

Sentencia T-168/02

UNIVERSIDAD ANTONIO NARIÑO-Quienes son partes en el proceso administrativo/UNIVERSIDAD ANTONIO NARIÑO-A quiénes se les notifica la apertura de la investigación administrativa

La actividad sancionatoria se dirige a los representantes legales, a los rectores, a los directivos y a las instituciones de Educación Superior. Ellos son las partes del proceso, en razón de que son los sujetos procesales de la actuación administrativa; contra ellos se realiza la investigación; y es, en ellos, en quienes pueden recaer las sanciones previstas en la ley. La comunicación a los particulares se refiere a aquellos en quienes pueden recaer las sanciones previstas en la ley, por haber sido responsables de las conductas o actuaciones que se reprochan, ya que tal comunicación tiene por objeto que intervengan en el proceso administrativo y ejerzan, oportunamente, el derecho de defensa. Ni los estudiantes, ni los docentes, ni la comunidad universitaria, en general, ni los quejosos, son sujetos procesales de la actuación administrativa, ni son particulares que puedan ser afectados con el resultado de la investigación, en el sentido jurídico del término, porque, se repite, contra ellos no se dirige la investigación, ni en ellos podrán recaer las sanciones. En consecuencia, no hay violación del debido proceso si la Administración no comunica o informa a quienes no son parte, sobre la iniciación de una investigación administrativa o la apertura preliminar de la misma, ya que se trata de un acto de trámite. Este momento procesal no puede confundirse con el acto administrativo definitivo, sobre el cual sí debe producirse, por parte de la Administración, una amplia información, como lo prevé el artículo 46 del Código Contencioso Administrativo, con el fin de que los terceros que no han intervenido en la actuación, puedan ejercer las acciones correspondientes, ante la jurisdicción competente.

UNIVERSIDAD ANTONIO NARIÑO-En quiénes recae el deber de comunicar a la comunidad universitaria los asuntos que interesan a la institución

Para la Sala, sí existe el derecho de la comunidad educativa de ser informada, derecho que nace desde la Constitución. En efecto : la base en que está apoyada la Constitución, consiste en hacer efectivo el principio de la participación democrática. Es así como el artículo 2º de la Carta establece que se debe “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan”. En concreto, para los asuntos que tienen que ver con la educación, en el artículo 68

de la Carta, se garantiza la participación de la comunidad educativa en la dirección de las instituciones. El deber de comunicar a la comunidad universitaria lo que está sucediendo en el establecimiento de educación no recae sólo en el Rector, sino en los representantes elegidos por la comunidad universitaria ante los organismos de dirección de la Universidad. En este sentido, se puede afirmar que la Constitución rompió expresamente con el antiguo concepto de que los establecimientos de Educación Superior podían ser manejados como feudos por parte de un Rector o de un Consejo Superior, que excluía la participación de todos los estamentos que conforman la comunidad universitaria. Ahora, se garantiza, como principio constitucional, la participación activa de la comunidad, a través de sus representantes.

DEBIDO PROCESO DE ESTUDIANTE DE UNIVERSIDAD ANTONIO NARIÑO-No hubo violación/DERECHO A LA EDUCACION DE ESTUDIANTE DE UNIVERSIDAD ANTONIO NARIÑO-No hubo violación

El debido proceso no se vulneró, pues, el Ministerio realizó las notificaciones a quienes eran partes en la actuación administrativa, y la comunidad universitaria siempre debió ser informada del proceso, que es público, a través de sus representantes o de los medios que tenga establecido el establecimiento educativo, lo que no es de injerencia de la Administración. El derecho a la educación tampoco se violó, sino, que la intervención del Estado se dio con el fin de garantizar la calidad de la educación que a la actora le estaba prestando la Universidad.

DERECHO DE PARTICIPACION DEMOCRATICA EN INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR-
Alcance

Referencia: expediente T-540135

Acción de tutela instaurada por María Etelvina Díaz Bernal contra el Ministerio de Educación Nacional.

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá, D.C., ocho (8) de marzo de dos mil dos (2002).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, de fecha 16 de noviembre de 2001, en la acción de tutela presentada por María Etelvina Díaz Bernal contra el Ministerio de Educación Nacional.

El expediente llegó a la Corte, por remisión que hizo el Consejo, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección de Tutelas Número Uno de la Corte, en auto de fecha 24 de enero de 2002, eligió, para efectos de su revisión, el expediente de la referencia.

I. ANTECEDENTES.

La demandante presentó el 30 de agosto de 2001, acción de tutela contra el Ministerio de Educación Nacional, porque considera que el Ministerio violó sus derechos fundamentales de petición, educación y debido proceso, consagrados en los artículos 23, 26, 27 y 29 de la Constitución, por las razones que se resumen así :

1. Hechos.

La demandante es estudiante de octavo semestre de la facultad de Administración de Empresas de la Universidad Antonio Nariño. En tal condición, manifiesta que tiene derecho a que se le notifique cualquier actuación que la afecte, como es el caso de la investigación administrativa que se adelanta contra la Universidad, porque si los resultados son negativos, se le violaría el derecho a la educación, ya que esta Universidad ofrece, brinda y apoya educación superior a personas que, como la actora, no tienen recursos económicos suficientes para acudir a otras universidades.

Por ello, con base en el derecho de petición, el día 13 de agosto de 2001, solicitó al Ministro de Educación Nacional información sobre la existencia de una investigación administrativa contra la Universidad Antonio Nariño, según la Resolución 5357 de 1997, y que se le dijera cuándo y por qué medios, han sido notificados y citados los particulares indeterminados, que pueden resultar afectados con la citada investigación administrativa.

Considera que el Ministerio le contestó parcialmente su solicitud, y discrepa de la afirmado por la entidad demandada, en el sentido de que la actora es conocedora de la investigación, por el hecho de que el Rector de la Universidad fue notificado de la misma.

Resalta que en la respuesta del Ministerio se confirma que tal entidad no ha realizado la citación a terceros no identificados que puedan resultar afectados con la investigación, pues la actora conoce de ésta, sólo por rumores de “pasillo”, que se han generado dentro de la propia institución.

Esta actuación del Ministerio viola el derecho al debido proceso y pone en peligro inminente su derecho a la educación. Señala la demandante, también que “siendo el Ministerio de Educación Nacional consciente que debió citarme y no lo hizo es inminente que se dé curso a la presente acción ordenando al Ministerio de Educación Nacional proceda conforme a derecho, respetando los derechos fundamentales a los particulares, tal como lo prevé el debido proceso.” (fl. 3)

2. Pretensiones.

La actora solicita al juez de tutela que le ordene al Ministerio :

“Se me informe si es cierto o no, que con fundamento en la Resolución 5357 de 1997, actualmente se adelanta una investigación administrativa en contra de la Universidad Antonio Nariño, cuyos resultados pueden afectar a particulares.

“En caso afirmativo, solicito se me informe cuándo y porque (sic) medios, han sido notificados y citados los particulares indeterminados que pueden resultar afectados con la citada investigación administrativa.

“En el evento de que no se haya dado por parte del Ministerio de Educación Nacional la notificación de ley, solicito se proceda a realizar la debida citación para poder ejercer el derecho de defensa.” (fl. 4)

La actora acompañó copia de la petición del 13 de agosto de 2001 y del auto de respuesta del día 15 del mismo mes y año. (fls. 6 a 11)

3. Respuesta de la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Educación Nacional, al

juez de tutela.

En respuesta del 7 de septiembre de 2001, la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Educación Nacional se opuso a la procedencia de esta acción. Las razones se resumen así :

En primer lugar, se refiere a la facultad del Presidente de la República para ejercer la suprema inspección y vigilancia del servicio público de la educación, según dispone el artículo 189, numeral 21, de la Constitución, facultad que fue delegada en el Ministerio de Educación Nacional, por el Decreto 698 de 1993.

Respecto de la investigación que se adelanta a la Universidad Antonio Nariño, señala que el 11 de septiembre de 1997, el Consejo Nacional de Educación Superior CESU conceptuó sobre la necesidad de iniciar una investigación administrativa global a la mencionada Universidad, para determinar la calidad de los programas académicos y la existencia de presuntas irregularidades, aunado al hecho de que en esa misma fecha se recibió una queja contra la Universidad, por el cobro a los estudiantes de la conexión a internet, no obstante estar asociada a interred.

En virtud del concepto de CESU, el 25 de noviembre de 1997, mediante Resolución 5357, el Ministerio ordenó la apertura de la investigación, apertura que fue comunicada al Rector de la época. Durante esta investigación, se han presentado reiteradas quejas e intervenciones de estudiantes, lo que, según la interviniente, demuestra que la actuación ha sido pública y, en consecuencia, conocida por toda la comunidad educativa.

Manifiesta que no ha habido vulneración al debido proceso, como lo afirma la demandante, porque la notificación de la Resolución 5357 de 1997 al Rector, constituye la comunicación a la comunidad educativa, ya que ésta está conformada por los Directivos y Estudiantes.

Señala, además, que la actora no es parte dentro del proceso de investigación ni puede verse perjudicada con la decisión que llegue a adoptarse. La calidad de estudiante de la Universidad no la hace parte dentro del proceso de investigación administrativa, ni permite considerarla como un tercero afectado. Por ello, no fue notificada, ni se le violó el debido proceso.

Además, la Resolución 5357 de 1997 es un acto de trámite o preparatorio. El acto definitivo será notificado en debida forma a quienes puedan tener interés sobre la decisión. Podrá, en ese momento, la actora ejercer las acciones administrativas correspondientes, por lo que resulta improcedente la acción, al tener otro medio de defensa judicial. Resulta, también, improcedente la acción porque no se está ante un perjuicio irremediable, puesto que en este caso no se dan los elementos correspondientes.

Resalta que, como lo ha señalado la Corte Constitucional, la acción de tutela no se consagró para subsanar la negligencia de los afectados por una decisión judicial o administrativa. Considera que la actora ha sido notificada por conducta concluyente, por lo que ha debido ejercer las acciones que estime pertinentes. La notificación de la apertura de la investigación que se hizo al Rector como miembro del Consejo Directivo de la Universidad, Presidente del Comité Académico y máxima autoridad administrativa tiene como fin que los estamentos de la Universidad conozcan la situación de la Universidad, pero no implica que los terceros se hagan parte en el proceso, ya que los únicos intervinientes son las personas naturales y jurídicas investigadas y sus respectivos apoderados. Ni el informador, ni el quejoso, ni los terceros son partes en el proceso administrativo de que tratan los artículos 50 y 51 de la Ley 30 de 1992.

Finalmente, señala que a la actora se le dio respuesta de fondo, en comunicación enviada por correo certificado el día 16 agosto de 2001, por lo que no hay violación del derecho de petición.

4. Sentencia de primera instancia.

En sentencia de fecha 13 de septiembre de 2001, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, tuteló el derecho al debido proceso de la actora, y denegó el de petición. Consideró que la acción de tutela no está llamada a prosperar respecto de la petición, pues la solicitud de la actora fue resuelta el día 17 de agosto a la dirección indicada por ella. Respecto del debido proceso, el Tribunal concedió la tutela, con base en lo establecido en el artículo 28 del C.C.A., que dice que en las actuaciones administrativas, si hay particulares que puedan resultar directamente afectados, se les comunicará la existencia de la actuación y el objeto de la misma. Como esto no ocurrió, el Tribunal ordenó al Ministerio de Educación Nacional comunicar por un periódico de

amplia circulación nacional, la existencia de la actuación y el objeto de la misma.

5. Impugnación.

Esta decisión, el 21 de septiembre de 2001, fue impugnada por el Ministerio con argumentos semejantes a los expuestos para oponerse a esta acción.

En escrito aparte informó que el Ministerio dio cumplimiento al fallo de tutela y acompañó los ejemplares de los periódicos que publicaron la Resolución 2087 de fecha 10 de septiembre de 2001 : en el diario El Tiempo, de fecha 14 de septiembre de 2001, y en el Diario Oficial, de fecha 17 de septiembre de 2001.

Por su parte, en comunicación del 1º de octubre de 2001, la actora, a través de apoderada, le solicitó al Tribunal dejar sin valor ni efecto jurídico la providencia por la que se concedió el recurso de apelación, por haber sido presentado en forma extemporánea. El Tribunal negó esta solicitud, porque la impugnación fue interpuesta en tiempo, ya que se surtió dentro de los 3 días siguientes a su notificación.

Posteriormente, la apoderada de la demandante se dirigió al Consejo de Estado informando que el día 2 de noviembre de 2001, en el diario La República se publicó la Resolución Nro. 5357 de 1997, y que, en consecuencia, con esta publicación, había terminado la actuación omisiva que vulneró los derechos fundamentales de la actora, aunque observa que esta publicación no se hizo en cumplimiento de la acción de tutela. (fl. 77)

6. Sentencia de segunda instancia.

En sentencia de fecha 16 de noviembre de 2001, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, revocó la sentencia del Tribunal y, en su lugar, denegó la acción incoada.

El Consejo consideró que el procedimiento de notificaciones y comunicaciones de las Resoluciones del Ministerio se ha cumplido en la forma prevista en la Ley 30 de 1992, y no se ha incurrido en actuaciones constitutivas de falta administrativa.

Además, la publicación de la parte resolutive de la Resolución 2087 de 2001 en el periódico El Tiempo, se constituyó en comunicación a la comunidad educativa, conformada por los

directivos y estudiantes, para que conozcan la situación en que se ve involucrada la institución y sus directivos, y adviertan si sus resultados pueden comprometer sus intereses.

Para el Consejo, esta comunicación, tal como lo dijo la parte demandada, no implica que los terceros se hagan parte en el proceso “como quiera que, si bien se trata de una actuación administrativa, el ejercicio de la facultad sancionatoria se dirige a los interesados como sujetos procesales de la actuación. Así ha de quedar claro que los únicos intervinientes en este proceso resultan ser las personas naturales y/o jurídicas investigadas y sus respectivos apoderados. Ni el informador, ni el quejoso, ni los terceros son partes en el proceso administrativo de que tratan los artículos 50 y 51 de la Ley 30 de 1992, su actuación se limita a presentar y ampliar la queja con el deber de aportar las pruebas que tenga en su poder. Por ende la actora no debía ser notificada o comunicada particularmente del contenido de la Resolución No. 5357 de 1997 y por lo tanto el Ministerio en ningún momento le vulneró su derecho al debido proceso.” (fl. 84 y 85)

En cuanto a la posible violación del derecho a la educación, ésta no se presenta, porque la actuación administrativa se encamina a que la educación superior en Colombia reúna los requisitos mínimos de calidad. Tampoco hay violación del derecho de petición, pues a la actora, el Ministerio le dio respuesta a su solicitud.

Respecto de lo afirmado por la demandante en el sentido de que se encuentra perjudicada por cuanto estaba cursando octavo semestre, el Consejo estima que ella tiene las acciones pertinentes para obtener la indemnización por los perjuicios causados.

Sobre lo dicho en esta sentencia, aclaró voto la Consejera María Inés Ortiz Barbosa. Estimó que si bien comparte la decisión de la revocatoria de la sentencia impugnada, en razón de que la publicación de la parte resolutive de la Resolución 2087 de 2001 se constituye en la comunicación a la comunidad educativa, lo cierto es que la investigación, desde su apertura hasta esta Resolución, se adelantó a espaldas de los estudiantes, quienes sólo se enteraron de su resultado. Puso de presente que una es la entidad educativa involucrada con sus respectivos representantes legales como persona jurídica, y otros son los afectados primarios y directos interesados en la determinación. (fls. 90 y 91)

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia.

La Corte es competente para conocer de esta demanda, en virtud de lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en los artículos 33 a 35 del Decreto 2591 de 1991.

2. Lo que se debate.

2.1. La demandante señala que si el Ministerio de Educación Nacional está adelantando una investigación administrativa en la Universidad Antonio Nariño, en la que cursa octavo semestre, debió ser notificada de la misma, porque, el resultado de esta investigación, puede tener efectos que incidan y vulneren directamente su derecho a la educación. Al haber omitido el Ministerio tal notificación, se le violó el derecho al debido proceso. Además, considera que la información que le suministró el Ministerio, al ser requerido por la actora, respecto de esta investigación, y en la que solicitó que se le indicara cuándo y por qué medios han sido notificados y citados los particulares que pueden ser afectados, le fue dada en forma incompleta, por lo que, también, se le vulneró el derecho de petición.

2.3. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, primera instancia que conoció de esta acción, no tuteló el derecho de petición, pero sí el debido proceso, y ordenó que el Ministerio de Educación Nacional comunicara, a través de un periódico de amplia circulación nacional, la existencia de la actuación y su objeto.

2.4. El Consejo de Estado revocó esta decisión. Señaló que la publicación que en el diario El Tiempo se hizo de la parte resolutive de la Resolución 2087 de 2001, se constituyó en comunicación a la comunidad educativa. Además, los únicos intervinientes en el proceso administrativo son las personas naturales y jurídicas investigadas y sus respectivos apoderados, pues, el ejercicio de la facultad sancionadora se dirige a los interesados, como sujetos procesales de la investigación.

2.5. En revisión de la sentencia del Consejo de Estado, corresponde ahora a la Corte Constitucional analizar si, en el presente caso, el Ministerio de Educación Nacional vulneró los derechos fundamentales alegados por la actora : educación y debido proceso, porque no fue notificada de la Resolución por la que se inició la investigación en la Universidad Antonio Nariño, ya que tiene este derecho, en razón de que es estudiante de la misma. Respecto del

derecho de petición que, según la actora, también le fue violado por el demandado, la Sala no se pronunciará, porque, tal como lo señalaron los jueces de instancia, la respuesta del Ministerio resolvió oportunamente y de fondo la petición que la actora había elevado el día 13 de agosto de 2001.

El examen correspondiente de esta tutela, parte de la base de que es suficientemente claro, y por ello no es necesario detenerse en el punto, que, una cosa es el proceso administrativo, que es público, en virtud del principio de publicidad que rige toda la actividad del Estado, y que permite que los administrados puedan tener conocimiento del mismo e intervenir, por ejemplo, como quejosos o aportando pruebas en una investigación, y, otra cosa, es en sentido jurídico quiénes son las partes en un proceso administrativo, que es el punto objeto de esta acción. Hay que hacer esta precisión, pues, no se pueden confundir los términos : el derecho de ser informado y el derecho de ser notificado de una actuación administrativa, por ser parte en un proceso.

Hecha esta claridad, se examinará si la actora es parte del proceso administrativo, o un particular que pueda ser afectado, o, si su carácter es el de un tercero. Despejados estos puntos, podrá concluirse si la Administración omitió un trámite legal, y si procede o no la acción de tutela.

3. De acuerdo con la Ley 30 de 1992, habrá que resolver las siguientes preguntas : ¿quiénes son partes en este proceso administrativo?, ¿a quiénes se les notifica la apertura de la investigación administrativa? y ¿en quiénes recae el deber de comunicar a la comunidad universitaria sobre los asuntos que interesan a la institución? Autonomía universitaria.

3.1. Con el fin de resolver el primer interrogante : ¿quiénes son partes en este proceso administrativo?, hay que remitirse a lo establecido en la Ley 30 de 1992, “Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”, en especial, a los artículos 48, 49, 50 y 51, que consagran el procedimiento a seguir y las sanciones a imponer por parte del Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Icfes, cuando las instituciones de Educación Superior incumplan las disposiciones y los objetivos consagrados en la propia Ley, o entorpezcan las facultades de inspección y vigilancia del Gobierno Nacional, u ofrezcan programas sin el cumplimiento de las exigencias legales. Las sanciones incluyen amonestaciones, públicas o

privadas, multas, suspensión de programas académicos y de admisiones por el término hasta de un (1) año, cancelación de programas académicos, suspensión o cancelación de la personería jurídica de la institución.

3.2. De conformidad con el procedimiento mencionado, la actividad sancionatoria se dirige a los representantes legales, a los rectores, a los directivos y a las instituciones de Educación Superior. Ellos son las partes del proceso, en razón de que son los sujetos procesales de la actuación administrativa; contra ellos se realiza la investigación; y es, en ellos, en quienes pueden recaer las sanciones previstas en la ley.

3.3. Se pregunta, entonces, si además de las partes señaladas, la Administración, en esta clase de investigaciones, debe comunicar a otros sujetos el inicio de la actuación.

En este punto, hay que recordar lo dicho por el artículo 28 del Código Contencioso Administrativo, sobre el deber de comunicar la actuación administrativa “iniciada de oficio” a los “particulares que puedan resultar afectados en forma directa”.

Al respecto, la jurisprudencia ha señalado que el artículo se refiere a los particulares “especialmente afectados, en derechos particulares y concretos”. Es decir, no se puede interpretar este concepto en la forma literal como lo entiende la demandante, ni confundirse “particulares que puedan resultar afectados con terceros, pues, una interpretación así, llevaría al absurdo de que la Administración tendría que comunicar, en el sentido y con los efectos jurídicos del término, todos los actos administrativos que profiriera, pues, si tales actos son realmente eficaces, necesariamente tienen que afectar de una u otra forma a los particulares.

Debe entenderse, entonces, que la comunicación a los particulares se refiere a aquellos en quienes pueden recaer las sanciones previstas en la ley, por haber sido responsables de las conductas o actuaciones que se reprochan, ya que tal comunicación tiene por objeto que intervengan en el proceso administrativo y ejerzan, oportunamente, el derecho de defensa.

Hay que observar que esta interpretación que precisa y restringe el ámbito del deber de la Administración de comunicar los actos jurídicos a las partes y a los particulares que puedan

resultar afectados, no riñe con el principio de publicidad que rige toda la actividad del Estado, pues, uno y otro tienen consecuencias jurídicas distintas en el desarrollo del proceso y buscan finalidades, también, distintas, como se advirtió al iniciarse estas consideraciones.

3.4. De acuerdo con lo anterior, ni los estudiantes, ni los docentes, ni la comunidad universitaria, en general, ni los quejosos, son sujetos procesales de la actuación administrativa, ni son particulares que puedan ser afectados con el resultado de la investigación, en el sentido jurídico del término, porque, se repite, contra ellos no se dirige la investigación, ni en ellos podrán recaer las sanciones.

3.5. En consecuencia, no hay violación del debido proceso si la Administración no comunica o informa a quienes no son parte, sobre la iniciación de una investigación administrativa o la apertura preliminar de la misma, ya que se trata de un acto de trámite. Este momento procesal no puede confundirse con el acto administrativo definitivo, sobre el cual sí debe producirse, por parte de la Administración, una amplia información, como lo prevé el artículo 46 del Código Contencioso Administrativo, con el fin de que los terceros que no han intervenido en la actuación, puedan ejercer las acciones correspondientes, ante la jurisdicción competente.

3.6. Ahora bien : el hecho de que no sean sujetos procesales los estudiantes, los docentes, la comunidad universitaria, en general, los quejosos, entre otros, no significa que éstos no tengan el derecho de ser informados de las investigaciones que se adelantan a la Universidad, al Rector, al representante legal o a sus directivos.

Por el contrario, para la Sala, sí existe el derecho de la comunidad educativa de ser informada, derecho que nace desde la Constitución. En efecto : la base en que está apoyada la Constitución, consiste en hacer efectivo el principio de la participación democrática. Es así como el artículo 2º de la Carta establece que se debe “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan”. En concreto, para los asuntos que tienen que ver con la educación, en el artículo 68 de la Carta, se garantiza la participación de la comunidad educativa en la dirección de las instituciones.

En desarrollo de este principio de participación democrática en las instituciones de educación superior, la Ley 30 de 1992, en los artículos 62 y siguientes, que regulan la organización y la elección de los órganos de dirección de las universidades, previó que en ellos estuviera representada la comunidad académica, es decir, los docentes y los estudiantes. Esta participación se da desde dos ángulos : una, se refleja en el derecho de elegir y ser elegido (art. 40 de la Carta), y la otra, en la participación activa de la comunidad, a través de sus representantes, en los órganos de dirección de las instituciones educativas. De esta manera, la Ley realizó el principio de participación de la comunidad educativa, como un imperativo de naturaleza constitucional.

Tratándose de establecimientos de Educación Superior de naturaleza privada, la Constitución no excluyó de la participación a la comunidad académica, Por ello, la Ley 30 de 1992 estableció que corresponde a tales establecimientos definir y determinar “El régimen de participación democrática de la comunidad universitaria en la dirección de la institución.” (art. 100 de la Ley 30 de 1992).

Por lo tanto, el deber de comunicar a la comunidad universitaria lo que está sucediendo en el establecimiento de educación no recae sólo en el Rector, sino en los representantes elegidos por la comunidad universitaria ante los organismos de dirección de la Universidad.

En otras palabras, si el representante legal o el Rector, por la razón que sea, no informa a la comunidad universitaria sobre asuntos que les interesan a todos los estamentos universitarios, tal información la comunidad la debe exigir de sus representantes en los órganos de dirección, pues, como ya se manifestó, dentro del contexto de la Constitución de 1991, la presencia de estos representantes es activa y, obviamente, participativa, y, por ende, adquieren responsabilidades y compromisos con quienes los eligieron. En este sentido, se puede afirmar que la Constitución rompió expresamente con el antiguo concepto de que los establecimientos de Educación Superior podían ser manejados como feudos por parte de un Rector o de un Consejo Superior, que excluía la participación de todos los estamentos que conforman la comunidad universitaria. Ahora, se garantiza, como principio constitucional, la participación activa de la comunidad, a través de sus representantes.

Así, cuando la Administración notifica o comunica sobre un asunto que interesa a la Universidad y lo hace por conducto del rector, del representante legal, en su condición de

presidente del Consejo Superior o Académico, debe entenderse que lo hace para que toda la comunidad educativa se entere de lo que sucede y le interesa. Esto es respetar el conducto regular y la autonomía universitaria. Autonomía que se refleja en que no permite, en general, la injerencia del Estado en los asuntos que le son propios. Y un asunto que le es propio, es establecer los medios adecuados para hacer conocer a la comunidad educativa, lo que le interesa. (art. 69 de la Constitución)

4. El caso concreto.

4.1. De acuerdo con las precisiones expuestas, la Sala estudiará el caso concreto de lo demandado en esta acción de tutela, en la que la actora considera que se le violó el debido proceso, por no haber sido notificada de la iniciación de la investigación a la Universidad Antonio Nariño, según Resolución 5357 de 1997.

4.2. En el año de 1997, el Ministerio de Educación Nacional inició una investigación administrativa a la Universidad Antonio Nariño. La Resolución 5357 de 1997, “Por la cual se ordena la apertura de la investigación a la Universidad Antonio Nariño”, dispuso en la parte Resolutiva :

“Artículo primero : Abrir investigación administrativa a la Universidad Antonio Nariño, domiciliada en Santafé de Bogotá. Con el fin de verificar el cumplimiento de las normas de Educación Superior y establecer las responsabilidades a que haya lugar, con fundamento en la parte considerativa de esta providencia.

“Artículo segundo : Para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo anterior, se comisiona a la Subdirección General Jurídica del ICFES, autorizándola para designar un funcionario investigador.

“Comuníquese y cúmplase” (fl. 78).

Este acto administrativo fue notificado, según señaló el Ministerio : “al Rector de la Universidad como miembro del Consejo Directivo de la misma, Presidente del Comité Académico y máxima autoridad administrativa de la institución” (fl. 9)

4.3. Por las razones expuestas en el punto anterior, el Ministerio no estaba obligado legalmente a notificarle la iniciación de la investigación a la demandante, pues, como se explicó, no es sujeto procesal en la investigación, ni particular que pueda ser afectada, en los términos de la ley, porque contra ella no se dirige la investigación, ni en ella podrían recaer las sanciones a que hubiere lugar.

4.4. En cuanto al derecho de la demandante de ser informada o comunicada del inicio de la investigación, para la Sala no hay duda de que la comunidad universitaria sí tiene este derecho, y que en lo que respecta por parte del Ministerio, éste lo hizo de acuerdo con la Ley. Es decir, notificó al Rector, no sólo como representante legal de la Universidad, sino como miembro del Consejo Directivo y Presidente del Comité Académico.

De acuerdo con tal notificación, la actora debió ser informada, bien fuera por el Rector, o por quien la representa en alguno o algunos de los órganos de dirección de la Universidad Antonio Nariño, en donde deben tener asiento los representantes de la comunidad académica. Quiere ello decir que, no sólo el Rector sino los representantes de los estudiantes y profesores estaban obligados, también, a comunicar a sus representados de la situación de la Universidad y de las investigaciones que se adelantaban.

La forma y el momento en que se divulgara esta clase de información a la comunidad universitaria, corresponde decidirla a la Universidad de conformidad con sus estatutos, y en ejercicio de la autonomía universitaria (art. 69 de la Carta)

Por ello, si la actora manifiesta que la información que poseía sobre el inicio de la investigación a la Universidad correspondía a “rumores de pasillo”, la omisión no recae en el Ministerio, entidad que realizó las notificaciones de acuerdo con la ley, sino, en el Rector (que fue notificado en su condición de tal, y también, como miembro del Consejo Directivo y Presidente del Comité Académico), o en los representantes de la comunidad universitaria, que tienen asiento en los órganos de dirección de la Universidad.

4.5. En resumen : no hubo violación del derecho al debido proceso de la demandante, por el hecho de que el Ministerio de Educación Nacional no le hubiera notificado o comunicado de la iniciación de la investigación, pues, la entidad hizo las notificaciones a quien, según la ley, es

parte en el proceso administrativo. Además, la forma como están integrados los órganos de dirección de los establecimientos de Educación Superior permiten que el derecho de estar informados sobre lo que sucede en el establecimiento, se canalice a través de los representantes de la comunidad educativa y por los medios que el establecimiento decida.

4.6. Por otra parte, hay que señalar que después de presentada la acción de tutela, el 10 de septiembre de 2001, se profirió la Resolución 2087 del 10 de septiembre de 2001 “Por medio de la cual el Ministerio de Educación Nacional resuelve la investigación adelantada a la Universidad Antonio Nariño, con domicilio principal en Bogotá D.C., ordenada por la Resolución 5357 del 25 de noviembre de 1997”. En esta Resolución se imponen sanciones y se adoptan decisiones relacionadas con la situación de los estudiantes. La parte resolutive contiene 17 artículos. En el artículo 1º dice :

“Artículo 1º. Imponer a la Universidad Antonio Nariño sanción de Suspensión de todos los programas académicos y admisiones a nivel nacional, por el término de un año, contado a partir de la notificación de la presente resolución sin que pueda admitirse alumnos en ninguno de los semestres y bajo ninguna modalidad o circunstancia durante el mismo término, por el desconocimiento e incumplimiento de los objetivos de la Educación Superior de conformidad con lo analizado en la parte motiva de la presente resolución.”

Del contenido de esta Resolución sí era obligación legal del Ministerio comunicarla a la comunidad universitaria, según el artículo 46 del C.C.A., y así lo hizo, como se observa en las ediciones del periódico El Tiempo y del Diario Oficial, correspondientes a los días 14 y 17 de septiembre de 2001.

Cabe señalar que en el artículo 6º de la Resolución, se advierte que los estudiantes pueden adelantar las acciones a que haya lugar, ante los jueces competentes. Además informa sobre el procedimiento establecido para que los estudiantes de la Universidad Antonio Nariño puedan continuar sus estudios superiores, en otras Universidades del país.

4.7. Sólo resta decir que el derecho a la educación de la demandante no se vulnera por el hecho de que el Ministerio de Educación Nacional, en ejercicio de la función constitucional de inspección y vigilancia que debe ejercer sobre la calidad de la educación que presta la Universidad, haya decidido iniciar una investigación a la misma. Por el contrario, así se adopten decisiones como la de suspender, como ocurrió en este caso, los programas

académicos por un año, lo que busca la intervención del Ministerio es garantizar que el estudiante esté recibiendo una formación integral de calidad, pues, como lo ha dicho la Corte “una educación de baja calidad, soportada en procesos de formación débiles y carentes de orientación y dirección, no sólo afecta el derecho fundamental de quien la recibe, sino el derecho de la sociedad a contar con profesionales sólidamente preparados que contribuyan con sus saberes específicos a su consolidación y desarrollo, mucho más cuando provienen de instituciones públicas financiadas por el Estado.” (sentencia T-433 de 1997, M.P., doctor Fabio Morán Díaz)

En consecuencia, se confirmará la sentencia del Consejo de Estado que se revisa, porque no existieron las violaciones al debido proceso y a la educación que señala la demandante. El debido proceso no se vulneró, pues, el Ministerio realizó las notificaciones a quienes eran partes en la actuación administrativa, y la comunidad universitaria siempre debió ser informada del proceso, que es público, a través de sus representantes o de los medios que tenga establecido el establecimiento educativo, lo que no es de injerencia de la Administración. El derecho a la educación tampoco se violó, sino, que la intervención del Estado se dio con el fin de garantizar la calidad de la educación que a la actora le estaba prestando la Universidad.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE

Confirmar la sentencia de diez y seis (16) de noviembre de dos mil uno (2001), del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, en la acción de tutela pedida por María Etelvina Díaz Bernal contra el Ministerio de Educación Nacional.

Líbrese por Secretaría, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General