- para diferentes profesiones, artes, oficios o estudios especializados, los cuales por su pluralidad difieren de la vocación unificadora pretendida por los códigos disciplinario únicos, demostrando a su vez la dificultad que existe en

pretender unificar o “empaquetar” normas genéricas que no pueden ser aplicadas a una profesión o actividad en especial, dada las particularidades y complejidades de cada una de estas.

REGÍMENES DISCIPLINARIOS DE PROFESIONES Y OFICIOS	
Norma	Profesión o actividad que regula
Ley 49 de 1994	Deporte y Ley antidopaje (modificada por la Ley 845 de 2003)
Ley 658 de 2001	Actividad marítima y fluvial
Ley 1170 de 2007	Ley del Teatro colombiano
Ley 1123 de 2007	Código Disciplinario del abogado
Ley 21 de 1990	Actuación, dirección escénica y el doblaje en radio y televisión
Ley 1006 de 2006	Administrador público
Ley 398 de 1997	Administradores de empresas agropecuarias, agrícolas o administradores agropecuarios
Ley 1124 de 2007	Administradores ambientales
Ley 605 de 2000	Administradores de Desarrollo Agroindustrial
Ley 1249 de 2008	Administradores Policiales
Ley 65 de 1966	Agentes colocadores de seguros
Ley 32 de 1990	Agentes de viajes
Ley 397 de 1997	Patrimonio cultural (Modificada Ley 1185 de 2008)
Ley 435 de 1998	Arquitectura y profesiones auxiliares
Ley 23 de 1982	Autores, compositores y artistas (modificada por la Ley 44 de 1993 y Decreto 1474 de 2002)
Ley 1673 de 2013	Avaladores
Ley 841 de 2003	Bacteriología y Código de Bioética
Ley 208 de 1995	Biotecnología
Ley 1033 de 2006	Carrera administrativa especial para empleados públicos no uniformados al servicio de la FFMM y de Policía
Ley 145 de 1960	Contadores públicos (Adicionada pro la Ley 43 de 1990)
Ley 711 de 2001	Cosmetología
Ley 1224 de 2008	Defensoría técnica de la fuerza pública
Ley 429 de 1998	Desarrollo familiar

Ley 73 de 1979	Nutrición y dietética
Ley 157 de 1994	Diseño Industrial
Ley 1284 de 2009	Ecologistas
Ley 19 de 1990	Técnicos electricistas
Ley 392 de 1997	Tecnólogos en electricidad, electromecánica, electrónica y afines
Ley 1264 de 2008	Técnicos electricistas
Ley 911 de 2004	Enfermería
Ley 379 de 1997	Estadística
Ley 528 de 1999	Fisioterapeutas
Ley 376 de 199	Fonoaudiología
Ley 78 de 1993	Geógrafos
Ley 842 de 2003	Ingeniería y profesiones afines
Ley 385 de 1997	Ingenieros navales y profesiones afines
Ley 784 de 2002	Instrumentadores quirúrgicos
Ley 23 de 1981	Ética médica
Ley 35 de 1989	Odontología
Ley 650 de 2001	Optometría
Ley 24 de 1976	Pedagogía (Licenciados en educación)
Ley 1090 de 2006	Psicología
Ley 212 de 1995	Químicos farmacéuticos
Ley 53 de 1975	Químicos
Ley 657 de 2001	Radiólogos
Ley 65 de 1993	Código penitenciario y carcelario (modificada por la Ley 1709 de 2014)
Ley 485 de 1998	Tecnólogo en Regencia de farmacia
Ley 1240 de 2008	Terapia respiratoria
Ley 949 de 2005	Terapia ocupacional
Ley 576 de 2000	Medicina veterinaria y zootecnia
Ley 1579 de 2012	Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos -Registadores-

Fuente: Bulla Romero, Jairo Enrique. *Derecho Disciplinario-Profesiones*. Libro electrónico. Sin año

3.4.3 Referencia de algunas Universidades públicas en Colombia respecto de la adopción de regímenes disciplinarios propios

- Universidad de Antioquia: En el Acuerdo Superior 055 del 28 de octubre de 1983 (Estatuto del Personal Administrativo), se contempla un régimen disciplinario propio para estos servidores. En la parte procedimental se aplica lo dispuesto en la Ley 734 de 2002, en virtud de lo consagrado en el Acuerdo Superior 262 del 07 de octubre de 2003. Para los docentes, el Acuerdo Superior 297 (Régimen Disciplinario del Personal Docente) consagra un régimen propio en la parte sustancial, y se remite a la Ley 734 de 2002 en la parte procedimental.
- Universidad de Caldas: Mediante Acuerdo 21 de 2002, se adopta un régimen disciplinario propio para docentes, tanto en la parte sustancial como procedimental. Para empleados administrativos se aplica íntegramente la Ley 734 de 2002, en virtud de lo dispuesto en el Acuerdo 014 del 19 de marzo de 2010
- Universidad de Cartagena: Mediante Acuerdo 03 de 2003, se establece que para el personal docente será aplicable íntegramente lo dispuesto en la Ley 734 de 2002.
- Universidad del Cauca: Mediante Acuerdo Superior 069 del 03 de diciembre de 2002 se adoptó íntegramente la Ley 734 de 2002.
- Universidad del Valle: Mediante Resolución 042 de 2002 del Consejo Superior continúan dando aplicación al régimen propio en lo sustancial, a excepción de la parte procedimental que acoge de la Ley 734 de 2002.

3.4.4 Universidad Nacional. Nuevo Estatuto Disciplinario del Personal académico y administrativo -Acuerdo Superior 171 de 2014-

En los considerando de esta norma, la Universidad Nacional reafirma su capacidad de darse y aplicar sus propios estatutos disciplinarios, en virtud de lo dispuesto por la Corte Constitucional (Sentencia C-829 de 2002 ya analizada), armonizando dichas normas internas con lo contemplado en la Ley 734 de 2002. Incluso, el ente universitario en mención va más allá e incluye en este nuevo estatuto elementos de tales como la mediación, la conciliación como requisito de procedibilidad,

un carácter restaurativo –reparación- de la acción disciplinaria, la posibilidad de medidas cautelares diferentes a la suspensión provisional, todos ellos alcances de la autonomía universitaria y elementos jurídicos no contemplados en el régimen general consagrado en la Ley 734 de 2002. Adicionalmente, establece un régimen procedimental propio, aunque similar y armonizado al contemplado en el Código Disciplinario Único.

En su artículo 1º, el estatuto en mención dispone:

ARTÍCULO 1. Autonomía universitaria en el ejercicio de la función disciplinaria. La Universidad Nacional de Colombia, en virtud de la autonomía reconocida en la Constitución Política, tiene la potestad de darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de conformidad con su régimen especial. En el ejercicio de su autorregulación, podrá establecer deberes específicos de sus funcionarios, de acuerdo a su especial naturaleza, objetivos y fines misionales, sin afectar, en ningún caso, los derechos fundamentales, la libertad de investigación y de cátedra, la libre expresión de las ideas, el derecho a la protesta y los derechos sindicales reconocidos en la Constitución y la ley.

El Estatuto Disciplinario del personal académico y administrativo se ciñe a las garantías constitucionales, por lo cual no define nada diferente a lo dispuesto por el legislador frente a las faltas que impliquen la violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades de todos los servidores públicos, así como aquellas calificadas como gravísimas.

3.5 Legalidad de las decisiones sancionatorias de las Universidades en materia disciplinaria. Decisiones sancionatorias Vs Decisiones anuladas por la jurisdicción contencioso- administrativa

Para desarrollar los objetivos propuestos en esta Investigación se formularon derechos de petición a las Universidades de Antioquia y Nacional, con el fin de que informaran la cantidad de demandas de nulidad y restablecimiento del derecho interpuestas por servidores universitarios sancionados disciplinariamente (Ver Anexos). Se obtuvo únicamente respuesta positiva de la Universidad de Antioquia quien informó sobre cinco (5) demandas de nulidad y restablecimiento del derecho relacionadas con el tema, tres de los cuales terminaron en absolución para la Institución

y dos en condena, una de ellas decidida en segunda instancia por el Consejo de Estado –Subsección “B” de la Sección Segunda (la cual sirvió de base para esta investigación).

Es de anotar también que, consultada la información relacionada con procesos disciplinarios y demandas de nulidad y restablecimiento del derecho por decisiones sancionatorias adoptadas por la Unidad de Asuntos Disciplinarios de la Universidad de Antioquia (dependencia competente de adelantar las investigaciones disciplinarias de servidores públicos docentes y no docentes de esta Institución), se pudo establecer que, al 30 abril de 2017, dicha dependencia ha tramitado un total de 1.058 procesos disciplinarios (desde el año 2005 que fue creada e inició su funcionamiento), dentro de los cuales se han proferido 208 decisiones sancionatorias debidamente ejecutoriadas, y de las cuales solo una (1) ha sido declarada nula por la jurisdicción contencioso administrativa generando una condena económica para la Institución por un valor total de \$210.866.200 (Demandante EDISON DE JESÚS GÓMEZ MARTÍNEZ, Radicado 05001333101420080019100).

Debe aclararse que la decisión sancionatoria declarada nula por el Consejo de Estado (arriba anotada) y cuyo condena indemnizatoria en contra de la entidad ascendió a la suma de \$1.248.649.148 (Demandante FERNANDO ESTRADA MÉNDEZ, Radicado: 05001233100020000307802), no fue proferida por la Unidad de Asuntos Disciplinarios ya que esta aun no estaba creada, sino por el Consejo Académico (y en segunda instancia por el Consejo Superior), quienes para el año 2000 eran los competentes para proferir este tipo de decisiones

Conforme con todo lo anterior, puede llegarse a considerar que, en comparación con el número de procesos disciplinarios y sanciones que se imponen por las universidades, el riesgo de anulabilidad derivado de las demandas contencioso administrativas que se impongan en su contra, es bajo. No obstante, el impacto presupuestal y económico para las entidades es notoriamente alto, pues solo una decisión de estas puede derivar condenas altamente cuantiosas.

Conclusiones

La idea de autonomía universitaria, entendida inicialmente como conjunto de privilegios o prerrogativas de un conglomerado de estudiantes y profesores, ha sido una concepción que ha acompañado a estas instituciones desde el momento mismo de su nacimiento en el mundo occidental (Universidad de Bolonia-Italia, año 1088). El sustrato de todo conocimiento y desarrollo científico es la libertad del pensar, de razonar y de investigar (libertad positiva que habla Kant). Sin esa libertad o autonomía no habría lugar a llegar a verdades inocultables y refutar afirmaciones con pretensiones absolutas.

Diversas vertientes filosóficas (desde la modernidad, la filosofía contemporánea hasta la filosofía analítica), han ilustrado la necesidad de garantizar y otorgar a las Universidades, libertad e independencia para la definición de sus asuntos internos, para regirse por sus propias normas y para nombrar sus propias directivas (autogobierno).

La autonomía universitaria es una garantía para el progreso del conocimiento, pues es en el seno universitario donde se dan y se forjan la más diversas discusiones sobre el saber actual, y se cuestionan las mismas, generándose nuevos puntos de vista. Sin embargo, debe cuidarse la Universidad de caer en un extremo mercantilista de su quehacer fundamental, pues con el fomento exacerbado en el desarrollo de ciencias, tecnologías e innovaciones al servicio del sector productivo y empresarial, puede convertirse en un ente heterónimo sujeto al cumplimiento de parámetros gubernamentales para la financiación de sus investigaciones y proyectos, y a las necesidades de los mercados de capitales, que ven en la Universidad la posibilidad de mejorar sus procesos productivos. En cierto sentido, esta situación puede llegar a afectar la autonomía universitaria, como libertad de autogestión ajena a los intereses externos.

Los regímenes disciplinarios creados y aplicados por las universidades estatales en virtud del principio constitucional de autonomía universitaria, cuya posibilidad está otorgada además por la ley (artículos 75 y 79 de la Ley 30 de 1992), no pueden ser derogados expresa ni tácitamente por

normas de carácter ordinario, dado precisamente el origen constitucional del precepto axiológico que las faculta para ello. Es importante aclarar que no se plantea que las leyes ordinarias no puedan derogar disposiciones o regímenes de igual o inferior jerarquía (legales o infralegales, como es el caso de reglamentos universitarios), sino que dicha derogatoria no puede tener efectos frente a regímenes derivados de prerrogativas superiores (constitucionales).

Existen en Colombia una vasta cantidad de regímenes disciplinarios especiales dentro de los cuales se comprenden los establecidos y aplicados por las Universidades y que, según lo contempla el nuevo Código General Disciplinario, continuarán vigentes.

No existe una línea jurisprudencial o precedente judicial en el Consejo de Estado conforme al cual deba entenderse derogadas las facultades de autorregulación disciplinaria para las Universidades, consagradas en los artículos 75 y 79 de la Ley 30 de 1992. Las providencias que en sede de tutela y en control de nulidad y restablecimiento del derecho ha proferido el máximo tribunal de lo contencioso administrativo, han sido en su mayoría coincidentes con los parámetros de reconocimiento y determinación de los alcances de la autonomía universitaria fijados por la Corte Constitucional, y han avalado, en el margen de sus competencias, los diferentes ámbitos en que esta ley es aplicable a las Universidades, especialmente en materia disciplinaria

Partiendo de ello, se considera que la Subsección “B” de la Sección Segunda del Consejo de Estado pudo haber violado la Constitución al desconocer el carácter de cosa juzgada de las normas enunciadas previamente (Artículos 75 y 79 de la Ley 30 de 1992), pues estas sobrevivieron al juicio de constitucionalidad realizado por la Corte, y esta solo podrá cuestionarse nuevamente en los casos en los que haya un cambio en el orden constitucional.

Por lo anterior, se concluye que debe aplicarse, en todo caso, y siempre que no sean violatorios de las normas constitucionales y legales, los reglamentos de cada universidad, en cuanto ello es una expresión del principio de autonomía universitaria que fue otorgado por la Constitución, regulado por la Ley 30 de 1992 y convalidado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-829 de 2002. El Consejo de Estado debe aplicar este criterio y, en caso de no hacerlo, procederá la

acción de tutela por violación del debido proceso, ya que debe recordarse que la Corte Constitucional, en Sentencia C-590 de 2005, estableció que es una causal especial de procedibilidad de tutela contra sentencias, el desconocimiento de precedentes establecidos por la Corte Constitucional.

De acuerdo con la cantidad de sanciones disciplinarias proferidas por la Universidad de Antioquia (209) en el muestreo realizado y el número de declaratorias de nulidad de estas decididas por la jurisdicción contencioso administrativa (2), se puede concluir que solo el 0.96% de estas han sido declaradas judicialmente nulas, por lo que el riesgo jurídico y de anulabilidad derivado de dicha situación, es bajo. No obstante, el impacto presupuestal y económico puede ser notoriamente alto, pues solo una decisión de estas puede derivar condenas altamente cuantiosas.

Referencias bibliográficas

- Acuerdo por lo Superior 2034, Propuesta de Política Pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz. Consejo Nacional de Educación Superior –CESU-.
- Asociación Colombiana de Universidades ASCUN- Foro *Autonomía universitaria. Un marco conceptual, histórico, jurídicos de la Autonomía universitaria y su ejercicio en Colombia*, 2004.
- Ávila J, N. y Gillezeau B, P. (2014). *Autonomía universitaria y su misión transformadora: Enfoque teórico-histórico*. En Revista de Ciencias Sociales. V 16, No. 1, Instituto de Investigación, Universidad del Zulia, Maracaibo, Marzo, 2010. Recuperado de: <http://iep.udea.edu.co:8180/jspui/handle/123456789/136>
- Bernal Pulido, C. (2007). *La fuerza vinculante de la jurisprudencia constitucional en el orden jurídico colombiano*. En Teoría Constitucional y políticas públicas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Bobbio, N. (2012). *Teoría general del derecho*. Bogotá: Temis S.A.
- Borrero Cabal, A. (2005). *La Autonomía universitaria. Breve ensayo histórico y teórico*. En Revista Uni-pluri/versidad. Vol 5. No. 1, Versión Digital. Universidad de Antioquia, Medellín.
- Botero Bernal, A. (2005). *Autonomía Universitaria. Desarrollo e impacto del concepto en Colombia*. Medellín: Todográficas.
- Bulla Romero, J. E. (2009). *Derecho Disciplinario*. Tercera Edición actualizada. Bogotá: Grupo editorial Ibáñez.
- Cossio Díaz, J. (2009) *La autonomía universitaria como garantía constitucional*. En Perfiles educativos. Vol XXXII, Número especial. Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación –IISUE- de la Universidad Autónoma de México, México D.F.
- Ferrajoli, L. (2010). *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta.
- Gómez Pavajeau, C. A. (2007). *Dogmática del derecho disciplinario*. Bogotá D.C.: 4º Edición, Universidad Externado de Colombia.

- Gómez Pavajeau, C. A. (2011). *El derecho disciplinario en Colombia. "Estado del Arte"*. En Revista Derecho Penal y Criminología. Universidad Externado de Colombia, Vol XXXII, Núm 92. pp 115-154. Recuperado de: <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpen/article/view/2963/2607>
- Gómez Pavajeau, C. A. (2012). *El derecho disciplinario como disciplina jurídica autónoma*. En Revista Derecho Penal y Criminología. Universidad Externado de Colombia, Vol XXXIII, Núm 95. pp 51-68. Recuperado de: <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpen/article/view/3420>
- Gómez Pavajeau, C. A. (2014). *La lucha por los derechos en el derecho disciplinario*. Bogotá D.C.: Ediciones Nueva Jurídica.
- Habermas, J. (2000). *Teoría y praxis. Estudios de filosofía social*. Madrid: Tecnos.
- Herrera Osorio, F. A. (2014). *Tutela contra providencias judiciales. Reconstrucción de un debate (1992-2012)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Hohfeld, W. N. (2004). *Conceptos jurídicos fundamentales*. México D.F. México: Distribuciones Fontamara S. A.
- Jaramillo R, M. *Sobre el sentido ético-político del principio de autonomía universitaria*. Ponencia en Foro sobre Reforma a la Educación Superior. Universidad Industrial de Santander –UIS-. (2011). Recuperado de <https://www.uis.edu.co/webUIS/es/reformaEducacionSuperior/ponenciasForo27abril/monicaJaramillo.pdf>
- Kant, I. (2003). *El conflicto de las facultades*. Madrid: Alianza Editorial.
- Kant, I. (2007). *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*. México: Porrúa.
- Kelsen, H. (2009). *Teoría pura del derecho*. México DF: Porrúa.
- López Medina, D. E. (2006). *Interpretación constitucional*. 2da Edición. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia
- Luque, M. *La idea de Universidad. Estudios sobre Newman, Ortega y Gasset y Jaspers*. 1995. Washington D.C.: Organización de Estados Americanos OEA.
- Marsiske Schulte, R. *La autonomía universitaria. una visión histórica y latinoamericana*. En Perfiles educativos. Vol XXXII, Número especial. Instituto de Investigaciones sobre la

Universidad y la Educación –IISUE- de la Universidad Autónoma de México, México D.F. Noviembre, 2010.

- Martínez Marulanda, D. (2000). *Fundamentos para una introducción al derecho*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.
- Naishtat, F. y Proyecto Instituto de Investigaciones Germani de la UBA, Argentina. *Autonomía académica y pertinencia social de la universidad pública: Una mirada desde la filosofía política*. En Paideia (1998). Recuperado de <https://www.bu.edu/wcp/MainEduc.htm>
- Newman, J. *La idea de universidad*. Serie de conferencias pronunciadas en 1852.
- Pavón Romero, A. y Ramírez, C. (2010). *La autonomía universitaria, una historia de siglos*. En Revista Iberoamericana de Educación Superior RIES. México, ISSUE-UNAM/Universia, Vol. 1, num 1, pp 157-161.
- Quinché Ramírez, M. F. (2012). *Vías de hecho: acción de tutela contra providencias judiciales*. Séptima Edición. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.
- Quintero, B. (2000). *Apuraciones en torno a la Cosa Juzgada*. En Letras jurídicas. Empresas Públicas de Medellín. Medellín, 5(01) Mar.
- Rodríguez Salón, R. y Briceño, S. *Dos ensayos de filosofía social sobre la Autonomía de la Universidad*. En Revista Academia. Págs. 261 a 274. Julio-Septiembre Volumen XII (27): Venezuela, 2013.
- Ruiz Parra, A. *Autonomía universitaria: entre la historia, la legislación y la búsqueda*. En Revista de la Facultad de Medicina. No. 48 (4) 215-218. Universidad Nacional de Colombia, 2000.
- Schmitt, C. (2001). *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza Editorial.
- Tünnermann Bernheim, C. (2008). *La autonomía universitaria en el contexto actual*. Universidades, LVIII (36) 19-46. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=37312909004>
- Vergara Mesa, H. D. (2009). *De los ECAES, la autonomía universitaria y el Derecho*. En Diálogos de derecho y Política. Revista electrónica de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. 2, Año 1, 1-17. Recuperado de:

<http://tesis.udea.edu.co/bitstream/10495/1989/1/De%20los%20ECAES%2c%20la%20autonom%C3%ADa%20universitaria%20y%20el%20Derecho.pdf>

- Walzer, M. (1993). *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

ANEXOS

Derecho de petición (Información) a la Universidad de Antioquia y su respuesta.

Medellín, septiembre 25 de 2015

Doctor

RICHARD STEVE RAMÍREZ GRISALES

Asesor Jurídico

Unidad de Asesoría Jurídica

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA

Asunto: Derecho de petición (información)
Tema: Procesos judiciales por nulidad y restablecimiento del derecho contra sanciones disciplinarias impuestas a servidores universitarios.

En calidad de estudiante de la Maestría en Derecho (VIII Cohorte-2014/2015) de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la *Alma Mater*, me encuentro desarrollando el proyecto de investigación denominado: "*Principio constitucional de autonomía universitaria en materia disciplinaria para servidores públicos*", bajo la asesoría de los profesores ROBERTH URIBE ÁLVAREZ y JUAN CARLOS AMAYA CASTRILLÓN.

Con el fin de dar cumplimiento uno de los objetivos contemplados dentro del mencionado proyecto, y en ejercicio del derecho fundamental de petición consagrado en los artículos 23 de la Constitución Nacional y 13 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 -CPACA- (sustituidos por la Ley 1755 de 2015); respetuosamente requiero me sea proporcionada la siguiente información de carácter institucional:

1. Cuántas demandas de *nulidad y restablecimiento del derecho* han sido admitidas y notificadas a la Universidad de Antioquia por parte de la jurisdicción contenciosa administrativa, en el periodo comprendido entre los años 2004 a 2014, relacionadas con actos administrativos sancionatorios de carácter disciplinario proferidos contra servidores públicos de la Institución (profesores y administrativos), y derivados de la aplicación de regímenes disciplinarios internos (Favor relacionar demandante, despacho en

el que cursa o cursó, radicado, cuantía de la pretensión, estado del proceso).

2. En el mismo periodo de tiempo, cuántas de estas demandas culminaron (decisión ejecutoriada) en condenas y/o declaratorias de nulidad y restablecimiento del derecho en contra la Universidad (Indicar demandante, despachos en que cursó 1º y 2º instancia, radicado y monto de la condena y/o valor final pagado por la Institución).

NOTIFICACIÓN

Las recibiré en la dirección de correo electrónico victorhduquem@gmail.com o hugo.duque@udea.edu.co, Teléfonos 2199807-3206664799.

Atentamente,


VÍCTOR HUGO DUQUE MANCO
 C.C. 71.386.952
 Estudiante Maestría en Derecho
 Universidad de Antioquia

6/10/2015

Gmail - Derecho de petición (Información)



Victor Hugo Duque Manco <victorhduquem@gmail.com>

Derecho de petición (Información)

Victor Hugo Duque Manco <victorhduquem@gmail.com>
 Para: dirjuridica@udea.edu.co
 Cc: jose.rocha@udea.edu.co

25 de septiembre de 2015, 14:17

Buenas tardes, adjunto derecho de petición relacionado con procesos judiciales por nulidad y restablecimiento del derecho relacionados con fallos disciplinarios proferidos contra servidores públicos de la U. de A.

Gracias por su gestión y respuesta.

Victor Hugo Duque Manco
 CC 71.386.952

 Derecho de petición (Información U de A).pdf
 687K



Victor Hugo Duque Manco <victorhduquem@gmail.com>

Derecho de Petición

Jurídica Universidad de Antioquia <juridica@udea.edu.co>
Para: victorhduquem@gmail.com, hugo.duque@udea.edu.co

25 de noviembre de 2015, 16:34

Buenos días señor Duque.

De acuerdo a su solicitud, procedemos a dar respuesta vía e-mail a la petición presentada, donde nos solicita información frente a los *"procesos judiciales por nulidad y restablecimiento del derecho contra sanciones disciplinarias impuestas a servidores universitarios"*, mediante archivo de excel adjunto.

Sin embargo, nos permitimos realizar una salvedad al respecto. Se debe tener en cuenta que la Universidad de Antioquia solo desde octubre de 2013 cuenta con un software para la recopilación y manejo de sus procesos judiciales, por lo que, solo las demandas que se encontraran vigentes para la fecha, fueron ingresadas al mismo y sobre esta información es que se procede a entregar la información solicitada

Por lo anterior, la respuesta brindada se encuentra circunscrita a dicha situación, ya que la Universidad de Antioquia en la actualidad, no dispone de medios expeditos para realizar un rastreo de demandas admitidas y notificadas de acuerdo a las particularidades requeridas y por el periodo solicitado "entre los años 2004 a 2014"; pues esto, implicaría hacer una revisión de cada una de las hojas de vida del personal que ha estado vinculado con nuestra institución durante dicho lapso de tiempo, para verificar con exactitud, quienes fueron objeto de un proceso disciplinario y cuales de ellos demandaron a la Universidad, por dicha situación. De conformidad con lo enunciado, allegamos informe de procesos judiciales *"relacionados con actos administrativos sancionatorios de carácter disciplinario proferidos contra servidores públicos de la institución"*.

Atentamente,

Janeth Ríos
Secretaria
Asesoría Jurídica
Universidad de Antioquia

Tabla anexa a respuesta.

	DEMANDANTE	DESPACHO	RADICADO	CUANTÍA PRETENSIÓN	ESTADO	VALOR PAGADO
1					En primera instancia el Juzgado Dieciocho Administrativo del Circuito de Medellín, absuelve a la Universidad de Antioquia (31/Ene/2013). En segunda Instancia el Tribunal Administrativo de Antioquia	
2	ALEXEI RODIONOV	018 Administrativo - Administrativa - M	Expediente: 050013331018200900 23501	20000000		
3	EDGAR DANILO EUSSE CASTRO	021 Administrativo - Administrativo Ora	Expediente: 050013331021201100 58101	62262000	En primera instancia el Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión del Circuito de Medellín, absuelve a la Universidad de Antioquia (27/Jun/2014). En segunda Instancia el Tribunal Administrativo de Antioquia confirmó (17/05/2015)	
4	EDISON DE JESUS GOMEZ MARTINEZ	011 Administrativo - Administrativa Ora	Expediente: 050013331011200800 13701	5000000	En primera instancia el Juzgado Once Administrativo del Circuito de Medellín, absuelve a la Universidad de Antioquia (6/Sep/2010). En segunda Instancia el Tribunal Administrativo de Antioquia confirmó (6/Ago/2014).	
5	EDISON DE JESUS GOMEZ MARTINEZ (2)	Tribunal Administrativa de Antioquia Ora	Expediente: 050013331014200800 19100	30000000	En primera instancia el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito de Medellín, concede las pretensiones parcialmente (25/Ago/2014). En segunda instancia el Tribunal de Antioquia confirmó	Valor total pagado por la Universidad de Antioquia \$210.866.200 RR 41611 de 2016
6	FERNANDO ESTRADA MENDEZ	Tribunal Administrativa de Antioquia Ora	Expediente: 050012331000200003 07802	32391620	En primera instancia el Tribunal Administrativo de Antioquia Absuelve a la Universidad de Antioquia (5/Nov/2008). En segunda Instancia el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B revoca y condena a la Universidad de Antioquia (7/Mar/2013).	Valor total pagado por la Universidad de Antioquia \$1.248'679.148
7						

Derecho de petición (Información) a la Universidad Nacional y su respuesta.

Medellín, septiembre 25 de 2015

Doctora

NANCY STELLA CRUZ GALLEGO

Directora

Dirección Jurídica Nacional

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Asunto: Derecho de petición (información)

Tema: Procesos judiciales por nulidad y restablecimiento del derecho contra sanciones disciplinarias impuestas a servidores universitarios.

En calidad de estudiante de la Maestría en Derecho (VIII Cohorte-2014/2015) de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, me encuentro desarrollando el proyecto de investigación denominado: "*Principio constitucional de autonomía universitaria en materia disciplinaria para servidores públicos*".

Con el fin de dar cumplimiento uno de los objetivos contemplados dentro del mencionado proyecto, y en ejercicio del derecho fundamental de petición consagrado en los artículos 23 de la Constitución Nacional y 13 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 -CPACA- (sustituidos por la Ley 1755 de 2015); respetuosamente requiero me sea proporcionada la siguiente información de carácter institucional:

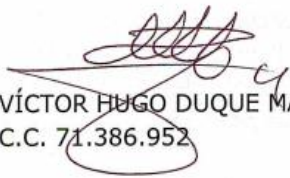
1. Cuántas demandas de *nulidad y restablecimiento del derecho* han sido admitidas y notificadas a la Universidad Nacional (todas las sedes) por parte de la jurisdicción contenciosa administrativa, en el periodo comprendido entre los años 2004 a 2014, relacionadas con actos administrativos sancionatorios de carácter disciplinario proferidos contra servidores públicos de la Institución (profesores y administrativos), y derivados de la aplicación de regímenes disciplinarios internos (Favor relacionar demandante, despacho en el que cursa o cursó, radicado, cuantía de la pretensión, estado del proceso).

2. En el mismo periodo de tiempo, cuántas de estas demandas culminaron (decisión ejecutoriada) en condenas y/o declaratorias de nulidad y restablecimiento del derecho en contra la Universidad (Indicar demandante, despachos en que cursó 1° y 2° instancia, radicado y monto de la condena y/o valor final pagado por la Institución).

NOTIFICACIÓN

Las recibiré en la dirección de correo electrónico victorhduquem@gmail.com o hugo.duque@udea.edu.co, Teléfonos 2199807-3206664799.

Atentamente,


VÍCTOR HUGO DUQUE MANCO
 C.C. 71.386.952

6/10/2015

Gmail - Derecho de petición (Información)



Victor Hugo Duque Manco <victorhduquem@gmail.com>

Derecho de petición (Información)

Victor Hugo Duque Manco <victorhduquem@gmail.com>
 Para: dirjn_nal@unal.edu.co
 Cc: ofinaldiscipli@unal.edu.co, secgener@unal.edu.co

25 de septiembre de 2015, 14:11

Buenas tardes, adjunto derecho de petición sobre procesos de nulidad y restablecimiento del derecho contra fallos disciplinarios de servidores públicos.

Gracias por su gestión e información.

Victor Hugo Duque Manco
 CC 71.386.952

 **Derecho de petición (Información U Nal).pdf**
 661K



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
DIRECCIÓN JURÍDICA NACIONAL

DJN-T-1087-2015

Bogotá D.C., 8 de octubre de 2015

Doctor

VÍCTOR HUGO DUQUE MANCO

C.C. N° 71'386.952

Estudiante Maestría en Derecho (VIII Cohorte- 2014/2015)

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Universidad de Antioquia

victorhduquem@gmail.com (para notificación)

hugo.duque@udea.edu.co (para notificación)

Medellín- Antioquia

Asunto: **Radicado 2710 de 2015.** Derecho de petición (información) Tema: Procesos Judiciales por nulidad y restablecimiento del derecho contra sanciones disciplinarias impuestas a servidores universitarios

Respetado doctor Duque:

Conforme lo manifiesta en su petición, recibida por correo electrónico el 25 de septiembre del año en curso, para efectos de la investigación denominada "*Principio constitucional de autonomía universitaria en materia disciplinaria para servidores públicos*" que realiza como estudiante de la Maestría en Derecho (VIII Cohorte- 2014/2015) en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, solicita "*la siguiente información de carácter institucional*".

1. "*Cuántas demandas de nulidad y restablecimiento del derecho han sido admitidas y notificadas a la Universidad Nacional (todas las sedes) por parte de la jurisdicción contenciosa administrativa (sic), en el periodo comprendido entre los años 2004 a 2014, relacionadas con actos administrativos sancionatorios de carácter disciplinario proferidos contra servidores públicos de la Institución (profesores y administrativos), y derivados de la aplicación de regímenes disciplinarios internos (Favor relacionar demandante, despacho en el que cursa o cursó, radicado, cuantía de la pretensión, estado del proceso).*"
2. "*En el mismo periodo de tiempo, cuántas de estas demandas culminaron (decisión ejecutoriada) en condenas y/o declaratorias de nulidad y restablecimiento del derecho en contra la Universidad (sic) (Indicar demandante, despachos en que cursó 1° y 2° instancia, radicado y monto de la condena y/o valor final pagado por la Institución)*".

Con respecto a la solicitud de información en los términos antes transcritos es necesario manifestarle que la Universidad Nacional de Colombia cuenta con base de datos de procesos judiciales y sistematización de información solo desde un tiempo muy reciente, por inconvenientes de presupuesto y logística propios del sector público, que desafortunadamente no cubre lo que usted requiere en el período de tiempo señalado (años 2004 a 2014) con la clasificación de ítems para su trabajo de investigación académica como estudiante de Maestría.

Actualmente se está registrando información de procesos y conciliaciones de la Universidad en el *Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado eKOGUI* (administrado por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado) frente al cual se está en etapa de implementación porque inició su operación en abril 20 del presente año; en cuanto a la información registrada en el anterior *Sistema Litigob* se estableció la necesidad de realizar plan de mejoramiento para que coincidiera la información de los procesos desde el año 2014 con el reporte F-9 de la Contraloría General de la República. Con el inicio del Sistema eKOGUI ha sido necesario adelantar un proceso de adaptación frente a las nuevas funcionalidades para los perfiles de apoderados externos y administrador del sistema y se está en etapa de implementación y depuración de la información migrada en un plan de mejoramiento que se ha proyectado en principio hasta finales del presente año.

Como la información solicitada no está disponible en base de datos, ni por el período de tiempo ni por la clasificación de procesos y demás ítems indicados en su comunicación, dado que no es una información institucionalmente requerida para ningún efecto, atender su petición exigiría disponer del escaso recurso humano en cada una de las Sedes y del nivel nacional y para poder adelantarla requeriría el desarchivo y revisión una a una de las carpetas de las dependencias en los archivos físicos de la Universidad (inactivo y de gestión) por el período de diez (10) años para elaborar una base de datos específica objeto de su interés académico.

Por tanto, se sugiere indagar con la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y con el Consejo Superior de la Judicatura – Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico, entidades que podrían manejar bases de datos con la clasificación de información como requiere para su trabajo.

Cordial saludo,



María Vivian Llinás Silva
Jefe de Grupo de Procesos Judiciales