

C-552-15

Sentencia C-552/15

NORMA QUE REGULA EL SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION SUPERIOR-Contenido/NORMA QUE REGULA LA INSPECCION Y VIGILANCIA DE LA EDUCACION SUPERIOR-Finalidad, objetivos y ámbito de aplicación/NORMA QUE REGULA EL SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION SUPERIOR-Medidas administrativas para su protección

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cargos deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes

NORMAS QUE REGULAN LA INSPECCION Y VIGILANCIA DE LA EDUCACION SUPERIOR-Ausencia de certeza, especificidad y suficiencia en los cargos formulados, no le permitió a la corte entrar a resolver de fondo sobre su constitucionalidad en los términos planteados en las demandas

Referencia: Expedientes D-10652 y D-10653, acumulados.

Demandas de inconstitucionalidad contra la Ley 1740 de 2014, por desconocimiento de la autonomía universitaria (art. 69 Superior) y la reserva de ley estatutaria (art. 152 Superior).

Demandantes: Claudia Jimena Gómez Amaya (D-10652) y José Fernando Alba Misas (D-10653).

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de agosto de dos mil quince (2015).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Carta Política, los ciudadanos Claudia Jimena Gómez Amaya (D-10652) y José Fernando Alba Misas (D-10653)[1] presentaron por separado demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1740 de 2014 (D-10652 y D-10653) y los artículos 1º (inciso primero (parcial) y literal m (parcial)), 2º (numerales 5 y 6), 3º (numeral 3 (parcial)), 5º (numeral 3), 7º (numerales 3 y 7), 9º (numeral 3), 10 (inciso primero (parcial) y numerales 1 y 3), 11 (literal c (parcial)), 13 (inciso primero (parcial) y numerales 3 (parcial) y 4 (parcial)) y 14 (inciso primero (parcial)) de la Ley 1740 de 2014 (D-10653), “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”, al estimar que contraría los artículos 4, 67, 69, 152 y 153 de la Constitución Política.

Mediante Auto del 24 de febrero de 2015, la Corte Constitucional admitió las demandas de la referencia y dispuso: (i) fijar en lista el proceso de acumulación a efectos de permitir la intervención ciudadana; (ii) comunicar su iniciación al Presidente del Senado, al Presidente de la Cámara de Representantes, al Presidente de la República, al Ministro de Hacienda y Crédito Público, a la Ministra de Educación Nacional, a la Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública y a la Directora del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES), para que se pronunciaran al respecto; (iii) invitar a las Facultades de Derecho de las Universidades del Rosario, Externado de Colombia, Javeriana, Andes, Nacional de Colombia, Libre, Católica de Colombia, Jorge Tadeo Lozano, Sergio Arboleda y Santo Tomás, y a la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN), para que igualmente intervinieran; y (iv) correr traslado del expediente en cuestión al Procurador General de la Nación, para lo de su competencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto completo de la ley demandada, para lo cual se subrayan y resaltan en negrillas las disposiciones que de manera subsidiaria se demandaron parcialmente en el caso D-10653:

“LEY 1740 DE 2014

(Diciembre 23)

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

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

Finalidad, objetivos y ámbito de aplicación

Artículo 1º. Finalidad. La finalidad de la presente ley es establecer las normas de la inspección y vigilancia de la educación superior en Colombia, con el fin de velar por la calidad de este servicio público, su continuidad, la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos, el cumplimiento de sus objetivos, el adecuado cubrimiento del servicio y porque en las instituciones de educación superior sus rentas se conserven y se apliquen debidamente, garantizando siempre la autonomía universitaria constitucionalmente establecida.

En este sentido, adiciónese los siguientes literales al artículo 31 de la Ley 30 de 1992.

j) Velar por la calidad y la continuidad del servicio público de educación superior.

k) Propender por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos y por el cumplimiento de los objetivos de la educación superior.

l) Velar por el adecuado cubrimiento del servicio público de educación superior.

m) Que en las instituciones privadas de Educación Superior, constituidas como personas jurídicas de utilidad común, sus rentas se conserven y se apliquen debidamente y que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de sus fundadores, sin que pueda consagrarse o darse de forma alguna el ánimo de lucro.

n) Que en las instituciones oficiales de Educación Superior se atienda a la naturaleza de

servicio público cultural y a la función social que les es inherente, se cumplan las disposiciones legales y estatutarias que las rigen y que sus rentas se conserven y se apliquen debidamente.

Artículo 2°. Prevención. El Ministerio de Educación Nacional propenderá por el desarrollo de un proceso de evaluación que apoye, fomente y dignifique la Educación Superior, velando por la prevención, como uno de los elementos de la inspección y vigilancia, en los siguientes aspectos:

1. La calidad de la Educación Superior dentro del respeto a la autonomía universitaria y a las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra.
2. El cumplimiento de sus fines.
3. El adecuado cubrimiento de los servicios de Educación Superior.
4. La implementación de ejercicios de autoevaluación institucional permanente por parte de las Instituciones de Educación Superior.
5. Construcción de planes de seguimiento con indicadores de gestión de las Instituciones de Educación Superior en temas de calidad, que permitan verificar que en las Instituciones de Educación Superior estén cumpliendo los objetivos y la función social que tiene la educación.
6. La Formulación e implementación, por parte de las Instituciones de Educación Superior que lo requieran, de planes de mejoramiento. Para ello, el Ministerio de Educación Nacional podrá apoyarse en las Instituciones de Educación Superior que estén acreditadas con Alta calidad mediante convenios interinstitucionales, en el marco de la autonomía universitaria.

Parágrafo 1º. En el acompañamiento a los planes de seguimiento, de mejoramiento y de continuidad, transición y reubicación de los estudiantes en las Instituciones Educativas, a los que se refiere esta ley, el Ministerio de Educación Nacional deberá diseñar un conjunto de alternativas que permita la continuidad del servicio público de educación en esa institución o en otras, en procura de garantizar los derechos de los estudiantes.

Parágrafo 2º. Las instituciones de educación superior deberán entregarle a cada estudiante, durante el proceso de matrícula, el plan de estudios del programa respectivo y las condiciones en que este se desarrollará.

Artículo 3º. Objetivos de la inspección y vigilancia. La inspección y vigilancia a la que se refiere la presente ley es de carácter preventivo y sancionatorio. Se ejercerán para velar por los siguientes objetivos:

1. El cumplimiento de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que regulan la prestación o administración del servicio público de educación por parte de las instituciones de educación superior.
2. El cumplimiento de los estatutos y reglamentos de las instituciones de educación superior y del régimen legal especial, si lo hubiere.
3. La prestación continua de un servicio educativo con calidad.
4. La atención efectiva de la naturaleza de servicio público cultural de la educación y de la función social que le es inherente.
5. La eficiencia y correcto manejo e inversión de todos los recursos y rentas de las instituciones de educación superior a las que se aplica esta ley, en los términos de la Constitución, la ley y sus reglamentos.
6. La protección de las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra.
7. La garantía de la autonomía universitaria.
8. La protección del derecho de los particulares a fundar establecimientos de educación superior conforme con la Constitución y la ley.
9. La participación de la comunidad educativa en la dirección de las instituciones.
10. El fortalecimiento de la investigación en las instituciones de educación superior.
11. La producción del conocimiento y el acceso a la ciencia, la tecnología, las humanidades, la filosofía, la cultura y el arte.

12. El fomento y desarrollo del pensamiento científico y pedagógico en las instituciones de educación superior.

Artículo 4º. Ámbito de aplicación. La inspección y vigilancia del servicio público de educación superior se aplicará a las instituciones de educación superior estatales u oficiales, privadas, de economía solidaria, y a quienes ofrezcan y presten el servicio público de educación superior.

CAPÍTULO II

Inspección y vigilancia

Artículo 5º. Facultades generales. En ejercicio de las facultades de inspección y vigilancia de las instituciones de educación superior, el Ministerio de Educación Nacional, podrá:

1. Dirigir, coordinar y ejecutar las políticas de inspección y vigilancia de la educación superior.
2. Ejercer la inspección y vigilancia del cumplimiento de las normas constitucionales y legales que regulan la educación superior, incluyendo las normas de calidad, administrativas, financieras y técnicas, así como del cumplimiento de sus estatutos y reglamentos.
3. Expedir los lineamientos y reglamentos en desarrollo de las funciones de inspección y vigilancia en cabeza del Ministerio, sobre la manera en que las instituciones de educación superior deben cumplir las disposiciones normativas que regulan el servicio público educativo, así como fijar criterios técnicos para su debida aplicación.
4. Coordinar con los demás órganos del Estado y de la administración, las acciones que se requieran para el cumplimiento eficaz de las facultades previstas en la ley.
5. Las demás que señale la Constitución y la ley.

Artículo 6º. Inspección. La inspección consiste en la facultad del Ministerio de Educación Nacional para solicitar, confirmar y analizar en la forma, detalle y términos que determine, la información que requiera sobre la situación jurídica, contable, económica, administrativa

o de calidad de cualquier institución de educación superior, o sobre operaciones específicas de la misma a las que aplica esta ley.

Artículo 7º. Funciones de inspección. En ejercicio de la facultad de inspección de las instituciones de educación superior, el Ministerio de Educación Nacional, podrá:

1. Acceder a la información, los documentos, actos y contratos de la institución de educación superior.
2. Establecer y solicitar reportes de información financiera que para propósitos de inspección deban remitir al Ministerio de Educación Nacional las instituciones de educación superior, sin perjuicio de los marcos técnicos normativos de contabilidad que expida el Gobierno Nacional y la Contaduría General de la Nación, en desarrollo de sus competencias y funciones, así como aquellos relativos a la administración y de calidad.
3. Verificar la información que se da al público en general con el fin de garantizar que sea veraz y objetiva y requerir a la institución de educación superior que se abstenga de realizar actos de publicidad engañosa, sin perjuicios de las competencias de otras entidades sobre la materia.
4. Exigir la preparación y reporte al Ministerio de Educación de estados financieros de períodos intermedios y requerir la rectificación de los estados financieros o sus notas, cuando no se ajusten a las normas legales generales y a las específicas que regulen a la institución, según su naturaleza jurídica.
5. Interrogar dentro de las actividades de inspección, bajo juramento o sin él, a cualquier persona de la Institución de Educación Superior o terceros relacionados, cuya declaración se requiera para el examen de hechos relacionados con esa función.
6. Examinar y verificar la infraestructura institucional y las condiciones físicas en que se desarrolla la actividad y realizar los requerimientos necesarios para garantizar la prestación del servicio en condiciones de calidad y seguridad, verificando que las condiciones bajo las cuales se concedió el registro calificado se mantengan.
7. Solicitar la rendición de informes sobre la aplicación y arbitrio de los recursos dentro del marco de la ley y los estatutos de la institución de educación superior y solicitar la cesación

de las actuaciones que impliquen la aplicación indebida de recursos en actividades diferentes a las propias y exclusivas de cada institución.

8. Adelantar averiguaciones y obtener la información probatoria que requiera de personas, instituciones o empresas ajenas a la institución de educación superior, siempre que resulten necesarias en el desarrollo de sus funciones de inspección y vigilancia, y se cumplan las formalidades legales.

Parágrafo. Con el objeto de armonizar la información contable para que sea útil en la toma de decisiones, en la planeación, ejecución, conciliación y balance del sector de la educación superior, en el término de un año, la Contaduría General de la Nación, deberá expedir, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, el Plan Único de Cuentas de las instituciones de educación superior.

Artículo 8º. Vigilancia. La vigilancia consiste en la facultad del Ministerio de Educación Nacional de velar porque en las instituciones de educación superior se cumplan con las normas para su funcionamiento, se desarrolle la prestación continua del servicio público ajustándose a la Constitución, la ley, los reglamentos y a sus propios estatutos en condiciones de calidad y para supervisar la implementación de correctivos que permitan solventar situaciones críticas de orden jurídico, económico, contable, administrativo o de calidad.

Artículo 9º. Funciones de vigilancia. En ejercicio de la facultad de vigilancia de las instituciones de educación superior, el Ministerio de Educación Nacional, podrá:

1. Hacer seguimiento a las actividades que desarrollan las instituciones de educación superior, con el objeto de velar por la prestación del servicio educativo en condiciones de calidad y continuidad.
2. Practicar visitas generales o específicas y adoptar las medidas a que haya lugar para que se subsanen las irregularidades que se detecten.
3. Realizar auditorías sobre los procedimientos financieros y contables cuando sea necesario para el cabal cumplimiento de los objetivos y funciones.
4. Dar trámite a las reclamaciones o quejas que se presenten contra las instituciones

vigiladas, por parte de quienes acrediten un interés jurídico, llevando a cabo las investigaciones que sean necesarias, con el fin de establecer las responsabilidades administrativas o académicas del caso o adoptar las medidas que resulten pertinentes. Cuando se trate de asuntos contenciosos, dará traslado de las mismas a las autoridades competentes, si a ello hubiere lugar.

5. Verificar que las actividades se desarrollen dentro de la ley, los reglamentos y los estatutos de la institución de educación superior y solicitar la cesación de las actuaciones contrarias al ordenamiento jurídico o a los estatutos.

6. Solicitar la rendición detallada de informes respecto de las decisiones adoptadas en temas relativos a su situación jurídica, contable, financiera y administrativa, o en aspectos relacionados con las condiciones de calidad establecidas en la normatividad vigente.

7. Hacer acompañamiento a la institución de educación superior, para la implementación de medidas encaminadas al restablecimiento de la continuidad del servicio o el mejoramiento de su calidad.

8. Conminar bajo el apremio de multas sucesivas hasta de cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes a representantes legales, rectores o a los miembros de los órganos de dirección para que se abstengan de realizar actos contrarios a la Constitución, la ley, los reglamentos y los estatutos, o de invertir y destinar recursos por fuera de la misión y de los fines de la institución de educación superior.

CAPÍTULO III

Medidas administrativas para la protección del servicio público de educación superior

Artículo 10. Medidas preventivas. El Ministerio de Educación Nacional, en ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia de la educación superior, podrá adoptar, mediante acto administrativo motivado, una o varias de las siguientes medidas de carácter preventivo, con el fin de promover la continuidad del servicio, el restablecimiento de la calidad, el adecuado uso de las rentas o bienes de las instituciones de educación superior de conformidad con las normas constitucionales, legales y reglamentarias, o la superación de situaciones que amenacen o afecten la adecuada prestación del servicio de educación o el cumplimiento de

sus objetivos, sin perjuicio de la investigación y la imposición de las sanciones administrativas a que haya lugar:

1. Ordenar la presentación y adopción de planes y programas de mejoramiento encaminados a solucionar situaciones de irregularidad o anormalidad y vigilar la cumplida ejecución de los mismos, así como emitir las instrucciones que sean necesarias para su superación.
2. Ordenar abstenerse de ofrecer y desarrollar programas sin contar con el registro calificado; en este caso el Ministerio informará a la ciudadanía sobre dicha irregularidad.
3. Enviar delegados a los órganos de dirección de las instituciones de educación superior cuando lo considere necesario.
4. Señalar condiciones que la respectiva institución de educación superior deberá atender para corregir o superar en el menor tiempo posible irregularidades de tipo administrativo, financiero o de calidad que pongan en peligro el servicio público de educación.
5. Disponer la vigilancia especial de la institución de educación superior, cuando se evidencien una o varias de las causales que señala a continuación esta ley para ello.
6. Salvaguardar los derechos adquiridos de los estudiantes matriculados en los programas de las instituciones de educación superior, aprobados por el Ministerio de Educación Nacional.

Artículo 11. Vigilancia especial. La Vigilancia Especial es una medida preventiva que podrá adoptar el Ministro(a) de Educación Nacional, cuando evidencia en una institución de educación superior una o varias de las siguientes causales:

- a) La interrupción anormal grave en la prestación del servicio de educación a menos que dicha interrupción obedezca a fuerza mayor o protestas de agentes de la comunidad educativa.
- b) La afectación grave de las condiciones de calidad del servicio.

- c) Que los recursos o rentas de la institución están siendo conservados, invertidos, aplicados o arbitrados indebidamente, con fines diferentes al cumplimiento de su misión y función institucional, o en actividades diferentes a las propias y exclusivas de la institución, teniendo en cuenta lo que dispone la Constitución, la ley y sus estatutos.
- d) Que habiendo sido sancionada, persista en la conducta, o
- e) Que incumpla la orden de no ofrecer o desarrollar programas académicos sin registro calificado.

Artículo 12. Procedimiento para la adopción de medidas preventivas y de vigilancia especial. Las medidas preventivas y de vigilancia especial se adoptarán por el Ministerio de Educación Nacional mediante resolución motivada; este acto administrativo se notificará personalmente al representante legal o a quien va dirigida la medida, y si el mismo no se puede notificar de esta forma, se notificará por un aviso que se fijará en lugar público de las oficinas de la administración principal de la institución de educación superior, de conformidad con los artículos 67 a 69 de la Ley 1437 de 2011.

Así mismo, procederá la notificación electrónica de la resolución, cuando se haya autorizado de manera expresa, conforme a lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 1437 de 2011. Este acto administrativo será de cumplimiento inmediato.

Contra este acto administrativo solo procede el recurso de reposición, el cual se concederá en efecto devolutivo y no suspenderá la ejecución o ejecutoriedad del mismo, ni de las medidas adoptadas.

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

1. Designar un Inspector in situ, para que vigile permanentemente y mientras subsista la situación que origina la medida, la gestión administrativa o financiera de la entidad, así como los aspectos que están afectando las condiciones de continuidad y calidad que

motivaron la medida.

2. Suspender temporalmente y de manera preventiva, mientras se restablezca la continuidad y calidad del servicio de educación, la vigencia del registro calificado otorgado a los programas académicos de las instituciones de educación superior, o el trámite de solicitudes de nuevos registros o renovaciones.

3. Cuando se evidencia que el manejo de los recursos y rentas afecta gravemente la viabilidad financiera o la prestación del servicio en condiciones de calidad, ordenar la constitución por parte de la Institución de una fiducia para el manejo de sus recursos y rentas, de forma que estos solo sean conservados, invertidos, aplicados o arbitrados en el cumplimiento de su misión y función institucional, o en actividades propias y exclusivas de la institución.

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

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 le 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 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. La interrupción de la prescripción y la no operancia de la caducidad sobre las acciones, respecto de los créditos u obligaciones a favor de la institución, que hayan surgido o se hayan hecho exigibles antes de adoptarse la medida.

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.

Artículo 15. Acción revocatoria y de simulación para la protección de los bienes de la institución de educación superior. Durante la vigilancia especial podrá demandarse ante la jurisdicción competente la revocación o simulación de los siguientes actos o negocios realizados por la institución de educación superior, cuando los bienes que componen el patrimonio del deudor sean insuficientes para cubrir el total de las acreencias que sean reconocidas a cargo de la institución:

1. La extinción de las obligaciones, las daciones en pago y, en general, todo acto que implique transferencia, disposición, constitución o cancelación de gravámenes, limitación o

desmembración del dominio de bienes de la institución de educación superior, realizados en detrimento de su patrimonio, o contratos de arrendamiento o comodato, que impidan el desarrollo del objeto de la institución de educación superior, realizados durante los dieciocho (18) meses anteriores a la adopción de la vigilancia especial, cuando no aparezca que el adquirente, arrendatario o comodatario, obró de buena fe.

2. Todo acto a título gratuito celebrado dentro de los veinticuatro (24) meses anteriores a la adopción de la vigilancia especial.

Las acciones revocatorias y de simulación podrán interponerse por el Ministerio de Educación Nacional, por el inspector in situ, por la persona natural o jurídica designada por el Ministerio de Educación Nacional de conformidad con el numeral 4 del artículo 12 de esta ley, o por cualquiera de los acreedores, dentro de los seis (6) meses siguientes a la adopción de la medida de vigilancia especial.

La sentencia que decrete la revocación o la simulación del acto demandado dispondrá, entre otras medidas, la cancelación de la inscripción de los derechos del demandado vencido, y en su lugar ordenará inscribir a la institución como nuevo titular de los derechos que le correspondan. Con tal fin, la Secretaría librára las comunicaciones y oficios a las oficinas de registro correspondientes.

Todo aquel que haya contratado con la institución de mala fe, estará obligado a restituir al patrimonio las cosas enajenadas en razón de la revocación o la declaración de simulación, así como, sus frutos y cualquier otro beneficio percibido. Si la restitución no fuere posible, deberá entregar a la institución el valor en dinero de las mencionadas cosas a la fecha de la sentencia.

CAPÍTULO IV

Prestación del servicio público de educación superior no autorizado

Artículo 16. Cesación de actividades no autorizadas. El Ministerio de Educación Nacional ordenará la cesación inmediata de la prestación del servicio de educación superior a aquellas personas naturales o jurídicas que lo ofrezcan o desarrollen sin autorización.

Frente al incumplimiento de la orden de cesación el Ministerio de Educación Nacional podrá

imponer multas de apremio sucesivas a la institución y/o a sus propietarios, directivos, representantes legales y administradores, hasta de mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

El Ministerio de Educación Nacional remitirá la información y los documentos correspondientes a la autoridad competente para la investigación de los hechos y la imposición de las sanciones penales a que haya lugar.

CAPÍTULO V

Sanciones administrativas

Artículo 17. Sanciones. El Ministerio de Educación Nacional podrá imponer las siguientes sanciones administrativas, previa observancia del debido proceso señalado por la Ley 30 de 1992, especialmente en sus artículos 51 y 52, así como en esta ley:

1. A los directivos, representantes legales, consejeros, administradores, revisores fiscales, o cualquier persona que ejerza la administración y/o el control de la institución de educación superior, que sean investigados:

1.1. Amonestación privada.

1.2. Amonestación pública.

1.3. Multas personales de hasta quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

1.4. Suspensión en el ejercicio del respectivo cargo, hasta por el término de dos (2) años.

1.5. Separación del cargo.

1.6. Inhabilidad de hasta diez (10) años para ejercer cargos o contratar con Instituciones de Educación.

2. A las instituciones de educación superior investigadas:

2.1. Multas institucionales de hasta mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales

vigentes.

2.2. Suspensión de programas académicos, registros calificados, o nuevas admisiones, hasta por el término de dos (2) años.

2.3. Cancelación de programas académicos o de registros calificados.

2.4. Suspensión de la personería jurídica de la institución.

2.5. Cancelación de la personería jurídica de la institución.

Parágrafo 1°. Las sanciones establecidas en los numerales 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5 y 1.6 del presente artículo, serán impuestas por el Ministerio, previo concepto del Consejo Nacional de Educación Superior, CESU, mediante resolución motivada, una vez adelantado y concluido el correspondiente proceso administrativo, con observancia de la plenitud de sus formas propias.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Educación Nacional llevará el registro de las sanciones impuestas y adoptará las medidas conducentes para que ellas se hagan efectivas.

Artículo 18. Aplicación de sanciones. El Ministerio de Educación Nacional podrá imponer las sanciones administrativas a los consejeros, directivos, representantes legales, administradores, o revisores fiscales, cuando en ejercicio de sus funciones incurran en cualquiera de las siguientes faltas:

1. Incumplan los deberes o las obligaciones Constitucionales, legales o estatutarias que les correspondan en desarrollo de sus funciones.

2. Ejecuten, autoricen, o no eviten debiendo hacerlo, actos que resulten violatorios de la Constitución, de la ley, de las normas que expida el Gobierno Nacional, de los estatutos o de cualquier norma o disposición a la que en ejercicio de sus funciones deban sujetarse.

3. Incumplan las normas, órdenes, requerimientos o instrucciones que expida el Ministerio de Educación Nacional en ejercicio de sus facultades de inspección y vigilancia.

4. No presenten informes o documentos requeridos en el curso de las investigaciones administrativas, oculten, impidan o no autoricen el acceso a sus archivos a los funcionarios

competentes, o remitan la información solicitada con errores significativos o en forma incompleta.

5. Incumplan los estatutos universitarios, o en el caso de las instituciones de educación privadas y de economía solidaria, apliquen reformas sin la ratificación del Ministerio de Educación Nacional, de conformidad con el artículo 103 de la Ley 30 de 1992.

Las sanciones administrativas a las instituciones de educación superior, proceden cuando:

2. Ejecuten, autoricen, o no eviten debiendo hacerlo, actos que resulten violatorios de la Constitución Nacional, de la ley, de las normas que expida el Gobierno Nacional, de los estatutos o de disposiciones o instrucciones que expida el Ministerio de Educación Nacional en el ejercicio de sus facultades.

3. Incumplan las normas, órdenes, requerimientos o instrucciones que expida el Ministerio de Educación Nacional, en ejercicio de sus facultades.

Lo anterior, sin perjuicio de las demás acciones o sanciones a que haya lugar.

Artículo 19. Criterios para graduar la sanción. Para determinar la sanción que se deberá imponer se tendrán en cuenta, entre otros, los siguientes criterios:

1. La gravedad de los hechos o la dimensión del daño.

2. El grado de afectación al servicio público educativo.

3. El beneficio económico que se hubiere obtenido para el infractor o para terceros, por la comisión de la infracción.

4. La reincidencia en la comisión de la infracción.

5. La resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de inspección y vigilancia.

6. La utilización de medios fraudulentos en la comisión de la infracción, o la utilización de persona interpuesta para ocultarla o encubrir sus efectos.

7. El grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes.

8. La renuencia o desacato a cumplir con las órdenes impartidas por la autoridad competente.

9. Las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realizó la infracción.

10. El resarcimiento del daño o la compensación del perjuicio causado.

Artículo 20. Investigación preliminar. El Ministro de Educación Nacional podrá ordenar la apertura de investigación preliminar con el objeto de comprobar la existencia o comisión de los actos constitutivos de falta administrativa señalados en esta ley.

Artículo 21. Continuidad del derecho a la educación. Cuando en virtud de la medida preventiva, la sanción impuesta o cualquier otra causa, se suspenda o cancele uno o varios programas académicos, o registros calificados, la institución de educación superior debe garantizar a las cohortes iniciadas, la culminación del correspondiente programa en condiciones de calidad, para lo cual debe establecer y ejecutar un plan de continuidad, transición y/o reubicación, con el seguimiento del Ministerio de Educación Nacional.

En caso de que la Institución de Educación Superior cierre o decida liquidarse, el Ministerio de Educación Nacional coordinará con otras instituciones la reubicación de los estudiantes, para que se les garantice el derecho a la educación, respetando la autonomía universitaria.

CAPÍTULO VI

Otras disposiciones, derogatorias y vigencia

Artículo 22. Trámites Ministerio de Educación Nacional. El Ministerio de Educación Nacional adelantará los trámites que sean necesarios para la modificación de su estructura interna y la ampliación de su planta de personal, para el adecuado cumplimiento de las funciones de inspección y vigilancia que se otorgan en esta ley.

Artículo 23. Trámites para Superintendencia de Educación. Durante el año siguiente a la

entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional, deberá presentar al Congreso de la República un proyecto de ley mediante el cual se cree la Superintendencia de Educación. Las normas que reglamenten la creación y el funcionamiento de la Superintendencia de la educación, quien tendrá la finalidad de garantizar el derecho a la educación, los fines constitucionales y legales de la educación, la autonomía universitaria, los derechos de los diferentes grupos de la comunidad académica, la calidad, eficiencia y continuidad en la prestación del servicio educativo.

Artículo 24. Transitorio. Los estudiantes que hayan cursado uno o varios semestres en programas que no contaban con registro calificado en Instituciones de Educación Superior que sean intervenidas por el Gobierno nacional en aplicación de la presente ley, podrán presentar exámenes de ingreso a programas similares que sí cuenten con el respectivo registro.

Este artículo tendrá una vigencia de un (1) año contado a partir de la entrada en vigor de esta ley.

Artículo 25. Derogatoria. La presente ley deroga los artículos 32, 48, 49, 50, y la expresión “a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes)” de los incisos primero y cuarto del artículo 51 de la Ley 30 de 1992.

Artículo 26. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación. (...)”

III. LAS DEMANDAS

1. Expediente D-10652

1.1. La demandante manifiesta que la Ley 1740 de 2014 es una unidad normativa inseparable que se refiere a un mismo asunto. Por ello, acusa la totalidad de la misma, al considerar que contraviene el principio de autonomía universitaria establecido en el artículo 69 de la Carta Política.

1.2. Indica que es arbitrario que una ley que trata un tema indispensable como el derecho a la educación, junto con la autonomía universitaria, no hubiere tenido en cuenta las opiniones y consultas de la comunidad educativa en general (estudiantes, profesores, directivos, etc.), para la discusión del articulado que la integra, ya que a su juicio esa

comunidad resultó directamente afectada con su expedición.

1.3. Argumenta que la ley plantea varias medidas sin distinción entre instituciones públicas y privadas, al sancionar funcionarios por malos manejos y por no cumplir con un servicio continuo y de calidad, lo cual en su criterio es contrario de la autonomía universitaria. Agrega que la posibilidad de crear fiducias para el manejo de los recursos de las universidades o de retirar a los rectores y directivos de sus cargos, así como designar otros por parte del Ministerio de Educación, agudiza el problema, al no tener en cuenta a las comunidades educativas.

1.4. Señala que mediante la ley demandada se plantea un control posterior y selectivo en cabeza del Ministerio de Educación a las instituciones educativas, en vez de garantizar que la misma comunidad educativa realice un control previo y general.

1.5. Afirma que en un sentido amplio de interpretación, la disposición demandada no prevé lineamientos para establecer cuándo está presentándose una crisis que haga necesaria la intervención, quedando abierta a la determinación que efectúe el Ministerio de Educación, lo cual constituye una afrenta al principio de legalidad según el cual las normas deben ser públicas y conocidas. De esta forma, estima que cuando los intervinientes, a su criterio, consideren que la situación es grave, pueden nombrar rectores y directivos, intervenir cuentas y adoptar otras medidas que vulneran el principio de la autonomía universitaria.

1.6. Expone que la ley demandada aumenta la injerencia del Gobierno Nacional en todas las universidades, puesto que con el objetivo loable de perseguir la corrupción en los entes educativos se atropella totalmente el principio constitucional de la autonomía universitaria.

2. Expediente D-10653

2.1. En el escrito de esta demanda se formulan dos cargos de inconstitucionalidad. El primero alude a la violación del principio de reserva de ley estatutaria, con el cual se demanda la totalidad de la Ley 1740 de 2014 y, el segundo cargo, reitera el desconocimiento del principio de autonomía universitaria, pero en esta ocasión solo respecto de algunos artículos (parciales) de la ley en mención.

2.2. En el primer cargo, el ciudadano demanda la inconstitucionalidad de la Ley 1740 de 2014, por considerar que contraría los artículos 4, 152 y 153 de la Carta Política, al argumentar que dada la materia que trata la ley demandada, regula y restringe los derechos fundamentales a la educación y a la autonomía universitaria, por lo que debió darse la oportunidad a la comunidad universitaria para debatir sobre ello. Agrega que durante el trámite de la aludida ley se omitió esta consulta y, si bien aclara no es obligatoria, estima que debió realizarse conforme a los derechos fundamentales a la educación superior y a la autonomía universitaria.

Expone que, como bien se lee en el título de la ley cuestionada, ésta desarrolla y regula el derecho fundamental a la educación superior, lo cual involucra derechos de raigambre fundamental como la educación y la autonomía universitaria. Materias que, de conformidad con el literal a) del artículo 152 Superior, no son propias de una ley ordinaria sino de una estatutaria.

2.3. En cuanto al segundo cargo, esto es, el desconocimiento del principio de autonomía universitaria establecido en el artículo 69 de la Constitución, el demandante de manera subsidiaria lo formula respecto de algunas disposiciones de la Ley 1740 de 2014, agrupadas de la siguiente manera: un primer grupo conformado por los artículos 2º (numerales 5 y 6), 5º (numeral 3), 7º (numerales 3 y 7), 9º (numeral 3) y 10º (numeral 3); y un segundo grupo integrado por los artículos 1º (inciso primero (parcial) y literal m (parcial)), 3º (numeral 3 (parcial)), 10º (inciso primero (parcial) y numeral 1), 11 (literal c (parcial)), 13 (inciso primero (parcial) y numerales 3 (parcial) y 4 (parcial)) y 14 (inciso primero (parcial)).

Frente al primer grupo, afirma que dichas normas vulneran la autonomía universitaria, pues limitan y se inmiscuyen en la autonomía académica, administrativa, financiera y patrimonial de los entes universitarios, al facultar al Ministerio de Educación para actuar en el manejo y dirección de esas instituciones educativas. A modo de ejemplo, indica que permitir que el mencionado Ministerio envíe delegados a los órganos de dirección de las universidades cuando lo considere necesario, implica que el Gobierno Nacional intervenga directamente en tales órganos, lo cual se aleja de la finalidad perseguida por el constituyente cuando consagró la autonomía universitaria e igualmente transgrede la facultad de las instituciones universitarias de regirse con plena independencia.

Respecto del segundo grupo, manifiesta que sus expresiones son indeterminadas, lo cual vulnera la Constitución, pues en virtud del principio de legalidad, el uso de conceptos jurídicos indeterminados no es aceptado constitucionalmente, ya que puede conllevar a interpretaciones que desconozcan derechos fundamentales y el principio de seguridad jurídica.

Argumenta que si bien en la ley se enuncia que la inspección y vigilancia tiene por objeto la correcta inversión de las rentas, la superación de situaciones que amenacen o afecten la adecuada prestación del servicio de educación, la grave situación de anormalidad, o cuando se presenten circunstancias que amenacen gravemente la calidad y la continuidad del servicio, en ninguna parte de la norma demandada se dice qué se entiende por invertir mal o bien las rentas, ni se mencionan cuáles son las situaciones que amenacen o afecten la adecuada prestación del servicio de educación, así como tampoco las circunstancias que amenacen gravemente la calidad y la continuidad del mismo. A juicio del actor, solamente hay enunciados abstractos de los cuales se presenta una subjetividad por parte de aquellas entidades que evalúen, manejen e intervengan las universidades, circunstancias que resultan ampliamente vulneratorias de la autonomía presupuestal y financiera de esas instituciones.

Agrega que algunas de estas expresiones indeterminadas, como la prevista en el numeral 4 del artículo 13 de la Ley 1740 de 2014, habilita al Ministerio de Educación Nacional a intervenir en la estructura y manejo administrativo de las universidades, lo cual infringe la potestad de dichos entes educativos para darse sus directivas, conculcándose el principio de autonomía universitaria.

IV. INTERVENCIONES

1. Universidad Libre

Mediante escrito[2] presentado el 19 de marzo de 2015, el Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional y un Docente del Área de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la referida universidad, solicitan a la Corte Constitucional: (i) se declare inhibida acerca de la constitucionalidad de la Ley 1740 de 2014, al no evidenciar cargo de inconstitucionalidad por violación de la autonomía universitaria; (ii) se declare exequible la ley demandada, por inexistencia de violación de ley estatutaria.

(i) En cuanto a la primera solicitud, la sustentan en dos argumentos. Inicialmente señalan que el cargo formulado en ambas demandas por violación de la autonomía universitaria, carece de especificidad, toda vez que por un lado, no se explica cómo la ley contraría la autonomía universitaria en alguna de sus dimensiones, la ideológica, la reglamentaria y la presupuestal, y por otro, no se analiza cómo el contenido normativo vulnera los derechos al acceso progresivo a la educación y a la autonomía universitaria.

Posteriormente, indican que la indebida lectura del inciso 1º del artículo 69 Superior no permitió la elaboración adecuada del cargo, pues no se tuvo en cuenta tres elementos que se aprecian en ese texto constitucional, a saber: que la autonomía universitaria no es un derecho absoluto; que la Constitución faculta al legislador para intervenir en la educación, a fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por mejorar la formación moral, intelectual y física de los educados; y que los límites de autonomía universitaria deben revisarse mediante un ejercicio de ponderación entre este derecho y el derecho a la educación, especialmente a la facultad de reclamar el acceso y la permanencia en el sistema educativo o a uno que permita una adecuada formación.

(ii) Respecto de la segunda solicitud, manifiestan que el actor (expediente D-10653) confunde el objeto de regulación de la ley, al estimar que éste consiste en el desarrollo de la autonomía universitaria. Contrario a ello, los intervinientes sostienen que el objeto de la norma cuestionada no es ese, sino el otorgamiento de facultades para el ejercicio de inspección y vigilancia de la actividad de las universidades, lo cual no está sometido a reserva de ley estatutaria. Explican que según esta Corporación, las leyes -de educación- que reglamentan la inspección y vigilancia de las instituciones educativas universitarias, son normas típicas de organización, es decir, permiten desarrollar la materia con unos límites claros previamente definidos por el órgano competente, mas no se trata de una ley que reglamenta la autonomía universitaria.

(iii) Adicionalmente, se pronuncian acerca del cargo formulado de manera subsidiaria en la demanda D-10653, el cual, recuérdese, alude al supuesto desconocimiento del principio de autonomía universitaria pero respecto de algunos artículos de la Ley 1740 de 2014, los cuales están agrupados así: un primer grupo conformado por los artículos 2º (numerales 5 y 6), 5º (numeral 3), 7º (numerales 3 y 7), 9º (numeral 3) y 10º (numeral 3); y un segundo grupo integrado por los artículos 1º (inciso 1, parcial y literal m), 3º (numeral 3), 10º

(numeral 1), 11 (literal c), 13 (inciso 1, parcial y numerales 3 y 4) y 14 (inciso 1, parcial).

Frente al primer grupo, sostienen que nuevamente se incurre en el error de hacer miramientos sobre la autonomía universitaria y su afectación por las normas demandadas con cargos planteados de forma general, lo cual carece de especificidad y suficiencia argumentativa, por lo que debe desestimarse el cargo en este caso.

En cuanto al segundo grupo, de igual manera consideran que el cargo para los apartes en comento está referido únicamente a la trasgresión de la autonomía universitaria, y se realizan manifestaciones de inconformidad de carácter general. Sin embargo, comparten algunas preocupaciones del demandante respecto a la indeterminación en algunos pasajes y expresiones de la ley cuestionada. Por tanto, advierten que si bien la Ley 1740 tiene como finalidad velar por la calidad de la educación superior, su continuidad y la mejor formación de los educandos; carece de análisis y desarrollo de un debido proceso al momento de realizar la inspección, vigilancia y sanción de las instituciones de educación superior, lo cual posiblemente vulnere el derecho fundamental de defensa y de paso se quebrante la autonomía universitaria, circunstancia que a su juicio hace necesario un pronunciamiento por esta Corte sobre ello.

2. Universidad de Nariño

El 15 de abril de 2015, el Secretario General del Consejo Académico de la referida institución educativa allegó a esta Corporación un “comunicado a la opinión pública”[3], según el cual esa comunidad universitaria considera “lesivos la forma y el contenido de la ley de inspección y vigilancia”; plantea que el Ministerio de Educación debe solucionar los problemas estructurales de la universidad pública, relacionados con su adecuado financiamiento, el respeto de la autonomía y el otorgamiento de condiciones que permitan el mejoramiento continuo; exige que el Estado genere espacios democráticos para la construcción de una ley de educación superior; manifiesta su desacuerdo con los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo relacionados con la formación académica de carácter pública; y reclama respeto por los procesos y espacios democráticos construidos en el marco de la autonomía universitaria.

3. Universidad de Antioquia

La Decana de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la mencionada Universidad, mediante escrito extemporáneo del 12 de junio de 2015[4], solicitó se declare la inconstitucionalidad de la Ley 1740 de 2014, por considerar que vulnera los artículos 67, 68, 69 y 113 de la Constitución Política.

Señala que la ley demandada supera la prohibición de extralimitación a cargo de la intervención estatal cuando se trata de derechos fundamentales. Advierte a esta Corte que, la Constitución de 1991 consagró garantías importantes como la autonomía universitaria, la cual debe primar al momento de interpretarse y evaluarse dicha norma.

4. Ministerio de Educación

Mediante escritos[5] presentados por separado el 20 de marzo de 2015, la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio en mención, solicita a la Corte Constitucional declarar exequible la Ley 1740 de 2014.

Por un lado, señala que tanto la normativa constitucional como la reiterada jurisprudencia de esta Corporación en la materia, consagran la inspección y vigilancia de la educación superior como una de las limitaciones legítimas a la autonomía universitaria, la cual debe ejercerse para cumplir los fines previstos en los artículos 67 y 189 (numeral 26) de la Carta Política.

5. Departamento Administrativo de la Función Pública

Por intermedio de apoderada judicial, la entidad en cuestión intervino el 24 de marzo de 2015[6], para solicitar (i) la inhibición para pronunciarse de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda, al estimar que los cargos formulados no cumplen los requisitos de certeza y suficiencia, pero sin exponer razón alguna al respecto; o en su defecto, (ii) se declare exequible la Ley 1740 de 2014.

Frente a lo segundo, sostiene que el principio de autonomía universitaria se desarrolla bajo los pilares de auto regulación filosófica y auto determinación administrativa, los cuales refieren a la posibilidad de establecer procedimientos académicos, administrativos y disciplinarios, es decir, el mencionado principio se predica de la administración y regulación de la institución de educación superior, mas no de la normatividad que le será aplicable a

la misma.

6. Intervención de los ciudadanos Marcela Perna Reyes, Laura Rey Alba, Juan Nicolás González Mogollón y Gabriel Francisco Díaz Granados

Los mencionados ciudadanos, en intervención[7] presentada el 19 de marzo de 2015, consideran que la norma demandada debe declararse exequible, al no encontrar conculcada la autonomía universitaria, toda vez que no se trata de una prerrogativa absoluta que excluya las facultades del poder ejecutivo, de inspeccionar y vigilar las entidades educativas universitarias. Agregan que las funciones de inspección, vigilancia y control no implican una violación a la autonomía universitaria, debido a que son las mismas instituciones de educación superior las que se administran y manejan su presupuesto.

Así mismo, apoyan la exequibilidad de la ley cuestionada por no estimar violado el principio de reserva de ley estatutaria, al argumentar que la normativa cuestionada es una ley orgánica por medio de la cual se modifica otra de igual naturaleza, esto es, la Ley 30 de 1992.

Adicionalmente, aluden al desconocimiento de la fundamentalidad y progresividad de la educación superior planteado por el demandante, indicando que dicho señalamiento carece de claridad, especificidad y suficiencia, por lo que solicitan a la Corte se declare inhibida al respecto. Explican que el demandante no establece un hilo conductor entre las disposiciones constitucionales que considera incompatibles con la ley demandada y tampoco precisa porqué la misma vulnera la Carta Superior.

7. Intervención del ciudadano Carlos Andrés Pérez Garzón

El ciudadano presentó escrito[8] el 16 de abril de 2015, mediante el cual solicita a la Corte declare exequible la ley demandada. En sustento de ello, sostiene que no se restringe el derecho a la educación, por el contrario, se prescriben las medidas de inspección y vigilancia para garantizar la prestación de dicho derecho, lo cual tampoco pugna con el núcleo esencial del mismo, pues de ser así, todas aquellas normas con las cuales se inspeccionan y vigilan las demás instituciones educativas distintas a las universidades, deberían establecerse en leyes estatutarias.

Agrega que la Ley 1740 de 2014 no viola la autonomía universitaria, ya que constitucionalmente ésta no implica que el Estado no pueda imponer a las universidades normas que velen por una mejor prestación del servicio. A su juicio, tal autonomía simplemente refiere a la autodeterminación de desarrollar su misión, filosofía y objetivos, conf

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En cumplimiento de lo previsto en los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución Política, el Procurador General de la Nación presentó concepto de constitucionalidad[9] N° 5903 del 21 de abril de 2015, mediante el cual solicita a la Corte los siguientes pronunciamientos:

(i) Declarar exequible la Ley 1740 de 2014 en relación con el cargo de omisión del requisito de consulta previa. Ello debido a que dicha ley es de carácter ordinario sin que su contenido normativo y finalidad tengan relación directa e inmediata con las comunidades indígenas o afrodescendientes, por lo que no se requería ningún tipo de consulta previa para su trámite y aprobación.

(ii) Declararse inhibida para conocer de fondo la demanda por violación de la autonomía universitaria para gobernarse y administrar sus recursos, la participación de la comunidad educativa en la dirección de las instituciones de educación superior y del principio de legalidad, ante la falta de especificidad en este cargo. En sustento de esta petición, expone que se ataca la totalidad de la norma pero con unas afirmaciones que únicamente pueden corresponder a algunos enunciados normativos específicos.

(iii) Declararse inhibida para conocer de fondo la demanda por desconocimiento de la competencia del legislador estatutario para regular derechos fundamentales, ante la falta de claridad en ello o, en forma subsidiaria, declarar exequible la ley cuestionada por el cargo en mención. Sostiene que el cargo formulado carece de claridad en el entendido que el actor se limita a afirmar que se violó el trámite de ley estatutaria, pero no demuestra en concreto cómo el contenido de la ley constituye una regulación de un derecho fundamental.

(iv) Declararse inhibida para conocer de fondo la demanda contra el inciso primero (parcial) y el literal m (parcial) del artículo 1º; los numerales 5 y 6 (parcial) del artículo 2º; el numeral

3 (parcial) del artículo 3º; el numeral 3 del artículo 5º; los numerales 3 y 7 del artículo 7º; el numeral 3 del artículo 9º; el inciso primero (parcial) y los numerales 1 y 3 del artículo 10; el literal c (parcial) del artículo 11; el inciso primero (parcial) del artículo 13; y el inciso primero (parcial) del artículo 14, todos de la Ley 1740 de 2014, ante la falta de claridad en el cargo formulado de manera subsidiaria contra tales apartes normativos.

Explica que el actor se limita a señalar que el otorgamiento de determinadas funciones al Ministerio de Educación Nacional para ser ejercidas sobre las instituciones de educación superior viola la autonomía universitaria, bien sea por inmiscuirse en la autonomía académica, financiera y patrimonial de tales instituciones, o por resultar indeterminadas con la consecuente actuación subjetiva de esa entidad pública en su aplicación, pero no determina cómo cada una de las funciones otorgadas a dicho Ministerio compromete la autonomía universitaria.

(v) Declararse inhabilitada para conocer de fondo la demanda contra el numeral 3 del artículo 10 de la Ley 1740 de 2014 por violación de la autonomía universitaria, por cuanto carece de claridad el cargo planteado contra ese aparte legal o, en forma subsidiaria, declarar exequible el mencionado numeral. La vista fiscal sostiene que la afirmación que hace el demandante de presentarse una violación a la autonomía universitaria con la potestad que tiene el Ministerio de Educación Nacional de enviar delegados a los órganos de dirección de las instituciones de educación superior cuando lo considere necesario, no resulta suficiente para que esta Corte aborde el estudio de fondo del presente cargo porque con ello no demuestra, siquiera sumariamente, cómo se produce la vulneración constitucional a la cual se alude.

(vi) Declararse inhabilitada para conocer de fondo la demanda contra el inciso primero (parcial) y el numeral 3 (parcial) del artículo 13 de la Ley 1740 de 2014, debido a la falta de certeza en el cargo formulado contra dichos contenidos normativos. Para tal efecto, expone que el cargo no recae sobre una proposición jurídica real y existente, cuyo contenido normativo sea verificable a partir del propio texto demandado, sino sobre uno deducido por el actor, quien propone proposiciones inexistentes o que no han sido suministradas por el legislador para pretender deducir de allí la inconstitucionalidad alegada.

(vii) Declarar exequible el numeral 3 del artículo 13 de la ley demandada, únicamente en

relación con el cargo de violación de la autonomía de las universidades para administrar sus recursos. En sustento de ello, argumenta que la autonomía universitaria no es un principio absoluto sino una garantía que tienen las universidades de regirse conforme a lo regulado por la ley al respecto, especialmente para darse sus propias directivas y reglamentos. Y que debido a esa delimitación de la autonomía universitaria, la educación superior es un servicio público bajo la responsabilidad del Estado, el cual puede ser prestado por instituciones públicas o privadas de acuerdo con los parámetros establecidos en la ley y la intervención que efectuó el Gobierno Nacional sobre dichas instituciones para ejercer el respectivo control y vigilancia.

(viii) Declarar exequible el numeral 4 del artículo 13 de la ley en cuestión, únicamente en relación con el cargo de violación de la autonomía de las universidades para darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos. En efecto, reitera que a partir de que la autonomía universitaria no es absoluta, debe entenderse que en una situación de normalidad académica, administrativa o financiera en las instituciones de educación superior, éstas no pueden ser objeto de intervención por parte del Gobierno Nacional mediante el Ministerio de Educación Nacional, pero es claro que ante situaciones de anormalidad que amenacen gravemente los derechos de la comunidad educativa, así como la continuidad o la calidad del servicio, o la inversión o el manejo adecuado de sus recursos, tales instituciones sí podrán ser intervenidas por la respectiva autoridad, no con un fin de carácter sancionatorio sino preventivo.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución, para pronunciarse acerca de las demandas de inconstitucionalidad presentadas contra la Ley 1740 de 2014.

2. Cuestión previa: estudio sobre la aptitud sustancial de las demandas

2.1. En atención a que la mayoría de los intervinientes solicitaron un pronunciamiento inhibitorio por considerar sustancialmente ineptas las demandas acumuladas, la Sala Plena, de manera previa, abordará el análisis sobre la aptitud sustancial de las mismas, para lo

cual, verificará si los demandantes formularon verdaderos cargos de inconstitucionalidad que cumplan los requisitos establecidos en la normatividad y desarrollados por la jurisprudencia constitucional.

2.2. El artículo 2º del Decreto 2067 de 1991[10] establece que toda demanda de inconstitucionalidad debe contener los siguientes requisitos: (i) el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; (ii) el señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; (iii) las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; (iv) si fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y (v) la razón por la cual la Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda.

2.3. En lo que respecta a la tercera exigencia que alude a “las razones por las cuales dichos textos se estiman violados”, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-1052 de 2001, precisó que dichas razones deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes[11], de lo contrario, habría lugar a un fallo inhibitorio por parte de esta Corporación, por resultar sustancialmente inepta la demanda. Según lo señalado en la referida providencia judicial, tales características consisten en lo siguiente:

2.3.1. La claridad: “es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque ‘el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental’[12], no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.”

2.3.2. La certeza: “significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente[13] ‘y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita’ e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda[14]. 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; ‘esa técnica de control difiere,

entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden'[15]."

2.3.3. La especificidad: "... las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través 'de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada'[16]. 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, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos 'vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales'[17] que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad[18]."

2.3.4. La pertinencia: "Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales[19] y doctrinarias[20], o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que 'el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico'[21]; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia[22], calificándola 'de inocua, innecesaria, o reiterativa'[23] a partir de una valoración parcial de sus efectos."

2.3.5. La suficiencia: "guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales

asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.”

2.4. En conclusión, una demanda de inconstitucionalidad es sustancialmente apta cuando reúne todas las exigencias anteriormente expuestas, ya que a partir de ello resulta posible determinar el concepto de violación que la sustenta y así realizar el respectivo análisis de constitucionalidad.

Demanda instaurada por la ciudadana Claudia Jimena Gómez Amaya (Expediente D-10652)

2.5. La ciudadana Claudia Jimena Gómez Amaya demanda la totalidad de la Ley 1740 de 2014, por considerar que contraviene el principio de autonomía universitaria (art. 69 Superior), para lo cual argumenta lo siguiente:

2.5.1. Indica que es arbitrario que una ley que trata un tema indispensable como el derecho a la educación, junto con la autonomía universitaria, no hubiere tenido en cuenta las opiniones y consultas de la comunidad educativa en general (estudiantes, profesores, directivos, etc.), para la discusión del articulado que la integra, ya que a su juicio esa comunidad resultó directamente afectada con su expedición.

2.5.2. Sostiene que la ley plantea varias medidas sin distinción entre instituciones públicas y privadas, al sancionar funcionarios por malos manejos y por no cumplir con un servicio continuo y de calidad, lo cual en su criterio es contrario de la autonomía universitaria. Agrega que la posibilidad de crear fiducias para el manejo de los recursos de las universidades o de retirar a los rectores y directivos de sus cargos, así como designar otros por parte del Ministerio de Educación, agudiza el problema, al no tener en cuenta a las comunidades educativas.

2.5.3. Señala que mediante la ley demandada se plantea un control posterior y selectivo en

cabeza del Ministerio de Educación a las instituciones educativas, en vez de garantizar que la misma comunidad educativa realice un control previo y general.

2.5.4. Afirma que en un sentido amplio de interpretación, la disposición demandada no prevé lineamientos para establecer cuándo está presentándose una crisis que haga necesaria la intervención, quedando abierta a la determinación que efectúe el Ministerio de Educación, lo cual constituye una afrenta al principio de legalidad según el cual las normas deben ser públicas y conocidas. De esta forma, estima que cuando los intervinientes, a su criterio, consideren que la situación es grave, pueden nombrar rectores y directivos, intervenir cuentas y adoptar otras medidas que vulneran el principio de la autonomía universitaria.

2.5.5. Expone que la ley demandada aumenta la injerencia del Gobierno Nacional en todas las universidades, puesto que con el objetivo loable de perseguir la corrupción en los entes educativos se atropella totalmente el principio constitucional de la autonomía universitaria.

2.6. Analizados cada uno de los anteriores argumentos y conforme con las pautas jurisprudenciales fijadas en precedencia, referentes a los requisitos que debe reunir la demanda de inconstitucionalidad, en este caso, la Sala Plena encuentra que la presente demanda es sustantivamente inepta, ya que el cargo formulado carece de especificidad y suficiencia.

2.7. Los argumentos aducidos por la demandante no son específicos, por cuanto con ellos no se puede establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley acusada y el texto de la Constitución. Es insostenible que se deba resolver sobre la constitucionalidad de la ley demandada a partir de argumentos abstractos y globales que no se relacionan concreta y directamente con la ley demandada. Del mismo modo, lo alegado por la demandante no es suficiente, ya que no explica cómo la ley en mención contraría el principio de autonomía universitaria, y tampoco analiza cómo el contenido normativo vulnera ese principio. La demandante se limitó a afirmar el aparente desconocimiento de la autonomía universitaria, pero no explica ni da razón suficiente que dé cuenta de ello, de tal manera que genere una duda razonable para abordar el respectivo juicio constitucional. Se advierte que quien acude a la jurisdicción constitucional en virtud del

ejercicio del derecho de acción, especialmente tratándose de la acción de inconstitucionalidad, debe suscitar una verdadera controversia constitucional, mediante la cual indique de forma clara, cierta, pertinente, específica y suficiente las razones del supuesto desconocimiento de la Carta Política.

2.8. En consecuencia, la Corte Constitucional se declarará inhibida para pronunciarse de fondo respecto del cargo formulado en esta demanda.

Demanda presentada por el ciudadano José Fernando Alba Misas (Expediente D-10653)

2.9. Se formularon dos cargos de inconstitucionalidad. El primero alude a la violación del principio de reserva de ley estatutaria, con el cual se demanda la totalidad de la Ley 1740 de 2014 y, el segundo, replica el desconocimiento del principio de autonomía universitaria, pero esta vez sólo respecto de algunos artículos (parciales) de dicha ley.

2.10. En sustento del primer cargo, el demandante señala que, como bien se lee en el título de la ley cuestionada, ésta desarrolla y regula el derecho fundamental a la educación superior, lo cual involucra derechos de raigambre fundamental como la educación y la autonomía universitaria. Materias que, de conformidad con el literal a) del artículo 152 Superior, no son propias de una ley ordinaria sino de una estatutaria.

Lo señalado por el demandante no es específico, porque a partir de ello no puede establecerse si realmente existe una confrontación objetiva y verificable entre la Ley 1740 de 2014 y la Constitución Política, lo cual hace imposible resolver sobre la constitucionalidad de dicha ley con base en un argumento vago, abstracto y global que no tiene un vínculo concreto y directo con la norma acusada. Al tiempo, lo manifestado por el demandante es insuficiente, pues no expone mínimamente cómo la ley demandada desconoce el principio de Reserva de Ley Estatutaria, lo cual no alcanza a persuadir o convencer a esta Corte, por lo menos, de la existencia de una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma reprochada. El demandante simplemente aduce que la Ley 1740 de 2014 vulnera la reserva de ley estatutaria, porque de la titulación de dicha ley puede inferirse que la misma desarrolla y regula los derechos fundamentales a la educación y a la autonomía universitaria.

2.12. En cuanto al segundo cargo, el demandante de manera subsidiaria lo formula respecto

de algunas disposiciones (parciales) de la Ley 1740 de 2014, las cuales agrupa de la siguiente manera: un primer grupo conformado por los artículos 2º (numerales 5 y 6), 5º (numeral 3), 7º (numerales 3 y 7), 9º (numeral 3) y 10º (numeral 3); y un segundo grupo integrado por los artículos 1º (inciso primero (parcial) y literal m (parcial)), 3º (numeral 3 (parcial)), 10º (inciso primero (parcial) y numeral 1), 11 (literal c (parcial)), 13 (inciso primero (parcial) y numerales 3 (parcial) y 4 (parcial)) y 14 (inciso primero (parcial)).

2.13. El demandante sostiene que el primer grupo de disposiciones vulneran flagrantemente los componentes fundamentales de la autonomía universitaria, pues limitan y se inmiscuyen en la autonomía académica, administrativa, financiera y patrimonial de los entes universitarios, al facultarse al Ministerio de Educación para actuar en el manejo y dirección de esas instituciones educativas. A modo de ejemplo, indica que contemplar que el mencionado Ministerio puede enviar delegados a los órganos de dirección de las universidades cuando lo considere necesario, implica que el Gobierno Nacional puede intervenir directamente en tales órganos, lo cual se aleja de la finalidad perseguida por el constituyente cuando consagró la autonomía universitaria e igualmente transgrede la facultad de las instituciones universitarias de regirse con plena independencia.

2.14. Respecto a las otras normas argumenta lo siguiente:

2.14.1. En virtud del principio de legalidad, el uso de conceptos jurídicos indeterminados no es aceptado constitucionalmente, ya que puede conllevar a interpretaciones que vulneren derechos fundamentales y menoscaben el principio de seguridad jurídica.

2.14.2. Si bien en la ley se enuncia que la inspección y vigilancia velará porque se inviertan bien las rentas, la superación de situaciones que amenacen o afecten la adecuada prestación del servicio de educación, grave situación de anormalidad, cuando se presenten circunstancias que amenacen gravemente la calidad y la continuidad del servicio, en ninguna parte de la norma se dice qué se entiende por invertir mal o bien las rentas, ni se mencionan cuáles son las situaciones que amenacen o afecten la adecuada prestación del servicio de educación, así como tampoco las circunstancias que amenacen gravemente la calidad y la continuidad del servicio. A juicio del actor, solamente hay enunciados abstractos de los cuales se presenta una subjetividad por parte de aquellas entidades que evalúen, manejen e intervengan las universidades, circunstancias que resultan ampliamente

vulneratorias de la autonomía presupuestal y financiera de esas instituciones.

2.14.3. Algunas de estas expresiones indeterminadas, como la prevista en el numeral 4 del artículo 13 de la Ley 1740 de 2014, habilita al Ministerio de Educación Nacional para intervenir en la estructura y manejo administrativo de las universidades, lo cual infringe la potestad de que gozan dichos entes educativos para darse sus directivas, conculcándose el principio de autonomía universitaria.

2.15. Observados los anteriores argumentos, la Sala Plena encuentra que, al igual que los dos cargos ya analizados, el presente carece de los requisitos de especificidad y suficiencia.

Los argumentos expuestos por el demandante no son específicos, en el entendido que no se puede establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley demandada y el texto de la Constitución Política. Resulta improcedente resolver sobre la constitucionalidad de la ley en cuestión a partir de argumentos abstractos y globales que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan parcialmente. De igual manera, lo planteado por el demandante tampoco es suficiente, toda vez que no expuso elementos de juicio necesarios que den cuenta del alegado desconocimiento del principio de autonomía universitaria, de tal forma que se pueda suscitar el correspondiente análisis de constitucionalidad dirigido a desvirtuar las presunciones constitucionales con las cuales se encuentran amparadas las referidas disposiciones (parciales). En otras palabras, era necesario profundizar y argumentar en por qué, como bien señala el demandante, se vulnera dicho principio.

2.16. Por consiguiente, esta Corte también se declarará inhibida para pronunciarse de fondo acerca de los dos cargos formulados en esta demanda.

3. Síntesis de la decisión

A manera de síntesis la Corte Constitucional concluye:

3.1. La demanda formulada por la ciudadana Claudia Jimena Gómez Amaya (expediente D-10652) es sustantivamente inepta, puesto que el único cargo de inconstitucionalidad planteado carece de especificidad y suficiencia.

Los argumentos aducidos por la demandante no son específicos, por cuanto con ellos no se puede establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley acusada y el texto de la Carta Política. Es insostenible que se deba resolver sobre la constitucionalidad de la ley demandada a partir de argumentos abstractos y globales que no se relacionan concreta y directamente con la ley demandada. Del mismo modo, lo alegado por la demandante no es suficiente, ya que no explica cómo la ley en mención contraría el principio de autonomía universitaria en sus diversos componentes, y tampoco analiza cómo el contenido normativo vulnera ese principio. La demandante se limitó a afirmar el aparente desconocimiento de la autonomía universitaria, pero no explica ni da razón suficiente que dé cuenta de ello, de tal manera que genere una duda razonable para abordar el respectivo juicio constitucional. Se advirtió que quien acude a la jurisdicción constitucional en virtud del ejercicio del derecho de acción, especialmente tratándose de la acción de inconstitucionalidad, debe suscitar una verdadera controversia constitucional, mediante la cual indique de forma específica y suficiente las razones del supuesto desconocimiento de la Carta Política.

Esta circunstancia deriva en inhibición para una decisión de mérito por parte de la Corte Constitucional.

3.2. La demanda instaurada por el ciudadano José Fernando Alba Misas (expediente D-10653) acusa ineptitud sustantiva, por cuanto los dos cargos de inconstitucionalidad formulados carecen de especificidad y suficiencia.

3.2.1. Lo señalado por el demandante en cuanto al cargo por el supuesto desconocimiento de la reserva de ley estatutaria no es específico, porque a partir de ello no puede establecerse si realmente existe una confrontación objetiva y verificable entre la Ley 1740 de 2014 y la Constitución Política, lo cual hace imposible resolver sobre la constitucionalidad de dicha ley con base en un argumento vago, abstracto y global que no tiene un vínculo concreto y directo con la norma acusada. Al tiempo, lo manifestado por el demandante es insuficiente, pues no expone mínimamente cómo la ley demandada desconoce el principio de reserva de ley estatutaria, lo cual no alcanza a persuadir o convencer a esta Corte, por lo menos, de la existencia de una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma reprochada. El demandante simplemente aduce que la Ley 1740 de 2014 vulnera la reserva de ley estatutaria, porque de la titulación de dicha ley

puede inferirse que la misma desarrolla y regula los derechos fundamentales a la educación y a la autonomía universitaria.

3.2.2. Los argumentos expuestos por el demandante respecto del cargo de inconstitucionalidad planteado de manera subsidiaria contra los artículos 1º (inciso primero (parcial) y literal m (parcial)); 2º (numerales 5 y 6); 3º (numeral 3 (parcial)); 5º (numeral 3); 7º (numerales 3 y 7); 9º (numeral 3); 10 (inciso primero (parcial) y numerales 1 y 3); 11 (literal c (parcial)); 13 (inciso primero (parcial) y numerales 3 (parcial) y 4 (parcial)); y 14 (inciso primero (parcial)) de la Ley 1740 de 2014, no son específicos, en el entendido que no se puede establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley demandada y el texto de la Constitución Política. Resulta improcedente resolver sobre la constitucionalidad de la ley en cuestión a partir de argumentos abstractos y globales que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan parcialmente. De igual manera, lo planteado por el demandante tampoco es suficiente, toda vez que no expuso elementos de juicio necesarios que den cuenta del alegado desconocimiento del principio de autonomía universitaria, de tal forma que se pueda suscitar el correspondiente análisis de constitucionalidad dirigido a desvirtuar las presunciones constitucionales con las cuales se encuentran amparadas las referidas disposiciones (parciales).

En tal virtud, la Corte Constitucional también se inhibe para decidir de fondo frente a los dos cargos de inconstitucionalidad formulados en esta demanda.

VII. 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:

Primero.- Declararse INHIBIDA para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de la Ley 1740 de 2014, respecto del cargo formulado en la demanda presentada por la ciudadana Claudia Jimena Gómez Amaya (expediente D-10652), por las razones expuestas en esta sentencia.

Segundo.- Declararse INHIBIDA para emitir pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de la Ley 1740 de 2014, por el primer cargo planteado en la demanda instaurada por el ciudadano José Fernando Alba Misas (expediente D-10653), conforme a lo expuesto en la presente providencia.

Tercero.- Declararse INHIBIDA para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de los artículos 1º (inciso primero (parcial) y literal m (parcial)); 2º (numerales 5 y 6); 3º (numeral 3 (parcial)); 5º (numeral 3); 7º (numerales 3 y 7); 9º (numeral 3); 10 (inciso primero (parcial) y numerales 1 y 3); 11 (literal c (parcial)); 13 (inciso primero (parcial) y numerales 3 (parcial) y 4 (parcial)); y 14 (inciso primero (parcial)) de la Ley 1740 de 2014, en cuanto al cargo formulado subsidiariamente contra las referidas disposiciones, por el ciudadano José Fernando Alba Misas (expediente D-10653), por las razones expuestas en esta sentencia.

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

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Presidenta (e)

MYRIAM ÁVILA ROLDÁN

Magistrada (e)

Magistrado

Ausente

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

ALBERTO ROJAS RÍOS

A LA SENTENCIA C-552/15

Referencia: Expedientes D-10652 y D-10653, AC.

Asunto: Demandas de inconstitucionalidad contra la Ley 1740 de 2014, por desconocimiento de la autonomía universitaria (art. 69 Superior) y la reserva de ley estatutaria (art. 152 Superior).

Demandantes: Claudia Jimena Gómez Amaya (D-10652) y José Fernando Alba Misas (D-10653).

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Aclaro mi voto en la decisión asumida en esta oportunidad por la Corte Constitucional. Lo hago con inmenso respeto por los fallos adoptados por los miembros de la Sala Plena. Comparto el sentido de la sentencia C-552 de 2015 y los argumentos que la sustentaron. Sin embargo, insisto en el deber de esta Corporación de aplicar el principio pro-actione en aquellos casos en los que se plantee una mínima duda sobre la constitucionalidad de una disposición normativa, por tratarse del ejercicio de un derecho ciudadano a impulsar el control constitucional, para lo cual, no deben exigirse tecnicismos complejos y especializados que hagan nugatorio el ejercicio efectivo de este derecho.

Considero que en esta ocasión existían esos mínimos que permitían a este Tribunal, en aplicación del mencionado principio, emitir un pronunciamiento de mérito respecto al cargo de inconstitucionalidad por violación de la reserva de ley estatutaria (art. 152 Superior), formulado en la demanda presentada por el ciudadano José Fernando Alba Misas (Expediente D-10653).

Con el fin de justificar la presente aclaración de voto, abordaré lo siguiente: (i) lo resuelto por esta Corporación en el fallo en cuestión; (ii) los requisitos mínimos legales y jurisprudenciales para que la Corte emita una decisión de mérito; (iii) el precedente de aplicación del principio pro-actione; (iv) el cumplimiento de las condiciones exigidas para pronunciarse de fondo por el cargo del presunto desconocimiento de la reserva de ley estatutaria; (v) el problema jurídico correspondiente, y para resolverlo; (vi) las materias que, por mandato constitucional, tienen reserva de ley estatutaria; (vii) los criterios para determinar cuándo la regulación, el desarrollo y la afectación de un derecho fundamental debe ser objeto de ley estatutaria; (viii) la resolución del referido cargo; y (ix) la síntesis de la presente aclaración de voto.

1. Decisión de la Corte Constitucional en la Sentencia C-552 de 2015

1.1. Se presentaron dos demandas de inconstitucionalidad contra la Ley 1740 de 2014, por desconocimiento de la autonomía universitaria (art. 69 Superior) y la reserva de ley estatutaria (art. 152 Superior).

1.2. En la demanda instaurada por el ciudadano José Fernando Alba Misas (Expediente

D-10653) se formularon dos cargos de inconstitucionalidad, de los cuales, el principal alude a la violación del principio de reserva de ley estatutaria, por considerarse que la Ley 1740 de 2014 desarrolla y regula el derecho fundamental a la educación superior, lo cual involucra derechos de raigambre fundamental como la educación y la autonomía universitaria. Materias que, de conformidad con el literal a) del artículo 152 de la Constitución, no son propias de una ley ordinaria sino de una estatutaria.

1.3. En la providencia de la referencia, como cuestión previa, la Corte abordó el estudio sobre la aptitud sustancial de las demandas acumuladas, en atención a que la mayoría de los intervinientes solicitaron un fallo inhibitorio por estimarlas ineptas.

1.4. Como resultado de dicho análisis, la Sala Plena concluyó que efectivamente las demandas eran sustancialmente ineptas, ya que los tres cargos identificados incumplían los requisitos de especificidad y suficiencia. Por consiguiente, esta Corte se declaró inhibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de la referida Ley.

1.5. Frente al cargo por desconocimiento de la reserva de ley estatutaria, este Tribunal dijo lo siguiente:

“Lo señalado por el demandante no es específico, porque a partir de ello no puede establecerse si realmente existe una confrontación objetiva y verificable entre la Ley 1740 de 2014 y la Constitución Política, lo cual hace imposible resolver sobre la constitucionalidad de dicha ley con base en un argumento vago, abstracto y global que no tiene un vínculo concreto y directo con la norma acusada. Al tiempo, lo manifestado por el demandante es insuficiente, pues no expone mínimamente cómo la ley demandada desconoce el principio de Reserva de Ley Estatutaria, lo cual no alcanza a persuadir o convencer a esta Corte, por lo menos, de la existencia de una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma reprochada. El demandante simplemente aduce que la Ley 1740 de 2014 vulnera la reserva de ley estatutaria, porque de la titulación de dicha ley puede inferirse que la misma desarrolla y regula los derechos fundamentales a la educación y a la autonomía universitaria.”

2. Requisitos legales y jurisprudenciales para que la Corte emita un pronunciamiento de mérito

2.1. El artículo 2º del Decreto 2067 de 1991[24] establece que toda demanda de inconstitucionalidad debe contener los siguientes requisitos: (i) el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; (ii) el señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; (iii) las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; (iv) si fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y (v) la razón por la cual la Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda.

2.3. La claridad: “es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque ‘el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental’[26], no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.”

2.4. La certeza: “significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente[27] ‘y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita’ e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda[28]. 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; ‘esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden’[29].”

2.5. La especificidad: “... las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través ‘de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada’[30]. 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, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos ‘vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales’[31] que no se

relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad[32].”

2.6. La pertinencia: “Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales[33] y doctrinarias[34], o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que ‘el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico’[35]; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia[36], calificándola ‘de inocua, innecesaria, o reiterativa’[37] a partir de una valoración parcial de sus efectos.”

2.7. Y la suficiencia: “guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.”

3. Reglas jurisprudenciales del principio pro-actione

3.1. La aplicación y estudio de los requisitos señalados en el aparte anterior debe estar guiado por el principio pro-actione. De acuerdo con este principio, el examen de las exigencias adjetivas de admisibilidad de la demanda de inconstitucionalidad no debe ser sometido a un riguroso escrutinio. Inclusive, ese mandato de optimización obliga a que el juez constitucional prefiera una decisión de fondo antes que una inhibitoria, de manera que se privilegie la efectividad de los derechos a la participación ciudadana y el acceso al recurso judicial efectivo[38].

3.2. La consagración de este principio tiene en cuenta que la acción de inconstitucionalidad es de carácter público, es decir, una herramienta procesal abierta a todos los ciudadanos. Por esa razón, el ordenamiento jurídico no exige acreditar la condición de abogado[39]. “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.”[40]

3.3. Como criterio máximo de aplicación del principio pro-actione, esta Corporación ha considerado viable subsanar los distintos defectos de las demandas, yerros que hubiesen llevado a un fallo inhibitorio, o falencias que detectadas en la etapa de admisión hubiesen dado lugar a la inadmisión o rechazo de la censura. Tal medida tiene la finalidad de otorgar prevalencia al derecho sustancial sobre el formal, de garantizar los derechos al acceso de la administración de justicia, a la participación democrática, y mantener “la integridad y supremacía de la Constitución”, en los términos previstos en los artículos 241 y subsiguientes del Texto Superior[41].

3.4. Sin embargo, la aplicación de la norma citada no puede darse de manera automática, pues ello implicaría que la Corte elabore la demanda, carga que corresponde al ciudadano. Ante tal situación, este Tribunal ha indicado que la demanda debe contar con los siguientes elementos para aplicar el principio pro-actione:

(i) el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, transcribiéndolas literalmente por cualquier medio o aportando un ejemplar de la publicación oficial[42]; (ii) el señalamiento de las normas constitucionales infringidas[43]; (iii) las razones que sustentan la acusación, esto es, el por qué se estima que se violan los textos constitucionales,[44] que

exista al menos una duda razonable sobre el alcance interpretativo de la norma acusada[45] o en relación con la disposición constitucional que constituye parámetro de confrontación[46]; (iv) en caso que se acuse desconocimiento del trámite legislativo, entonces debe señalarse cuál es el procedimiento que debió haberse observado; y (v) la justificación que indique la competencia de la Corte[47].

3.5. Cabe resaltar que, el carácter prevalente del principio *pro actione* significa que en caso de duda razonable sobre la procedencia de un recurso de defensa judicial se prefiera su estudio de fondo sobre su improcedencia[48].

3.6. De hecho, la Sala Plena de la Corte ha utilizado ese parámetro normativo para iniciar el estudio de fondo de una demanda cuando existe al menos una duda razonable sobre el alcance interpretativo de la norma acusada. Un ejemplo de ello ocurrió en la Sentencia C-641 de 2002, providencia en que la Sala Plena entró a analizar la demanda presentada contra el artículo 187 del Código de Procedimiento Civil. El censor propuso una hermenéutica que colocó en duda razonable la constitucionalidad de la norma acusada, debido al alcance interpretativo sobre la misma.

3.7. La Corte ha manifestado que el principio *pro-actione* cuenta con límites a su aplicación, restricciones que se concretan en que “[s]i bien la Corte debe tomar en cuenta el carácter democrático de la acción de constitucionalidad y la necesidad de adoptar un criterio *pro actione* en el examen de las demandas que le son presentadas, no puede llegar al extremo de suplantar al actor en la formulación de los cargos, ni de determinar por sí misma, el concepto de la violación de las normas que ante ella se acusan como infringidas, pues ésta es una carga mínima que se le impone al ciudadano para hacer uso de su derecho político a ejercer la acción de inconstitucionalidad”[49].

4. El cargo por la presunta violación de la reserva de ley estatutaria observó los requisitos legales y jurisprudenciales para emitir una decisión de fondo

4.1. En esta ocasión, mi preocupación radica en que la Sala Plena soslayó que la valoración de los requisitos de una demanda de inconstitucionalidad debe orientarse por el principio *pro actione*, como quiera que se trata de un derecho ciudadano que contribuye a la participación en el control del ejercicio del poder legislativo y a la defensa de la supremacía constitucional.

4.2. La Sentencia C-552 de 2015 adoptó una decisión desproporcionada, al exigir a uno de los demandantes un conocimiento de la disciplina jurídica propia de los expertos en derecho constitucional y derechos fundamentales. La Corte debió decidir de fondo sobre la constitucionalidad de la disposición impugnada, toda vez que, en atención al principio *pro actione*, el cargo por el presunto desconocimiento de la reserva de ley estatutaria, planteado en una de las demandas, cumplió con los requisitos para su admisión y su decisión. Lo anterior, en razón a que el censor identificó la norma legal acusada, el precepto constitucional vulnerado y el concepto de la violación.

4.3. El mencionado cargo, que se fundamentó en la vulneración del principio de la reserva de ley estatutaria, al estimarse que la Ley 1740 de 2014 desarrolla y regula el derecho fundamental a la educación superior, observa los requisitos mínimos de admisibilidad y pronunciamiento de fondo de la siguiente manera:

4.3.2. El censor propone un cargo cierto, puesto que recae sobre una proposición jurídica real y existente, esto es, la Ley 1740 de 2014.

4.3.3. El ciudadano formuló un cargo específico, en la medida en que explicó la manera en que la Ley 1740 de 2014 desarrolla y regula el derecho fundamental a la educación superior, lo cual involucraría derechos de raigambre fundamental como la educación y la autonomía universitaria. Materias que, de conformidad con el literal a) del artículo 152 Superior, no son propias de una ley ordinaria sino de una estatutaria.

4.3.4. El demandante esbozó un cargo pertinente, toda vez que constituye un reproche de naturaleza constitucional, es decir, se funda en la apreciación del contenido del ya citado artículo 152 de la Carta Política y el de la disposición acusada.

4.3.5. El actor elevó una censura suficiente, ya que genera alguna duda sobre la constitucionalidad de la norma legal cuestionada. Es evidente que de este cargo se deduce la existencia de un problema de relevancia constitucional, para lo cual, estimo que era una oportunidad preponderante para que la Sala Plena se pronunciara de fondo al respecto. Tal importancia emerge de la alegada implicación del principio de reserva de ley estatutaria, por presuntamente estar siendo desconocido por la Ley 1740 de 2014, ya que al paso podría decirse que dicha ley involucra el derecho fundamental a la educación, el cual, como es bien sabido, no debe ser objeto de regulación ordinaria sino estatutaria. En tal virtud, el

principio pro-actone obligaba a estudiar de mérito el caso, pues existió mínima incertidumbre de la validez constitucional del enunciado legal demandado.

4.4. La providencia objeto de aclaración desplegó un ejercicio argumentativo importante que no tiene cualquier ciudadano. De ahí que, la decisión adoptada desconoce que el Constituyente quiso que la acción de inconstitucionalidad fuese una herramienta procesal que discute sus pretensiones en las calles y campos del país. El abuso de las decisiones inhibitorias desatiende el derecho al acceso a la administración de justicia y cercena la participación de las personas en el control político. A su vez, esa clase de providencias desgasta el aparato judicial, pues la Sala se embarca en un proceso inocuo que nunca tendrá una solución de fondo y que implica la utilización de personal en el estudio del asunto. Por tanto, esa situación es contraria a la Constitución, en la medida en que desconoce normas de rango superior.

5. Problema jurídico que correspondería resolver frente al cargo por la presunta violación de la reserva de ley estatutaria

Conforme a lo expuesto hasta ahora y respecto al cargo por el presunto desconocimiento de la reserva de ley estatutaria, correspondería resolver el siguiente problema jurídico: ¿Desconoce la Ley 1740 de 2014, referente a la inspección y vigilancia de la educación superior, la reserva de ley estatutaria, establecida en el artículo 152 constitucional, por supuestamente regular, desarrollar y afectar el derecho fundamental a la educación, con criterios de integralidad, interpretación restringida (directa e integral) y de afectación o desarrollo de los elementos estructurales de aquél?

6. Materias que, por mandato de la Constitución Política, tienen reserva de ley estatutaria

Los artículos 152 y 153 de la Carta Política prevén un procedimiento legislativo cualificado para aquellos asuntos que el Constituyente consideró de mayor trascendencia dentro del Estado Social de Derecho. En dichas disposiciones se señalaron las materias que deben reglamentarse mediante ley estatutaria. De igual manera, se ordenó el establecimiento de un trámite de formación más riguroso, en cuanto a la aprobación por mayorías especiales y a la revisión constitucional previa a la sanción, oficiosa y definitiva[50]. Dentro de estas materias se encuentran (i) los derechos y deberes fundamentales, y los procedimientos y recursos para su protección; (ii) la administración de justicia; (iii) la organización y régimen

de los partidos y movimientos políticos, el estatuto de la oposición y las funciones electorales; (iv) las instituciones y mecanismos de participación ciudadana; (v) los estados de excepción; y (vi) la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República.

7. Criterios para determinar cuándo la regulación, el desarrollo y la afectación de un derecho fundamental debe ser objeto de ley estatutaria

7.1. La Corte Constitucional ha desarrollado criterios jurisprudenciales mediante los cuales puede concluirse que no toda regulación legal relacionada con el tema de los derechos fundamentales, es reservada al trámite de ley estatutaria. Esta reserva temática no es general, sino restrictiva a ámbitos específicos de los tópicos relacionados con los derechos fundamentales. Por ello, resulta necesario determinar el punto concreto que se regula, y su incidencia en la configuración y alcance del derecho fundamental que pretende regular[51].

7.2. Sobre el particular, la Corte se ha preguntado: ¿Cuáles son los criterios para determinar cuándo un asunto referido a los derechos fundamentales y su garantía requiere el trámite de ley estatutaria?[52] A lo cual ha respondido, con la idea general según la cual, se debe exigir el trámite de ley estatutaria, cuando el contenido de rango legal tiene la vocación de actualizar, configurar y definir derechos fundamentales. Esto es, determinar un nuevo alcance del derecho fundamental a partir de la consideración de la evolución jurisprudencial o normativa interna o externa, fijar sus alcances o ámbito de aplicación y/o establecer el ámbito de conductas protegidas por tal derecho[53].

7.3. Respecto de la exigencia prevista en el literal a) del artículo 152 Constitucional, referida a que debe tramitarse como ley estatutaria toda regulación relativa a los derechos y deberes fundamentales de las personas y a los procedimientos y recursos para su protección, esta Corporación -se reitera- ha adoptado criterios restrictivos de interpretación de dicha obligación, los cuales fueron sistematizados en la Sentencia C-818 de 2011[54] de la siguiente manera:

(i) “El primero de ellos, puede denominarse como el criterio de la integralidad. En estos términos, la exigencia de ley estatutaria sólo se aplica a la regulación que tenga la pretensión de ser “integral, completa y sistemática, que se haga de los derechos

fundamentales.”

(ii) “Un segundo criterio de interpretación restringida señala que debe tramitarse por Ley Estatutaria, aquellas iniciativas cuyo objeto directo sea desarrollar el régimen de los derechos fundamentales o de alguno de ellos en particular[55]. En efecto, sobre este asunto, en la Sentencia C-013 de 1993[56], la Corte se expresó así: “las leyes estatutarias sobre derechos fundamentales tienen por objeto desarrollarlos y complementarlos.”[57]

Así las cosas, si la reserva de ley estatutaria opera sólo para aquellas leyes cuyo objeto directo es desarrollar la regulación de los derechos fundamentales, en sentido contrario debe entenderse que “si el objeto de la ley es regular materias relacionadas con un derecho fundamental, pero no el derecho fundamental en sí mismo, el trámite de ley estatutaria no es requerido”[58].”

(iii) “Un tercer criterio de interpretación restringida al que ha acudido la Corte para interpretar el artículo 152 de la Constitución ha sido el referente a que “solamente se requiere de este trámite especial cuando la ley regula “de manera integral un mecanismo de protección de derechos fundamentales”[59], siempre que se trate de un mecanismo constitucional necesario e indispensable para la defensa y protección de un derecho fundamental. [60](Subrayas fuera del original)”. [61]”

(iv) “Finalmente, y como cuarto criterio se encuentra la afectación o desarrollo de los elementos estructurales de un derecho fundamental. Como se ha indicado la reserva de ley estatutaria no se predica de la regulación de “todo evento ligado a los derechos fundamentales”[62] sino “solamente los elementos estructurales esenciales de los derechos fundamentales”[63], de modo que las leyes estatutarias no deben regular en detalle cada variante o cada manifestación de dichos derechos o todos aquellos aspectos que tengan que ver con su ejercicio. (...)”

7.4. Esta Corporación también ha desarrollado unas subreglas prácticas que permiten establecer qué función cumple la ley estatutaria respecto del desarrollo de la regulación de los derechos fundamentales. Dichas pautas se han establecido de la siguiente manera: (i) cuando la ley actualiza o configura el contenido de los elementos estructurales de un derecho fundamental debe ser expedida mediante el procedimiento legislativo más exigente, (ii) igual exigencia se predica cuando se regula o precisa los aspectos inherentes

a su ejercicio y los elementos que hacen parte de su ámbito constitucionalmente protegido y (iii) por el contrario, cuando la ley tenga como cometido armonizar o ponderar derechos, que sin duda es su función más común, deberá ser tramitada por procedimientos ordinarios[64].

8. Resolución del cargo de inconstitucionalidad: por la presunta violación de la reserva de ley estatutaria

8.1. De conformidad con los lineamientos jurisprudenciales expuestos en precedencia, se procede a resolver el problema jurídico planteado al respecto: ¿Desconoce la Ley 1740 de 2014, referente a la inspección y vigilancia de la educación superior, la reserva de ley estatutaria, establecida en el artículo 152 constitucional, por supuestamente regular, desarrollar y afectar el derecho fundamental a la educación, con criterios de integralidad, interpretación restringida (directa e integral) y de afectación o desarrollo de los elementos estructurales de aquél?

8.2. Inicialmente, se abordará el estudio de algunas disposiciones normativas de la ley demandada, con la finalidad de determinar el verdadero contenido material de la misma. Posteriormente, se aplicaran los criterios reiterados en esta aclaración de voto para establecer si el contenido de la norma reprochada debió regularse mediante ley estatutaria y no a través de una ordinaria, como en efecto se reclamó.

8.3. La Ley 1740 de 2014 está integrada por un título y 26 artículos, entre los cuales, se considera apropiado, conducente y suficiente para efectuar el análisis constitucional, estudiar sólo lo previsto en su titulación y en los preceptos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º y 8º, toda vez que, éstos, en esencia y de manera conjunta, determinan la materia contenida en la ley acusada.

8.4. El artículo 1º prevé que la finalidad de la norma es establecer las normas de la inspección y vigilancia de la educación superior en Colombia, a fin de: (i) velar por la calidad de este servicio público; (ii) su continuidad; (iii) la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; (iv) el cumplimiento de sus objetivos; (v) el adecuado cubrimiento del servicio; y (vi) porque en las instituciones de educación superior sus rentas se conserven y se apliquen debidamente, para lo cual se garantizará la autonomía universitaria. Para tal efecto, esta disposición adiciona 5 literales al artículo 31 de la Ley 30 de 1992, en los

cuales se precisa la finalidad de la Ley 1740 de 2014.

8.5. El artículo 2º dispone que el Ministerio de Educación Nacional debe propender por el desarrollo de un proceso de evaluación que apoye, fomente y dignifique la educación superior, velando por la prevención, como uno de los elementos de la inspección y vigilancia, en los siguientes aspectos: (i) la calidad de la educación superior dentro del respeto a la autonomía universitaria y a las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra; (ii) el cumplimiento de sus fines; (iii) el adecuado cubrimiento de los servicios de educación superior; (iv) la implementación de ejercicios de autoevaluación institucional permanente por parte de las instituciones de educación superior; (v) construcción de planes de seguimiento con indicadores de gestión de las instituciones de educación superior en temas de calidad, que permitan verificar que tales instituciones estén cumpliendo los objetivos y la función social que tiene la educación; y (vi) la formulación e implementación, por parte de las instituciones de educación superior que lo requieran, de planes de mejoramiento.

8.6. El artículo 3º estatuye que los objetivos de la inspección y vigilancia son de carácter preventivo y sancionatorio, los cuales consisten en: (i) cumplir las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que regulan la prestación o administración del servicio público de educación por parte de las instituciones de educación superior; (ii) cumplir los estatutos y reglamentos de las instituciones de educación superior y del régimen legal especial, si lo hubiere; (iii) prestar continuamente un servicio educativo con calidad; (iv) atender efectivamente la naturaleza del servicio público cultural de la educación y de la función social que le es inherente; (v) el eficiente y correcto manejo e inversión de todos los recursos y rentas de las instituciones de educación superior, en los términos de la Constitución, la ley y sus reglamentos; (vi) proteger las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra; (vii) garantizar la autonomía universitaria; (viii) proteger el derecho de los particulares a fundar establecimientos de educación superior conforme con la Constitución y la ley; (ix) la participación de la comunidad educativa en la dirección de las instituciones; (x) fortalecer la investigación en las instituciones de educación superior; (xi) producir el conocimiento y el acceso a la ciencia, la tecnología, las humanidades, la filosofía, la cultura y el arte; y (xii) fomentar y desarrollar el pensamiento científico y pedagógico en las instituciones de educación superior.

8.7. El artículo 4º determina que la inspección y vigilancia del servicio público de educación superior se aplica a las instituciones de educación superior estatales u oficiales, privadas, de economía solidaria, y a quienes ofrezcan y presten el servicio público de educación superior.

8.8. El artículo 5º establece que el Ministerio de Educación Nacional, en ejercicio de las facultades de inspección y vigilancia de las instituciones de educación superior, podrá ejercer las siguientes facultades generales: (i) dirigir, coordinar y ejecutar las políticas de inspección y vigilancia de la educación superior; (ii) ejercer la inspección y vigilancia del cumplimiento de las normas constitucionales y legales que regulan la educación superior, incluyendo las normas de calidad, administrativas, financieras y técnicas, así como del cumplimiento de sus estatutos y reglamentos; (iii) expedir los lineamientos y reglamentos en desarrollo de las funciones de inspección y vigilancia en cabeza del Ministerio, sobre la manera en que las instituciones de educación superior deben cumplir las disposiciones normativas que regulan el servicio público educativo, así como fijar criterios técnicos para su debida aplicación; (iv) coordinar con los demás órganos del Estado y de la administración, las acciones que se requieran para el cumplimiento eficaz de las facultades previstas en la ley; y (v) las demás que señale la Constitución y la ley.

8.9. El artículo 6º define que la inspección es aquella facultad del Ministerio de Educación Nacional para solicitar, confirmar y analizar en la forma, detalle y términos que determine, la información que requiera sobre la situación jurídica, contable, económica, administrativa o de calidad de cualquier institución de educación superior, o sobre operaciones específicas de la misma a las que aplica la Ley 1740 de 2014.

8.10. El artículo 8º determina que la vigilancia consiste en la facultad del Ministerio de Educación Nacional de velar porque en las instituciones de educación superior se cumplan con las normas para su funcionamiento, se desarrolle la prestación continua del servicio público ajustándose a la Constitución, la ley, los reglamentos y a sus propios estatutos en condiciones de calidad y para supervisar la implementación de correctivos que permitan solventar situaciones críticas de orden jurídico, económico, contable, administrativo o de calidad.

8.11. En consonancia con lo anterior, la ley en cuestión se titula así: “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.” (Negrilla fuera de texto original). Es decir, la titulación claramente da cuenta de las temáticas a tratarse en la norma demandada, las cuales, como se observó en los artículos estudiados, se desarrollan de forma consecuente, resultando una congruencia entre el título de la ley y el articulado de la misma.

8.12. Observados cada uno de las disposiciones normativas y verificado conjuntamente el contenido de los mismos junto con el de la titulación de la norma cuestionada, se encuentra que el verdadero contenido material de la Ley 1740 de 2014 está circunscrito al desarrollo de la inspección y vigilancia del servicio público de educación superior, con unas determinadas finalidades, como por ejemplo, velar por la calidad, continuidad y adecuado cubrimiento de dicho servicio, así como el fomento de una mejor formación moral, intelectual y física de los educandos, todo conforme a la garantía de la autonomía universitaria.

8.13. De tal manera, se considera que la ley reprochada no se ajusta a ninguno de los criterios fijados por esta Corte, mediante los cuales se establece si una ley ordinaria debió tramitarse como estatutaria, al supuestamente regular, desarrollar o afectar algún derecho fundamental, por las razones que a continuación se exponen:

8.13.1. No resulta aplicable el criterio de integralidad, toda vez la Ley 1740 de 2014 no regula ningún derecho fundamental, menos de forma integral, completa y sistemática, pues como se dijo, dicha ley desarrolla la inspección y vigilancia del servicio público de educación superior.

8.13.2. Tampoco hay lugar a la aplicación del criterio de interpretación restringida, ya que la norma demandada no tiene como objeto directo desarrollar el régimen de algún derecho fundamental.

8.13.3. De igual forma, no es aplicable el criterio de interpretación restringida, puesto que la ley no regula de manera integral un mecanismo de protección de derechos fundamentales.

8.13.4. Finalmente, no resulta aplicable el criterio de afectación o desarrollo de los elementos estructurales de un derecho fundamental, por cuanto la norma cuestionada, al no regular ningún derecho fundamental, cómo podría considerarse que afecta o desarrolla alguno de sus elementos estructurales.

8.14. Así las cosas, es claro que la Ley 1740 de 2014 no desconoce la reserva de ley estatutaria prevista en el artículo 152 de la Constitución Política, toda vez que dicha ley no regula, ni desarrolla y tampoco afecta el derecho fundamental a la educación. Por consiguiente, frente a este cargo analizado, el cual se formuló en la demanda presentada por el ciudadano José Fernando Alba Misas (expediente D-10653), referente a la presunta vulneración de la reserva de ley estatutaria, se dispondría declarar la exequibilidad de la Ley 1740 de 2014.

9. Síntesis de la aclaración de voto

La Ley 1740 de 2014 no desconoce el principio de reserva de ley estatutaria establecido en el artículo 152 Superior, por cuanto dicha ley no regula, ni desarrolla y tampoco afecta el derecho fundamental a la educación, toda vez que analizadas conjuntamente sus disposiciones normativas, se verificó que efectivamente su verdadero contenido material está circunscrito al desarrollo de la inspección y vigilancia del servicio público de educación superior. Para tal efecto, se constató que la Ley 1740 de 2014 no se enmarca en ninguno de los criterios de integralidad, de interpretación restringida directa o integral y de afectación o desarrollo de los elementos estructurales de un derecho fundamental, establecidos por la Corte Constitucional, con los cuales se determina si una ley debió tramitarse como estatutaria, al regular, desarrollar o afectar algún derecho fundamental (expediente D-10653).

10. Dejo aquí las razones que me llevaron a aclarar mi voto frente a la Sentencia C-552 de 2015, en relación con la decisión de inhibición total en el asunto de la referencia. Lo expuesto precedentemente es una visión constitucional y democrática de la labor del juez en el ejercicio de la administración de justicia adelantada en la acción de inconstitucionalidad.

Fecha ut supra,

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

[1] La Sala Plena de la Corte Constitucional, en sesión del 11 de febrero de 2015, resolvió acumular esta demanda al expediente D-10652, para que se decidan conjuntamente en una misma sentencia.

[2] Folios 101 al 111 cuaderno único.

[3] Folios 162 al 164 ib.

[4] Folios 207 al 215 ib.

[5] Folios 120 al 148 ib.

[6] Folios 149 al 156 ib.

[7] Folios 112 al 118 ibídem.

[8] Folio 160 ib.

[9] Folios 166 al 199 ib.

[10] “Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”.

[12] “Cfr Corte Constitucional Sentencia C-143 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández. Estudió la Corte en aquella ocasión la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 16 y 20 de la Ley 3a de 1986, 246, 249 y 250 del Decreto 1222 de 1986. En el mismo sentido puede consultarse la Sentencia C-428 de 1996 M.P. Carlos Gaviria Díaz.”

[13] “Así, por ejemplo en la Sentencia C-362 de 2001; M.P. Álvaro Tafur Gálvis, la Corte también se inhibió de conocer la demanda contra Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5º del Decreto 2700 de 1991, pues ‘del estudio más detallado de los argumentos esgrimidos por el demandante, como corresponde a la presente etapa procesal, puede deducirse que los cargos que se plantean aparentemente contra la norma atacada no lo son

realmente contra ella'."

[14] "Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-1544 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. La Corte se inhibe en esta oportunidad proferir fallo de mérito respecto de los artículos 48 y 49 de la Ley 546 de 1999, por presentarse ineptitud sustancial de la demanda, debido a que el actor presentó cargos que se puedan predicar de normas jurídicas distintas a las demandadas. En el mismo sentido C-113 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-1516 de 2000 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, y C-1552 de 2000 M.P. Alfredo Beltrán Sierra."

[15] "En este mismo sentido pueden consultarse, además de las ya citadas, las sentencias C-509 de 1996 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-1048 de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-011 de 2001 (M.P. Álvaro Tafur Gálvis), entre otras."

[16] "Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-568 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. La Corte se declara inhibida para resolver la demanda en contra de los artículos 125, 129, 130 y 131 de la Ley 106 de 1993, puesto que la demandante no estructuró el concepto de la violación de los preceptos constitucionales invocados."

[17] "Estos son los defectos a los cuales se ha referido la jurisprudencia de la Corte cuando ha señalado la ineptitud de una demanda de inconstitucionalidad, por inadecuada presentación del concepto de la violación. Cfr. los autos 097 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y 244 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y las sentencias C-281 de 1994 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-519 de 1998 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-013 de 2000 (M.P. Álvaro Tafur Gálvis), C-380 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-177 de 2001 (M.P. Fabio Morón Díaz), entre varios pronunciamientos."

[18] "Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-447 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero. La Corte se declara inhibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del inciso primero del artículo 11 del Decreto Ley 1228 de 1995, por demanda materialmente inepta, debido a la ausencia de cargo."

[19] "Cfr. la Sentencia C-447 de 1997, ya citada."

[20] "Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-504 de 1993; M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y

Carlos Gaviria Díaz. La Corte declaró exequible en esta oportunidad que el Decreto 100 de 1980 (Código Penal). Se dijo, entonces: ‘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. La doctrina penal es autónoma en la creación de los diferentes modelos penales. 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’. Así, la Corte desestimaba algunos de los argumentos presentados por el actor que se apoyaban en teorías del derecho penal que reñían con la visión contenida en las normas demandadas y con la idea que, en opinión del actor, animaba el texto de la Constitución.”

[21] “Cfr. Ibíd. Sentencia C-447 de 1997.”

[22] “Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-269 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Este fallo que se encargó de estudiar la Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 61 de 1993 artículo 1º literales b y f, es un ejemplo de aquellos casos en los cuales la Corte desestima algunos de los cargos presentados por el actor, puesto que se limitan a presentar argumentos de conveniencia.”

[23] “Son estos los términos descriptivos utilizados por la Corte cuando ha desestimado demandas que presentan argumentos impertinentes a consideración de la Corte. Este asunto también ha sido abordado, además de las ya citadas, en la C-090 de 1996 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), C-357 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C, 374 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) se desestiman de este modo algunos argumentos presentados por el actor contra la Ley 333 de 1996 sobre extinción de dominio, C-012 de 2000 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), C-040 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-645 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-876 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-955 de 2000 (M.P.)C-1044 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-052 de 2001 (M.P. Álvaro Tafur Gálvis), C-201 de 2001 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).”

[24] “Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”.

[25] Estos presupuestos fueron reiterados en la sentencia C-1256 de 2001, y recientemente, en los fallos C-535 de 2013; C-287 de 2014; C-370 de 2014; C-584 de 2014; y C-052 y C-552 de 2015, entre otros.

[26] “Cfr Corte Constitucional Sentencia C-143 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández. Estudió la Corte en aquella ocasión la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 16 y 20 de la Ley 3a de 1986, 246, 249 y 250 del Decreto 1222 de 1986. En el mismo sentido puede consultarse la Sentencia C-428 de 1996 M.P. Carlos Gaviria Díaz.”

[27] “Así, por ejemplo en la Sentencia C-362 de 2001; M.P. Álvaro Tafur Gálvis, la Corte también se inhibió de conocer la demanda contra Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5º del Decreto 2700 de 1991, pues ‘del estudio más detallado de los argumentos esgrimidos por el demandante, como corresponde a la presente etapa procesal, puede deducirse que los cargos que se plantean aparentemente contra la norma atacada no lo son realmente contra ella’.”

[28] “Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-1544 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. La Corte se inhibe en esta oportunidad proferir fallo de mérito respecto de los artículos 48 y 49 de la Ley 546 de 1999, por presentarse ineptitud sustancial de la demanda, debido a que el actor presentó cargos que se puedan predicar de normas jurídicas distintas a las demandadas. En el mismo sentido C-113 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-1516 de 2000 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, y C-1552 de 2000 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.”

[29] “En este mismo sentido pueden consultarse, además de las ya citadas, las sentencias C-509 de 1996 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-1048 de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-011 de 2001 (M.P. Álvaro Tafur Gálvis), entre otras.”

[30] “Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-568 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. La Corte se declara inhibida para resolver la demanda en contra de los artículos 125, 129, 130 y 131 de la Ley 106 de 1993, puesto que la demandante no estructuró el concepto de la violación de los preceptos constitucionales invocados.”

[31] “Estos son los defectos a los cuales se ha referido la jurisprudencia de la Corte cuando ha señalado la ineptitud de una demanda de inconstitucionalidad, por inadecuada

presentación del concepto de la violación. Cfr. los autos 097 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y 244 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y las sentencias C-281 de 1994 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-519 de 1998 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-013 de 2000 (M.P. Álvaro Tafur Gálvis), C-380 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-177 de 2001 (M.P. Fabio Morón Díaz), entre varios pronunciamientos.”

[32] “Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-447 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero. La Corte se declara inhibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del inciso primero del artículo 11 del Decreto Ley 1228 de 1995, por demanda materialmente inepta, debido a la ausencia de cargo.”

[33] “Cfr. la Sentencia C-447 de 1997, ya citada.”

[34] “Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-504 de 1993; M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y Carlos Gaviria Díaz. La Corte declaró exequible en esta oportunidad que el Decreto 100 de 1980 (Código Penal). Se dijo, entonces: ‘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. La doctrina penal es autónoma en la creación de los diferentes modelos penales. 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’. Así, la Corte desestimaba algunos de los argumentos presentados por el actor que se apoyaban en teorías del derecho penal que reñían con la visión contenida en las normas demandadas y con la idea que, en opinión del actor, animaba el texto de la Constitución.”

[35] “Cfr. Ibíd. Sentencia C-447 de 1997.”

[36] “Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-269 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Este fallo que se encargó de estudiar la Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 61 de 1993 artículo 1° literales b y f, es un ejemplo de aquellos casos en los cuales la Corte desestima algunos de los cargos presentados por el actor, puesto que se limitan a presentar argumentos de conveniencia.”

[37] “Son estos los términos descriptivos utilizados por la Corte cuando ha desestimado demandas que presentan argumentos impertinentes a consideración de la Corte. Este asunto también ha sido abordado, además de las ya citadas, en la C-090 de 1996 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), C-357 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C, 374 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) se desestiman de este modo algunos argumentos presentados por el actor contra la Ley 333 de 1996 sobre extinción de dominio, C-012 de 2000 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), C-040 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-645 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-876 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-955 de 2000 (M.P.)C-1044 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-052 de 2001 (M.P. Álvaro Tafur Gálvis), C-201 de 2001 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).”

[38] Sentencia C-012 de 2010.

[39] Sentencia C-814 de 2009.

[40] Sentencia C-413 de 2003.

[41] Sentencia C-865 de 2004.

[42] Ver, entre otras, la Sentencias C-063 de 1994, C-335 de 1994, C-622 de 1997, C-142 de 2001 y C-864 de 2004.

[43] Sentencia C-642 de 2012.

[44] Ver, en relación con cargos confusos: las Sentencias C-1065 de 2000, C-621 de 2001, C-992 de 2001, C-155 de 2002 y C-864 de 2004. En torno a cargos insuficientes: las Sentencias C-016 de 1993 y C-157 de 2002.

[45] Ver, entre otras, la Sentencia C-641 de 2002.

[46] Ver, entre otras, las Sentencias C-211 de 1992, C-540 de 2001, C-226 de 2002 y C-864 de 2004.

[47] Sentencia C-642 de 2012.

[48] Auto 131 de 2004 y C-499 de 2015.

[49] Sentencia C-012 de 2010.

[50] Sentencia C-818 de 2011.

[51] Sentencia C-233 de 2014.

[52] Ver sentencia C-641 de 2001, reiterada en la providencia C-233 de 2014.

[53] Fallo C-233 de 2014.

[54] Por la cual se declararon inexecutable las normas relativas al derecho de petición en la Ley 1437 de 2011.

[55] "Cfr. Sentencia C-1067 de 2008. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra".

[56] "M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz."

[57] "En esa ocasión la Corte señaló que en materia del derecho al trabajo, una ley estatutaria debería ser el instrumento a través del cual se desarrollara "el concepto del trabajo como obligación social, lo que se entiende por "condiciones dignas y justas", la determinación de las distintas modalidades del trabajo que gozan de la especial protección del Estado y, en fin, enriquecer el contenido de este derecho con base en los desarrollos que surjan de los tratados y convenios internacionales"."

[58] "Sentencia C-1067 de 2008. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra".

[59] "Cf. Sentencia C-155A de 1993. M.P. Fabio Morón Díaz."

[61] "Sentencia C-1067 de 2008. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra".

[62] "Cfr. sentencia C-013 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz."

[63] "Cfr. sentencia C-226 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero. Ver también la sentencia C-319 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis."

[64] Sentencia C-791 de 2011. Reiterada en la providencia C-818 de 2011.

[65] Ver sentencias C-646 de 2001 y C-319 de 2006.

[66] “Las limitaciones generales son diferentes a las que surgen en el caso concreto a partir de ejercicios de ponderación cuando existe colisión entre derechos o entre derechos y otros principios constitucionales, y que en consecuencia solamente son aplicables al caso específico”. C-818 de 2011.