

AUTONOMIA UNIVERSITARIA – Regulación legal. Limites /EN TE UNIVERSITARIO – Objetivo / AUTONOMIA UNIVERSITARIA – Puede darse sus propios estatutos y reglamentos

El artículo 69 de la Constitución Política garantiza la autonomía universitaria, que se traduce en comportamientos administrativos de gestión, tales como darse sus propios reglamentos, estatutos y directivas, lo cual significa que la institución puede organizarse internamente dentro de los parámetros que el Estado le establece al reconocerle la calidad de universidad. También, se ha expresado que el ejercicio de la autonomía universitaria no es ilimitado, pues, en todo caso, los entes universitarios autónomos hacen parte de la estructura administrativa del Estado y como tales deben colaborar armónicamente con los demás órganos y autoridades que lo componen, respetando el ordenamiento jurídico superior; es más, el propio artículo 69 de la Constitución establece que las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos de acuerdo con la ley. Entonces, “cualquier entidad pública o privada por el simple hecho de pertenecer al Estado de derecho, se encuentra sujeta a límites y restricciones determinados por la Constitución y la ley”. En este orden de ideas, se observa que los entes universitarios pueden dirigir sus destinos, sin perder de vista que su objetivo principal es la formación integral de los estudiantes en el marco de la prestación del servicio público de educación superior, pero siempre bajo la dirección del Estado.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 69

REESTRUCTURACION DE PASIVOS – Universidades oficiales / SUPRESION DE CARGOS – Por reestructuración de pasivos / CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO – Competencia para autorizar al rector de la Universidad del Atlántico la reestructuración administrativa

Es preciso resaltar que uno de los fundamentos para la expedición del Acuerdo anteriormente citado fue la crisis financiera por la cual atravesaba el ente universitario demandado y que conllevaba a la adopción de diversas medidas, dentro de las cuales se encontraba la supresión de cargos, en orden a hacer viable su sostenimiento y la prestación del servicio educativo. Entonces, del contenido de los Acuerdos Números 001 y 002 de 2006, se advierte que su expedición tuvo como fundamento la figura de la Reestructuración de Pasivos consagrada en la Ley 550 de 1999, cuyo ámbito de aplicación se extendió a las Universidades oficiales de los niveles nacional y territorial, a través de la Ley 922 de 2004. Así las cosas, resulta válido afirmar que, contrario a lo manifestado por el actor, el acto acusado se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico vigente en materia de Reestructuración de Pasivos, pues precisamente el Congreso dispuso que dicho proceso estaría en cabeza del Rector de cada ente universitario, previa autorización del Consejo Superior Universitario. A su vez, el hecho de que se exija la autorización del Consejo Superior para que el Rector se acoja a los mencionados procesos, encuentra plena consonancia con el artículo 64 de la Ley 30 de 1992, en el cual se dispone que dicho estamento “es el máximo órgano de dirección y gobierno de la universidad” y, a su turno, el artículo 66 del mismo estatuto preceptúa que el Rector “es el representante legal y la primera autoridad ejecutiva de la universidad estatal u oficial”. Ahora bien, el demandante argumenta que la autorización para modificar la planta de personal administrativa de la Universidad no se encuentra dentro del entendimiento que debe otorgarse a la figura del proceso de reestructuración de pasivos; sin embargo, se observa que la Corte Constitucional ha expresado que las supresiones de cargos, también pueden presentarse dentro de tales procesos. Bajo estos parámetros, se observa que

las entidades que se acogen al proceso de Reestructuración de Pasivos, también pueden evidenciar procesos de reestructuración administrativa, como lo es la modificación de la planta de personal a través de supresiones de empleos, claro está que ello debe ejercerse dentro de los límites establecidos por el legislador, previos estudios técnicos en orden a corresponder a las necesidades del servicio. Respecto de este tópico es preciso aclarar que el análisis de la Sala en esta instancia se sujeta a la posibilidad de que la Rectoría de la Universidad del Atlántico pueda modificar la planta de personal, pero ello no implica un análisis en torno al proceso de reestructuración propiamente dicho, pues ello no fue objeto de demanda como tampoco los actos por medio de los cuales se hubiere llevado a cabo.

FUENTE FORMAL: LEY 550 DE 1999 / LEY 922 DE 2004

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN B

Consejero ponente: VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA

Bogotá D.C., ocho (8) de marzo de dos mil doce (2012)

Radicación número: 08001-23-31-000-2007-00358-01(1884-11)

Actor: BLAS OSORIO NARVÁEZ

Demandado: UNIVERSIDAD DEL ATLANTICO

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 22 de junio de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, que negó las súplicas de la demanda incoada por Blas Osorio Narváez.

LA DEMANDA

BLAS OSORIO NARVÁEZ, en ejercicio de la acción de simple nulidad consagrada en el artículo 84 del C.C.A., solicitó al Tribunal Administrativo del Atlántico declarar:

- La nulidad de la *“facultad o autorización número siete (7) del artículo Único del Acuerdo No. 002 de Agosto 19 de 2006, otorgada a la Rectora de la Universidad del Atlántico, expedida por el Consejo Superior de la Universidad del Atlántico, “por el cual se precisa el alcance de las facultades especiales otorgadas a la Rectora de la Universidad del Atlántico, mediante acuerdo superior No. 001 del 12 de junio de 2006.” Que expresa “Modificar la planta de personal administrativa de la Universidad del Atlántico, mediante la supresión de cargos.”.*

Las pretensiones tienen apoyo en los hechos que enseguida se compendian:

El artículo 69 de la Constitución Política le otorga a los entes universitarios autonomía para su funcionamiento. A su turno, este mandato constitucional ha sido desarrollado mediante la Ley 30 de 1992 y garantizado por el artículo 68 de la Ley 489 de 1998.

Ahora bien, el artículo 65 de la Ley 30 de 1992 establece que en los estatutos de cada universidad se señalarán las funciones que pueden delegarse en el Rector.

El Consejo Superior de la Universidad del Atlántico, mediante el Acuerdo No. 001 de 25 de febrero de 1994, expidió el Estatuto General de dicho ente universitario, el cual ha sido modificado en varias oportunidades.

De acuerdo con el artículo 18 del citado acto, el Rector de la Universidad no se encuentra autorizado para modificar la planta de personal administrativa, ni suprimir cargos.

A través del Acuerdo No. 001 de 12 de junio de 2006, el Consejo Superior le otorgó facultades a la Rectora para reestructurar los pasivos de la Institución separándolos de la actividad académica, dentro de las cuales no se

encontraba prevista la de modificar la planta de personal administrativa, mediante la supresión de cargos.

En el Acuerdo No. 002 de 19 de agosto de 2006, el Consejo Superior del ente universitario precisó el alcance de las facultades especiales otorgadas a la Rectora mediante el referido Acuerdo No. 001 de 12 de junio de 2006, indicando que dentro de éstas se encontraba comprendida la de *“modificar la planta de personal administrativa de la Universidad del Atlántico, mediante la supresión de cargos.”*.

La aludida autorización vulnera los Estatutos Generales de la Universidad, contenidos en el Acuerdo No. 001 de 25 de febrero de 1994, los cuales, por disposición del artículo 65 de la Ley 30 de 1992, se erigen en norma superior de obligatorio cumplimiento. En efecto, *“en estos Estatutos Generales no está contenida la función que el Consejo Superior de la Universidad del Atlántico, faculte o delegue al Rector del alma mater para que modifique la planta de personal administrativa de la Universidad del Atlántico, mediante la supresión de cargos.”*.

LAS NORMAS VIOLADAS Y SU CONCEPTO DE VIOLACIÓN

De la Constitución Política, el artículo 121.

Del Código Contencioso Administrativo: el artículo 84.

De la Ley 30 de 1992, el artículo 65.

Del Acuerdo Superior No. 001 de 25 de febrero de 1994, el artículo 18.

El señor Blas Osorio Narváez consideró que el acto parcialmente acusado estaba viciado de nulidad, endilgándole los siguientes cargos:

- a) *Primer cargo: “Desviación de las atribuciones del Consejo Superior de la Universidad del Atlántico, al facultar a la Rectora para que modifique*

la planta de personal administrativa de la Universidad del Atlántico, mediante la supresión de cargos”.

Al tenor de lo dispuesto por el artículo 121 de la Constitución Política, ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley. En este orden de ideas, el Consejo Superior de la Universidad del Atlántico debía respetar los Estatutos Generales previstos en el Acuerdo No. 001 de 25 de febrero de 1994, por lo cual le estaba vedado otorgar facultades que desbordaban el marco competencial previamente establecido.

b) Segundo cargo: “Falta de competencia del Consejo Superior de la Universidad del Atlántico al ejercer las funciones o competencias de facultar a la Rectora del ente universitario para que modifique la planta de personal administrativa de la Universidad del Atlántico”.

En el *Sub lite*, se quebrantaron los artículos 69 de la Constitución Política, y, 4° y 65 de la Ley 30 de 1992, toda vez que la autonomía universitaria se ejerce mediante la expedición de los Estatutos Generales de cada ente. Por ello, el legislador previó que en materia de delegación de funciones en cabeza de los rectores, éstas deberían estar contenidas expresamente en los estatutos, *“de no contemplarse las autorizarse (sic) expresamente en cada Estatuto General, estas (sic) no podrán delegarse al Rector, y si eso se realiza estamos ante una autorización efectuada sin tener la competencia para ello.”.*

Los Estatutos Generales de la Universidad del Atlántico no fijaron expresamente la competencia del Consejo Superior de facultar o autorizar al Rector para modificar la planta de personal administrativa, mediante la supresión de cargos. En consecuencia, la autorización efectuada mediante el Acuerdo No. 002 de 2006, quebranta los Estatutos Generales, deviniendo en una decisión ilegal susceptible de ser anulada.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La Universidad del Atlántico descorrió el traslado para contestar la demanda, oponiéndose a las pretensiones de la misma, en los siguientes términos (fls. 69 a 75):

Las facultades para reestructurar administrativamente la Universidad, dentro de las cuales se encuentra ínsita la de modificar la planta de personal por supresión del empleo, vienen autorizadas por las Leyes 550 de 1999 y 922 de 2004, que desarrollan la denominada *“reestructuración de pasivos”*. A su turno, esta figura tiene como finalidad la reestructuración financiera y administrativa de las entidades públicas o privadas, incluyendo la modificación y supresión de las plantas de personal, en orden a racionalizar el gasto y reducir la carga burocrática.

En este orden de ideas, el actor desconoce el hecho de que el proceso de reestructuración de pasivos está regulado por leyes especiales distintas y posteriores a la Ley 30 de 1992. De ahí que resulte válida la modificación de plantas de personal que no cuenten con una justificación para su establecimiento.

Así, el Acuerdo No. 002 de 19 de agosto de 2006, emanado del Consejo Superior Universitario, dispuso la reestructuración administrativa al interior de la Universidad del Atlántico, acto que *“a su vez constituye un instrumento para precisar el alcance de las facultades especiales otorgadas a la Rectora, mediante Acuerdo No. 001 de 2006, éste último contentivo de las autorizaciones para la reestructuración financiera de la institución en el marco de la Ley 550 de 1990”*.

No puede perderse de vista que la delegación como sistema de organización, constituye un instrumento indispensable para ejercer la función administrativa y se encuentra previsto en el artículo 209 de la Constitución Política, desarrollado por la Ley 489 de 1998, por lo cual se infiere que *“todo servidor público u órgano dotado de competencias por adscripción, para*

ejercer la función administrativa, está habilitado por la norma superior para acudir a la delegación de funciones que permita su traslación por el órgano titular de una competencia determinada (Consejo Superior) a otro órgano no titular de ella (Rectoría), que la recibe para ejercerla transitoriamente mientras aquel la reasuma o se agote por el ejercicio que realiza el órgano delegado”.

Entonces, la figura de la delegación administrativa puede ser utilizada por todas las entidades del Estado. Además, el artículo 40 de la Ley 489 de 1998 no prohíbe expresamente su aplicación en tratándose de Universidades oficiales, pues precisamente en materia de función administrativa estos entes se rigen por las normas generales, mientras que la Ley 30 de 1992 concierne a la autonomía universitaria en cuanto a su misión y algunas materias laborales.

LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante sentencia de 22 de junio de 2011, negó las súplicas de la demanda, con base en los siguientes argumentos (fls. 132 a 139):

Para efectos de desatar la controversia se deben tener en cuenta los Acuerdos Números 001 de 25 de febrero de 1994, 001 de 12 de junio de 2006 y 002 de 19 de agosto de 2006, expedidos por el Consejo Superior de la Universidad del Atlántico, por medio de los cuales, respectivamente: (i) se fijaron los Estatutos Generales de la Universidad; (ii) se otorgaron facultades especiales a la Rectoría; y, (iii) se precisó el alcance de las facultades especiales otorgadas a través del Acuerdo Superior No. 001 de 12 de junio de 2006.

De conformidad con las Leyes 550 de 1999 y 922 de 2004, las Universidades estatales del orden Nacional o territorial podían celebrar, por intermedio del

Rector, el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos, siempre y cuando, contaran con la previa autorización del Consejo Superior de la Universidad.

Descendiendo al caso concreto, se observa que el Consejo Superior de la Universidad del Atlántico sí se encontraba autorizado para facultar o delegar a la Rectora de la Universidad del Atlántico con el fin de llevar a cabo la modificación de la planta de personal del ente universitario, mediante la supresión de cargos y, por lo tanto, las pretensiones del actor no están llamadas a prosperar.

EL RECURSO DE APELACIÓN

El señor Blas Osorio Narváez interpuso recurso de apelación contra la decisión del *A quo*, exponiendo los motivos de inconformidad que a continuación se indican (fls. 141 a 144):

El artículo 65 de la Ley 30 de 1992 establece claramente que las funciones que el Consejo Directivo de la Universidad puede delegar a los Rectores deben estar señaladas en los estatutos de la Universidad y no en cualquier otro acto diferente a éstos.

En consonancia con la anterior disposición, el Consejo Superior de la Universidad del Atlántico expidió sus estatutos, mediante el Acuerdo No. 001 de 25 de febrero de 1994, enlistando taxativamente cuáles eran las funciones que se delegaban en el Rector, pero dentro de aquéllas no se encuentra incluida la de modificar la Planta de Personal.

El Tribunal de primera instancia negó las súplicas de la demandada por considerar que la Ley 550 de 1999, adicionada por la Ley 922 de 2004, estableció que las Universidades podrían celebrar por intermedio del Rector, previa autorización del Consejo Superior, acuerdos de reestructuración de pasivos, situación que, en su sentir, deroga el artículo 65 de la Ley 30 de 1992.

Sin embargo, la anterior interpretación es incorrecta, toda vez que las Leyes 550 de 1999 y 922 de 2004, no contienen un imperativo en torno a las

funciones que se le pueden delegar al Rector de la Universidad. Además, si bien es cierto que, la última de las citadas normas faculta al Consejo Superior para autorizar al Rector a celebrar el acuerdo de reestructuración de pasivos, también lo es que, ello no *“lleva implícita la facultad de Modificar la Planta de Personal de la Universidad, porque para celebrar un acuerdo de reestructuración no necesariamente se tiene que modificar la planta de personal, con supresión de empleos.”*

La Ley 922 de 2004 adicionó el artículo 65 de la Ley 30 de 1992, pero no derogó la obligación de establecer expresamente en los estatutos de los entes universitarios cuáles son las funciones que el Consejo Superior puede delegar en el Rector.

Por otra parte, la Ley 550 de 1999 no dispone que los procesos de reestructuración de pasivos deban estar acompañados necesariamente de la supresión de empleos, como erróneamente lo manifestó el *A quo*.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Procuradora Tercera Delegada ante el Consejo de Estado rindió concepto solicitando se confirme la sentencia impugnada, con base en los siguientes razonamientos (fls. 158 a 164):

Las universidades oficiales gozan de autonomía para darse su reglamento y manejar otras materias; sin embargo, siguen haciendo parte del Estado Colombiano y deben sujetarse al ordenamiento jurídico vigente. Entonces, *“si se llegaren a presentar circunstancias como las previstas en la Ley 550 de 1999 para el mantenimiento de la viabilidad financiera de las instituciones educativas superiores, podrán acogerse a los mecanismos de solución contenidos allí.”*

De conformidad con la Ley 922 de 2004, resulta innecesario discutir acerca de la figura de la delegación de funciones, pues la norma dispuso que el Consejo Superior podía autorizar al Rector para celebrar el Acuerdo de Reestructuración y, por lo tanto, no hay razón para acudir a los estatutos de

la Universidad en orden a verificar si éstos permiten o no facultar al Rector para modificar la planta de personal. En efecto, lo que pretendió el legislador fue aminorar los obstáculos que impidieran llevar a cabo un proceso de saneamiento de las entidades que atravesaban una difícil situación financiera.

De otro lado, es preciso tener en cuenta que la autoridad que expidió el Acuerdo demandado es la misma que tiene la atribución de aprobar, expedir o modificar los estatutos generales, a saber el Consejo Superior y, por lo tanto, podía facultar al Rector para modificar la Planta de Personal.

Como no se observa causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir previas las siguientes

CONSIDERACIONES

El problema jurídico por resolver se contrae a determinar si el aparte demandado del artículo Único del Acuerdo No. 002 de 19 de agosto de 2006, por medio del cual *“se precisa el alcance de las facultades especiales otorgadas a la Rectoría de la Universidad del Atlántico, mediante Acuerdo Superior No. 001 del 12 de junio de 2006”*, se encuentra viciado de nulidad o si, por el contrario, se expidió en acatamiento del ordenamiento superior en que debía fundarse.

Para efectos de desatar la controversia se analizará la garantía constitucional a la autonomía universitaria, teniendo en cuenta los órganos y autoridades encargados del gobierno y administración de los entes autónomos universitarios en consonancia con las Leyes 550 de 1999 y 922 de 2004.

(i) Del acto acusado.

El acto cuya nulidad parcial se solicita es del siguiente tenor:

"ACUERDO SUPERIOR No. 002

(Agosto 19 de 2006)

"Por el cual se precisa el alcance de las facultades especiales otorgadas a la Rectoría de la Universidad del Atlántico, mediante Acuerdo Superior No. 001 del 12 de junio de 2006"

EL CONSEJO SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD DEL ATLÁNTICO

En ejercicio de sus facultades constitucionales, legales y estatutarias y,

CONSIDERANDO QUE:

Mediante Acuerdo No. 001 del 12 de junio de 2006, el Consejo Superior de la Universidad del Atlántico otorgó facultades a la Rectoría de la Institución para reestructurar los pasivos de la Institución, separándolos de la actividad académica. Estas facultades incluyen la venta de activos, la contratación de créditos, la suscripción de convenios con el Gobierno Nacional, Departamental y Distrital, todo dentro del marco de la reestructuración financiera de la Institución de la Ley 550 y la preservación del servicio educativo, manteniendo comunicación constante con el Consejo Superior.

Para efectos de la celebración del acuerdo de reestructuración de pasivos en el marco de las leyes 550 de 1999 y 922 de 2004, se hace necesario precisar el alcance de las facultades otorgadas por el Consejo Superior a la Rectoría, mediante el precitado Acuerdo.

El Consejo Superior de la Universidad del Atlántico, en sesiones celebradas los días 18 y 19 de agosto de 2006, aprobó en primero y segundo debate respectivamente, la iniciativa de precisar el alcance de las facultades especiales otorgadas a la Rectoría mediante Acuerdo Superior No. 001 de 2006.

ACUERDA:

ARTÍCULO ÚNICO: En desarrollo de las facultades otorgadas a la Rectoría de la Universidad del Atlántico mediante Acuerdo Superior No. 001 del 12 de junio de 2006, la Rectoría ejecutará las siguientes acciones:

- Adelantar la convocatoria y fijar las distintas reuniones de negociación del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos.
- Suscribir el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos.
- Enajenar activos, efectuar cruces de cuentas, celebrar acuerdos de pago con entidades públicas y/o privadas de cualquier orden.
- Celebrar operaciones de crédito con instituciones públicas y/o privadas, así como garantías y contragarantías.
- Efectuar adiciones, reducciones, aplazamientos, créditos o contracréditos presupuestales.
- Celebración de encargos fiduciarios para la administración de recursos.
- **Modificar la planta de personal administrativa de la Universidad del Atlántico, mediante la supresión de cargos.**” (El aparte resaltado corresponde al texto objeto de demanda).

(ii) De la autonomía Universitaria.

El artículo 69 de la Constitución Política garantiza la autonomía universitaria, que se traduce en comportamientos administrativos de gestión, tales como darse sus propios reglamentos, estatutos y directivas, lo cual significa que la institución puede organizarse internamente dentro de los parámetros que el Estado le establece al reconocerle la calidad de universidad.

Al respecto, la Corte Constitucional ha precisado que la autonomía universitaria, se erige en 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 oficiales y privadas, encargadas de la prestación del servicio público de educación superior¹.

Igualmente, se ha afirmado que la anterior garantía constitucional encuentra fundamento en *“la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica, o en el manejo administrativo y financiero del ente educativo”*².

¹ Sentencia C-829 de 2002. M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

² Sent. T-492/92 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

También, se ha expresado que el ejercicio de la autonomía universitaria no es ilimitado, pues, en todo caso, los entes universitarios autónomos hacen parte de la estructura administrativa del Estado y como tales deben colaborar armónicamente con los demás órganos y autoridades que lo componen, respetando el ordenamiento jurídico superior; es más, el propio artículo 69 de la Constitución establece que las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos de acuerdo con la ley. Entonces, *“cualquier entidad pública o privada por el simple hecho de pertenecer al Estado de derecho, se encuentra sujeta a límites y restricciones determinados por la Constitución y la ley”*³.

Ahora bien, la Corte Constitucional, precisó los alcances de la autonomía universitaria, tanto en el manejo académico como en el administrativo, en los siguientes términos:

*“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 autorregulación filosófica, que opera dentro del marco de libertad de pensamiento y pluralismo ideológico previamente adoptado por la institución para transmitir 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 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”*⁴.

En este orden de ideas, se observa que los entes universitarios pueden dirigir sus destinos, sin perder de vista que su objetivo principal es la formación integral de los estudiantes en el marco de la prestación del servicio público de educación superior, pero siempre bajo la dirección del Estado.

(iii) De la Reestructuración de Pasivos.

³ Sent. C-310/96 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁴ Sent. C-1435/2000 M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

El Consejo Superior de la Universidad del Atlántico, expidió el Acuerdo No. 001 de 12 de junio de 2006, *“por el cual se otorgan facultades especiales a la Rectoría de la Universidad del Atlántico”*, estableciendo (fls. 65 a 66):

“ARTÍCULO ÚNICO: Otorgar facultades a la Rectoría de la Universidad del Atlántico para reestructurar los pasivos de la Institución, separándolos de la actividad académica. Estas facultades incluyen la venta de activos, la contratación de créditos, la suscripción de convenios con el Gobierno Nacional, Departamental y Distrital, todo dentro del marco de la reestructuración financiera de la Institución de la Ley 550 y la preservación del servicio educativo, manteniendo comunicación constante con el Consejo Superior.”

Es preciso resaltar que uno de los fundamentos para la expedición del Acuerdo anteriormente citado fue la crisis financiera por la cual atravesaba el ente universitario demandado y que conllevaba a la adopción de diversas medidas, dentro de las cuales se encontraba la supresión de cargos, en orden a hacer viable su sostenimiento y la prestación del servicio educativo. En efecto, las consideraciones del referido acto corresponden a las siguientes:

“La Universidad del Atlántico afronta una grave crisis financiera originada fundamentalmente por el desproporcionado crecimiento de su pasivo pensional, que debe ser atendido por la Universidad con los escasos ingresos propios que genera.

La Universidad del Atlántico es una Institución pública de buen nivel académico, que atiende a los estratos más pobres de la población y con costos operativos razonables, que requiere con urgencia encontrar alternativas de solución para su crítica situación financiera.

La Ley 550 de 1999, al igual que la Ley 922 de 2004, prevén dentro de la autonomía de las universidades del orden nacional o territorial, acogerse al régimen que promueva y facilite su reactivación empresarial y su reestructuración para asegurar su función social.

Una de las propuestas para sanear la Universidad y disminuir su crisis financiera, es buscar una racionalidad de costos reestructurando su esquema burocrático, mediante la redistribución de cargas laborales y

la supresión de cargos, que a juicio de un estudio previo, resulten procedentes.

(...)." Resalta la Sala.

A su turno, el referido estamento, mediante el Acuerdo No. 002 de 19 de agosto de 2006, parcialmente demandado a través de la presente acción, precisó el alcance de las precitadas facultades indicando que en desarrollo de las mismas, la Rectoría podría, entre otras acciones, modificar la planta de personal administrativa del ente universitario.

Entonces, del contenido de los Acuerdos Números 001 y 002 de 2006, se advierte que su expedición tuvo como fundamento la figura de la Reestructuración de Pasivos consagrada en la Ley 550 de 1999, cuyo ámbito de aplicación se extendió a las Universidades oficiales de los niveles nacional y territorial, a través de la Ley 922 de 2004.

Ahora bien, la Ley 550 de 1999, se expidió en orden a establecer *"un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley"*.

Por su parte, la Ley 922 de 2004, dispuso:

"ARTÍCULO 2o. Adiciónase el inciso 4 del artículo 1 de la Ley 550 de 1999, del siguiente tenor:

*Esta ley se aplicará igualmente a las universidades estatales del orden nacional o territorial, las cuales podrán celebrar **por intermedio del rector, previa autorización del Consejo Superior Universitario en ejercicio de la autonomía universitaria**, el acuerdo de reestructuración en los términos del Título V de la presente ley. El promotor de los acuerdos de reestructuración que se suscriban con las Universidades Públicas será el Ministerio de Hacienda y Crédito Público."* (Resalta la Sala).

Al estudiar los antecedentes de la Ley 922 de 2004, se observa que en el Congreso se esgrimieron los siguientes argumentos para efectos de lograr la aplicación de la Reestructuración de Pasivos a las universidades estatales, así:

1. Se explicó que la Ley 550 de 1999, se había constituido en un mecanismo garante de la viabilidad de las entidades que se encontraban en crisis, permitiendo *“que las empresas reestructuren su parte administrativa, se reestructuren en su parte de pago, en su parte moratoria, en fin, sacarlas de la situación igualmente que se encontraban en esos momentos y pudieran sanear sus finanzas internas.”*⁵
2. En principio, la Ley 922 de 2004 se encaminaba a extender la vigencia de la Ley 550 de 1999; sin embargo, teniendo en cuenta los logros alcanzados a través de dicha disposición, en el Congreso se concilió la adición del proyecto de ley (044 Cámara/175 de 2004 Senado), en el sentido de permitir que las Universidades estatales también pudieran acceder al proceso de Reestructuración de Activos. Esta consideración adicional, se fundamentó en lo siguiente.

“2. Como una de las intenciones de la Ley 550 de 1999 es facilitar a las empresas del sector privado y a las entidades territoriales el acceso a recursos frescos y su reestructuración para mantenerse en operación mientras solventan sus deudas, la Plenaria del Senado consideró pertinente que las Universidades del Estado, tanto del orden nacional como territoriales, se puedan acoger a la Ley 550 de 1999 cuando así lo consideren necesario (...).

*Hecho el análisis a lo que ha sido el desarrollo de la Ley 550 de 1999 durante su vigencia y el resultado logrado en muchas entidades territoriales que se acogieron a la misma, nos lleva a acoger en el texto de conciliación la proposición aditiva aprobada por la Plenaria de la Cámara por considerarlo como un instrumento de gran importancia para que las Universidades estatales salgan de la crisis financiera y administrativa que atraviesan muchas de ellas en el país, para de esta manera hacerlas mucho más viables y cumplan de la mejor manera la función educativa superior y social que les ha sido asignadas (sic).”*⁶

Así las cosas, resulta válido afirmar que, contrario a lo manifestado por el actor, el acto acusado se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico vigente en materia de Reestructuración de Pasivos, pues precisamente el Congreso

⁵ Gaceta del Congreso. Año XIII – No. 361. Bogotá D.C., lunes 19 de julio de 2004. Página 9.

⁶ Gaceta del Congreso. Año XIII – No. 822. Bogotá D.C., martes 14 de diciembre de 2004. Página 16.

dispuso que dicho proceso estaría en cabeza del Rector de cada ente universitario, previa autorización del Consejo Superior Universitario.

A su vez, el hecho de que se exija la autorización del Consejo Superior para que el Rector se acoja a los mencionados procesos, encuentra plena consonancia con el artículo 64 de la Ley 30 de 1992, en el cual se dispone que dicho estamento *“es el máximo órgano de dirección y gobierno de la universidad”* y, a su turno, el artículo 66 del mismo estatuto preceptúa que el Rector *“es el representante legal y la primera autoridad ejecutiva de la universidad estatal u oficial”*.

Ahora bien, el demandante argumenta que la autorización para modificar la planta de personal administrativa de la Universidad no se encuentra dentro del entendimiento que debe otorgarse a la figura del proceso de reestructuración de pasivos; sin embargo, se observa que la Corte Constitucional ha expresado que las supresiones de cargos, también pueden presentarse dentro de tales procesos, así⁷:

*“3.1. Las entidades territoriales están facultadas para adelantar reformas estructurales en el ejercicio de su autonomía, con miras a la satisfacción del interés general. En efecto, la Ley 550 de 1999 extendió la figura de acuerdos de reestructuración a los entes territoriales con el fin de que contaran con las herramientas para conjurar las crisis económicas por las que podían atravesar, teniendo en cuenta que éstas generan gran impacto macroeconómico en la situación fiscal del país.”*⁸

*De esta manera, las entidades territoriales pueden someterse voluntariamente a la reestructuración de sus pasivos, según lo contemplado en la Ley 550 de 1999; no obstante, esta facultad no debe ser entendida de manera absoluta, pues no puede rebasar los límites que imponen la Constitución y la ley.”*⁹

En este sentido, esta Corporación ha indicado que si bien se reconoce la facultad legítima de las entidades territoriales para adelantar procesos de reestructuración dentro del cumplimiento de sus fines, se debe procurar al máximo la estabilidad laboral de los trabajadores que

⁷ Sentencia T-862 de 2009. M.P. Dr. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁸ Cfr. C-1143 de 2001.

⁹ Cfr. C-520 de 1994, C-533 de 2005, T-1080 de 2006, T-1031 de 2006, T-758 de 2008 y T-078 de 2009.

puedan verse afectados con el ajuste institucional.¹⁰ Por lo tanto, los derechos y garantías de los trabajadores en los procesos de renovación de la administración pública, dado que se derivan de preceptos constitucionales, se aplican igualmente a las entidades del orden territorial.¹¹

(...)

3.3. Conforme a lo anterior, las entidades territoriales tienen la potestad de someterse a un proceso de reestructuración, la cual no puede ser ejercida de manera arbitraria e ilimitada, dado que la Constitución prevé una protección especial a cargo del Estado de las distintas modalidades laborales y el derecho que tiene toda persona a un trabajo en condiciones dignas y justas. (...).

Desde este panorama, los programas de reestructuración propenden por la búsqueda del interés general de eficacia y eficiencia de la función pública, los cuales no pueden seguirse en desmedro de los derechos fundamentales de los trabajadores y, en particular, de aquellos que son sujetos de especial protección constitucional.”

Bajo estos parámetros, se observa que las entidades que se acogen al proceso de Reestructuración de Pasivos, también pueden evidenciar procesos de reestructuración administrativa, como lo es la modificación de la planta de personal a través de supresiones de empleos, claro está que ello debe ejercerse dentro de los límites establecidos por el legislador, previos estudios técnicos en orden a corresponder a las necesidades del servicio. Respecto de este tópico es preciso aclarar que el análisis de la Sala en esta instancia se sujeta a la posibilidad de que la Rectoría de la Universidad del Atlántico pueda modificar la planta de personal, pero ello no implica un análisis en torno al proceso de reestructuración propiamente dicho, pues ello no fue objeto de demanda como tampoco los actos por medio de los cuales se hubiere llevado a cabo.

Así las cosas, no es posible acoger el argumento del accionante en el sentido que el acto parcialmente demandado quebrantó el parágrafo del artículo 65 de la Ley 30 de 1992, el cual prescribe que en los estatutos de cada universidad “se señalarán las funciones que puedan delegarse en el Rector”, y que la facultad de modificar la planta de personal no está prevista en los Estatutos Generales de la Universidad como delegable en cabeza del Rector.

¹⁰ Cfr. Sentencias C-262 de 1995, C-209 de 1997, T-374 de 2000, T-733 de 2001, T-793 de 2001 y T-1080 de 2006.

¹¹ Ver Sentencias T-1031 de 2006, T-478 de 2006, T-014 de 2007, T-010 de 2008, T-758 de 2008 y T-078 de 2009, entre otras.

Esta consideración se fundamenta en que el conjunto de leyes y reglamentos no pueden estudiarse de forma aislada sino que deben analizarse sistemáticamente de modo tal que no se pierda el efecto útil de la norma y no se hagan nugatorios los procesos de cambio que se surten en el marco de un Estado social de derecho que debe responder a las necesidades sociales que se crean y evolucionan en el transcurso del tiempo.

Es más, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que la supresión de empleos constituye una causa legal de retiro del servicio de los empleados del sector público, que se encuentra justificada por la necesidad de adecuar las plantas de personal de las entidades públicas a los requerimientos del servicio para hacer más ágil, eficaz y eficiente la función que deben cumplir, entre otros.

Por otra parte, los razonamientos anteriormente expuestos encuentran respaldo en el Acuerdo Superior No. 004 de 15 de febrero de 2007, *“por el cual se expide el Estatuto General de la Universidad del Atlántico”*, pues si bien es cierto que éste es posterior a la expedición del acto demandado, también lo es que el mismo demuestra la grave crisis fiscal que atravesaba la Universidad y que, en última instancia, determinó la adopción de la decisión acusada, bajo el marco de la suscripción de un Acuerdo de Reestructuración de Pasivos. En efecto, en las consideraciones del referido Acuerdo se establece que **“desde finales de 2001, el Consejo Superior de la Universidad del Atlántico identificó la necesidad de estudiar los elementos determinantes para formulación de un plan de acción que posibilitara la sostenibilidad de la Universidad del Atlántico en el largo plazo, abarcando para ello los aspectos académico, administrativo y económico - financiero de la Institución”** (fls. 85 a 110).

Adicionalmente, el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos reviste una importancia tal que en los nuevos estatutos se dispuso que *“El presente Estatuto General aplica en la medida que sus normas no sean contrarias a las disposiciones contempladas en Acuerdo de Reestructuración de Pasivos con fundamento en las Leyes 550 de 1999 y 922 de 2004”*.

Entonces, el acto parcialmente demandado no sólo se ajusta al ordenamiento jurídico superior sino a la teleología de los procesos de reestructuración en

cuanto se orientan al cumplimiento de las finalidades estatales, teniendo en cuenta, además, que los gastos de funcionamiento no pueden hacer nugatorios los derechos de los asociados, de ahí que el manejo adecuado del presupuesto y la adecuación administrativa a que haya lugar, sea una responsabilidad encaminada a garantizar un orden político, económico y social justo.

Así las cosas, el proveído impugnado, que negó las súplicas de la demanda, será confirmado.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

Confírmase la sentencia de 22 de junio de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, que negó las súplicas de la demanda incoada por Blas Osorio Narváez.

Cópiese, notifíquese y devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión.

**BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ
MONSALVE**

GERARDO ARENAS

VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA