

D-10664

ok

Bogotá D.C.,

Señores

MAGISTRADOS

HONORABLE CORTE CONSTITUCIONAL

E. S. D.

Febrero 17 de 2015

17 FEB 2015

hora 8:40am

Referencia: Demanda de Inconstitucionalidad

Honorable Magistrados

Yo **Melissa Pastrana Soto**, ciudadana colombiana, identificada como aparece al pie de mi firma, obrando en nombre propio, con domicilio en la calle 137 No. 85-40 Bloque 4C-110 de la ciudad de Bogotá respetuosamente me dirijo a ustedes en uso de mis derechos y deberes consagrados en el numeral 6 del artículo 40 y en el numeral 7 del artículo 95 de la Constitución Política, con el fin de solicitar la declaratoria de inexequibilidad de la Ley 1740 de 2014 "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".

1. NORMA ACUSADA

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, demandó la totalidad de la Ley 1740 de 2014 "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" (anexo 1), pues esta norma vulnera los artículos 1, 40, 67, 68, 69, 160 y 163 de la Constitución.

1.1. Anotación previa

La Ley 1740 de 2014 fue tramitada, por iniciativa del Ministerio de Educación Nacional, mediante el Proyecto de Ley 124 de 2014 Senado, 179 Cámara, el cual fue radicado en el Senado de la República el día 24 de noviembre de 2014, y posteriormente publicado en la gaceta del Congreso 747 de 2014 del 25 de noviembre del mismo año.

Al día siguiente de la radicación, el Gobierno nacional, en cabeza de la Ministra de Educación, envió indebidamente, como quedará acreditado, mensaje de urgencia para el trámite de este proyecto de ley, el cual, fue sancionado a la

postre, como ley el día 23 de diciembre, y publicada en el diario oficial No. 49374 del 23 de diciembre de 2014 y en la gaceta del Congreso No. 01 del 23 de enero de 2015.

De acuerdo a lo anterior, entre el día 24 de noviembre de 2014, que fue radicado el proyecto de Ley que dio origen a la ley 1740, al día 23 de diciembre del mismo año que fue publicada en el diario oficial, tan solo transcurrieron 28 días calendario, es decir 20 días hábiles, lo cual, para el trámite de una ley con la importancia de los derechos que trata, se constituye en récord, a espalda de la comunidad educativa del país.

2. NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS Y RAZÓN DE SU VULNERACIÓN

La normatividad constitucional infringida, por vicios de trámite, es la siguiente: artículos 1, 40, 67, 68 69, 160 y 163 de la Constitución Política.

2.1. El Estado social de derecho y los principios de separación de poderes, democrático y participativo.

Artículos 1 y 40 de la Constitución Política:

“Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

“Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

[...]

2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.

[...].”

Artículos 67, 68 y 69 de la Constitución Política:

Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

Artículo 68. Los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La ley establecerá las condiciones para su creación y gestión.

La comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación.

[...].

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

La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.

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

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

La Constitución de 1991 declara que Colombia es un Estado de derecho y social, que deriva su legitimidad de la democracia (C.P. art. 1). Estos tres calificativos del Estado colombiano definen de manera esencial su naturaleza; por lo cual, "tal forma de organización política es una expresión del imperio del derecho y la erradicación de la arbitrariedad, que por lo tanto involucra el acatamiento de los postulados básicos de la legislación"¹.

Una de las principales características del Estado Social de Derecho es la división de los poderes públicos, *el respeto por las atribuciones y responsabilidades asignadas a cada órgano, la garantía de la posibilidad de ejercer acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley, y el respeto por*

¹ Ver sentencias, C-252 de 2010 y C-179 de 1994.

*el principio democrático, fundamentalmente legitiman la noción de Estado de derecho, al permitir el ejercicio efectivo de las garantías individuales*².

Respecto de la división de poderes, conforme al artículo 113 de la Constitución, los órganos que integran el Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines, con el objetivo de contener los abusos de poder.

En este sentido, el importante tratadista Carl Schmitt resaltaba el carácter fundamental que reviste la separación de los poderes públicos, en especial los poderes ejecutivo y legislativo:

“Queda, pues, para lo que aquí interesa, sólo la distinción entre Legislativo y Ejecutivo. El Ejecutivo es, como ya se desprende de la frase citada, no una mera aplicación de la ley; sino la actividad propia del Estado; también sería erróneo transportar al “Legislativo” de Montesquieu la actual práctica de la producción rápida y abundante de leyes. La finalidad de su división de las distintas ramas de la actividad del Estado consiste en que un Poder frente a los otros. *La pouvoir arrete le pouvoir*. De este modo ha de alcanzarse un equilibrio, un contra-balanceo”³.

Corolario de lo anterior, la Corte Constitucional ha resaltado la importancia que reviste el *principio democrático*, como manifestación del equilibrio de poderes, al señalar que constituye un valor fundante y fin esencial, el principio de mayor trascendencia institucional, la directriz que rige el ordenamiento en su conjunto y la columna vertebral de la Constitución por cuanto garantiza y asegura que los individuos y ciudadanos puedan participar de manera permanente en los procesos decisorios y de poder político y social que repercutirá de manera significativa en el rumbo de la vida institucional, el desarrollo personal y la propia comunidad⁴.

De igual forma, la Corte Constitucional ha plasmado a lo largo de su jurisprudencia, el valor fundamental del *principio de la participación ciudadana* el cual “ilumina todo el actuar social y colectivo en el Estado social de derecho y que en relación con el régimen constitucional anterior, persigue un incremento histórico cuantitativo y cualitativo de las oportunidades de los ciudadanos de tomar parte en los asuntos que comprometen los intereses generales. Por ello mismo, mirada desde el punto de vista del ciudadano, la participación democrática es un derecho deber, toda vez que le concede la facultad y a la vez la responsabilidad de hacerse presente en la dinámica social que involucra intereses colectivos”⁵.

En este sentido, la democracia participativa impone a la adopción de decisiones de interés nacional que esté precedida de espacios para la deliberación social

² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-252 de 2010. Bogotá, D.C., dieciséis (16) de abril de dos mil diez (2010). M.P. Dr. Jorge Iván Palacio Palacio.

³ SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Alianza Editorial. p. 214.

⁴ Ver Sentencias C-008 de 2003, C-866 de 2001, C-180 de 1994 y C-089 de 1994.

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-252 de 2010.

que promueva la exposición de razones reflexivas⁶, por lo tanto, esta legitimidad está íntimamente ligada al principio de legitimidad, el cual se refleja en las Leyes, que es donde se conjugan los principios antes mencionados. En efecto, el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva OC-6 del 9 de mayo de 1986 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, estableció lo siguiente:

"La ley en el Estado democrático no es simplemente un mandato de la autoridad revestido de ciertos necesarios elementos formales. Implica un contenido y está dirigida a una finalidad. El concepto de leyes a que se refiere el artículo 30, interpretado en el contexto de la Convención y teniendo en cuenta su objeto y fin, no puede considerarse solamente de acuerdo con el principio de legalidad (...). Este principio, dentro del espíritu de la Convención, debe entenderse como aquel en el cual la creación de las normas jurídicas de carácter general ha de hacerse de acuerdo con los procedimientos y por los órganos establecidos en la Constitución de cada Estado Parte, y a él deben ajustar su conducta de manera estricta todas las autoridades públicas. En una sociedad democrática el principio de legalidad está vinculado inseparablemente al de legitimidad, en virtud del sistema internacional que se encuentra en la base de la propia Convención, relativo al 'ejercicio efectivo de la democracia representativa', que se traduce, inter alia, en la elección popular de los órganos de creación jurídica, el respeto a la participación de las minorías y la ordenación al bien común."

En virtud de lo anterior, sobre la *participación directa permanente de la sociedad*, la Observación General No. 25 del Comité de Derechos Humanos⁷ de las Naciones Unidas señala que *"los ciudadanos también participan en la dirección de los asuntos públicos ejerciendo influencia mediante el debate y el diálogo públicos con sus representantes y gracias a su capacidad para organizarse. Esta participación se respalda garantizando la libertad de expresión, reunión y asociación"*.

En efecto, en virtud del principio democrático de la deliberación, el alcance del derecho fundamental a la educación superior⁸ y el principio constitucional de la

⁶ Ibid.

⁷ Comité de los Derechos Humanos. Observación General No. 25, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 25 - La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 57º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996).

⁸ "Este derecho es fundamental y goza de un carácter progresivo. En efecto, su fundamentalidad está dada por su estrecha relación con la dignidad humana, en su connotación de autonomía individual, ya que su práctica conlleva a la elección de un proyecto de vida y la materialización de otros principios y valores propios del ser humano; y su progresividad la determina: i) la obligación del Estado de adoptar medidas, en un plazo razonable, para lograr una mayor realización del derecho, de manera que la simple actitud pasiva de éste se opone al principio en cuestión (aquí encontramos la obligación del Estado de procurar el acceso progresivo de las personas a las Universidades, mediante la adopción de ciertas estrategias, dentro de las cuales encontramos facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso de las personas a la educación superior, así como la garantía de que progresivamente el nivel de cupos disponibles para el acceso al servicio se vayan ampliando); (ii) la obligación de eliminar barreras injustificadas sobre determinados grupos vulnerables y (iii) la prohibición de adoptar medidas regresivas para la eficacia del derecho concernido". CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-068 de 2012. Bogotá D.C., catorce (14) de febrero de dos mil doce (2012). M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

autonomía universitaria⁹ involucran distintos actores, ámbitos e intereses, esencialmente a la comunidad universitaria, lo cual hace imprescindible su participación activa en la búsqueda de la realización de los fines esenciales del Estado, como la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales; pues “el artículo 2º de la Constitución trae a colación el facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. Así mismo, el artículo 95.5 superior, establece que es deber de la persona y del ciudadano participar en la vida política, cívica y comunitaria del país”¹⁰.

Se colige de lo anterior, que la *participación de la comunidad*, y en especial de la universitaria, en la regulación fomento del derecho fundamental a la educación superior y el principio constitucional de la autonomía universitaria es de vital importancia para la democracia constitucional, de acuerdo a lo ordenado por el artículo 67 constitucional, al indicar que “la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social;”, y más adelante agrega que “el Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación”. De igual forma, el artículo 68 constitucional establece que “la comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación”, y a su vez el artículo 69 “garantiza la autonomía universitaria”.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, organismo que interpreta y vigila el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que en su Observación General No. 13 sobre el derecho a la educación, afirmó:

“Ahora bien, el autogobierno debe ser compatible con los sistemas de fiscalización pública, especialmente en lo que respecta a la financiación estatal. Habida cuenta de las considerables inversiones públicas destinadas a la enseñanza superior, es preciso llegar a un equilibrio correcto entre la autonomía institucional y la obligación de rendir cuentas. Si bien no hay un único modelo, las disposiciones institucionales han de ser razonables, justas y equitativas y, en la medida de lo posible, transparentes y participativas”.

Conforme lo anterior, la elaboración de una ley que pretenda regular el derecho fundamental a la educación y el principio de autonomía universitaria, como lo hace la Ley 1740 de 2014, requieren inexorablemente de socialización ante la comunidad universitaria, pues la Carta Política de 1991 en el inciso 2 del artículo 68 ordena: “la comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación”, en la medida que en los sistemas democráticos, el principio de participación se interpreta con la consulta por parte de las entes gubernamentales en la elaboración de las políticas educativas, a las cuales el constituyente les dio especial importancia en la sociedad.

⁹ “Específicamente, el mencionada artículo 69 de la Constitución ampara la autonomía universitaria y, con base en esta, se ha sostenido que las instituciones de educación superior tienen la facultad de definir su filosofía, su organización interna, así como las normas que regirán su funcionamiento. En efecto, la autonomía universitaria ha sido definida por la Corte como: “(...)la capacidad de autoregulación filosófica y de autodeterminación administrativa de la persona jurídica que presta el servicio público de educación superior””. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-720 de 2012. Bogotá, D.C., dieciocho (18) de septiembre de dos mil doce (2012). M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-252 de 2010.

En conclusión, se garantizan los principios democrático y participativo para la comunidad universitaria, propio del Estado Social de Derecho, cuando se permite la participación de los diferentes actores que participan en la educación superior en la deliberación y formación de las diferentes decisiones que tomen los actores gubernamentales, de tal forma, que no se utilicen mecanismos expeditos para ocultar temas de gran relevancia social que ameriten ser discutidos en la arena pública, como la reforma al sistema educativo, lo cual no se dio en el caso concreto.

2.2. Uso indebido del mensaje de urgencia contenido en el artículo 163 de la Constitución Política y consecuente vulneración del artículo 160 ibíd.

Artículos 160 y 163 de la Constitución Política:

“Artículo 160. Entre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días.

Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias.

En el informe a la Cámara plena para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la comisión y las razones que determinaron su rechazo.

Todo Proyecto de Ley o de Acto Legislativo deberá tener informe de ponencia en la respectiva comisión encargada de tramitarlo, y deberá dársele el curso correspondiente.

[...].

Artículo 163. El Presidente de la República podrá solicitar trámite de urgencia para cualquier proyecto de ley. En tal caso, la respectiva cámara deberá decidir sobre el mismo dentro del plazo de treinta días. Aun dentro de este lapso, la manifestación de urgencia puede repetirse en todas las etapas constitucionales del proyecto. Si el Presidente insistiere en la urgencia, el proyecto tendrá prelación en el orden del día excluyendo la consideración de cualquier otro asunto, hasta tanto la respectiva cámara o comisión decida sobre él.

Si el proyecto de ley a que se refiere el mensaje de urgencia se encuentra al estudio de una comisión permanente, ésta, a solicitud del Gobierno, deliberará conjuntamente con la correspondiente de la otra cámara para darle primer debate”.

La figura del mensaje de urgencia contenida en el artículo 163 de la Constitución tiene su origen en el Acto Legislativo 01 de 1945, la cual fue sometida a modificaciones en las posteriores reformas en los años 1968 y 1991, y constituye una clara versión presidencialista del principio de colaboración de poderes. Con ella se sujeta la acción del poder legislativo a los ritmos

*deliberativos y decisorios que el poder ejecutivo le imponga según sus prioridades*¹¹.

Esta institución, reviste gran importancia, por los efectos que ocasiona, pues tiene un sentido amplio que puede suscitar dificultades, en especial en cuanto al amplio margen de liberalidad que representa para el Presidente de la República, con un uso indebido.

El artículo 163 no define el término "urgencia" ni las clases de "urgencias" mediante las cuales se puede hacer uso de tan importante facultad. De acuerdo al diccionario de la Real Academia Española, la urgencia puede definirse como "*Necesidad o falta apremiante de lo que es menester para algún negocio*", o todo lo que se encuentre revestido con la "*cualidad de urgente*"¹².

De igual forma, desde el Acto Legislativo 01 de 1945, lamentablemente no se ha debatido, tanto en la jurisprudencia como en la doctrina, el alcance de esta institución con el suficiente rigor. No obstante, el tema no ha sido ajeno al derecho extranjero, tal es el caso de la República de Chile.

En Chile, el origen de la institución del trámite de urgencia presidencial se remonta a la Constitución de 1925, la cual en su artículo 46, que guarda especial similitud con la institución adoptada por la Constitución Política Colombiana, establecía lo siguiente:

"El Presidente de la República podrá hacer presente la urgencia en el despacho de un proyecto y, en tal caso, la Cámara respectiva deberá pronunciarse dentro del plazo de treinta días. La manifestación de la urgencia puede repetirse en todos los trámites constitucionales del proyecto"

Como consecuencia de esta figura de derecho público, se avizoró el inconveniente relacionado con la falta de regulación de la "urgencia" y los efectos arbitrarios que podría ocasionar el abuso de esta institución, al respecto el tratadista Jorge Tapia Valdés, señala:

"en casi todas las demás legislaciones existen procedimientos especiales, minuciosamente reglamentados, para el despacho urgente de proyectos de ley de importancia. En cambio, en nuestro procedimiento parlamentario no existe sino una disposición constitucional, conforme a la cual, el Presidente de la República puede "hacer presente la urgencia en el despacho del proyecto y, en tal caso, la Cámara respectiva deberá pronunciarse dentro del plazo de 30 días" (Art. 46). La aplicación de una disposición tan amplia normalmente suscita dificultades, especialmente en cuanto a la extensión de la facultad que otorga"¹³.

¹¹ CHINCHILLA HERREA, Tulio Eli. *Constitución Política de Colombia comentada por la Comisión Colombiana de Juristas. De la Rama Legislativa*. Bogotá D.C.: Comisión Colombiana de Juristas. 1997. p. 226.

¹² Diccionario de la Real Academia Española. Recuperado en: <http://buscon.rae.es/drae/srv/search?id=FTAZSKFkeDyX2PGagfeG>

¹³ TAPIA VALDÉS, Jorge. *La técnica legislativa*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile. 1960. p. 44.

Más adelante el autor agrega:

"En parte alguna de nuestro derecho público se determina la naturaleza de los proyectos respecto de los cuales puede hacerse presente la urgencia, ni tampoco en cuanto a los requisitos previos y oportunidad para hacerlo. En tales condiciones, el Ejecutivo puede hacerla valer para todo proyecto de ley, aun de gracia, como ha ocurrido, y en cualquier legislatura, ordinaria y extraordinaria, convocada por él mismo o por el Congreso, y en cualquiera de los trámites constitucionales, por numerosos que sean los proyectos aún en tramitación para cuyo despacho se haya hecho presente con anterioridad.

[...]. La urgencia fue establecida para acelerar el despacho de los proyectos realmente importantes; pero en ningún caso como un medio para que el Ejecutivo manejara a su arbitrio las tablas de las Cámaras, aunque el tenor literal de la disposición constitucional dé pie para hacerlo así."¹⁴

En este sentido, el trámite de urgencia instituido en el artículo 163 de la Constitución política, que en su antecesora, la Constitución de 1886, se encontraba contemplado en el artículo 91, *tiende a evitar las demoras parlamentarias*¹⁵.

En efecto, el trámite de urgencia en cabeza del Ejecutivo busca agilizar el trámite legislativo de proyectos de ley, que en el Congreso se puede ver dilatada por los diferentes debates de que se deben surtir para su respectiva aprobación; en efecto:

"Dada la importancia de algunos proyectos y la urgencia de su estudio por el Congreso, nada más justo que darle al ejecutivo la facultad que es materia del presente comentario. [...] Si éstos [el Congreso] demoran la expedición de las leyes o entorpecen los debates, la Rama Ejecutiva del Poder Público debe disponer de medios para conseguir que las actividades de la Rama Legislativa se concreten a la materia especial que por razones de servicio público deben llevar la preferencia" (Negrilla fuera de texto)¹⁶.

Si bien el artículo 163 de la Constitución Política no establece las circunstancias bajo las cuales el Presidente de la República puede optar por solicitar el trámite de urgencia, este debe ser utilizado cuando se evidencia una demora parlamentaria en el trámite del respectivo proyecto de ley, además, haciendo una interpretación teleológica y sistemática de esta norma con el articulado de nuestra Constitución, el uso de la institución del trámite de urgencia no se puede prestar para que el Ejecutivo, altere el equilibrio de poderes, al influir en el Legislativo de manera directa en el trámite de cualquier proyecto de ley que le convenga, o peor aún, todos los proyectos de ley que pretenda impulsar; y de esta forma eludir los principios constitucionales de la democracia y la participación ciudadana, además de no permitir el suficiente tiempo para desarrollar la correspondiente deliberación parlamentaria, tal como lo ha resaltado la Corte Constitucional:

¹⁴ Ibíd, p. 45.

¹⁵ PEREZ, Francisco de P. *Derecho Constitucional Colombiano. Tomo II*, Bogotá: Biblioteca de Autores Colombianos. Tercera Edición, 1952, p. 79.

¹⁶ Ibíd.

"El artículo 160 de la Carta Política dispone que entre el primero y segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y su iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días. Los términos consagrados en esta disposición constitucional, tienen el propósito, como lo ha expresado la Corte "[d]e asegurar que los miembros del Congreso, antes de votar los proyectos puestos a su consideración tengan tiempo de estudiar su contenido y de evaluar su conveniencia, para que la decisión que cada uno adopte, no obedezca al irreflexivo impulso de "pupitrazo" sino a la persuasión racional en torno a los alcances de la iniciativa. Ello le da importancia y seriedad a la votación que se produce en las sucesivas instancias legislativas.

*También se busca que la opinión pública, gracias a la divulgación de los textos ya aprobados durante los debates transcurridos, se manifieste sobre ellos y contribuya a la mejor ilustración y al más amplio análisis del Congreso en virtud de una mayor participación democrática".*¹⁷

En efecto, el Constituyente buscó con el establecimiento de los debates en el Congreso, y el periodo de tiempo que tiene que transcurrir entre ellos, para brindar un periodo mayor de deliberación y reflexión sobre los diferentes temas que se tramiten a través de proyectos de ley en el seno del Congreso, tal como lo referencia el tratadista Tulio Elí Chinchilla Herrera:

"Regla de las pausas legislativas: entraña una estrategia consistente en desacelerar –y, por qué no, "enfriar" un poco – el proceso deliberamiento y decisorio, en aras de una mayor reflexión y ponderación en la creación de la norma. Busca evitar precipitud y "acaloramiento", además de permitir que durante estos lapsos de reflexión la opinión pública cumpla su papel de control sobre el órgano legislativo. Tratándose de la creación legislativa, el principio de eficacia y celeridad cede aquí su lugar al de la reflexión y prudencia"¹⁸.

Más adelante agrega el autor:

"Mientras el modelo anterior se basaba en el principio según el cual la voluntad legislativa debía forjarse ineluctable en dos instancias parlamentarias de cada cámara y según el cual el primer debate constituía la fase clave y obligada de dicho proceso, el nuevo esquema supone, en cambio, una sucesión ascendente de momentos decisorios –proceso *in crescendo*– de tal manera que el segundo debate rebasa al primero, lo supera dialécticamente y lo enriquece sin necesidad de revertir el proyecto a la etapa anterior. [...] En concepto de la Asamblea Constituyente "debe concebirse el proceso legislativo como un *continuum* ascendente en el que las etapas que se recorren aportan su producto de enriquecimiento al proyecto y se articulan con las siguientes en un proceso evolutivo progresivo"¹⁹.

¹⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-880 de 2003. Bogotá, D. C., primero (1) de octubre de dos mil tres (2003). M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra y Dr. Jaime Córdoba Triviño.

¹⁸ CHINCHILLA HERREA, Tulio Elí. Ob. cit. p. 213.

¹⁹ Ibid. p. 215.

Con el establecimiento de los cuatro debates parlamentarios se busca blindar los principio democrático y de participación ciudadana, además de fungir como el ambiente propicio para deliberar y conocer a fondo, además de tomar eficaces decisiones, sobre temas trascendentales, que únicamente se pueden obviar por razones de una urgencia manifiesta y evidente.

Al respecto, la Corte Constitucional, en la sentencia C-1041 de 2005, que recopila el precedente sobre la materia, al definir el concepto "debate parlamentario", indicó que *"...conforme con la Constitución, la ley y la jurisprudencia, el debate comporta una garantía esencial del principio de participación política parlamentaria, instituido como un prerequisite para la toma de decisiones, cuyo objetivo es asegurar a todos los miembros del Congreso, en particular a los que integran los grupos minoritarios, su derecho a intervenir activamente en el proceso de expedición de la ley o actos legislativos y a expresar sus opiniones libremente"*.

Si bien el trámite de urgencia puede ser utilizado por el Presidente de la República para cualquier proyecto de ley, la Corte Constitucional, como guardiana y conocedora del espíritu de la Constitución, debe pronunciarse respecto de la naturaleza de los proyectos de ley sobre los cuales se puede solicitar este trámite, los requisitos previos, la oportunidad para hacerlo, las urgencias para las cuales aplicaría, evitando así el uso indebido de la figura, como en el presente caso. Contrario sensu, el Gobierno nacional podría presentar mensaje de urgencia para todos lo proyectos de ley que presente, y alterar de manera dramática el funcionamiento del Congreso de la República, desequilibrar los poderes gubernamentales, y no permitir la adecuada deliberación parlamentaria, ni mucho menos la socialización y consulta con los diferentes actores de la sociedad.

En el presente caso, la Ley 1740 de 2014 *"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"*, tal y como se desprende de su título, regula aspectos relacionados directamente con el derecho a la educación superior (Art. 67 superior) y el principio constitucional de la Autonomía Universitaria (Art 69 superior), además, de su articulado se desprenden una serie de limitaciones a este último principio, lo cual hace necesario que su trámite se hubiese realizado con toda la rigurosidad que denotan los derechos que regula, por tanto, en virtud del principio constitucional de la autonomía universitaria, era necesario socializar con la comunidad académica universitaria el contenido de la mentada Ley.

La Ley 1740 de 2014 fue tramitada en el Congreso de la República con "mensaje de urgencia" por parte del gobierno nacional, en cabeza de la Ministra de Educación, lo cual, abiertamente desconoce los principios democrático y de participación ciudadana que orientan el "trámite de urgencia" establecido en el artículo 163 de la Constitución Política; pues no existía una demora en el trámite legislativo, pues ni si quiera esta había empezado; además, en el informe de

ponencia para el primer debate al Proyecto de Ley 124 de 2014 Senado, 179 de 2014 Cámara, únicamente se hace referencia a que *el Gobierno Nacional a través de la Ministra de Educación y autora del proyecto Ginna Parody, emitió mensaje de Urgencia al mismo*²⁰, sin tan siquiera, exponer de manera sucinta los motivos que hacían urgente el trámite del mentado proyecto de ley en el Congreso de la República.

Se debe resaltar, que mediante la presente demanda no se busca debatir sobre la institución del “trámite de urgencia” consagrado en el artículo 163 de nuestra Constitución, sino dejar en evidencia el abuso, por parte del gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Educación, de esta figura, pues con ellas se evitan formalidades y trámites constitucionales que se deben dar normalmente para los proyectos de ley, con los cuales se busca garantizar los principios constitucionales democrático y de participación de la comunidad universitaria; pues, “[p]ara esta Corte, el período de reflexión querido por el Constituyente para la maduración de la ley en formación, no tiene sentido cuando las dos comisiones agotan conjuntamente el primer debate”²¹.

En el presente caso, el “mensaje de urgencia” que precedía al trámite del Proyecto de Ley 124 de 2014 Senado, 179 Cámara, que a la postre se convertiría en la Ley 1740 de 2014, se encuentra contrario a la Constitución Política, por cuanto no está demostrado la presencia de hechos sobrevinientes ni extraordinarios que ameriten la urgencia que pretendió dársele, tanto así, que las universidades (tanto públicas como privadas) se encontraban en período de vacaciones, por lo cual el trámite se dio a espaldas de la comunidad universitaria; y si bien la situación reviste de gravedad no resulta inminente; pues, tanto el Gobierno como el Congreso de la República disponen del trámite legal ordinario para enfrentar la problemática que se expone en la educación superior, y así garantizar los principios democrático y de participación de la comunidad educativa.

2.3. No observancia del artículo 160 de la Constitución Política:

El proceso de formación de las leyes está previsto de manera especial en el artículo 153 Superior, en concordancia con el artículo 160 que establece que, un proyecto de ley debe haber respetado los términos fijados en el artículo 160 para los debates, a saber: entre el primero y el segundo debate en cada cámara debe mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una cámara y la iniciación de la discusión en la otra deben transcurrir por lo menos quince días.

En este caso, en virtud del trámite de urgencia, si la iniciativa se aprueba conjuntamente por las Comisiones respectivas en primer debate, lo que sigue es

²⁰ Congreso de la República. Gaceta del Congreso No. 755 de 2014. Noviembre 26 de 2014.

²¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-369 de 2002. Bogotá, D.C., catorce (14) de mayo de dos mil dos (2002). M.P. Dr. Eduardo Montealegre Lynett.

el segundo debate en cada una de las Cámaras, siempre que medie un lapso no inferior a ocho días²².

En este sentido, la Ley 1740 de 2014 fue tramitada mediante el Proyecto de Ley 124 de 2014 Senado, 179 Cámara, el cual fue radicado en el Senado de la República el día 24 de noviembre de 2014, y posteriormente publicado en la gaceta del Congreso 747 de 2014.

El informe de ponencia para primer debate en comisiones conjuntas de Cámara y Senado fue publicado en las Gacetas del Congreso 755 y 756 del 26 de noviembre de 2014. El primer debate se surtió el día 3 de diciembre de 2014, según consta en el informe de ponencia para segundo debate publicado en las gacetas 821 y 830 del 9 de diciembre de 2014.

El segundo debate en comisiones conjuntas de Senado y Cámara se celebró el día 15 de diciembre de 2014. En Segundo Debate se aprobó el Texto Definitivo con modificaciones del Proyecto de ley número 124 de 2014 Senado, 179 de 2014 Cámara, *"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"*, de acuerdo como consta en la Gacetas del Congreso No. 872 y 879 del 18 y 22 de diciembre de 2014 respectivamente.

Se colige de lo anterior, que entre el primer debate (3 de diciembre de 2014) y el segundo debate (15 de diciembre de 2014) transcurrieron 7 días hábiles, por lo cual, se viola abiertamente el artículo 160 de Constitución Política, pues el artículo es claro entre el primero y el segundo debate en cada cámara debe mediar un lapso no inferior a ocho días.

3. PRETENSIÓN

Por las razones expuestas anteriormente, en forma respetuosa solicito a la Honorable Corte Constitucional, previos los trámites legales, se declare la INCONSTITUCIONALIDAD de la Ley 1740 de 2014 *"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"*.

4. COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Señala nuestra Constitución Política en su artículo 241 que a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución en los estrictos y precisos términos de este artículo, con tal fin, decidirá sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los

²² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-025 de 1993. Bogotá, D.C., febrero cuatro de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

El artículo 4 determina: "La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la constitución y la Ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales".

El Decreto Legislativo 2067 de 1991 dicta el Régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional.

Son ustedes, entonces, competentes, Honorables Magistrados, para conocer y fallar sobre esta demanda.

5. PRUEBAS

1. Texto completo de la Ley 1740 de 2014.
2. - Gaceta del Congreso de la República No. 747 de 2014 (Publicación del Proyecto de Ley número 124 de 2014 Senado, 179 de 2014 Cámara).
 - Gaceta del Congreso de la República No. 755 de 2014 (Publicada ponencia primer y tercer debate).
 - Gaceta del Congreso de la República No. 830 de 2014 (Publicada Ponencia Segundo Debate).
3. Oficiar a la Secretaría del Congreso de la República para que remita copia del mensaje de urgencia que impulsó la Ministra de Educación Ginna Parody, en nombre del Gobierno Nacional, sobre el Proyecto de Ley número 124 de 2014 Senado, 179 de 2014 Cámara.

6. NOTIFICACIONES

Las recibo en la calle 137 No. 85-40 en Bogotá D.C.
 Tel: 3103128577

De los Honorables Magistrados,

Con todo respeto



Melissa Pastrana Soto

CC.1019062852