Sentencia C-008/01

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Alcance

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-No es absoluta

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Control de actos

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Desarrollo de postulados constitucionales/AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Libertades

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Reforma estatutaria

INSTITUCION DE EDUCACION SUPERIOR-Reconocimiento de personería jurídica

EDUCACION-Inspección y vigilancia/UNIVERSIDAD-Inspección y vigilancia

INSTITUCION UNIVERSITARIA-Adopción y reforma estatutaria

INSTITUCION UNIVERSITARIA-Razón de ser de ratificación de reforma estatutaria

INSTITUCION UNIVERSITARIA-Ratificación de reforma estatutaria como acto de comprobación

El acto de “ratificación”, como acto jurídico de la administración, corresponde a los que la doctrina ha denominado actos de comprobación, mediante los cuales se constata el cumplimiento de los requisitos formales de expedición y adopción del acto y su contenido revisando que se ajuste al orden legal, dejando a salvo la apreciación sobre la conveniencia del mismo que corresponde con exclusividad a los órganos propios de la institución universitaria autónoma.

INSTITUCION UNIVERSITARIA-Vigencia de reforma estatutaria sujeta a ratificación

Las reformas sujetas a la ratificación no han de ponerse en ejecución sino una vez medie la expedición de aquel.

ESTATUTO DE INSTITUCION UNIVERSITARIA-Ratificación de reforma

INSTITUCION UNIVERSITARIA PRIVADA-Ratificación de reforma estatutaria

INSTITUCION UNIVERSITARIA PRIVADA-Inspección y vigilancia

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Ratificación de reforma estatutaria

Referencia: expediente D-3047

Demanda de inconstitucionalidad contra el Artículo 103 de la Ley 30 de 1992

Actores:

James Fernández Cardozo y Carlos Olmedo Arias Rey

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D.C., diecisiete (17) de Enero de dos mil uno (2001).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos James Fernández Cardozo y Carlos Olmedo Arias Rey demandaron el Artículo 103 (parcial) de la Ley 30 de 1992“ por el cual se organiza el servicio público de la Educación Superior.”

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

“LEY 30 DE 1992

(Diciembre 28)

“por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”

(..)

Artículo 103. las reformas estatutarias de estas instituciones deberán notificarse para su ratificación al Ministerio de Educación Nacional por intermedio del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes)”

III. LA DEMANDA

A juicio de los demandantes, la disposición acusada viola los Artículos 38, 67 inciso 5º, 69 inciso 1º y 71 de la Constitución Política, con base en las razones que a continuación se reseñan.

Señalan que de conformidad con el Artículo 69 C.P., “Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.”

Aducen que con fundamento en el citado texto constitucional, el Congreso de la República dictó la Ley 30 de 1992, la cual reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus propios estatutos (Artículos 28, 29 Ley 30/92). En desarrollo de ésta actuación, se requiere entonces, que los mismos sean notificados al Ministerio de Educación Nacional a

través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior -ICFES-, lo que es comprensible dentro de un Estado Social de Derecho, porque la autonomía universitaria debe entenderse dentro de ciertos límites y parámetros y es dable al Estado conocer el contenido material de las disposiciones que se aplican en los centros educativos con el fin de que no existan ordenamientos aislados u ocultos, por lo cual, la publicidad que se obtiene a partir de la notificación al Ministerio de Educación es conveniente y constituye jurídicamente un límite razonable a la garantía constitucional de la autonomía universitaria.

Lo que controvierten los demandantes es que se exija la "ratificación" ministerial entendida ésta como la autorización para que "algo pueda darse o tener fuerza", y que el Icfes y el Ministerio de Educación, inicien investigaciones disciplinarias para sancionar a las Universidades y a sus directores por el simple hecho de haber aplicado o puesto en vigencia unas reformas constitucionalmente autónomas, sin ni siquiera considerar si su contenido se opone materialmente a la Constitución, a la ley o a los postulados de calidad académica que informan la educación superior. Por lo tanto, manifiestan que puede suceder que el procedimiento disciplinario se inicie y eventualmente pueda concluír en una sanción aún cuando las nuevas disposiciones universitarias no se opongan materialmente a la Constitución o a la ley, por el solo hecho de haberse aplicado sin la ratificación de la autoridad, lo que resulta arbitrario y en contra de una institución particular, de derecho privado, con capacidad constitucional de autorregulación.

Entonces, a juicio de los demandantes, la autorización para aplicar una reforma se convierte en autorización para reformar, lo que atenta contra la capacidad de autorregulación normativa que confiere la Constitución a las universidades, lo que resulta inconstitucional, porque el derecho de reforma estatutaria en el nivel universitario es una garantía constitucional y no el resultado de una autorización administrativa, que debe ser ajena a la injerencia y manipulación del poder político, pues de ser así, la reforma no es autónoma sino que puede quedar condicionada a la voluntad, discreción o capricho del Gobierno –funcionario de turno- ajeno generalmente a los intereses y necesidades de cada institución.

De otra parte, destacan la morosidad con que la reforma es ratificada después de un procedimiento largo, burocrático y de duración indefinida, pues no hay término, ni plazo legal, para ratificar.

Indican los demandantes que la notificación a la que hace referencia el parágrafo del Artículo 29 de la Ley 30 de 1992, es un límite que no niega su esencia, ni invade o anula su núcleo esencial, pero que condicionar la vigencia de la reforma estatutaria de una universidad a la ratificación gubernamental que puede tornarse indefinida desmiente la autonomía como garantía constitucional.

Afirman que las reformas estatutarias no pueden contradecir los postulados y principios constitucionales, ni negar o entrabar el ejercicio de derechos fundamentales pero señalan que éstas están sometidas al control jurisdiccional de tipo constitucional por vía de amparo o por vía de excepción, pues cuando en un caso concreto se evidencie su contradicción con el ordenamiento jurídico superior, esta controversia le corresponde dilucidarla al juez y no al poder político.

Manifiestan que dentro de la autonomía universitaria se contempla la posibilidad de que la universidad pueda darse y modificarse sus propios Estatutos y pueda crear, desarrollar sus programas académicos, lo mismo que expedir los correspondientes títulos y que la limitación que estableció la Ley 30 de 1992, es que siempre que se den o modifiquen los Estatutos, y siempre que se creen los programas o se modifiquen dichos programas o se vayan a "expedir" nuevos títulos académicos se haga la notificación al Ministerio de Educación, a través del Instituto para el fomento de la Educación.

Sin embargo puntualizan que exigir la ratificación como condición para la vigencia de unos estatutos aprobados por una entidad autónoma, de carácter privado, desborda el poder de inspección y vigilancia que sobre las instituciones de educación superior otorga la Constitución Política al Gobierno, ya que el propio inciso 5o del Artículo 67 C.P. establece la finalidad de la intervención en este aspecto, cuando dispone que "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". De tal suerte que la expresión acusada también viola la disposición transcrita por cuanto desborda la finalidad de la intervención estatal en materia educativa.

Igualmente aducen, que la exigencia de la ratificación demandada se opone al fomento de la educación y el crecimiento de los centros y las comunidades universitarias y con ello contradice el Articulo 70 superior según el cual "El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional."

Además señalan que la expresión acusada se opone materialmente al derecho constitucional de libre asociación, Artículo 38 C.P., a cuyo tenor "Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad", pues una proyección ineludible de esta facultad, es la posibilidad autónoma de hacer prevalecer la voluntad y capacidad decisoria de los fundadores -estatuto fundacional- y estamentos constituyentes – actos de reforma- de cada centro educativo superior.

En criterio de los demandantes, al Ministerio de Educación Nacional se le deben notificar los cambios en el ordenamiento estatutario, pero no se puede aceptar, que deba contarse con ratificación ministerial, pues esto no es lógico, ni jurídico, toda vez que la vigencia de los mismos no puede condicionarse a una ratificación gubernamental, porque el Estado está autorizado para regular, vigilar y aun limitar la autonomía universitaria pero siempre y cuando no invada ni anule su núcleo esencial.

Para finalizar reiteran que la expresión acusada contenida en el Artículo 103 de la Ley 30 de 1992 impone una obligación extra-universitaria inconstitucional, ya que confiere un poder de intervención ilimitado al gobierno para decidir si aprueba, ratifica o autoriza, la puesta en vigencia una reforma válidamente aprobada por los órganos internos del centro educativo superior.

Por lo anterior, solicitan la declaratoria de inconstitucionalidad de la disposición demandada o en su defecto se declare condicionada la interpretación del artículo en el sentido que la ratificación sea un control gubernamental, pero posterior a la aplicación de la reforma, que

no condicione ni obstaculice su entrada en vigencia.

IV. INTERVENCIONES

El ciudadano Héctor Fabio Jaramillo Santamaría, apoderado del ICFES, intervino para solicitar la constitucionalidad de la norma acusada; en tal sentido expresó:

La aprobación de las reformas estatutarias por parte de las autoridades gubernamentales pertenecientes a la rama ejecutiva del poder público no es un asunto nuevo en el derecho colombiano, es así como respecto de los estatutos de educación superior existía regulación anterior a la Ley 30 de 1992.1

Señala que las normas sobre educación superior versan sobre la prestación de un servicio público, y por ello involucran un interés social que debe primar sobre el privado. Lo anterior encuentra sustento en la Constitución vigente, Artículos 67, 69, 189 -numerales 21, 22, 26- y 365. En ese orden de ideas, afirma que la ratificación de las reformas estatutarias, por parte del Ministerio de Educación Nacional, no constituye un ejercicio indebido de las facultades de inspección y vigilancia, y por el contrario son un instrumento valioso para el Estado.

Afirma que los estatutos de las instituciones de educación superior, definen aspectos vitales del centro educativo, por lo que una modificación de sus contenidos conlleva un cambio significativo de los estatutos que fueron aprobados previamente por el Ministerio de Educación Nacional, no siendo lógico entonces que no deban ser materia de ratificación. Además afirma, que la ratificación de las reformas estatutarias da concreción al principio de paralelismo de competencias2 en virtud del cual “las cosas se deshacen como se hacen”.

Para finalizar aclara que la ratificación de las reformas estatutarias comprende solo la constatación de que los cambios efectuados a los estatutos iniciales se encuentran de conformidad con lo dispuesto en la Ley 30 de 1992 y demás disposiciones vigentes y que tal facultad no conlleva, por tanto, un ejercicio arbitrario.

2. La Asociación Colombiana de Universidades –ASCUN-

El ciudadano Galo Burbano López, actuando como Director Ejecutivo y Representante Legal de ASCUN, manifiesta que dicha asociación ha manifestado que en desarrollo de la autonomía universitaria (Artículo 69 C.P) las universidades tienen derecho a darse y modificarse sus estatutos, designar sus autoridades y que la inspección y vigilancia de las mismas, compete al Presidente de la República y sólo por delegación al Ministro del ramo.

En tal virtud, señala que el gobierno está facultado para hacer efectiva la garantía constitucional de la autonomía universitaria, proteger el derecho de los particulares a fundar establecimientos educativos universitarios y velar por la calidad de la educación universitaria y como quiera que la posibilidad de regirse por sus propias normas -de conformidad con la ley-, es una de las expresiones de la autonomía, la función del Ministerio de Educación debe entenderse como la simple verificación de que los estatutos de una institución no contravienen el orden constitucional y legal aplicable.

3. La Universidad de Medellín.

El ciudadano Juan Carlos Vásquez Rivera, Decano de la Facultad de Derecho de dicho centro educativo, intervino para solicitar la inconstitucionalidad de la norma demandada.

Afirma que no puede la ley vulnerar el principio constitucional de la autonomía universitaria, el cual proyecta la dimensión del derecho a la libertad y del Estado Social de Derecho; por tanto, la función ejecutiva solo puede intervenir en la inspección y vigilancia de la gestión de las universidades para asegurar la calidad en los procesos educativos y que en materia de adopción de estatutos, el control es posterior a la decisión del centro educativo.

De otra parte, aduce que si el contenido de los estatutos vulnera derechos fundamentales, la interpretación de su legalidad o constitucionalidad corresponde al juez constitucional; porque permitir al poder político, que realice el examen de constitucionalidad o legalidad en que se resume “la ratificación” constituye una invasión a las competencias del juez natural, y que el examen de conveniencia tampoco le corresponde porque la autonomía universitaria supone para las instituciones la libertad de darse sus propios estatutos.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación en concepto No. 2278, recibido el 28 de agosto del año 2000, solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de la norma demandada, bajo las consideraciones que se resumen a continuación.

Indica que no obstante estar consagrada constitucionalmente la autonomía universitaria, corresponde al Estado ejercer la inspección y vigilancia de la educación, dentro de la cual se incluye el deber de ratificar los estatutos que expida o modifique la respectiva universidad, en defensa del deber de salvaguardar el servicio público de la educación por parte del Estado.

Señala que la misma norma superior establece la vigilancia que se debe ejercer sobre la prestación del servicio público de educación, (Artículos 67, 69, 189 numerales 21,22, 26 y el Artículo 365 C.P.) lo que se demuestra cuando empieza delimitando el derecho a la educación dentro de un contexto de servicio público, para luego disponer que corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación y cuya finalidad es la de velar por la calidad y el cumplimiento de sus fines para una mejor formación moral, intelectual y física de los educandos.

Concluye que argumentos tan claros como los indicados, justifican que los estatutos de un establecimiento educativo deban ser ratificados por el Estado a través de los órganos correspondientes, teniendo en cuenta que los estatutos -como reglas que van a establecer los parámetros de la institución educativa-, no solo en el campo de organización y funcionamiento, sino también en lo relacionado directamente con los programas académicos que van a ofrecer, involucran el concepto de servicio público por lo que entonces carecería de total sentido consagrar un derecho fundamental, cuando el Estado carece de la posibilidad de velar porque éste se cumpla.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 241, numeral 4o. de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues la disposición acusada forma parte de una Ley de la República.

1. La materia sujeta a examen

Para los demandantes, el precepto acusado vulnera los Artículos 38, 67- inciso 5º-, 69- inciso 1º, y 71 de la Constitución Política, pues a su juicio la norma acusada es inconstitucional ya que pretende que la "ratificación" de una reforma se convierta en sinónimo de autorización para reformar, y esto atenta contra la capacidad de autorregulación normativa que confiere la Constitución a las universidades, lo que a todas luces resulta inconstitucional, porque el derecho de reforma estatutaria en el nivel universitario, es una garantía constitucional y no puede tornarse en el resultado de una autorización administrativa. Conforme al criterio de los demandantes, exigir que una reforma a los estatutos de una universidad deba ser ratificada para entrar en vigencia, significa que la reforma no sería autónoma, sino condicionada a la voluntad del Gobierno o del funcionario de turno.

El Señor Procurador General de la Nación postula la constitucionalidad de la norma acusada, pues señala que no obstante estar consagrada la autonomía universitaria, corresponde al Estado ejercer la inspección y vigilancia sobre la educación, dentro de la cual, se incluye el deber de ratificar los estatutos que expida o modifique la respectiva universidad, como proyección del deber de salvaguardia el servicio público de la educación por parte del Estado (Icfes) en procura de velar por la calidad del mismo, por el cumplimiento de sus finalidades sociales y por la mejor formación moral, intelectual y física de los estudiantes.

El Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior –ICFES-, a su turno, solicita declarar constitucional el precepto acusado ya que las normas relativas a la educación superior versan sobre la prestación de un servicio público, y por ello involucran un interés social que debe primar sobre el privado, lo que encuentra sustento en la Constitución Política. Por lo que concluye que la ratificación de las reformas estatutarias por parte del Ministerio de Educación Nacional, no constituye un ejercicio indebido de las facultades de inspección y vigilancia, y por el contrario es un instrumento valioso para el Estado en relación con este servicio público.

La Asociación Colombiana de Universidades –ASCUN, manifiesta en su intervención que las universidades tienen derecho a darse y modificar sus estatutos y designar sus autoridades. Igualmente, señala que el gobierno está facultado para hacer efectiva la garantía constitucional de la autonomía universitaria, proteger el derecho de los particulares a fundar establecimientos educativos universitarios y velar por la calidad de la educación universitaria, entonces como la posibilidad de regirse por sus propias normas de conformidad con la ley, es una de las expresiones de la autonomía, la función del Ministerio de Educación debe entenderse como la simple verificación de que los estatutos de una institución no contravienen el orden constitucional y legal aplicable

La Universidad de Medellín, solicita declarar la inconstitucionalidad de la norma demandada

argumentando que no puede la ley, vulnerar el principio Constitucional de la autonomía universitaria, el cual es una dimensión del derecho a la libertad y del Estado Social de Derecho. La función ejecutiva solo puede intervenir en la inspección y vigilancia de la gestión de las universidades para asegurar la calidad en los procesos educativos, pero permitir al poder político que realice el examen de constitucionalidad o legalidad en que se resume "la ratificación" constituye una invasión a las competencias del juez natural, y que el examen de conveniencia no le corresponde porque la autonomía universitaria supone el darse sus estatutos.

Entonces debe esta Corte examinar si la ratificación por parte del Ministerio de Educación Nacional, de las reformas estatutarias adoptadas por los órganos internos de las instituciones universitarias, constituye proyección de la inspección y vigilancia del Estado constitucionalmente establecidas y cómo debe armonizarse con la autonomía que la propia Constitución Política reconoce a las universidades, para el caso, de manera específica, a las universidades surgidas de la iniciativa de los particulares, toda vez que la expresión acusada forma parte del Artículo 103 de la Ley 30 de 1992, incluido en el Título Cuarto cuyo acápite reza "De las instituciones de Educación de carácter privado y de economía solidaria".

En ese orden de ideas son varios los temas que la Corte deberá puntualizar:

* El contenido y proyección del principio constitucional de la autonomía universitaria y los desarrollos normativos de la misma conforme a la ley vigente.

* Los objetivos y funciones constitucionales de la inspección y vigilancia estatal en relación con la educación, en cuanto derecho que comporta una función social y ostenta al propio tiempo el carácter de servicio publico.

* Los instrumentos constitucionalmente idóneos de la dicha inspección y vigilancia.

* El sentido constitucionalmente aceptable de la "ratificación" prevista en la disposición acusada.

3. Contenido y proyección del principio constitucional de la autonomía universitaria.

El Artículo 67 de la Constitución Política define la educación como un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social: el acceso al conocimiento, a la técnica, a la ciencia y a los demás bienes y valores de la cultura.

Conforme al Artículo 68 de la Constitución Política los particulares podrán fundar establecimientos educativos y corresponde a la ley determinar las condiciones de creación y gestión de los mismos. La constitución de esos establecimientos educativos, en cualquiera de los niveles legalmente reconocidos, proyecta el derecho de libre asociación (Artículo 38 C.P.) y el derecho de disponer de los bienes propios para fines de interés social, -Artículo

62 C. P.- (reconocido explícitamente en ordenamientos constitucionales de otros países como derecho de fundación).

Las instituciones de educación superior tanto públicas como privadas son titulares de autonomía constitucionalmente reconocida (Artículo 69 C.P.) en cuyo desarrollo ostentan potestades en virtud de las cuales pueden organizarse, estructural y funcionalmente, autorregularse y autocontrolarse, delimitando, como lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Corte3, el ámbito para el desarrollo de sus actividades.

En último análisis la autonomía constitucional es capacidad de autoregulación filosófica y de autodeterminación administrativa4 y por ello al amparo del texto constitucional cada institución universitaria ha de contar con sus propias reglas internas (estatutos), y regirse conforme a ellas; designar sus autoridades académicas y administrativas; crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir, y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales; otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos, adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.5

La autonomía universitaria, como ha enfatizado la Corporación6, no es absoluta, pues no sólo el legislador puede configurar esta garantía, sino que la Constitución y la ley, pueden imponerle, válidamente, restricciones. Por consiguiente, “la autonomía universitaria no es soberanía educativa, pues si bien otorga un margen amplio de discrecionalidad a la institución superior, le impide la arbitrariedad”.

La autonomía reconocida por la Carta, no otorga a las universidades el carácter de órgano superior del Estado, ni les concede un ámbito ilimitado de competencias pues cualquier entidad pública o privada por el simple hecho de pertenecer a un Estado de derecho, se encuentra sujeta al ordenamiento jurídico que lo rige, es decir, tanto al conjunto de valores, principios, derechos y deberes constitucionales, como a las prescripciones contenidas en la ley.7

En este punto hay también que reiterar las puntualizaciones jurisprudenciales conforme a las cuales en un Estado social y democrático de derecho, la legitimidad del ejercicio de las potestades y facultades constitucionalmente reconocidas, -incluyendo aquellas que se derivan de la autonomía universitaria-, se funda en el respeto a los valores, principios y derechos que integran el ordenamiento jurídico, y se garantiza otorgando a las personas los recursos necesarios para que los actos susceptibles de transgredirlos puedan ser fiscalizados por autoridades pertinentes en desarrollo de la inspección y vigilancia que consagra el Artículo 189, numeral 21, de la Constitución.8

En fin, no puede predicarse como garantía consagrada en el Artículo 69 de la Carta, la inmunidad de los actos de las Universidades que sean susceptibles de vulnerar el ordenamiento jurídico vigente; los altos fines sociales que persigue la autonomía universitaria no pueden servir de excusa a los centros docentes para que, prevalidos de esa garantía institucional, vulneren el ordenamiento jurídico. En ese orden de ideas, el control de los actos de las instituciones universitarias surge con claridad de los mandatos constitucionales que proyectan la eficacia del principio de la interdicción de la arbitrariedad sobre quienes, como

las universidades, ostentan posiciones de preeminencia9.

4. Desarrollo legal del principio de autonomía universitaria.

En ejercicio de las atribuciones conferidas por el constituyente de 1991, el Congreso expidió la Ley 30 de 1992 “Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”, uno de cuyos principales objetivos es “garantizar la autonomía universitaria y velar por la calidad del servicio público a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior”.

En el Artículo 98, la citada ley, al tratar el tema de la naturaleza jurídica de las instituciones de educación de carácter privado, dispone que “las instituciones privadas de Educación Superior deben ser personas jurídicas de utilidad común, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones, fundaciones o instituciones de economía solidaria.”

En los Artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992, se desarrollan de manera explícita los postulados constitucionales de la autonomía universitaria, que en los términos de la ley se concreta en la libertad académica, administrativa y económica de las instituciones de educación superior. En ejercicio de esta autonomía, las universidades tienen derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir, y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos, adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.

Así mismo, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 3o., ibidem, corresponde al Estado garantizar la autonomía universitaria y velar por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior, el cual, según lo señalado por el Artículo 31 de la Ley 30 de 1992, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 67 y 189 de la C.P (numerales 21, 22 y 26), corresponde al Presidente de la República, quien acorde con lo estipulado en el Artículo 33 Ibídem y con el Artículo 211 de la C.P., podrá delegar en el Ministro de Educación Nacional todas las funciones asignadas en los Artículos 31 y 32 de la Ley 30 de 1992. Mediante Decreto No.0628 de 1993 se delega en el Ministerio de Educación Nacional, las funciones de Inspección y Vigilancia que en relación con la Educación Superior consagra la Ley 30 de 1992.

Dentro de ese marco normativo, el Artículo 103 de la Ley 30 de 1992 en la parte acusada, dispone que las reformas estatutarias de estas instituciones deberán notificarse para su ratificación al Ministerio de Educación Nacional por intermedio del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes).

No sobra recordar, así mismo, que el Decreto No. 1478 de 1994, establece los requisitos y procedimientos para el reconocimiento de personería jurídica de instituciones privadas de educación superior, y, en su Artículo 21, dispone que las reformas estatutarias de las mismas, deberán notificarse para su ratificación al Ministerio de Educación Nacional por intermedio del ICFES y el Decreto No 2589 de 1993, en su Artículo 9º Nos 8 y 9, señala que corresponde a la Subdirección general jurídica (Icfes) conceptuar sobre las reformas

estatutarias que presenten las instituciones de educación superior, para la notificación o ratificación por parte del Ministerio de Educación y colaborar en el ejercicio de la inspección y vigilancia de la educación superior y ejecutar las acciones sobre el particular de conformidad con lo dispuesto en la Ley 30 de 1992, el Decreto 1211 de 1993 y demás normas que las modifiquen o sustituyan.

En lo que refiere al reconocimiento de la personería jurídica de las instituciones de educación superior, conviene señalar que no obstante que el Decreto 2150 de 1995, en su Artículo 40, dispuso la supresión del acto de reconocimiento de personerías jurídicas de las organizaciones civiles, las corporaciones, las fundaciones, las juntas de acción comunal y de las demás entidades privadas sin ánimo de lucro, en su Artículo 45, señaló que lo estipulado en dicha disposición jurídica no se aplicará, entre otras, para las instituciones de educación superior. En consecuencia para la configuración de las instituciones universitarias como personas jurídicas son aplicables las disposiciones especiales contenidas en la Ley 30 de 1992. Y es sabido que conforme al Artículo 100 de esta ley, entre los documentos que deben presentar los particulares para el reconocimiento de la personería jurídica de una institución universitaria figuran los estatutos de la institución cuyo "contenido, forma y requisitos" han de ser señalados por el Consejo Nacional de Educación Superior –CESU-.

Un análisis sistemático de las normas constitucionales y legales que regulan esta materia, permite señalar que corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por la calidad de la misma, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos (art. 67, 189 – numeral 21- C.P.); que a la ley compete establecer las condiciones requeridas para la creación y gestión de los centros educativos (Artículo 68 C.P.) y dictar las disposiciones generales con arreglo a las cuales las universidades pueden darse sus directivas y regirse por sus estatutos (art. 69 C.P.)10.

De otra parte, dado el carácter de actividad de servicio público de la educación es pertinente recordar que conforme al Artículo 365 C.P., la regulación, control y vigilancia de los servicios públicos, en todos sus niveles es del resorte del Estado, y a éste corresponde el ejercicio de la inspección y vigilancia, mediante la actuación del Presidente de la República (Artículo 189, numeral 22, C.P.), de manera directa o a través de delegado (Artículo 211 C.P.)

También es pertinente recordar que en la medida en que la ley puede señalar el régimen de las instituciones de educación superior y efectivamente ha dispuesto que ellas puedan organizarse como instituciones de utilidad común (Ley 30 de 1992, Artículo 99) sea como fundaciones o corporaciones, surge respecto de ellas otra fuente de atribuciones de inspección y vigilancia bajo la titularidad del Presidente de la República con miras a establecer que "sus rentas se conserven y sean debidamente aplicadas y para que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de los fundadores"(artículo 189, numeral 26, C.P.) .

De conformidad con estos postulados constitucionales, la Ley 30 de 1992 reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus propios estatutos, pero al propio tiempo prescribe que los mismos sean notificados al Ministerio de Educación Nacional, a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, lo que como reconocen los propios demandantes, es comprensible en un Estado Social de Derecho, porque la autonomía

universitaria debe entenderse dentro de ciertos limites y parámetros y es dable al Estado conocer el contenido material de las disposiciones que se aplican en los centros educativos con el fin de que no existan ordenamientos aislados u ocultos, por lo cual, la publicidad que se obtiene a partir de la notificación al Ministerio de Educación es conveniente y constituye jurídicamente un límite razonable y no desproporcionado a la garantía constitucional de la autonomía universitaria.

Ahora bien, es evidente que la inspección y vigilancia debe ejercitarse dentro del marco constitucional y conforme a las reglas y a los precisos instrumentos que al efecto haya dispuesto la ley (Artículo 150, numeral 8, C.P.) los cuales encuentran límite no solo en el núcleo esencial de la autonomía constitucionalmente reconocida a las universidades (Artículo 69 C.P.) sino en la necesidad de que esas instituciones en ejercicio de esa misma autonomía logren cabalmente los altos fines sociales previstos en la misma Constitución para los que han sido creadas como producto de la iniciativa de los particulares encaminada a la satisfacción de necesidades que interesan a la sociedad en su conjunto (Artículos 38 y 62 de la Constitución Política).

6. La ratificación de las reformas estatutarias de las instituciones de educación superior de origen privado como expresión de la inspección y vigilancia del Estado.

Dentro del marco trazado cabe analizar entonces si la disposición acusada, en cuanto dispone la ratificación oficial de las reformas estatutarias de las instituciones universitarias, contraviene el principio constitucional de la autonomía de las universidades y si, como lo expresa el coadyuvante, el análisis del contenido de tales reformas solo compete al juez (y al juez constitucional), a posteriori.

6.1 De antemano, la Corte debe precisar el significado de la expresión “ratificación” empleada en la disposición acusada para determinar la armonía o inarmonía de la norma sometida a examen, con la Constitución Política.

Conforme al uso común, “ratificación” es acción y efecto de ratificar o ratificarse y esta última (del latín, ratus, confirmado y facer, hacer) aprobar o confirmar actos, palabras o escritos dándolos por valederos y ciertos. Confirmar, a su vez, significa “corroborar la verdad, certeza o probabilidad de una cosa” “Asegurar, dar a una persona o cosa mayor firmeza o seguridad” (D.R.A. XXI Edición. 1992).

En el ámbito jurídico se puede señalar : a) en derecho civil el término se utiliza para significar al acto unilateral de aprobación, i) de aquel ejecutado por la misma persona aunque afectada de invalidez – Artículo 743, 1.752 a 1.756 del Código Civil -, ii) del realizado por otro, a nombre o por cuenta de un tercero sin poder para representarlo o en exceso del otorgado que requiere de la libre aprobación de éste para que le sea oponible – Artículo 2162 del Código Civil -, iii) del realizado por el incapaz relativo sin autorización de su representante en los casos en que es requerida –Artículo 302 Código Civil –. b) En derecho público en sentido genérico se usa para denotar la acción de una autoridad que oficializa un acto de un particular. c) En términos judiciales la confirmación de una decisión por el superior o la homologación de un dictamen. d) En derecho internacional público el acto de vinculación de un estado a un convenio previamente suscrito.

Conforme al texto de la disposición acusada “las reformas estatutarias de estas instituciones deberán notificarse para su ratificación al Ministerio de Educación Nacional por intermedio del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes)”

Se parte de la base, todo de acuerdo con el reconocimiento de la autonomía universitaria y las específicas proyecciones de la misma enunciadas en la Constitución, que a las instituciones universitarias corresponde con exclusividad, no solo darse sus estatutos sino adoptar las reformas que estimen necesarias y convenientes. No obstante, para posibilitar la inspección y vigilancia encomendada al Estado en las varias normas constitucionales que atrás se refirieron, se prevé que dichas reformas sean “notificadas” al Ministerio de Educación Nacional, es decir puestas en su conocimiento una vez adoptadas por los órganos propios de la institución universitaria de que se trate. Así mismo se precisa en la norma que la actuación impuesta a la institución universitaria tiene como propósito que el Ministerio “ratifique” la reforma.

Evidentemente, no se trata de convalidar un acto que requiera de aceptación porque se considere que adolece de vicio (como en el derecho privado) sino de posibilitar la verificación, la comprobación por parte del Estado de que el acto, válido en sí mismo, se sujeta a las previsiones constitucionales y legales objetivas que deben ser materia de constatación por la autoridad titular de la inspección y vigilancia.

6.2 Se expresa por los demandantes que en la medida en que la “ratificación” recae sobre las reformas estatutarias se inmiscuye indebidamente a las autoridades administrativas en un ámbito propio de las instituciones universitarias, amparado expresamente por la Constitución (Artículo 69) y en el cual no puede tener cabida la acción administrativa.

Empero, para la Corte, como ya se ha expresado, siguiendo su jurisprudencia, de una parte, la autonomía no es absoluta; puede ser modulada legalmente, dejando a salvo el denominado “núcleo esencial” de la misma y, de otra, los bienes jurídicos cuya protección y satisfacción se confía en último análisis a la sociedad, ameritan la inspección y vigilancia encaminada a comprobar el cumplimiento de los fines constitucionales de la educación y de la educación superior, de manera especifica, conforme a las previsiones legales.

En ese orden de ideas, el Estado habrá de comprobar, por ejemplo, si se cumplen las disposiciones constitucionales en cuanto a la composición democrática de los órganos de dirección, o la participación de los educandos en el proceso educativo, si las prescripciones legales sobre el carácter institucional sin ánimo de lucro y de utilidad común se mantiene o no en la reforma, etc.

Naturalmente que la actuación encaminada a la ratificación no significa -por cuanto resultaría contraria a la autonomía universitaria y desbordaría el sentido constitucional de la inspección y vigilancia- posibilidad de coadministración o de sustitución del poder de decisión propio de la institución universitaria, sea esta originada en la voluntad del propio Estado o de los particulares. Significa, en su sentido constitucional estricto, potestad de comprobación del cumplimiento de los principios constitucionales y de las reglas legales. Se trata de un poder de inspección y de vigilancia, como corresponde, desde fuera de la institución (ad extram) y para garantía de las finalidades constitucionales tal como ellas hayan sido plasmadas en la disposiciones objetivas, y del derecho a la educación de quienes acuden a la institución en

procura de su desarrollo personal.

Así entendida la razón de ser de la ratificación de las reformas estatutarias, no encuentra la Corte que con la exigencia de la norma legal acusada se contraríen los principios constitucionales invocados como transgredidos por los actores.

En efecto, si los estatutos originarios que adopten los órganos internos competentes requieren ser anexados a la solicitud de reconocimiento de la personería jurídica de la institución universitaria y si ellos son elementos necesarios de juicio para dicho reconocimiento, va de suyo que igual formalidad debe exigirse frente a las reformas, ya que fue el Estado, quien en ejercicio de la inspección y vigilancia que constitucionalmente le corresponde, otorgó la personería jurídica. Una modificación de los contenidos estatutarios puede implicar un cambio significativo de los estatutos que fueron revisados y que sirvieron de base para el reconocimiento de la personería jurídica; es entonces razonable que las reformas estatutarias deban ser materia de ratificación por parte de las autoridades encargadas de la inspección y vigilancia.

6.3 De otra parte, no sobra destacar que el acto de "ratificación", como acto jurídico de la administración, corresponde a los que la doctrina ha denominado actos de comprobación11, mediante los cuales se constata el cumplimiento de los requisitos formales de expedición y adopción del acto y su contenido revisando que se ajuste al orden legal, dejando a salvo la apreciación sobre la conveniencia del mismo que corresponde con exclusividad a los órganos propios de la institución universitaria autónoma12.

Ahora bien, si el acto administrativo de "ratificación" tiene como objeto comprobar el cumplimiento de requisitos y condiciones legales es claro que las reformas sujetas a la ratificación no han de ponerse en ejecución sino una vez medie la expedición de aquel. Así las cosas no comparte la Corte la opinión de los demandantes y del coadyuvante en cuanto a que el acto de reforma se ha de aplicar una vez adoptado por el órgano competente de la institución universitaria, pues si el acto de ratificación es expresión de la potestad de inspección y vigilancia debe implicar que solo a partir de su expedición y comunicación en forma legal (C.C.A., artículos 43 a 48) puedan aplicarse las reformas estatutarias sujetas a ratificación. Podría argüirse que con tal exigencia se está dando a la ratificación el alcance de una aprobación, más ello no es así pues la aprobación condiciona la validez del acto sujeto a aprobación mientras que el acto sujeto a ratificación es válido per se, pero no es oponible al conjunto de destinatarios- por ende eficaz- hasta cuando medie el acto de la autoridad de inspección y vigilancia. Es que no debe olvidarse que los estatutos universitarios son la regla institucional llamada a vincular no sólo a quienes los adoptan sino a toda la comunidad universitaria y a quienes en ejercicio del derecho fundamental a la enseñanza (el cual entraña al propio tiempo función social), se vinculan con la institución universitaria en solicitud de la prestación de dicho servicio público.

Plantean los demandantes que la ley no establece un término dentro del cual se haya de efectuar la ratificación y por ello entienden agraviados los derechos de la institución universitaria. Empero, todas las actuaciones administrativas están sujetas a un procedimiento que ha de observarse por las autoridades competentes y por ello resulta claro que en el evento en que dentro del término previsto en el Código Contencioso Administrativo,

(Artículo 42) la autoridad competente (el Ministerio de Educación Nacional), no se pronuncie sobre la ratificación de la reforma, ha de entenderse que opera el silencio administrativo, sin perjuicio de la responsabilidad que pueda caber contra los funcionarios que omitieron surtir el trámite pertinente.

Igualmente si se niega la ratificación, la institución de educación superior tiene a su alcance el ejercicio de los recursos y medios de impugnación que en vía gubernativa le otorga la ley, frente del acto administrativo de "ratificación" y ulteriormente tiene abierta la vía contencioso-administrativa para el mismo fin.

7. Los cargos específicos de inconstitucionalidad contra la disposición acusada.

La Corte, teniendo presente el contexto constitucional y legal trazado procede a despachar los cargos formulados por los actores contra la disposición legal acusada consistentes en la violación de los Artículos 38, 67 inciso 5º, 69 inciso 1º, y 71 de la Constitución Política.

7.1 En lo relacionado con el cargo propuesto de que el artículo parcialmente acusado, desconoce la autonomía universitaria consagrada en el Artículo 69 C.P. ha de reiterarse que con fundamento en los preceptos superiores que regulan el derecho a la educación y la autonomía universitaria (Artículos 68 y 69 CP.), se infiere que ésta no es absoluta correspondiendo 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" (art. 67 CP.); y a la ley "establecer las condiciones requeridas para la creación y gestión de los centros educativos" (Artículo 68 CP.), y "dictar las disposiciones generales con arreglo a las cuales las universidades pueden darse sus directivas y regirse por sus estatutos" lo que desvirtúa claramente el cargo formulado porque la autonomía universitaria debe enmarcarse dentro de los lineamientos que la Constitución y la ley fijen, como corresponde dentro de un Estado social de derecho.

Así mismo, de conformidad con el Artículo 67 de la Constitución, 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, ello involucra el interés social que debe primar sobre el interés privado; además, las universidades 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 constitucionalmente establecidas. Luego la ratificación como condición para la vigencia de unos estatutos aprobados por una entidad autónoma de carácter privado, está contemplada dentro del poder de inspección y vigilancia que sobre las instituciones de educación superior le otorga la Constitución al Gobierno, ya que el propio inciso 5o del Artículo 67 C.P. establece la finalidad de la intervención en este aspecto cuando dispone que "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" lo que desvirtúa que la norma acusada como inconstitucional vulnere el articulo aquí mencionado.

7.2 De otra parte, la exigencia de la ratificación demandada, no se opone al fomento de la educación y al crecimiento de las instituciones y de las comunidades universitarias y por ello no contradice el Artículo 70 superior, ya que la autonomía universitaria no aparece suprimida

ni disminuida, por la exigencia normativa acusada, pues al Ministerio de Educación Nacional se le deben notificar los cambios que haya en el ordenamiento estatutario en atención a los deberes que el propio constituyente a impuesto al Estado y en concordancia con la correlativa facultad de inspección y vigilancia del servicio público de educación.

La disposición tampoco desconoce el derecho constitucional de libre asociación (Artículo 38 C.P.) pues con ella no resulta afectada la capacidad de desarrollo en común, de manera asociada, de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad. Por el contrario, la exigencia legal de la ratificación de las mencionadas reformas estatutarias, tiende a garantizar, precisamente, la efectividad plena del derecho de asociación en el ámbito de la educación superior, pues mediante aquella cabe constatar el cumplimiento y preservación de los elementos constitucionales y legales propios de dicho derecho.

Así las cosas, la ratificación de las reformas estatutarias, por parte del Ministerio de educación Nacional, no constituye un ejercicio indebido de las facultades de inspección y vigilancia; por el contrario, es un instrumento idóneo para tal fin, pues, como se ha expresado, el Estado mediante la "ratificación" de las reformas que adopten las instituciones universitarias ejerce potestades de comprobación del cumplimiento de los principios constitucionales y de las reglas legales con el propósito de salvaguardar el servicio público de la educación.

7.3 Por lo demás, no sobra indicar que la notificación de las reformas a los estatutos, "pura y simple", con los alcances que pretenden los actores, sin ninguna clase de actuación por parte de las autoridades titulares de la inspección y vigilancia de las instituciones de educación superior, para el caso las instituciones privadas, no tendría constitucionalmente ningún sentido, pues si existe el deber legal de que las mencionadas reformas sean ratificadas, el desconocimiento del mismo debe generar alguna consecuencia jurídica que comporte acción por parte de las autoridades administrativas encargadas. Empero, como ya se ha puesto de presente en esta providencia, la ratificación de los estatutos no debe entenderse como una "autorización para reformar," sino, como una verificación del cumplimiento de Constitución y la Ley; y si con tal actuación se desbordan o rebasan los mandatos constitucionales y legales, otra es la vía jurídica de control.

7.4. Finalmente frente al cuestionamiento que hacen los actores sobre el ejercicio de la potestad disciplinaria por parte del ICFES cuando una institución de educación superior, sin haber obtenido previamente la "ratificación", aplica la reforma estatutaria adoptada es pertinente puntualizar que en armonía con las orientaciones trazadas sobre el alcance de la actuación del Ministerio de Educación Nacional como titular de la inspección y vigilancia, en el proceso disciplinario que, en el supuesto expresado por los demandantes, se desarrolle no se controvierte la juridicidad de los estatutos, sino el hecho de haber puesto en aplicación la reforma de estatutos sin previamente haber obtenido la ratificación, lo cual guarda plena coherencia con el significado y finalidad constitucional del mandato contenido en la disposición acusada.

En conclusión, la Sala Plena de la Corte Constitucional estima que los cargos formulados por el demandante contra el aparte acusado del Artículo 103 de la Ley 30 de 1992, no están llamados a prosperar, pues no vulneran los Artículos 38, 67 inciso quinto, 69 inciso primero, y

71 de la Constitución Política, invocados en la demanda, ni ningún otro precepto constitucional y por tanto deberá declarar la constitucionalidad del mismo, sin el condicionamiento que como petición subsidiaria solicitan los demandantes.

VII. DECISION.

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

R E S U E L V E:

Declarar EXEQUIBLE la frase “para su ratificación”, contenida en el Artículo 103 de la Ley 30 de 1992.

Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Magistrada (E)

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada (E)

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN H. ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

1 Ley 80 de 1980, art. 143.

2 Sentencia C-028 de 1997.

3 Ver Sentencia T-515 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

4 Ver Sentencia T-310 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

5 Ver entre otras las Sentencias T- 492 de 1992, M.P José Gregorio Hernández Galindo, C-589 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

6 Ver entre otras las Sentencias T- 02 de 1994, M.P José Gregorio Hernández Galindo, T-180 de 1996, M.P Eduardo Cifuentes Muñoz.

7 Ver Sentencia T-310 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

8 Ver Sentencia C-220 de 1997, M.P, Fabio Morón.

9 Ver entre otras las Sentencias C- 299 de 1994, M.P. Antonio Barrera Carbonell, C- 06 de 1996, M.P, Fabio Morón, C-589, M.P Carlos Gaviria Díaz

10 Ver entre otras la Sentencia. C-547/94, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

11 Entre otros autores ver José Antonio Garcia Trevijano y Fos. Los Actos Administrativos. Civitas 1986. Madrid.