

I. EXPEDIENTE D-11249 - SENTENCIA C-491/16 (Septiembre 14)
M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

1. Norma acusada

LEY 1740 DE 2014
(Diciembre 23)

Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 67 y los numerales 21, 22 y 26 del artículo 189 de la Constitución Política, se regula la inspección y vigilancia de la educación superior, se modifica parcialmente la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones

ARTÍCULO 13. MEDIDAS DE VIGILANCIA ESPECIAL. Con el fin de que **la institución supere en el menor tiempo posible la grave situación de anormalidad** y se garanticen los derechos de la comunidad educativa, la continuidad y calidad del servicio, o la inversión o el manejo adecuado de los recursos en el marco de la autonomía universitaria, el Ministerio podrá adoptar una o varias de las siguientes medidas:

[...]

4. En caso de que uno o varios de los consejeros, directivos, representantes legales, administradores o revisores fiscales no cumplan, impidan o dificulten la implementación de las medidas u órdenes adoptadas por el Ministerio de Educación Nacional durante la vigilancia especial, u oculten o alteren información, podrán ser reemplazados hasta por el término de un (1) año, prorrogable por una sola vez, por la persona natural o jurídica que designe el Ministerio de Educación Nacional.

2. Decisión

Primero.- Declarar **EXEQUIBLE** las expresiones "la institución supere en el menor tiempo posible la grave situación de anormalidad", "no cumplan, impidan o dificulten" y "oculten o alteren", contenidas en el primer inciso y en el numeral 4º del artículo 13 de la Ley 1740 de 2014, por los cargos analizados.

Segundo.- Declarar **EXEQUIBLE** el numeral 4º del artículo 13 de la Ley 1740 de 2014, por el cargo analizado.

3. Síntesis de la providencia

La Corte determinó que los supuestos regulados en el segmento demandado del inciso primero y en el numeral 4º del artículo 13 de la Ley 1740 de 2014 no vulneran el principio de legalidad ni el derecho al debido proceso (arts. 6º, 29 y 122 de la Constitución Política, toda vez que contrario a lo que sostiene el demandante, no corresponden a medidas administrativas sancionatorias, sino que son medidas de carácter *preventivo* propias de la vigilancia especial a cargo del Ministerio de Educación Nacional, cuando evidencia en una institución de educación superior una o varias de las situaciones previstas en el artículo 11

de la misma ley, referentes a la interrupción anormal grave en la prestación del servicio de educación, la afectación grave de las condiciones de calidad del servicio, la indebida conservación, inversión y aplicación de los recursos o rentas de la institución universitaria, persistencia en conductas que han sido sancionadas o el incumplimiento de la orden de no ofrecer o desarrollar programas académicos sin registro calificado. Así mismo, el artículo 10 de la Ley 1740 de 2014, prescribe que las medidas preventivas pueden ser adoptadas por el Ministerio de Educación *“sin perjuicio de la investigación y la imposición de las sanciones administrativas a que haya lugar”*, lo cual denota una clara diferenciación entre el ámbito preventivo y el sancionatorio. Esto se corrobora al examinar los antecedentes legislativos de la Ley 1740 de 2014, en cuya exposición de motivos se resalta la diferencia entre el enfoque esencialmente sancionatorio de la función de inspección y vigilancia a cargo del Ministerio de Educación en la Ley 30 de 1992 que no ha servido para solucionar problemas crónicos de algunas instituciones de educación superior y el que se propuso en su reforma, enfocada con un criterio preventivo que procura para los estudiantes un servicio educativo con calidad y continuidad. En el caso concreto, dada la complejidad y diversidad de las situaciones que se pueden presentar en la práctica administrativa, la Corte consideró que sería irrazonable exigir que el legislador describiera de forma minuciosa y taxativa, cada una de las conductas que puedan poner en riesgo las garantías constitucionales y legales bajo la responsabilidad de los establecimientos de educación superior. Por consiguiente, las expresiones impugnadas del artículo 13 de la Ley 1740 de 2014 no desconocen el principio de legalidad ni el derecho al debido proceso, toda vez que su alcance puede ser precisado, con fundamento en interpretaciones razonables.

De otra parte, el tribunal constitucional estableció que la facultad conferida al Ministerio de Educación Nacional en el numeral 4º del artículo 13 de la Ley 1740 de 2014 no vulnera el principio de autonomía universitaria. Si bien es cierto que la Constitución Política en su artículo 69 garantiza a las instituciones de educación superior la autonomía universitaria, esta no es absoluta, ni confiere patente de corso a tales entes para desconocer los derechos fundamentales o actuar al margen del ordenamiento constitucional, legal y reglamentario. En efecto, de conformidad con el artículo 67 de la Carta, la educación superior es un servicio público y como tal, aún en el caso de las universidades, está condicionada por las limitaciones que surgen de su propia naturaleza, como quiera que involucra el interés social que debe primar sobre el interés privado. En esa medida, las instituciones universitarias como entidades prestadoras de un servicio público, no pueden estar al margen de la acción del Estado encaminada a garantizar su adecuada prestación y la efectividad de las finalidades previstas por el constituyente. Al mismo tiempo que se consagra la garantía de la autonomía universitaria, en la Constitución coexisten otros pilares fundamentales de la educación que deben ser salvaguardados con similar intensidad, entre otros, el derecho fundamental a recibir educación de calidad, como un servicio público con función social (art. 67 C.Po.); la posibilidad de la prestación de este servicio a través de entidades públicas o privadas y el derecho de los particulares a fundar establecimientos educativos, como también, la función de inspección y vigilancia de la educación en cabeza del Presidente de la República o su delegado, que en este caso se encuentra a cargo del titular del Ministerio de Educación Nacional. Este último pilar persigue de acuerdo con la Carta, velar por la calidad de la educación, el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los estudiantes, garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar las condiciones necesarias para el acceso y permanencia en el sistema educativo. Además, en relación con las instituciones de utilidad común, le corresponde al Presidente de la República o a su delegado, vigilar para que sus rentas se conserven y sean debidamente aplicadas. En ese sentido, en los eventos en que la autoridad administrativa advierte que una institución de educación superior interrumpe anormalmente la prestación del servicio o que las condiciones de calidad se encuentran afectadas por diferentes razones, entre ellas el uso o manejo inadecuado de sus rentas, puede, en ejercicio de su función de inspección y vigilancia, adoptar las medidas establecidas en la ley para lograr restablecer las condiciones normales de prestación del servicio. Por tanto, si una institución incumple con los fines constitucionales y legales de la educación y desconoce los derechos de los estudiantes, no ejerce adecuadamente la autonomía universitaria, legitimando la intervención del Estado en su función de inspección y vigilancia.

De esta forma, la facultad del Ministerio de Educación Nacional, en el marco de la vigilancia especial, para reemplazar temporalmente a aquellos consejeros, directivos, representantes

legales, administradores o revisores fiscales, de que trata el numeral 4º del artículo 13 de la Ley 1740 de 2014, constituye una medida con la que el legislador pretendió dotar a la autoridad administrativa de una herramienta para evitar que tales directivos con su conducta activa u omisiva, afecten el legítimo ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia previstas por la misma Constitución, como la eficacia de las medidas preventivas que en casos concretos se llegare a adoptar. La Corte resaltó que esta intervención requiere de la expedición de un acto administrativo motivado, por cuanto deben existir razones fundamentadas y obedecer únicamente a la estructuración de una o varias de las causales previstas al interior del mismo numeral demandado, con el límite temporal allí establecido. Además, responde a exigencias concretas y razonables, a circunstancias anormales y excepcionales, que incluso pueden ser ilícitas, buscando salvaguardar el derecho fundamental a la educación y evitar que la prestación del servicio se interrumpa o desborde los cauces constitucionales, legales y reglamentarios, afectando su calidad, continuidad y eficiencia. En consecuencia, la Corte concluyó en que el cargo por vulneración de la autonomía universitaria no estaba llamado a prosperar.

4. Salvamentos parciales y aclaración de voto

Los magistrados **María Victoria Calle Correa** y **Alberto Rojas Ríos** manifestaron su salvamento de voto parcial, por cuanto si bien comparten el fundamento de la constitucionalidad de la facultad del Ministerio de Educación para adoptar medidas preventivas en el ejercicio de sus funciones de control y vigilancia de las instituciones de educación superior con miras a garantizar la continuidad, calidad y eficiencia del servicio público de educación, consideran que la atribución específica prevista en el numeral 4º del artículo 13 de la Ley 1740 de 2014 ha debido declararse exequible de manera condicionada.

A su juicio, si bien es cierto que el derecho de las instituciones de educación superior de elegir y designar sus directivos y personal administrativo, en virtud de su autonomía universitaria, no se vulnera por la decisión del Ministerio de Educación Nacional de reemplazar, como medida preventiva, adoptada en el marco de la vigilancia especial, a los consejeros, directivos, representantes legales, administradores o revisores fiscales, toda vez que responde a circunstancias anormales y excepcionales, que incluso pueden ser ilícitas, también lo es que no puede eliminar del todo el núcleo esencial de la autonomía universitaria. Por esta razón, estimaron que la Corte ha debido declarar la exequibilidad del citado numeral 4º, como se proponía en la ponencia original, en el sentido de entender que las personas naturales o jurídicas designadas por el Ministerio de Educación para el ejercicio de las funciones directivas o administrativas dentro de una institución de educación superior, en reemplazo de los funcionarios designados por ella misma, como resultado de la adopción de una medida de vigilancia especial, solo podrían realizar las actuaciones relacionadas con los aspectos sujetos a evaluación o investigación dentro de la vigilancia especial que se esté llevando a cabo, para evitar el riesgo de que se anule dicha garantía constitucional.

El magistrado **Alejandro Linares Cantillo** se reservó la presentación de una aclaración de voto relativa al ámbito y alcance de la facultad censurada en esta oportunidad.

LA IMPOSICIÓN DE UNA MULTA POR LA NO PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA DE CASACIÓN LABORAL DENTRO DEL TÉRMINO LEGAL, UNA VEZ ADMITIDO EL RECURSO, RESULTA INCONSTITUCIONAL POR LA INDETERMINACIÓN SOBRE SU NATURALEZA, CONTENIDO Y ALCANCE, Y POR CONFIGURAR UNA RESTRICCIÓN DESPROPORCIONADA DE LOS DERECHOS DE IGUALDAD, ACCESO A LA JUSTICIA Y DEBIDO PROCESO, SIN QUE PUEDA AMPARARSE EN SU CONTRIBUCIÓN A LA DESCONGESTIÓN JUDICIAL