Sentencia C-505/20

Expediente: D-13590

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 14 (parcial) 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"*

Actor: José Alfonso Vivas Bautista

Magistrado Ponente:
ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá D. C., tres (3) de diciembre de dos mil veinte (2020)

La Sala Plena, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, profiere la siguiente sentencia, con fundamento en los siguientes

I. ANTECEDENTES

1. El 12 de noviembre de 2019, el ciudadano José Alfonso Vivas Bautista[1] presentó demanda de inconstitucionalidad contra algunas expresiones contenidas

[1] El actor afirmó que actuaba como apoderado judicial de otras personas, que no demostraron su calidad de ciudadanos. No obstante, de conformidad con los artículos 40.6, 241.4 y 242.1 de la Constitución Política, la acción pública de inconstitucional no requiere de abogado. En las sentencias C-276 de 2019 y C-122 de 2020, la Corte Constitucional reiteró que *"la acción de inconstitucionalidad es pública, popular, no requiere de abogado,*

en los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 14 de la Ley 1740 sancionada el 23 de diciembre 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"*.

A. NORMA DEMANDADA

2. A continuación, las normas transcritas por el actor en las que subrayó los textos acusados:

"LEY 1740 DE 2014
(diciembre 23[2])

"*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*.

"**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**
DECRETA:

"***ARTÍCULO 14. INSTITUTOS DE SALVAMENTO PARA LA PROTECCIÓN TEMPORAL DE RECURSOS Y BIENES EN EL MARCO DE LA VIGILANCIA ESPECIAL.*** *Cuando se presenten circunstancias que amenacen gravemente la calidad y la continuidad del servicio, el Ministerio de Educación Nacional podrá adoptar las siguientes medidas para la protección temporal de los recursos, bienes y activos de la institución de educación superior, con el fin de atender en forma ordenada el pago de sus acreencias y obligaciones, propendiendo porque se les garantice a los estudiantes el derecho a la educación:*

"1. La imposibilidad de registrar la cancelación de cualquier gravamen constituido a favor de la institución de educación superior, salvo expresa autorización del Ministerio de Educación Nacional. Así mismo, los registradores no podrán inscribir ningún acto que afecte el dominio de los bienes de propiedad de la institución, so pena de ineficacia, salvo que dicho acto haya sido realizado por la persona autorizada por el Ministerio de Educación Nacional.

"2. La suspensión de los procesos de ejecución en curso y la imposibilidad de admitir nuevos procesos de esta clase contra la institución de educación superior, por razón de obligaciones anteriores a la aplicación de la medida. A los procesos ejecutivos se aplicarán en

---

ni exige un especial conocimiento para su presentación". En consecuencia, la presente acción se tuvo por presentada por parte de José Alfonso Vivas Bautista quién fue el único que acreditó su condición de ciudadano.

[2] Diario Oficial No. 49.374 del 23 de diciembre de 2014.

lo pertinente las reglas previstas en los artículos 20 y 70 de la Ley 1116 de 2006.

"3. La cancelación de los gravámenes y embargos decretados con anterioridad a la medida que afecten bienes de la entidad. El Ministerio de Educación Nacional librará los oficios correspondientes.

"4. La suspensión de pagos de las obligaciones causadas hasta el momento en que se disponga la medida, cuando así lo determine el Ministerio de Educación Nacional. En el evento en que inicialmente no se hayan suspendido los pagos, el Ministerio de Educación Nacional cuando lo considere conveniente, podrá decretar dicha suspensión. En tal caso los pagos se realizarán durante el proceso destinado a restablecer el servicio, de acuerdo con la planeación que haga el Ministerio de Educación Nacional, en el cual se tendrá en cuenta los costos de la nómina.

"5. (…)

"6. El que todos los acreedores, incluidos los garantizados, queden sujetos a las medidas que se adopten, por lo cual para ejercer sus derechos y hacer efectivo cualquier tipo de garantía de que dispongan frente a la institución de educación superior, deberán hacerlo dentro del marco de la medida y de conformidad con las disposiciones que la rigen.".

B. LA DEMANDA

3. Mediante el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Vivas Bautista solicitó declarar inexequibles los apartes subrayados de los numerales 1 a 4 del artículo 14 de la Ley 1740 de 2014, en los que se otorgan las siguientes facultades al Ministerio de Educación Nacional en relación con las instituciones de educación superior sometidas a su inspección y vigilancia, para la protección temporal de sus recursos y bienes: (i) la potestad de prohibir a los registradores inscribir actos que afecten el dominio sobre los bienes de propiedad de tales instituciones, (ii) la facultad de ordenar la suspensión de los procesos de ejecución en curso, y la prohibición de admitir nuevos trámites de este tipo, por razón de obligaciones anteriores a la aplicación de la medida; (iii) la potestad de disponer la cancelación de los gravámenes y embargos decretados con anterioridad a la medida, que afecten los bienes de las instituciones referidas; (iv) la facultad de ordenar la suspensión de los pagos de las obligaciones causadas hasta el momento en que se adopta la medida.

4. Respecto de dichas normas, el accionante formuló trece cargos, en los que se alegaba el desconocimiento de los artículos 1, 2, 4, 13, 25, 29, 84, 87, 91, 113, 228 y 229 de la Constitución Política.

5. Al verificar el incumplimiento de los requisitos de la demanda previstos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, con el alcance fijado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, mediante auto del 6 de diciembre de 2019, el entonces Magistrado sustanciador inadmitió la demanda en relación con los cargos formulados por la violación de los artículos 1, 2, 4, 13, 25, 29, 84, 87, 91 y 228 de la Constitución Política. A su vez, por encontrar cumplidos los requisitos exigidos, admitió la demanda en relación con los cargos por la presunta violación de los artículos 113 y 229 de la Constitución Política.

6. El 13 de diciembre de 2019, el actor presentó escrito para corregir la demanda en la parte que fue inadmitida. Sin embargo, mediante auto del 24 de enero de 2020, por no haber subsanado los requisitos que la ley prevé para la admisión de la demanda de inconstitucionalidad, el Magistrado sustanciador decidió rechazarla definitivamente en relación con los cargos formulados por la violación de los artículos 1, 2, 4, 13, 25, 29, 84, 87, 91 y 228 de la Constitución Política. Contra esta decisión no se interpuso recurso de súplica.

7. Para argumentar el concepto de la violación respecto de los cargos admitidos, el accionante expuso que la Ley 1740 de 2014 violó la Constitución Política, pues en nombre de proteger el derecho a la educación, a través de una figura de salvamento para la protección temporal de recursos y bienes de una institución privada de educación superior, en el marco de una vigilancia especial, por el mal manejo de los recursos y activos de la Fundación Universitaria San Martín, vulneró los derechos constitucionales de los trabajadores de tal institución de educación superior. Igualmente, sostiene que se desconoció el principio de separación de poderes, el derecho de acceso a la administración de justicia y demás principios y garantías constitucionales de los servidores de dicha institución, necesarios para hacer efectivas sus acreencias laborales.

8. El demandante considera que se desconoce el principio de separación de poderes (artículo 113 de la Constitución), al facultar a una entidad gubernamental, para interferir en las decisiones judiciales y para impedir el acceso al sistema judicial a los trabajadores de la Universidad San Martín, a través de mecanismos como la suspensión de procesos ejecutivos, el levantamiento de medidas cautelares y la prohibición a los jueces de admitir nuevos casos. Así, expone el accionante que el Legislador invadió la órbita de las autoridades judiciales, e incluso, modificó y derogó la legislación laboral y procesal. En su opinión, "*Al suspender los procesos ejecutivos, levantar las medidas cautelares y prohibir la iniciación de nuevos procesos ejecutivos, se está modificando y suspendiendo las normas del código procesal del trabajo, Art. 100, 101, 102 y siguientes, de igual manera está suspendiendo y modificando las normas del código general del proceso, las cuales se aplican por analogía o por remisión de los primeros es decir que la autoridad administrativa y legislativa está invadiendo el ámbito del poder jurisdiccional*".

9. Igualmente, sostiene que las normas impugnadas desconocen el derecho de acceso a la administración de justicia, previsto en el artículo 229 de la Constitución, al permitir el desconocimiento de la cosa juzgada adoptada en los

procesos en los que han sido parte los trabajadores de la Universidad San Martín. En sus palabras, "*LA COSA JUZGADA, es otra institución arrasada por este garrochazo jurídico, ya que sus propios servidores, después de haber librado una batalla judicial y haber obtenido una sentencia judicial, esta ley le impide ejecutar este derecho, es decir modifica la aplicación de la ley, cambia las condiciones Constitucional y legalmente preestablecidas, pues al haberse librado un mandamiento de pago, este no se respeta y se declara la nulidad de este acto procesal, cuando ya había cobrado ejecutoria, desconociendo el fenómeno jurídico de la cosa Juzgada*". También sostiene que estas normas patrocinan e incitan a la comisión del delito de fraude a resolución judicial, al permitir levantar medidas cautelares decretadas en el marco de procesos ejecutivos para garantizar los créditos laborales.

10. Asegura que la norma impugnada confiere al Ministerio de Educación Nacional unas facultades abiertas e indeterminadas a la luz de las cuales la entidad gubernamental puede actuar libre y caprichosamente en relación con el funcionamiento de las instituciones de educación superior, y, en particular, en relación con la atención de sus deudas, en perjuicio de los acreedores de la Universidad. Expone que la inconstitucionalidad de las normas se evidencia porque "*Con Base en la ley 1740 del 23 de diciembre de 2014, el Ministerio de Educación Nacional expidió las Resoluciones: 00841 del 19 de enero de 2015 y 1702 del 10 de febrero de 2015, con las cuales se violaron los derechos Constitucionales de los accionantes".* Igualmente, para fundamentar el desconocimiento del derecho de acceso a la administración de justicia, la demanda enlista las sentencias que, a su juicio, se encontraban ejecutoriadas y habrían sido desconocidas por una resolución del Ministerio de Educación.

11. En el documento de corrección de la demanda, el accionante agregó que la intromisión del Ministerio de educación en las decisiones judiciales riñe con la autonomía de los entes territoriales, vulnera la autonomía e independencia de la rama judicial, la separación de poderes y niega que Colombia sea un Estado Social de Derecho. Insiste en que la prohibición de iniciar nuevos procesos ejecutivos laborales vulnera el acceso a la administración de justicia, porque equivale prohibir demandas y embargos contra la Fundación Universitaria San Martín. Se reitera que "*esta ley esta patrocinando que la entidad FUNDACION UNIVERSITARIA SAN MARTIN, se sustraiga del cumplimiento de una sentencia, es decir patrocinando y facilitando un fraude a resolución judicial, lo cual es violatoria* (sic) *de la Constitución Nacional"* y se está causando perjuicios a personas que hicieron posible el funcionamiento de la Universidad y no son responsables de las irregularidades que se cometieron en su administración.

12. Como pretensiones, el accionante solicitó (i) la declaratoria de inexequibilidad de las normas legales demandadas; (ii) la declaratoria de inconstitucionalidad de los correspondientes decretos reglamentarios; (iii) la declaratoria de ilegalidad de las resoluciones expedidas por el Ministerio de Educación Nacional, respecto de la Universidad San Martín; y (iv) la suspensión provisional de las normas legales demandadas, con el fin de evitar un perjuicio irremediable a los trabajadores de dicha institución universitaria.

C. INTERVENCIONES

13. Durante el trámite del presente asunto se recibió oportunamente un escrito de intervención[3], por medio del cual se solicitó a la Corte que se inhiba de proferir una decisión de fondo, considerando que la interpretación dada a las normas por parte del accionante, según la cual, se atribuiría la competencia para derogar o suspender normas legales, carece de certeza o, en su defecto, que declare la exequibilidad de las normas cuestionadas, teniendo en cuenta que son medidas destinadas a salvaguardar el derecho a la educación, a través de instrumentos razonables y proporcionados.

D. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

14. Mediante concepto del 17 de marzo de 2020, la Procuraduría General de la Nación solicitó a la Corte Constitucional, inhibirse de pronunciarse de fondo en relación con los cargos propuestos por el accionante. A juicio de la vista fiscal, el accionante realiza una inadecuada interpretación de las normas cuestionadas y las acusaciones debían partir del objetivo fundamental en función del cual se estructuraron las medidas objeto de cuestionamiento, pues estas se enmarcan en el propósito de garantizar el salvamento de las instituciones de educación superior, en aquellos escenarios en que su continuidad se encuentra en peligro.

15. En particular, el Ministerio Público identificó tres tipos de deficiencias en la demanda ciudadana:

Primera, el cargo por el presunto desconocimiento del principio de separación de poderes carece de toda solidez. Este mandato constitucional debe *"interpretarse a la luz de la colaboración armónica contemplada en la Carta Superior, lo que evita que cada rama del poder actúe de manera desarticulada e independiente"*. Este mandato constitucional, implica que las decisiones que puede adoptar el Ministerio de Educación en hipótesis extraordinarias y excepcionales tendrían efectos judiciales como la suspensión de procesos, el levantamiento de medidas cautelares y la prohibición de iniciar nuevos procesos contra las instituciones de educación superior objeto de la intervención estatal, las cuales, no implican por sí solas una invasión ilegítima del Ejecutivo en las competencias de la Rama Judicial. Por el contrario, el artículo 67 de la Constitución Política autoriza al legislador para establecer un esquema integral de medidas tendientes a velar por la calidad, la continuidad y el adecuado cubrimiento de la educación en el país.

Segunda, la demanda alude de manera reiterativa y sistemática, a las afectaciones que han sufrido los empleados de una institución educativa en particular, debido a las decisiones adoptadas por el Ministerio de Educación con fundamento en las normas demandadas.

[3] En la Secretaría General de la Corte Constitucional se recibió oportunamente el concepto remitido por el Ministerio de Educación Nacional.

Tercera, en el contexto en el que se inscriben las atribuciones conferidas al Ministerio de Educación Nacional, las únicas acciones judiciales que pueden ser objeto de suspensión son las que tienen una naturaleza ejecutiva, las cuales, a su turno, quedan en un estado de latencia, pero no finalizan definitivamente, y, además, se someten a lo dispuesto en el régimen de insolvencia empresarial contemplado en la Ley 1116 de 2006. Así, estas medidas especiales no sólo no limitan los derechos de los acreedores, sino que además se encuentran justificadas por atender al objetivo constitucionalmente admisible de garantizar el derecho a la educación.

16. El Ministerio Público concluye que la improcedencia y la suspensión de embargos y procesos ejecutivos no es extraña en el ordenamiento jurídico. En la Ley 550 de 1990 se contemplan figuras similares para promover la recuperación económica de las entidades territoriales, todas las cuales fueron declaradas exequibles por la Corte Constitucional en la sentencia C-493 de 2002.

17. En suma, el escrito de intervención, la vista fiscal y las solicitudes presentadas a la Corte en relación con la presente demanda, se resumen en el siguiente cuadro, organizado según su fecha de presentación ante la Secretaría General de la Corte Constitucional:

Interviniente	**Argumentos**	**Solicitud**
Ministerio de Educación Nacional[4]	La demanda asume, de manera equivocada, que las disposiciones impugnadas facultan a dicha entidad para reformar, suspender o modificar la normatividad legal y las decisiones judiciales, e incluso para hacer prevalecer las normas legales sobre la propia Constitución Política, cuando en realidad las potestades que le fueron conferidas no tienen ese alcance, y se limitan exclusivamente a adoptar medidas especiales de salvamento para asegurar que las entidades de educación superior objeto de su inspección y vigilancia, puedan atender ordenadamente sus obligaciones pecuniarias. Adicionalmente, se interpreta erróneamente que la normatividad demandada confiere a la administración pública potestades abiertas que pueden ser utilizadas caprichosa e indefinidamente, cuando, en realidad, se trata de prerrogativas acotadas material y temporalmente, y cuando, además, sólo pueden utilizadas en escenarios excepcionales.	Inhibición

[4] Intervención suscrita por Luis Gustavo Fierro Maya, en su calidad de jefe de la oficina asesora jurídica del Ministerio de Educación Nacional, presentada el 13 de febrero de 2020.

Interviniente	Argumentos	Solicitud
	Aún más, el accionante afirma que las normas demandadas colocan a los acreedores, y en general a los trabajadores de las instituciones de educación superior que son intervenidas por el gobierno nacional, en una situación de desventaja jurídica que les impide definitivamente hacer efectivas sus acreencias. En verdad, el esquema previsto en la Ley 1740 de 2014 apunta específicamente a garantizar el pago de las deudas en cabeza de las instituciones de educación superior en escenarios de crisis, mediante su organización y consolidación, y mediante la estructuración de un plan organizado de pagos consistente con la realidad económica del establecimiento educativo. 18. No existe incompatibilidad entre el ordenamiento constitucional y los preceptos demandados, pues estos tienen *"el objetivo firme de proteger el derecho a la educación de los estudiantes de las Instituciones de educación superior que atraviesan circunstancias que amenacen gravemente la calidad y la continuidad del servicio, permitiendo su organización financiera a través de un plan de pagos en el que se deben incluir todos los acreedores, es decir, la norma en ningún momento hace nugatorio el derecho al acceso a la justicia en los términos expuestos por el accionante, sencillamente permite que la institución honre el total de sus obligaciones de forma ordenada, permitiendo la prestación del servicio educativo, evitando así la vulneración del derecho a la educación, y sin sacrificar los derechos de sus acreedores".*	Exequibilidad
Procurador General de la Nación	El accionante realiza una inadecuada interpretación de las normas cuestionadas, entre otras razones, porque desconoce que los únicos procesos que se suspenden son los ejecutivos, mas no terminan y se someten a lo dispuesto en el régimen de insolvencia empresarial contemplado en la Ley 1116 de 2006. Así, estas medidas especiales no limitan los derechos de los acreedores.	Inhibición

Interviniente	Argumentos	Solicitud
	Igualmente, la acusación de vulneración del principio de separación de poderes no es específica, porque desconoce el principio de colaboración armónica. La demanda intenta provocar un control de constitucionalidad, a partir de afectaciones concretas de funcionarios de una institución educativa en particular. El artículo 67 de la Constitución Política autoriza al Legislador para establecer un esquema integral de medidas tendientes a velar por la calidad, la continuidad y la adecuada cobertura de la educación en el país. Las medidas cuestionadas se encuentran justificadas en la necesidad de garantizar el derecho a la educación frente a instituciones cuya continuidad se encuentra en peligro. También, es necesario considerar que la improcedencia y suspensión de embargos y procesos ejecutivos no es extraña en el ordenamiento jurídico y su constitucionalidad ya ha sido avalada.	Exequibilidad

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

19. La Corte Constitucional es competente para resolver la controversia planteada, en la medida en que corresponde a una acción de inconstitucionalidad contra varias normas o prescripciones de carácter legal, asuntos que, en virtud de los artículos 241.4 y 242 de la Constitución Política, debe ser resuelto por esta corporación judicial.

20. Ahora bien, este tribunal carece de competencia para resolver respecto de las otras pretensiones formuladas por el accionante. Así, en lo que concierne a la declaratoria de inconstitucionalidad de los decretos reglamentarios de las normas legales cuestionadas, debido a su naturaleza de acto administrativo, es a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a quien corresponde desarrollar el examen de validez y, llegado el caso, la decisión respecto de su nulidad. Lo mismo ocurre frente a las solicitudes de control de las resoluciones expedidas por el Ministerio de Educación Nacional, respecto de la Universidad San Martín.

21. En lo que respecta a la solicitud de suspensión provisional de las normas legales demandadas, advierte la Sala Plena de la Corte Constitucional que ni la Constitución, ni las normas legales que regulan los procedimientos ante este tribunal, han atribuido a esta corporación la facultad de proferir este tipo de

medida cautelar. Tal como fue precisado en la sentencia C-352 de 2017, ello no constituye una omisión legislativa relativa, ya que: "*La Sala Plena de la Corte Constitucional considera que de la justificación que expuso el constituyente para prever la facultad de suspensión de actos administrativos no resulta, de manera alguna, el deber constitucional que los demandantes alegan que fue desconocido por el legislador extraordinario, por dos razones: (i) porque Colombia es un Estado Social de Derecho, por lo que la atribución de las competencias a las autoridades públicas, de cualquiera de las ramas del poder o de los órganos constitucionalmente autónomos, debe resultar de una decisión expresa prevista en el ordenamiento jurídico; y (ii) porque no es comparable la suspensión de un acto administrativo, con la suspensión de los efectos de una ley, y con mayor razón de un acto reformatorio de la Constitución, en razón del lugar que estas normas ocupan dentro del sistema de fuentes del Derecho, así como del estrecho vínculo de las leyes con el principio democrático, elemento que no es de la esencia de los actos administrativos* (…) *Lo expuesto, es apenas suficiente para descartar que, en el presente asunto, la deducción de competencias para este tribunal, mediante razonamientos lógicos y teleológicos, resulte compatible con el artículo 1 de la Constitución Política, según el cual Colombia es un Estado Social de Derecho. Por una parte, es evidente que la competencia de la Corte Constitucional para suspender normas objeto de su control no se encuentra atribuida de manera clara o explícita, ni en la Constitución Política, ni en la Ley. Por otra parte, el hecho de que la Constituyente hubiere atribuido de manera explícita esta función a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mientras que respecto de la Corte Constitucional hubiere guardado silencio, es significativo del hecho de que su intención no era la de atribuir esta función a este tribunal*". Pese a lo anterior, dicha sentencia advirtió que: *"la atribución a esta Corte de la potestad de suspender provisionalmente las normas que controla es una decisión que podría tomar el Constituyente o el legislador, luego de valorar la necesidad, conveniencia, riesgos y beneficios que traería tal potestad, tal como ocurre en varios países donde se ha reconocido el poder de suspensión provisional*"[5].

22. Debido a lo anterior, este tribunal tampoco es competente para examinar y decidir la solicitud de suspensión provisional de las normas legales objeto del control de constitucionalidad.

B. CUESTIÓN PREVIA: LA APTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA

23. La aptitud sustantiva de las demandas de inconstitucionalidad se determina por el cumplimiento del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, en donde se encuentran los requisitos de este tipo de demandas. El cumplimiento de dichos requisitos constituye una carga procesal razonable y proporcionada respecto del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia y para el ejercicio eficaz del derecho político a presentar acciones públicas en defensa de la Constitución (art. 40, n.6 de la Constitución Política), teniendo en cuenta que

[5] Sentencia C-352/17.

dichos requisitos desarrollan disposiciones constitucionales en las que se materializa el carácter limitado de las competencias de la Corte Constitucional. Así, el Decreto 2067 de 1991 materializa la regla de la justicia rogada, cercana a la regla dispositiva, como regla técnica del contencioso constitucional que limita los poderes oficiosos de esta corporación, como garantía del principio de separación entre las ramas del poder público.

24. Uno de los requisitos de las demandas ciudadanas de inconstitucional consiste en el cumplimiento de la carga procesal de exponer las razones que explican y fundamentan la pretensión de inexequibilidad de la norma demandada. Se trata del requisito conocido como el concepto de la violación y es la esencia de la justicia rogada, ya que es la acusación ciudadana la que permite que el juez constitucional realice un control a partir de la demanda y no un examen oficioso. Sin embargo, el análisis del cumplimiento de este requisito no debe ser tan riguroso, que desconozca el carácter público de la acción de inconstitucionalidad e impida el ejercicio del derecho ciudadano a "*Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley*" (numeral 6 del artículo 40 de la Constitución).

25. Para la determinación del cumplimiento de este requisito, la jurisprudencia constitucional ha identificado unas características argumentativas que debe reunir el concepto de la violación, para permitir el control no oficioso de constitucionalidad: claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. Dichas características de la argumentación desarrollan la Constitución Política, de la siguiente manera:

26. La **claridad** de la argumentación se funda en la necesidad de que la acusación provenga del raciocinio del ciudadano, titular de la facultad de activar el control de constitucionalidad y no sea deducida o construida libremente por este tribunal. Por esta razón, la demanda debe ser inteligible y elaborada a partir de un mismo hilo argumental, que no se contradiga entre sí y permita entender de qué manera la norma demandada sería contraria a la Constitución.

27. La **certeza** implica que el accionante cuestione una norma real o existente, cuyo alcance puesto de presente, se desprenda lógicamente de su tenor literal, así como de los elementos del sistema normativo que determinan su alcance, por ejemplo, los principios que rigen el cuerpo normativo en el que se encuentra la norma y su relación con otras normas del mismo sistema. Por lo tanto, las interpretaciones subjetivas de la norma demandada, dadas por el accionante, que no surjan de la misma, no permiten el control de constitucionalidad, lo mismo que las interpretaciones asistemáticas y las carentes de lógica jurídica. La exigencia de certeza de la acusación se deriva de la competencia de este tribunal, para juzgar la constitucionalidad de normas con fuerza y rango de ley (numerales 4 y 5 del artículo 241 de la Constitución)[6], por lo que esta corporación carece de competencia para juzgar normas creadas por la acusación ciudadana.

[6] "*Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto"*: Corte Constitucional, sentencia C-1052/01.

28. La **especificidad** es el núcleo de la acusación o del concepto de la violación. Implica que la demanda de inconstitucionalidad no sea genérica, abstracta o vaga, sino que, de manera concreta, explique cómo la norma demandada vulnera o desconoce en abstracto determinado contenido constitucional[7]. Se trata del elemento argumental de la demanda que busca que sea el accionante quien formule la acusación de inconstitucionalidad, tal como lo exige la Constitución, al disponer que este tribunal debe "*Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos*" (numerales 4 y 5 del artículo 241 de la Constitución). Sin especificar la manera como se estaría desconociendo la Constitución, no existe, en sentido estricto, una demanda de inconstitucionalidad, sino un envío o remisión para control automático y oficioso. Es en la exigencia de especificidad, donde la jurisprudencia varía el examen, dependiendo de la acusación de inconstitucionalidad formulada, por ejemplo, cuando se formulan cargos por sustitución de la Constitución, vicios de trámite en la adopción de la ley, el desconocimiento del principio de igualdad o por una posible omisión legislativa relativa.

29. Los argumentos utilizados deben ser **pertinentes**, teniendo en cuenta que la función confiada a la Corte Constitucional consiste en "*la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución*"**,** razón por la que únicamente son admisibles argumentos de este tipo, es decir, de constitucionalidad. Esta Corte no tiene competencia para juzgar los motivos de mera oportunidad, conveniencia o mérito de la norma, así como los argumentos de rango infra constitucional, tales como la ilegalidad de la ley (antinomias) o de críticas formuladas por la doctrina[8], pero sin acudir a argumentos de alcance constitucional. A pesar de que esta Corte es garante de la supremacía constitucional tanto en casos concretos, a través de la función de revisión de sentencias proferidas por los jueces de la República (artículo 241, n. 9 de la Constitución), como en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad (artículo 241, numerales 1, 4, 5, 7, 8 y 10 de la Constitución), la presentación de casos concretos constituye, en principio, un recurso argumentativo impertinente, en lo que concierne al control abstracto de constitucionalidad, considerando que la acción pública de inconstitucionalidad no está constitucionalmente concebida para resolver situaciones particulares, sino para realizar un cotejo objetivo entre normas infra legales y la Constitución Política.

30. Finalmente, la demanda debe ser persuasiva, por lo que el análisis conjunto del escrito debe ser **suficiente** para generar, al menos, una duda mínima en cuanto a la constitucionalidad de la norma atacada.

---

[7] "*El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política*": Corte Constitucional, sentencia C-1052/01.

[8] "*Constituye un error conceptual dirigir el cargo de inconstitucionalidad contra un metalenguaje sin valor normativo y, por tanto, carente de obligatoriedad por no ser parte del ordenamiento jurídico.* (…) *No existe precepto constitucional alguno que justifique la limitación de la creatividad del pensamiento doctrinal - ámbito ideológico y valorativo por excelencia -, debiendo el demandante concretar la posible antinomia jurídica en el texto de una disposición que permita estructurar un juicio de constitucionalidad sobre extremos comparables*": Corte Constitucional, sentencia C-504/93.

31. Estas características no tienen por función la de dificultar el acceso al juez constitucional, sino preservar el carácter limitado de las funciones atribuidas a la Corte Constitucional, "*en los estrictos y precisos términos*" del artículo 241 de la Constitución. Es por esta razón y en atención del carácter público de la acción de inconstitucionalidad, así como de la efectividad del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia y del mandato de prevalencia del derecho sustancial sobre las formas, que el análisis de la aptitud de la demanda debe guiarse por el principio *pro actione,* según el cual, la labor de los jueces no debe ser la de impedir el acceso a la justicia, sino administrarla adecuadamente, en cuanto la demanda lo permita[9].

32. Si bien es cierto que el examen de la aptitud de la demanda corresponde al magistrado sustanciador, al momento de admitir o inadmitir la demanda (artículo 6 del Decreto 2067 de 1991), la valoración preliminar allí realizada puede variar luego de la participación ciudadana en el proceso, del concepto rendido por el Procurador y de la discusión del asunto con el pleno de la Corte. Fruto de esta dialéctica, es posible que se concluya que no existe la posibilidad material de adoptar una decisión de fondo, por la ineptitud sustantiva de la demanda. En estos términos, resulta ser imperioso realizar este análisis previo en el caso concreto, teniendo en cuenta que tanto el Ministerio de Educación Nacional como el Ministerio Público consideran que la demanda bajo estudio adolece de ineptitud sustantiva y, por ello, solicitan que esta corporación se inhiba de proferir una decisión al respecto.

33. La demanda presentada por el ciudadano es **clara** y comprensible, aunque se construye argumentalmente a partir de interpretaciones subjetivas, desligadas del contenido de las normas demandadas, que impiden que la Corte desarrolle un control de constitucionalidad, porque ello implicaría contrastar normas inexistentes, con la Constitución Política. En efecto, el escrito ciudadano incurre en defectos argumentativos de **certeza**, ya que sostiene que las normas controvertidas son inconstitucionales, porque impiden que los empleados de la Fundación Universitaria San Martín accedan a la justicia para hacer valer sus derechos laborales y ejecutar las acreencias correspondientes. Tal afirmación desconoce que el artículo 14 de la Ley 1740 de 2014 prevé "*medidas para la protección temporal de los recursos, bienes y activos de la institución de educación superior, con el fin de atender en forma ordenada el pago de sus acreencias y obligaciones"*, razón por la cual, no es cierto sostener que se trata de una negación del derecho de acceso a la administración de justicia, sin tomar en consideración el carácter transitorio de las medidas, así como la previsión de la satisfacción ordenada de las acreencias de la institución de educación superior.

34. Por otra parte, la demanda confiere un alcance a las normas cuestionadas que no surge de su contenido, porque arguye que las mismas autorizan al

[9] "*Esto quiere decir que el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo*": Corte Constitucional, sentencia C-1052/01.

Ministerio de Educación Nacional para desconocer la cosa juzgada de decisiones obtenidas por funcionarios de la Fundación Universitaria San Martín, a pesar de que ninguno de los numerales cuestionados inviste al Ministerio de la facultad para dejar sin efectos sentencias judiciales y, por consiguiente, para reabrir los debates zanjados con fuerza de cosa juzgada.

35. Asimismo, la demanda parte del entendimiento según el cual el Ministerio de Educación Nacional contaría con la facultad de suspender normas de rango legal, previstas tanto en leyes, como en códigos, que regulan aspectos sustantivos y procesales para la efectividad de las acreencias de la Fundación Universitaria San Martín, respecto de sus empleados. Teniendo en cuenta que las facultades otorgadas al Ministerio de Educación se encuentran contenidas en una norma de rango legal y ninguna de las competencias atribuidas se refiere a la suspensión de normas legales, la interpretación dada por el demandante no es cierta.

36. Finalmente, expone el accionante que las normas cuestionadas otorgan al Ministerio de Educación unas facultades tan abiertas e indeterminadas, que le permiten actuar libre y caprichosamente. Esta afirmación carece de certeza, porque no se construye a partir de la interpretación concreta de las normas, que determine cómo sus contenidos normativos incurren en tales defectos, sino surge de la interpretación subjetiva de las mismas, dadas por el ciudadano, sin apego a su tenor literal.

37. Aunque los importantes defectos en cuanto a la interpretación del contenido y alcance de las normas legales controvertidas impiden, por sí solos, que este tribunal desarrolle el control rogado de constitucionalidad, porque estaría expuesto a juzgar la constitucionalidad de normas inexistentes, construidas a partir de la interpretación subjetiva del accionante, respecto de disposiciones de rango legal, se evidencia igualmente que el concepto de la violación no responde a las exigencias argumentativas de especificidad y de pertinencia.

38. En efecto, respecto de los numerales primero y cuarto del artículo 14 de la Ley 1740 de 2014, no existe argumento concreto alguno, que coincida, al menos a primera vista, con el presunto desconocimiento del principio de separación entre las ramas del poder público y del derecho de acceso a la administración de justicia. Lo anterior, teniendo en cuenta que el numeral primero en cuestión se refiere a la imposibilidad de registrar la cancelación de gravámenes en favor de la institución de educación superior o de registrar actos que afecten el dominio de los bienes de tal entidad. Considerando que el registro de instrumentos públicos es una función administrativa, ejercida por órganos pertenecientes a la rama ejecutiva del poder público, no podría predicarse de la función del Ministerio de Educación Nacional una eventual intromisión en las funciones de la rama judicial o un desconocimiento del derecho de acceso a la administración de justicia. Igualmente, el numeral cuarto cuestionado prevé la posibilidad de ordenar administrativamente la suspensión de pagos por parte de la institución de educación superior, así como su pago ordenado, de acuerdo con el plan establecido. Teniendo en cuenta que la suspensión de pagos es una medida general, que no concierne, de manera individualizada a los jueces de la República,

sino se dirige a cualquier acreedor que pretenda la efectividad de su obligación, por cualquier vía, la demanda tampoco especifica cómo existiría desconocimiento del principio de separación de poderes o del derecho de acceso a la administración de justicia.

39. Ahora bien, es cierto que respecto de los numerales dos y tres es posible interpretar cómo existiría una afectación del principio de separación entre las ramas del poder público y un desconocimiento del derecho de acceso a la administración de justicia. Sin embargo, la manera como el accionante interpreta las normas (defecto de certeza puesto de presente líneas atrás), constituye la base de su argumentación de inconstitucionalidad, por lo que no era razonable que pudiera, a partir de allí, especificar los cargos de inconstitucionalidad. Igualmente, la explicación de la inconstitucionalidad alegada por el accionante es genérica, porque se funda en afirmaciones tales como que no es posible que una autoridad ejecutiva intervenga, de manera alguna, en el funcionamiento de la administración de justicia, sin desarrollar dicho argumento y sin considerar que tales facultades, en otros contextos normativos, ya existen en el ordenamiento jurídico y su constitucionalidad ya fue examinada por esta Corte. La ausencia de una confrontación concreta entre las normas legales y contenidos constitucionales se agravó, porque para argumentar la inconstitucionalidad de las normas en cuestión, el accionante recurrió esencialmente a argumentos impertinentes, relativos a la situación concreta de la Fundación Universitaria San Martín y de sus empleados y de la aplicación de las normas cuestionadas por parte del Ministerio de Educación Nacional. Al respecto, reitera la Sala Plena de la Corte Constitucional que la acción pública de inconstitucionalidad no es el instrumento previsto en el ordenamiento jurídico, para resolver litigios o controversias concretas o situaciones particulares, respecto de derechos colectivos o subjetivos. Igualmente, la aplicación concreta de las normas de rango legal, por parte de las autoridades administrativas, no es un argumento que permita, por sí solo, evidenciar la inconstitucionalidad de las normas demandadas.

40. En razón de los defectos argumentativos puestos de presente, este tribunal constata que no existe una acusación de inconstitucionalidad cierta, específica, pertinente y suficiente, que suscite un cuestionamiento mínimo en cuanto a la constitucionalidad de las normas controvertidas, es decir, que genere una duda de constitucionalidad surgida de la demanda ciudadana, y permita, por lo tanto, que esta corporación judicial ejerza sus competencias constitucionales en el control abstracto de constitucionalidad de normas legales. Por lo tanto, la Sala Plena de la Corte Constitucional se inhibirá de proferir una decisión de fondo al respecto. Esta decisión garantiza, por una parte, el carácter no oficioso del control de constitucionalidad y permite que, en atención a la inexistencia de cosa juzgada constitucional de las sentencias inhibitorias, una demanda posterior suscite un debate cierto, con amplia intervención ciudadana, en cuanto a la constitucionalidad de estas normas legales.

41. Las consideraciones expuestas responden con suficiencia a los argumentos planteados por el demandante y los intervinientes en el proceso, como se expone a continuación:

Argumentos de la demanda y de los intervinientes	Consideraciones de la Corte
(i) La demanda es inepta, al incurrir en defectos de Certeza y no tomar en consideración los fines perseguidos por las normas controvertidas.	El accionante realiza una indebida interpretación de las normas demandadas y no especifica, de manera concreta, cómo dichos contenidos estarían desconociendo normas constitucionales. La presentación de situaciones concretas constituye, en principio, un recurso argumentativo impertinente, en lo que respecta al control abstracto de constitucionalidad.
(ii) Las normas cuestionadas son constitucionales, al propender por la eficacia del derecho a la educación, a través de instrumentos razonables y proporcionados respecto de instituciones de educación superior que se encuentren en situaciones particulares, que amenacen la continuidad en la prestación del servicio público de educación.	Al no existir una demanda ciudadana apta, la Corte Constitucional no se pronuncia respecto de la exequibilidad de las normas en cuestión.

C. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

42. Le correspondió a la Corte Constitucional pronunciarse respecto de una demanda ciudadana presentada contra algunos apartes del artículo 14 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"*.

43. Consideraba el accionante que los numerales cuestionados del artículo 14 de la Ley 1740 desconocen los artículos 113 y 229 de la Constitución.

44. Para argumentar el concepto de la violación, el accionante expuso que la Ley 1740 de 2014 violó la Constitución Política, pues en nombre de proteger el derecho a la educación, a través de una figura de salvamento para la protección temporal de recursos y bienes de una institución privada de educación superior en el marco de una vigilancia especial, por el mal manejo de los recursos y activos de la Fundación Universitaria San Martín, vulneró los derechos constitucionales de los trabajadores de tal institución de educación superior, al mismo tiempo que desconoció el principio de separación de poderes, el derecho de acceso a la justicia y demás principios y garantías constitucionales de los servidores de dicha institución, para hacer efectivas sus acreencias laborales.

45. A pesar de que la demanda inicial presentó trece cargos, en la etapa de admisión únicamente se admitieron las acusaciones de desconocimiento del principio de separación de poderes y de vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia.

46. El demandante consideraba que se desconocía el principio de separación de poderes (artículo 113 de la Constitución), al facultar a una entidad gubernamental, para interferir en las decisiones judiciales y para impedir el acceso al sistema judicial a los trabajadores de la Universidad San Martín, a través de mecanismos como la suspensión de procesos ejecutivos, el levantamiento de medidas cautelares y la prohibición a los jueces de admitir nuevos casos. Así, exponía el accionante que el Legislador invadió la órbita de las autoridades judiciales, e incluso modificó y derogó la legislación laboral y procesal. En su opinión, "*Al suspender los procesos ejecutivos, levantar las medidas cautelares y prohibir la iniciación de nuevos procesos ejecutivos, se está modificando y suspendiendo las normas del código procesal del trabajo, Art. 100, 101, 102 y siguientes, de Igual manera está suspendiendo y modificando las normas del código general del proceso, las cuales se aplican por analogía o por remisión de los primeros es decir que la autoridad administrativa y legislativa está invadiendo el ámbito del poder jurisdiccional*".

47. Igualmente, sostenía que las normas impugnadas desconocen el derecho de acceso a la administración de justicia, previsto en el artículo 229 de la Constitución, al permitir el desconocimiento de la cosa juzgada adoptada en los procesos en los que han sido parte los trabajadores de la Universidad San Martín. En sus palabras, "*LA COSA JUZGADA, es otra institución arrasada por este garrochazo jurídico, ya que sus propios servidores, después de haber librado una batalla judicial y haber obtenido una sentencia judicial, esta ley le impide ejecutar este derecho, es decir modifica la aplicación de la ley, cambia las condiciones Constitucional y legalmente preestablecidas, pues al haberse librado un mandamiento de pago, este no se respeta y se declara la nulidad de este acto procesal, cuando ya había cobrado ejecutoria, desconociendo el fenómeno jurídico de la cosa Juzgada*". También sostenía que estas normas patrocinan e incitan a la comisión del delito de fraude a resolución judicial, al permitir levantar medidas cautelares decretadas en el marco de procesos ejecutivos para garantizar los créditos laborales. Exponía que la inconstitucionalidad de las normas se evidenciaba porque "*Con Base en la ley 1740 del 23 de diciembre de 2014, el Ministerio de Educación Nacional expidió las Resoluciones: 00841 del 19 de enero de 2015 y 1702 del 10 de febrero de 2015, con las cuales se violaron los derechos Constitucionales de los accionantes*. Igualmente, para fundamentar el desconocimiento del derecho de acceso a la administración de justicia, la demanda enlista las sentencias que, a su juicio, se encontraban ejecutoriadas y habrían sido desconocidas por resolución del Ministerio de Educación.

48. Como pretensiones, el accionante solicitó (i) la declaratoria de inexequibilidad de las normas legales demandadas; (ii) la declaratoria de inconstitucionalidad de los correspondientes decretos reglamentarios; (iii) la declaratoria de ilegalidad de las resoluciones expedidas por el Ministerio de

Educación Nacional, respecto de la Universidad San Martín; y (iv) la suspensión provisional de las normas legales demandadas, con el fin de evitar un perjuicio irremediable a los trabajadores de la institución universitaria.

49. En el presente proceso únicamente intervino el Ministerio de Educación, el cual solicitó la inhibición de la Corte, por no presentar una demanda apta. De manera coincidente, en su concepto, el Procurador General de la Nación consideró que la demanda era sustantivamente inepta.

50. La Sala Plena de la Corte Constitucional encontró que el escrito ciudadano realizaba una inadecuada interpretación de las normas cuestionadas, porque daba un alcance a los poderes del Ministerio de Educación Nacional que no surgen de su tenor literal, por lo que la acusación carecía de certeza. Igualmente, identificó la Sala Plena que la demanda no presentaba un cuestionamiento de constitucionalidad, que pusiera en evidencia una contradicción normativa abstracta y que fuera suficiente para provocar un pronunciamiento de fondo al respecto, considerando el carácter rogado y no oficioso de las atribuciones constitucionales a esta corporación judicial. Advirtió la Corte que las funciones asignadas a este tribunal en el artículo 241 de la Constitución, frente a las demandas ciudadanas respecto de la constitucionalidad de las leyes, se encuadran en el concepto del control abstracto, razón por la cual, resultan impertinentes las acusaciones fundadas en casos concretos, que pretendan ser resueltos mediante este mecanismo y que se dirijan al amparo particular de los derechos constitucionales de determinadas personas.

51. Finalmente, advirtió la Corte que, en el presente caso, no era posible realizar una interpretación *pro actione*, porque, en razón de los importantes defectos argumentativos de la demanda, de realizarlo, se estarían desbordando las competencias constitucionales de este tribunal y, por esta vía, se estaría cerrando la posibilidad para que cualquier ciudadano ejerza su derecho político a presentar una demanda al respecto, cuya acusación abstracta surja del concepto ciudadano y permita un debate profundo, respecto del cargo de constitucionalidad presentado.

52. Así las cosas, ante la ineptitud sustantiva de la demanda, la Sala Plena de la Corte Constitucional se abstuvo de emitir un pronunciamiento de fondo respecto de la constitucionalidad de las normas demandadas.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

INHIBIRSE de proferir una decisión de fondo, respecto de la constitucionalidad de los apartes demandados del artículo 14 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"*, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

ALBERTO ROJAS RÍOS
Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado
Con salvamento de voto

ALEJANDO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
Con impedimento aceptado

RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES
Magistrado (E)

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICHA MÉNDEZ
Secretaria General