

Sentencia T-026/00

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Límites/ICFES-Inscripción de nuevos programas académicos
Universidad Antonio Nariño

La Universidad Antonio Nariño creó el programa de odontología pediátrica, y procedió a ofrecerlo al público para la inscripción de aspirantes, sin someterlo al aludido procedimiento de verificación previa; de esa manera, no puede aceptarse que tal institución pretenda que se le tutele su derecho al debido proceso, cuando fue ella quien inicialmente violó las normas que regulan el trámite debido de esa actuación administrativa, y de esa manera pretendió eludir la inspección y vigilancia estatal que prevé el artículo 67 de la Carta Política. Esta razón, la alegación de su propia ilegalidad, es suficiente para que se le deniegue la tutela impetrada, pero no es la única. Porque es claro que la Universidad actora cuenta con acción ante la jurisdicción contencioso administrativa, y no existe en ninguno de los dos casos un perjuicio irremediable que se pueda evitar concediéndole la tutela como mecanismo transitorio; que el amparo solicitado por esa institución educativa no es requerido de manera apremiante, resulta evidente por el tiempo que la entidad actora dejó transcurrir entre la decisión del ICFES de archivar sus solicitudes, y la presentación de las respectivas demandas de tutela.

Referencia: expedientes acumulados T-246.607 y T-253.232

Acción de tutela contra el Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior -ICFES- por una presunta violación de los derechos al debido proceso, la igualdad y la autonomía universitaria.

Tema:

Autonomía universitaria y poder de inspección y vigilancia sobre las entidades que prestan el servicio público de educación.

Actor: Universidad Antonio Nariño

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Santafé de Bogotá D.C., veinticinco (25) de enero del año dos mil (2000).

La Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, compuesta por los Magistrados José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero, y Carlos Gaviria Díaz, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión de los fallos adoptados por los Juzgados Quinto y Quince de Familia, y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, dentro de la acción de tutela instaurada por la Universidad Antonio Nariño contra el Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior -ICFES-.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos.

Salvo porque en el expediente T-246.607 se trata del programa de odontología pediátrica, y en el T-253.232 del programa de enfermería, los hechos de uno y otro proceso son similares:

La Universidad Antonio Nariño creó los programas académicos de odontología pediátrica y enfermería en el primer trimestre de 1996, y procedió a informar sobre ellos al Ministerio de Educación Nacional a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior -ICFES-, en los meses de junio y julio de ese año.

En ambos casos, el ICFES solicitó a la universidad actora completar la información, y fijó un término para cumplir con ese requerimiento dentro de la actuación administrativa dirigida a incluir los nuevos programas en el registro nacional a cargo del ente encargado de vigilar y supervisar la prestación del servicio de educación en el nivel superior.

La Universidad actora remitió parte de la información que le había sido solicitada después de vencido tal término, y el ICFES procedió a ordenar que se archivara la solicitud, pues dio por hecho que la Universidad Antonio Nariño había desistido de su petición, pues no cumplió con

el plazo que se le había señalado para completar los requisitos de inscripción de los nuevos programas en el registro nacional; sin embargo, señaló que esa institución quedaba en libertad de reiniciar el procedimiento de inscripción cuando lo considerara adecuado.

En esa situación, la Universidad Antonio Nariño instauró sendas acciones de cumplimiento contra el ICFES, en procura de que el juez contencioso administrativo le ordenara a este ente de vigilancia y control inscribir sus nuevos programas en el registro nacional, pero sus pretensiones no fueron acogidas.

Entonces la Universidad acudió a la acción de tutela, en procura de la protección judicial de sus derechos al debido proceso, la igualdad y la autonomía universitaria, que cree le fueron violados.

1. Sentencias objeto de revisión

2.A. Juzgado Quince de Familia de Santafé de Bogotá.

Ese Despacho conoció en primera instancia del proceso radicado bajo el número T-246.607, y resolvió, el 17 de junio de 1999, negar la tutela de los derechos reclamados por la Universidad Antonio Nariño, pues consideró que ésta contaba con acción ante la jurisdicción contencioso administrativa, y no existía un perjuicio irremediable que se pudiera evitar otorgándole el amparo como mecanismo provisional.

2.B. Juzgado Quinto de Familia de Santafé de Bogotá.

A este juzgado le correspondió conocer del proceso radicado bajo el número T-253.232, y el 28 de julio de 1999 resolvió tutelar el derecho al debido proceso; en consecuencia, ordenó al ICFES que procediera “a culminar con la decisión correspondiente el proceso iniciado por la accionante relacionado con la obtención del registro en el Sistema de Información Nacional de la Educación Superior del Programa de Enfermería para Santafé de Bogotá” (folio 197 primer cuaderno).

Consideró ese Despacho que el ICFES sí incurrió en irregularidades procesales al tramitar la solicitud de registro del programa de enfermería, pues pretermitió algunos plazos, y fue

inexacto al indicar el nombre del programa cuya solicitud de registro ordenó archivar.

2.C. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá.

La Sala de Familia de esa Corporación resolvió las impugnaciones interpuestas en contra de los fallos de primera instancia referidos, y resolvió confirmar, el 15 de agosto de 1999, la sentencia proferida por el Juzgado Quince de Familia (expediente T-246.607), pues encontró que eran correctas las consideraciones del fallador a quo; además, el 30 del mismo mes y año revocó la decisión del Juzgado Quinto de Familia y, en su lugar, denegó la tutela, pues juzgó que la irregularidad en que incurrió el ICFES al ordenar el archivo de la solicitud de registro del programa de enfermería, no tenía la entidad que le atribuyó el fallo recurrido, y que el vicio que se pudo originar en ella había sido saneado por la Universidad Antonio Nariño cuando oportunamente agotó en contra de tal acto la vía gubernativa antes de acudir a la acción de cumplimiento.

Añadió en sus consideraciones el juez ad quem, que no se trata en estos casos de una violación del derecho a la autonomía universitaria; más bien, se trata de un interrogante acerca de si la ley que regula la prestación del servicio público de la educación superior en el país (y de acuerdo con la Constitución sirve de límite al ejercicio de la autonomía universitaria), impone a las universidades la obligación de someter a la inspección del órgano de control los programas académicos que desea ofrecer, con anterioridad al registro de los mismos en el Sistema de Información Nacional de la Educación Superior, asunto que no es de competencia del juez constitucional, sino de la jurisdicción contencioso administrativa, quien debe pronunciarse sobre la presunta nulidad del acto expedido por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior.

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de instancia proferidos en el trámite de este proceso, en virtud de los artículos 86 y 241 de la Carta Política; corresponde

a la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas adoptar la decisión respectiva, según el reglamento interno, y los autos de la Sala de Selección Número Diez del 7 y el 13 de octubre de 1999.

1. Problema jurídico a resolver.

En ambos casos es claro que no se trata de una violación del derecho a la igualdad de la Universidad Antonio Nariño, pues por parte alguna aparece que el ICFES haya dado a esa universidad un trato diferente al que recibió otra institución de la misma naturaleza de la actora, en el trámite de registro de nuevos programas académicos de pregrado. Sin existir término de comparación, no puede afirmarse que el trato dado a la universidad accionante constituye discriminación y, en consecuencia, tampoco es procedente el amparo del derecho a la igualdad en ninguno de los procesos acumulados.

Queda entonces por analizar, si el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior incurrió en violación de los derechos a la autonomía universitaria y el debido proceso, cuando ordenó archivar las solicitudes de registro de los programas de odontología pediátrica y enfermería de la Universidad Antonio Nariño en el Sistema de Información Nacional de la Educación Superior.

1. Límites de la autonomía universitaria.

Desde que la Corte Constitucional empezó a cumplir sus funciones, sentó jurisprudencia sobre el alcance de la autonomía universitaria y, por tanto, sobre los límites de esa garantía constitucional en el ordenamiento colombiano; por ejemplo, en la sentencia T-492/92,¹ se hizo énfasis en que las restricciones a la libertad de acción de las universidades han de ser excepcionales y sólo pueden provenir válidamente de la Constitución y las leyes que la desarrollan. En esa oportunidad, consideró la Corte que:

“...el artículo 69 de la Constitución garantiza la autonomía universitaria, la cual encuentra fundamento en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica, o en el manejo administrativo o

financiero del ente educativo.

“En ejercicio de su autonomía las universidades gozan de libertad para determinar cuáles habrán de ser sus estatutos; definir su régimen interno; estatuir los mecanismos referentes a la elección, designación y períodos de sus directivos y administradores; señalar las reglas sobre selección y nominación de profesores; establecer los programas de su propio desarrollo; aprobar y manejar su presupuesto; fijar sobre la base de las exigencias mínimas previstas en la ley, los planes de estudio que regirán su actividad académica, pudiendo incluir asignaturas básicas y materias afines con cada plan para que las mismas sean elegidas por el alumno, a efectos de moldear el perfil pretendido por cada institución universitaria para sus egresados.

“En síntesis, el concepto de autonomía universitaria implica la consagración de una regla general que consiste en la libertad de acción de los centros educativos superiores, de tal modo que las restricciones son excepcionales y deben estar previstas en la ley, según lo establece con claridad el artículo citado.

“El papel del legislador en la materia es bien importante, ya que es en las normas legales en donde se encuentran los límites de la señalada autonomía, a efectos de que las universidades no se constituyan en islas dentro del sistema jurídico y, por el contrario, cumplan la función social que corresponde a la educación (artículo 67 C.N.) y a la tarea común de promover el desarrollo armónico de la persona...”

No queda duda entonces sobre el sometimiento de la autonomía universitaria a los límites que le imponen la Carta Política y las leyes que la desarrollan (C.P. art. 69),² así como es claro que esos límites se hacen efectivos de la manera prevista en la Constitución, especialmente en el inciso quinto de su artículo 67: “corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos...”

En tales términos, la Ley 30 de 1992 reguló el ejercicio de la libertad de las universidades para crear y ofrecer programas académicos, pero también previó que el Estado, a través del Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ejercería la inspección y vigilancia a la que se refiere el citado artículo 67 de la

Carta Política; y precisamente con el fin de garantizar a los estudiantes y a la sociedad la calidad de los nuevos programas académicos que las universidades decidan ofrecer -entre otros, en los Decretos reglamentarios 2790 de 1994 y 1225 de 1996-, el Gobierno Nacional dispuso que el funcionamiento de nuevos programas académicos de pregrado está sometido a un procedimiento de verificación por parte del Ministerio de Educación Nacional,³ orientado a verificar que el nuevo programa permite “garantizar la calidad y el cumplimiento de los fines y objetivos de la educación superior previstos en la Ley 30 de 1992, así como los demás requisitos de creación y funcionamiento de programas”⁴

Es en el trámite de las actuaciones administrativas que se iniciaron con las solicitudes de registro de los programas de odontología pediátrica y enfermería de la Universidad Antonio Nariño, en el que el ICFES, actuando como órgano de vigilancia y control habría incurrido en comportamientos constitutivos de vía de hecho, y vulnerado los derechos al debido proceso y a la autonomía universitaria de la entidad actora.

1. Breve justificación para confirmar los fallos de segunda instancia.

Valorados los medios de prueba aportados a los procesos bajo revisión, esta Sala juzga que se deben confirmar las decisiones adoptadas por la Sala de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, por las siguientes razones:

La Universidad Antonio Nariño creó el programa de odontología pediátrica, y procedió a ofrecerlo al público para la inscripción de aspirantes, sin someterlo al aludido procedimiento de verificación previa;⁵ de esa manera, no puede aceptarse que tal institución pretenda que se le tutele su derecho al debido proceso, cuando fue ella quien inicialmente violó las normas que regulan el trámite debido de esa actuación administrativa, y de esa manera pretendió eludir la inspección y vigilancia estatal que prevé el artículo 67 de la Carta Política. Esta razón, la alegación de su propia ilegalidad, es suficiente para que se le deniegue la tutela impetrada, pero no es la única.

Porque es claro que, como repetidamente lo anotaron los falladores de instancia, la Universidad actora cuenta con acción ante la jurisdicción contencioso administrativa, y no existe en ninguno de los dos casos un perjuicio irremediable que se pueda evitar

concediéndole la tutela como mecanismo transitorio; que el amparo solicitado por esa institución educativa no es requerido de manera apremiante, resulta evidente por el tiempo que la entidad actora dejó transcurrir entre la decisión del ICFES de archivar sus solicitudes, y la presentación de las respectivas demandas de tutela; en efecto, los autos que ordenaron el archivo de las solicitudes de registro fueron expedidos el 22 de septiembre de 1997, y las solicitudes de amparo fueron presentadas el 26 de mayo de 1999 -odontología pediátrica-, y el 13 de julio de 1999 -enfermería-.

Anota también esta Sala, que la decisión de archivar las solicitudes de la Universidad Antonio Nariño, no obsta para que ésta reinicie en cualquier momento el procedimiento de verificación y registro de los programas académicos de que se trata.

I. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. Confirmar las sentencias proferidas por la Sala de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá los días 5 y 30 de agosto de 1999, por medio de las cuales se negó la tutela de los derechos reclamados por la Universidad Antonio Nariño.

Segundo. Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Comuníquese, notifíquese, cúmplase e insértase en la Gaceta de la Corte Constitucional.

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

2 Véase la reiteración de la jurisprudencia transcrita, entre otras, en las sentencias C-220/97 M.P. Fabio Morón Díaz, y T-362/97 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

3 Art. 1 del Decreto 2790 de 1994.

4 Artículos 2 y 3 del Decreto 2790 de 1994.

5 "...con una antelación de seis (6) meses a la fecha prevista para la inscripción de aspirantes a ingresar al programa respectivo" Art. 2 del Decreto 2790 de 1994.