

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ
SALA PRIMERA DE DECISIÓN

Quibdó, veintiuno (21) de agosto de dos mil veinticuatro (2024)

SENTENCIA No. 0232/

REFERENCIA: 27001 33 33 004 2024 00075 01
ACCIÓN: IMPUGNACIÓN DE TUTELA
ACCIONANTE: DAVID EMILIO MOSQUERA VALENCIA
ACCIONADO: MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL
VINCULADOS: SUBDIRECCIÓN DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - LA INSPECTORA IN SITU DESIGNADA POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DEL CHOCÓ "DIEGO LUIS CÓRDOBA" - CONSEJO SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DEL CHOCÓ "DIEGO LUIS CÓRDOBA" - AUDITOR DE PAGOS (INTERNO) - VANESSA SÁNCHEZ RUIZ (RECTORA UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DEL CHOCÓ "DIEGO LUIS CÓRDOBA")

MAGISTRADA PONENTE: Dra. MIRTHA ABADIA SERNA.

Procede entonces esta Sala a decidir sobre la impugnación presentada por el accionante señor **DAVID EMILIO MOSQUERA VALENCIA**, en contra de la Sentencia No. 162 del cinco (05) de agosto de dos mil veinticuatro (2024), proferida por el **Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Quibdó**, que declaró improcedente el amparo solicitado.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA.

El señor **DAVID EMILIO MOSQUERA VALENCIA**, en causa propia, interpuso acción de tutela en contra del **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**, y de los vinculados **SUBDIRECCIÓN DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - LA INSPECTORA IN SITU DESIGNADA POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DEL CHOCÓ "DIEGO LUIS CÓRDOBA" - CONSEJO SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DEL CHOCÓ "DIEGO LUIS CÓRDOBA" - AUDITOR DE PAGOS (INTERNO) - VANESSA SÁNCHEZ RUIZ (RECTORA UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DEL CHOCÓ "DIEGO LUIS CÓRDOBA")**, para la protección de sus derechos fundamentales **al debido proceso, derecho de defensa y contradicción, autonomía universitaria, dignidad humana, al trabajo en condiciones dignas y justas y al mínimo vital**, los cuales considera han sido vulnerados o amenazados.

1.1 PRETENSIONES

A través de la presente acción constitucional, el accionante solicita:

*"(...) **Primera.** Que se AMPAREN los derechos fundamentales al DEBIDO PROCESO, DERECHO DE DEFENSA, DERECHO DE CONTRADICCIÓN Y AUTONOMÍA UNIVERSITARIA del rector DAVID EMILIO MOSQUERA VALENCIA de la Universidad Tecnológica del Chocó - Diego Luis Córdoba.*

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ SALA PRIMERA DE DECISIÓN

Segunda. Que se ordene la Nulidad definitiva de la Resolución 011010 del 05 de julio de 2024, expedida por el Ministerio de Educación Nacional.

Tercero. Que se ordene al Ministerio de Educación Nacional a través de la Subdirección de Inspección y Vigilancia el traslado de todos los informes de visitas, realizadas desde el 13 al 15 de diciembre de 2023 y las de 22 al 24 de abril de 2024, para que la Universidad y su representante legal DAVID EMILIO MOSQUERA VALENCIA, puedan ejercer su derecho de defensa y contradicción.

Cuarta. Que se ordene al Ministerio de Educación Nacional revisar y rectificar los procedimientos administrativos seguidos en el presente caso, garantizando el cumplimiento del debido proceso.

Quinta. Que se exhorte al Ministerio de Educación Nacional adoptar medidas de corrección y mejora en sus procedimientos administrativos para evitar futuras vulneraciones del debido proceso.

Sexta. Que de identificarse faltas disciplinarias por parte de los funcionarios del Ministerio de Educación Nacional intervinientes en la actuación se adelanten los traslados pertinentes a las autoridades competentes. (...)"

1.2. FUNDAMENTOS FÁCTICOS

Para dar sustento a sus pretensiones el accionante, expone los hechos que a continuación se sintetizan:

(...) Primero. El Ministerio de Educación Nacional – MEN, en ejercicio de su función de inspección y vigilancia de la educación superior, durante los días 3, 4 y 5 de mayo de 2023, realizó visita en desarrollo de las funciones contempladas en la Ley 1740 de 2014, Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 67 y los numerales 21, 22 y 26 del artículo 189 de la Constitución Política, se regula la inspección y vigilancia de la educación superior, se modifica parcialmente la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones; el Decreto 1075 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación" y el Decreto 5012 de 2009, "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Educación Nacional, y se determinan las funciones de sus dependencias".

Segundo. El 22 de junio de 2023, Subdirección de Inspección y Vigilancia trasladó el informe visita, radicado con el No. 2023-ER-524982, en el cual plantean que "... se evidenciaron los hallazgos y observaciones especialmente en el componente administrativo, así como hallazgos y observaciones en el componente financiero", y mediante comunicación 2022-EE-193860, del 04 de agosto de 2023, el MEN le dio traslado del precitado informe técnico a la Universidad, para que en el ámbito de su autonomía y en ejercicio de su derecho de defensa, en un término de diez (10) días hábiles, realizara las observaciones que considerara pertinentes.

Tercero. Al respecto, dentro del término legal la Universidad Tecnológica del Chocó, el día 22 de agosto de 2023, se pronunció sobre el contenido del informe técnico con radicado 2023-ER-610929, aportando las pruebas respectivas y realizando las observaciones sobre cada uno de los hallazgos.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ SALA PRIMERA DE DECISIÓN

Cuarto. El MEN, mediante radicado 2023-EE-229028 del 11 de septiembre de 2023, se pronunció frente a las observaciones realizadas por la Universidad al informe técnico, el cual fue objeto de análisis por parte de la Subdirección de Inspección y Vigilancia del Ministerio de Educación Nacional concluyendo que:

(...)

Se puede concluir el presunto incumplimiento de deberes, omisión en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidad, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de interés de los servidores públicos vinculados a la Universidad Tecnológica del Chocó, corresponde a la Oficina de Control Interno Disciplinario, adelantar la acción disciplinaria, la cual es pública y se puede iniciar y adelantar de oficio, o por información proveniente de servidor público o de otro medio que amerite credibilidad, o por queja formulada por cualquier persona, que para el caso en concreto fue formulada por el señor Veedor ciudadano del Chocó, el cual puso en conocimiento de la institución las presuntas irregularidades presentadas en el Proyecto de Aplicación de la Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria (CTEI) para el mejoramiento del Sector Maderero en el Departamento del Chocó "Proyecto Madera Chocó", sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación".

Cabe resaltar, que los citados proyectos son financiados con recursos del Sistema General de Regalías – SGR, y la Universidad actúa como agente ejecutor.

Quinto: El día 19 de octubre la Universidad previa autorización, recibió vía correo electrónico gestiondocumental@mineducacion.gov.co, la notificación de la Resolución Nro. 018742 del 06 de octubre de 2023, mediante la cual el MEN decidió imponer medidas preventivas y de vigilancia especial, donde se pudo constatar que, no fueron aceptadas las aclaraciones y mucho menos fueron valorados los documentos probatorios y anexos aportados con el escrito de respuesta al informe de visita.

Sexto: El día 3 de noviembre de 2023, la Universidad interpuso el recurso de reposición contra la Resolución 018742 del 6 de octubre de 2023, donde se indicaron las razones por las cuales se consideraba que la resolución emitida por la cartera de Educación Nacional vulneraba su derecho fundamental a la Autonomía Universitaria.

Séptimo: El día 17 de enero de 2024, fue notificada a través de correo electrónico gestiondocumental@mineducacion.gov.co, la Resolución 025526 del 27 de diciembre de 2023, en la cual el Ministerio de Educación Nacional, confirmó en todas sus partes la Resolución 018742 del 6 de octubre de 2023, quedando así concluido el procedimiento administrativo y los actos que por este medio de control se demandan, ejecutoriados y en firme.

Es preciso señalar, que esta Resolución no fue resuelta de fondo por parte del Ministerio de Educación Nacional, configurando, una más, vulneración al debido proceso administrativo, pues frente a los argumentos propuestos por la Institución esta Cartera se limitó a exponer lo siguiente: (...)

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ SALA PRIMERA DE DECISIÓN

Entonces, la revisión anunciada por el Ministerio de Educación Nacional a través de un Informe Técnico señalado con radicación 2023-ER-931912 del 06 de diciembre de 2023, nunca fue remitido o trasladado a la Institución, ni mucho menos anexo a dicha Resolución, por lo tanto, restringe una vez más esa Cartera los derechos a la contradicción y del debido proceso de la Universidad.

Octavo: *Al respecto, mediante escrito del 17 de mayo de 2024, la Universidad presentó ante la Procuraduría General de la Nación, solicitud de conciliación con el Ministerio de Educación Nacional, sobre el contenido de las precitadas Resoluciones; y la audiencia de conciliación fue programada por la Procuraduría, para el día 18 de julio de 2024, a las 10:00a.m., la cual se realizó en la fecha y hora programada, y la misma fue fallida, toda vez que el Ministerio de Educación Nacional manifestó su intención de no conciliar. En tal sentido el Procurador respectivo dio por finalizada la audiencia, con la observación de que el acta sería remitida al correo electrónico de cada una de las partes, convocante y convocada, además el mismo día se radicó demanda en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.*

Noveno: *Los días 22, 23 y 24 de abril de 2024, se realiza nuevamente visita por el equipo de la Oficina de Subdirección y Vigilancia y la Inspectora In Situ, sin enviar previamente y tal como lo contempla el procedimiento interno del Ministerio de Educación, el plan de visitas. (...)*

Décimo: *El día 23 de mayo de 2024, desde la dirección electrónica gestiondocumental@mineducacion.gov.co, nos llega un correo con un oficio donde nos manifiestan como asunto "Traslado de informe" pero en el contenido del correo no se encontró ningún informe. (Ver pantallazos adjuntos).*

Décimo primero: *El día 17 de julio de 2024, a las 20:39 horas, recibí notificación vía correo electrónico desde: gestiondocumental@mineducacion.gov.co, de la Resolución 011010 del 05 de julio de la presente anualidad, en la cual su parte resolutive contempla remplazar a David Emilio Mosquera Valencia, del cargo de rector y representante legal de la Universidad Tecnológica del Chocó.*

Décimo segundo: *Sea de precisar que, dicha Resolución 011010 del 05 de julio de 2024, en su parte considerativa contiene apartes y argumentos de las visitas realizadas en el mes de diciembre de 2023 y de la realizada en el mes de abril 2024, cuando de esos informes no se le han corrido traslados a la Universidad Tecnológica del Chocó Diego Luis Córdoba, para que ésta ejerza su derecho de defensa y contradicción de lo manifestado en ellos, al igual que, se le ha negado la oportunidad de presentar pruebas y controvertir las que el equipo de visita plasmen en dichos informes. (...)"*

1.3 DEL TRÁMITE EN PRIMERA INSTANCIA.

Mediante memorial del 24 de julio de 2024, la parte accionante presentó escrito de adición al escrito de tutela inicialmente presentado, en el cual detalló ampliamente los hechos y pretensiones que fundamentan su petición y alegó la vulneración de derechos fundamentales adicionales, incluyendo **el debido proceso, dignidad humana, trabajo en condiciones dignas y justas, autonomía universitaria y mínimo vital.**

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ SALA PRIMERA DE DECISIÓN

En respuesta, el *A quo* emitió el auto interlocutorio 459 del 29 de julio de 2024 que adicionó el auto interlocutorio No. 452 del 23 de julio de 2024 (que originalmente admitió la tutela). Esta adición incluyó en la consideración los derechos fundamentales ya mencionados e invocados por el actor como vulnerados y la vinculación del Auditor de pagos (interno) dado que el accionante lo mencionó en su escrito de adición.

Cabe destacar que, en la mencionada adición el actor presentó los siguientes hechos y pretensiones:

“(…) PRIMERO: Que, mediante resolución No. 018742 del 06 octubre de 2023 el Ministerio de Educación Nacional, dispuso “vigilancia especial” de la Universidad Tecnológica del Chocó – Diego Luis Córdoba, por estar evidenciadas actualmente en esa Institución la Causal del literal C, del artículo 11 de la ley 1740 de 2014, sustentada en la parte considerativa de esta Resolución.

La causal que da lugar a la referida resolución es del siguiente tenor:

“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: (...)

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”.

El Ministerio de Educación Nacional justificó su decisión, básicamente, en lo siguiente:

“En relación con la Universidad Tecnológica del Chocó – Diego Luis Córdoba se configura la causal C) porque la verificación hecha por el Ministerio, muestra una indebida aplicación y conservación de sus rentas y recursos, tal y como quedó plasmado en la situación y deficiencia de carácter financiero, entre otros aspectos ya relatados y precisados en el informe técnico al que nos hemos referido y citado en este acto administrativo.”

En consecuencia, ordenó:

*1. A la Universidad Tecnológica del Chocó **elaborar, implementar y ejecutar un plan de mejoramiento**, el cual debe hacerse (i) previa presentación de este ante el Ministerio de Educación Nacional, (ii) con los lineamientos señalados por la Dirección de Calidad para la Educación Superior del Ministerio y (iii) con el acompañamiento de la Subdirección de Apoyo a la Gestión de las Instituciones de Educación Superior del Ministerio.*

*En esa misma línea indicó que, “la Universidad Tecnológica del Chocó, deberá atender para corregir o superar en el menor tiempo posible irregularidades de tipo administrativo y financiero o de calidad que ponga en peligro o el servicio público de educación; **Estas órdenes serán impartidas por el Ministerio de Educación Nacional a través de comunicaciones enviadas por la***

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ SALA PRIMERA DE DECISIÓN

Subdirección de Inspección y Vigilancia de este Ministerio. (Ninguna orden al respecto ha impartido el Ministerio).

2. Designar “un inspector in situ” el cual sería nombrado por el Ministerio de Educación Nacional”.

3. La constitución por parte de la Universidad Tecnológica del Chocó – Diego Luis Córdoba, **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. El nombramiento de un auditor de pago (interno) “que debe rendir informes periódicos de su actividad al inspector In Situ y a la Subdirección de Inspección y Vigilancia Ministerio de Educación Nacional. So pena de incurrir en lo dispuesto en el numeral 4 del precitado artículo 13 de la ley 1740 de 2014”.

TERCERO: Contra la anterior decisión se interpuso recurso de reposición, el cual fue resuelto mediante resolución No. **025526 del 27 diciembre de 2023**; Con lo cual, de concluyó el procedimiento administrativo, en los términos del artículo 87 de la ley 1437 de 2011.

CUARTO: Ante la la porentoriedad de la orden, y firmeza de la resolución No. 018742 del 06 octubre de 2023, la universidad Tecnología del Chocó, realizó las siguientes acciones:

1) Un plan de mejoramiento, en los estrictos términos establecidos por el Ministerio de Educación Nacional, de tal suerte que, en la actualidad, el referido proyecto cuenta con el visto bueno de la Subdirección de Apoyo

a la Gestión de las IES, ello se corrobora con el **oficio de 20 de abril de 2024**, signado por el Doctor **José Ferney Franco Rodríguez**, en calidad de Subdirector de Apoyo a la Gestión de las IES, (...)

Es así como, la Universidad Tecnológica del Chocó, siguiendo los lineamientos establecidos en el oficio anterior que, remitió el proyecto de plan de mejoramiento a la Subdirección de Inspección y Vigilancia del Ministerio de Educación Nacional, quien mediante oficio del día 27 de junio de 2024, tan solo cinco (5) días hábiles antes que la Ministra de Educación ordenara mi reemplazo, indicando que el proyecto de plan de mejoramiento, que le había sido remitido desde el 20 de abril de 2024, aún se encontraba en revisión, (...)

De manera que, objetivamente la implementación o falta de implementación del plan de mejoramiento que ordenó el Ministerio de Educación Nacional en la actualidad no obedece a causas atribuibles a la Universidad Tecnológica del Chocó, sino al mismo Ministerio de Educación Nacional, quien, desde el 20 de abril de 2024, sin explicación alguna, aduce tener el referido documento en revisión.

2) Ahora bien, en lo que corresponde a la orden de nombrar un auditor de pago (interno), la referida directriz fue cumplida por la Universidad Tecnológica del Chocó. mediante la resolución No. 0732 del 15 de diciembre de 2023, (...)

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ SALA PRIMERA DE DECISIÓN

3) Finalmente, en relación con la orden de **constituir una Fiducia**, se tiene que la referida orden fue cumplida por la Universidad Tecnológica del Chocó, en los términos establecidos en la Resolución No. 018742 del 06 de octubre de 2023, tal como se demuestra con la certificación expedida por la entidad fiduciaria Bogotá, con fecha de 18 de julio de 2024, en la que se acredita que, el acuerdo fiduciario se encuentra suscrito, desde el día 24 de febrero de 2024, (...)

SEXTO: No obstante, al cumplimiento por parte de la Universidad Tecnológica del Chocó, de todas y cada una de las órdenes impartidas por el Ministerio de Educación Nacional en la resolución No. 018742 del 06 octubre de 2023, y estando **a la espera del resultado de la revisión del plan de mejoramiento**, que cuenta con el visto bueno de la Subdirección de Apoyo a la Gestión de las IES, de manera sorpresiva y sin justificación alguna, el Ministerio de Educación Nacional, expidió la Resolución No. **011010 del 05 JULIO DE 2024**, “Por la cual se reemplaza el Rector y Representante Legal de la Universidad Tecnológica del Chocó - Diego Luis Córdoba, en el marco de la vigilancia especial dispuesta en la Resolución No. 018742 del 06 de octubre de 2023”, porque a su juicio, el suscrito ha incurrido en:

“una de las causales previstas en el numeral 4 del artículo 13 de la Ley 1740 de 2014 toda vez que por parte del señor David Emilio Mosquera **ha habido un presunto ocultamiento de información, lo que a su vez obstaculiza las labores de Inspección y vigilancia (...)** en tanto que la Inspectora In Situ ni su equipo técnico pudo obtener acceso a **información de vital importancia para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia y por la “la necesidad de proteger el derecho a la educación de los estudiantes de la Universidad”**”

SÉPTIMO: No obste a ello, entre líneas, en los considerandos de la Resolución No. **011010 del 05 JULIO DE 2024**, se afirma que mi separación del cargo, “**no es una medida sancionatoria**”, sino que se hace “**con el propósito de que la persona designada pueda cumplir con todas las medidas preventivas y de vigilancia especial.**”

En aquí donde resulta contradictorio de toda contrariedad “el propósito que aduce el Ministerio con mi separación del cargo, pues, no nos digamos mentiras, al día de hoy, todas las órdenes impartidas a la Universidad Tecnológica del Chocó, en virtud de la Resolución No. 018742 del 06 de octubre de 2023”, se encuentran ejecutadas, sin que de mi comportamiento se pueda inferir objetiva o subjetivamente, molicie, mala fe o interés de incumplir lo ordenado por el Ministerio, sino que por el contario, desde que se me notificó la referida resolución, he procurado su cumplimiento efectivo, valga decir, **(i) el nombramiento del auditor interno**, que se realizó desde el 15 de diciembre de 2023, **(ii) la constitución de la fiducia**, que se suscribió desde el 27 de febrero de 2024, y **(iii) la presentación de un plan de mejoramiento**, el cual se remitió a la dependencia correspondiente, **desde el 20 de abril de 2024**, el cual cuenta con el visto bueno de la Subdirección de Apoyo a la Gestión de las IES, de manera que la aprobación del referido plan de mejoramiento corresponde única y exclusivamente al Ministerio de Educación Nacional y no a la Universidad Tecnológica del Chocó, de manera que, en este caso, aplica el aforismo del derecho reiterado por la Corte Constitucional en la sentencia T-1231/08 “**Nadie puede obtener provecho de su propia culpa (Nemo auditur propriam turpitudinem allegans)**”.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ SALA PRIMERA DE DECISIÓN

En consideración a lo anterior, la disposición de separarme del cargo y nombrar a una persona que me reemplace, con el propósito que persigue la Resolución No. 011010 del 05 JULIO DE 2024, en la actualidad resulta anodina, dado que, de un lado, en estos momentos, la Universidad Tecnológica del Chocó, no tiene tareas por cumplir en virtud de la Resolución No. 018742 del 06 de octubre de 2023, sino que se está a la espera de lo que defina el Ministerio de Educación Nacional como consecuencia de la revisión del Plan de Mejoramiento que ella misma ordenó, según los "hallazgos" que dieron lugar a la expedición de la primigenia resolución de 06 de octubre de 2023 y de otro lado, la prestación del servicio educativo en la Universidad Tecnológica del Chocó, para el año 2023 y lo que va corrido del año 2024, se ha desarrollado en completa normalidad.

SEPTIMO: *La incoherencia e incongruencia de la Resolución No. 011010 del 05 JULIO DE 2024, es de tal magnitud, que el Ministerio de Educación en su expedición no tuvo en cuenta que en la actualidad todas las pautas trazadas en la resolución No. 018742 del 06 de octubre de 2023, están supeditadas a la revisión del plan de mejoramiento, el cual, se estructuró conformar a los "hallazgos administrativos y financieros que encontró el Ministerio de Educación Nacional en el mes de mayo de 2023", tal como se estableció en la referida resolución, (...)*

En consideración a lo anterior, no puede el Ministerio de Educación Nacional, extender los efectos de la resolución No. 018742 del 06 de octubre de 2023, a "nuevos hallazgos, que sobre la marcha sin seguimiento previo va, y ante el desconocimiento del suscrito o de la universidad va encontrando por una u otra causa" dado que, con ello, se viola el principio de legalidad y el debido proceso, el cual, por disposición del artículo 29 constitucional "se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas", en tanto, "Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso".

OCTAVO: *En razón a lo anterior, se cae de su peso la imputación que se me hace, según la cual, he incurrido en "un presunto ocultamiento de información, lo que a su vez obstaculiza las labores de Inspección y vigilancia" sencillamente porque la información que dio lugar a la expedición de la resolución No. 018742 del 06 de octubre de 2023, ya está en poder del Ministerio, desde los días 3, 4, y 5 de mayo de 2023, y con fundamento en ellos fue que, por lo menos, es lo que se dice en la resolución, que, esa cartera ministerial estableció la medida de vigilancia especial, de tal manera que, si se encuentran nuevos hallazgos, deberá procederse como lo ordena la ley, pero de ninguna manera, sobre la marcha de manera informal y sorpresiva, incorporarlos a la vigilancia que se encuentra en proceso de revisión del plan de mejoramiento que ya cuenta con visto bueno de la Subdirección de Apoyo a la Gestión de las IES.*

NOVENO: *En consideración es que no tiene sentido que, el suscrito oculté de manera genérica y sin que se especifique que tipo de información "valiosa" cuando ya expidió la resolución No. 018742 del 06 de octubre de 2023, con unas observaciones claras y precisas, (independientemente a si se está o no de acuerdo con el referido acto administrativo, el que en la actualidad está revestido de presunción de legalidad, al no haber sido anulado aun por ninguna autoridad judicial), de manera que el Ministerio tiene en su poder la información génesis de la medida administrativa, que no judicial, disciplinaria y/o fiscal.*

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ SALA PRIMERA DE DECISIÓN

Y aunque el Ministerio me imputa de manera genérica, imprecisa y abstracta, el ocultamiento de información valiosa, en ninguno de los apartes de la resolución No. 011010 del 05 JULIO DE 2024, hace referencia de manera clara, contundente e irrefutable a cuál es la información de vital importancia que oculté o pretendí ocultar para impedir el cumplimiento de la resolución No. 018742 del 06 de octubre de 2023

*Dicha aseveración resulta, cuando menos antípoda, dada la inocultable verdad, demostrada con creces en este escrito y sus anexos, sea decir, que las ordenes que le impuso el Ministerio de Educación Nacional, Universidad Tecnológica del Chocó, en virtud de la vigilancia especial, fueron cumplidas a cabalidad, desde hace más de **tres (3) meses**; De tal manera que quien se encuentra en mora de cumplir su propia orden es el Ministerio de Educación*

*Nacional que no ha revisado el plan de mejoramiento que pretende sea establecido para superar la situación administrativa y financiera que aduce **requiere correctivos urgentes**, aunque esa misma entidad que impuso la medida, lleva más de **tres (3) meses** sin estudiar el Plan de mejoramiento que se le presentó.*

***DECIMO:** Ahora bien el argumento de expedir la resolución No. 011010 del 05 JULIO DE 2024 “por la necesidad de proteger el derecho a la educación de los estudiantes de la Universidad”, también carece de sustento probatorio, en la medida en que el año lectivo 2024, en la Universidad Tecnológica del Chocó, ha transcurrido en completa normalidad, en todas las facultades y programas académicos que cuentan con acreditación por parte el Ministerio de Educación Nacional, sin que se advierta suspensión de actividades o de la prestación del servicio educativo, tal como se observa en la certificación que se adjunta a este expediente (...)*

***DECIMO PRIMERO:** No resulta jurídicamente comprensible que el Ministerio de Educación Nacional, con el vacío argumento de “un presunto ocultamiento de información vital de mi parte”, que supuestamente le impide implementar la medida de vigilancia especial adoptada en la resolución No. 018742 del 06 de octubre de 2023, y con el falso argumento de “garantizar el derecho a la educación de los estudiantes”, expida la resolución No. 011010 del 05 JULIO DE 2024, que, a todas luces resulta arbitraria, y desproporcionada, en tanto que, las motivaciones que la justifican no se encuentran ni siquiera sumariamente probados, y por el contrario, con ella, no solo se violentan los derechos adquiridos del suscrito rector, sino también el derecho fundamental de la Universidad de elegir a sus dignatarios, dentro del marco de la autonomía universitaria, y de contenta se cercena el derecho fundamental de quienes integran a la universidad para ser elegidos, lo anterior, si se tiene en cuenta que el periodo para el que fui elegido como rector de la Universidad vence el próximo 18 de noviembre de 2024, no obstante, la cuestionada resolución ordena “**Reemplazar hasta por el término de un (1) año, prorrogable por una sola vez**, al señor David Emilio Mosquera Valencia, identificado con la cédula de ciudadanía No. 11.790.979 de Quibdó- Chocó, Rector y Representante Legal de la Universidad Tecnológica del Chocó - Diego Luis Córdoba, en el marco de las medidas de “Vigilancia Especial” ordenada mediante la Resolución No. 018742 del 06 de octubre de 2023”, para probar mi dicho, allego certificación con la que acredito cuando fenece el periodo para el que fui elegido(...)*

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ SALA PRIMERA DE DECISIÓN

DECIMO SEGUNDO: Con el hecho anterior se demuestra lo desproporcionado de la resolución No. 011010 del 05 JULIO DE 2024, pues con ella, de un solo tajo, se vacía de competencia a la Universidad Tecnológica del Chocó, de la cual, también hace parte el Ministerio de Educación Nacional, quien so pretexto de una vigilancia administrativa, se convierte en juez y parte, en tanto que el Ministerio de Educación, es un miembro activo del Consejo Superior, de conformidad al estatuto universitario, (...)

DECIMO SEGUNDO: Resulta cuestionable que la resolución No. 011010 del 05 JULIO DE 2024, no sea una medida sancionatoria, pero ordena que se me aparte del cargo de rector, con argumentos de **presuntos** ocultamientos de información de vital importancia y con el falso propósito de garantizar el derecho a la educación de los estudiante, sin que por un lado, aparezca acreditado lo que se me imputa, y sin que se realice un análisis objetivo y subjetivo de mi comportamiento para hacer efectivo el cumplimiento de la Resolución No. 018742 del 06 de octubre de 2023, siendo que la Corte Constitucional en la **sentencia SU-034/18**, ha indicado que en caso de sanciones por desacato a órdenes de tutela, lo cual, puede ser aplicable también a ordenes administrativas, como las impartidas en la Resolución No. 018742 del 06 de octubre de 2023, se debe hacer un estudio integral, garantizando siempre el debido proceso, dado que “No habría lugar a imponer una sanción por desacato en los casos en que (i) la orden de tutela no ha sido precisa, porque no se determinó quién debía cumplirla o porque su contenido es difuso, y/o (ii) el obligado ha adoptado alguna conducta positiva tendiente a cumplir la orden de buena fe, pero no se le ha dado la oportunidad de hacerlo” lo anterior, se justifica porque el ante un presunto desacato “su auténtico propósito es lograr el cumplimiento efectivo de la orden de tutela pendiente de ser ejecutada; de suerte que no se persigue reprimir al renuente por el peso de la sanción en sí misma, sino que ésta debe entenderse como una forma para inducir que aquel encauce su conducta hacia el cumplimiento, a través de una medida de reconvención cuya objetivo no es otro que auspiciar la eficacia de la acción impetrada y, con ella, la reivindicación de los derechos quebrantados” con fundamento en lo anterior, es claro, que el Ministerio para procurar el supuesto cumplimiento de la Resolución No. 018742 del 06 de octubre de 2023, tiene a su alcance medidas coercitivas menos invasivas y más respetuosas al derecho de la autonomía universitaria.

DECIMO TERCERO: La violación a los derechos que invoco como vulnerados es de tal magnitud, que el Ministerio de Educación Nacional, dentro del trámite del cumplimiento de la Resolución No. 018742 del 06 de octubre de 2023, ni siquiera en garantía del debido proceso, me notificó de manera personal de los hallazgo a los que hace alusión, y abrió un trámite incidental para verificar la veracidad de los mismo, a efectos que el suscrito, en ejercicio del derecho de defensa y contradicción pudiera hacer los descargos y aclaraciones a los que hubiera lugar, sino que de manera abrupta y sorpresiva ordena mi reemplazo, con la expedición de la resolución No. 011010 del 05 julio de 2024. (...)

Considera la parte accionante que se le vulneran sus derechos fundamentales **debido proceso, dignidad humana, al trabajo en condiciones dignas y justas, a la autonomía universitaria y al mínimo vital**. En tal virtud pretende que:

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ SALA PRIMERA DE DECISIÓN

*“(...) PRIMERO: **CONCEDER** el amparo a mis derechos fundamentales al debido proceso, dignidad humana, al trabajo en condiciones dignas y justas, a la autonomía universitaria y al mínimo vital.*

***SEGUNDO: DEJAR SIN EFECTOS JURÍDICOS** la resolución No. 011010 del 05 julio 2024, “Por la cual se reemplaza el Rector y Representante Legal de la Universidad Tecnológica del Chocó - Diego Luis Córdoba, en el marco de la vigilancia especial dispuesta en la Resolución No. 018742 del 06 de octubre de 2023”.*

***TERCERO: ORDENAR** al Ministerio de Educación Nacional, para que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la sentencia, sin solución de continuidad, me reintegre, al cargo de Rector y Representante Legal de la Universidad Tecnológica del Chocó - Diego Luis Córdoba.*

***CUARTO:** Ordenar en abstracto la indemnización del daño emergente causado, así como el pago de las costas del proceso, que se causen, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 25 del decreto 2591 de 1991. (...)”*

1.4. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

1.4.1. El accionado **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**, el día 26 de julio de 2024 presentó el informe requerido, en el cual expresó sobre el caso lo siguiente:

“(...) El MINISTERIO DE EDUCACIÓN, comunicó mediante comunicación 2024-ER-0143271, e traslado de informe de visita, en a precitada comunicación se indicó que, por tratarse de información sujeta a reserva, se enviaría al correo electrónico que aparece en la plataforma Saces, el cual se remitió y la prueba se adjunta al plenario. Adicional, esta Cartera Ministerial no vulneró el derecho al debido proceso al accionante, pues la Ley 1740 de 2014 no contempla, la existencia de actuaciones previas necesarias para imponer la medida preventiva y de vigilancia especial de reemplazo de directivo.

Tal como lo ha señalado la Sala Plena de la Corte Constitucional en la sentencia C-491/16, tenemos que, las medidas preventivas, por su índole cautelar, suponen la acción inmediata del Ministerio de Educación, por lo que la eficacia de esas medidas requiere que su adopción sea pronta para evitar la obstrucción de los fines de la vigilancia especial y, en últimas, la interrupción o la puesta en riesgo en la prestación del servicio de educación superior en condiciones de calidad y eficiencia. Si bien las medidas a adoptar en el marco de la vigilancia especial pueden generar evidentes restricciones, no tienen el alcance de la sanción que se impone al infractor después de haberse surtido el procedimiento previsto para tal fin y de haberse establecido su responsabilidad, por incurrir en alguna de las causales previstas para la imposición de sanciones.

Por ende, este tipo de medidas preventivas, no obedecen a la finalidad de investigar responsables por la situación que pueda atravesar la institución e imponer sanciones, sino que su propósito es garantizar la adecuada protección de los derechos de los estudiantes a recibir un servicio educativo de manera continua y con calidad, como lo dispone la Constitución.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ SALA PRIMERA DE DECISIÓN

Así las cosas, el Ministerio de Educación Nacional no se encontraba obligado a esperar indefinidamente que la institución se pronunciara sobre los hallazgos encontrados en cada componente, ni tampoco a emitir un pronunciamiento frente a los escritos radicados con posterioridad, pues, de ser así, la autoridad administrativa encargada de ejercer las funciones de inspección y vigilancia en la prestación del servicio público de educación superior quedaría despojada por completo de la posibilidad de tomar medidas oportunas para proteger la continuidad y la calidad de dicho servicio.

si bien el artículo 10 de la Ley 1740 de 2014 preceptúa que el Ministerio de Educación Nacional, en ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia de la educación superior, puede adoptar mediante acto administrativo motivado, una o varias 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, ello no quiere decir que solo hasta tanto se lleve a cabo su materialización puede haber intervención de su parte.

Lo anterior desvirtúa los argumentos planteados y por consiguiente, los actos administrativos, se encuentran debidamente motivados y soportados en los informes rendidos en el curso de la actuación administrativa, los cuales, dan cuenta de situaciones que requieren la aplicación de medidas preventivas y que tienen correspondencia legal, como quiera que el Ministerio de Educación Nacional actuó conforme a las disposiciones de la Ley 1740 de 2014. Contrario a lo manifestado, los hallazgos contenidos en los informes sobre los componentes administrativo, de contractual y financiero fueron contundentes y hacían necesario y urgente la adopción de medidas preventivas y de vigilancia especial por parte del Ministerio de Educación Nacional, pues, existía un riesgo en la prestación del servicio público de educación superior en condiciones de calidad y continuidad, así como, en el manejo correcto de las rentas de la IES.

Ahora bien, las medidas preventivas se diferencian de las medidas remediales. La ley prevé medidas preventivas en atención a la continuidad del servicio público, así que se trata de proteger el servicio mediante medidas que se anticipan para enervar situaciones dañinas para los usuarios del servicio educativo, de esta forma no se trata de esperar a que se presente una situación catastrófica, sino que se pretende que la misma sea evitada.

La función preventiva busca precisamente advertir y evitar la ocurrencia de alguna circunstancia que pueda afectar la correcta prestación del servicio educativo, en esa medida el juez yerra al efectuar una interpretación contraria que, aunque se ajusta a los intereses del accionante, desconoce que es la autoridad administrativa quien puede interpretar y adoptar medidas preventivas de carácter urgente siempre que se evidencien circunstancias de tiempo, modo y lugar que impliquen un riesgo o amenaza en la prestación del servicio público de educación superior de calidad.

Tal como se expresó en consideraciones previas, la actividad administrativa de inspección y vigilancia está normativamente establecida y se activa cuando el

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ SALA PRIMERA DE DECISIÓN

*supuesto fáctico de la norma legal se concreta en una situación específica. En ese orden legal, **no puede perderse de vista que la decisión de adoptar este tipo de medidas implica concretar de manera inmediata el objetivo de proteger un bien superior y con protección constitucional, como es la continuidad y calidad del servicio público de la educación superior, en una situación anormal que no podría esperar el cumplimiento de ritualidades propias de otro tipo de actuaciones administrativas o judiciales.*** (negrita del texto original). (...)"

El accionado **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**, en relación al escrito de adición presentado por el accionante emitió la siguiente respuesta:

*"(...) Sea lo primero indicar que, el Ministerio de Educación Nacional cuenta con facultades legales para **adoptar medidas preventivas en ejercicio de la función de vigilancia especial de las instituciones de educación superior**, para el caso particular, el numeral 4º del artículo 13 de la Ley 1740 de 2014, otorga al Ministerio de Educación Nacional para que, en ejercicio de su potestad de inspección y vigilancia, **aplique como medida de vigilancia especial el reemplazo de consejeros, directivos, representantes legales, administradores o revisores fiscales, por una persona natural o jurídica designada por el Ministerio, para un período de hasta un año, prorrogable por una sola vez. Es menester aclarar que, en Ley 1740 de 2014, las medidas preventivas, dentro de las cuales se encuentran las de vigilancia especial, se encuentran separadas de las medidas sancionatorias, tanto en su ubicación en la Ley, como en su naturaleza jurídica, las medidas preventivas quedaron establecidas y reguladas en el capítulo III de la Ley, en tanto que las medidas sancionatorias se encuentran definidas y regladas en el capítulo V y complementadas con los artículos 51 y 52 de la Ley 30 de 1992.***

(...)

La decisión de imponer las medidas preventivas y de vigilancia especial transcritas encuentra fundamento en los artículos 11, 12, 13 de la Ley 1740 de 2014 y la finalidad es que la Institución de Educación Superior corrija y supere en el menor tiempo posible las irregularidades evidenciadas que originaron la adopción de la medida. Debe tenerse en cuenta que es deber del Estado, en ejercicio de su función de inspección y vigilancia adoptar medidas concretas, para la verificación de las condiciones del servicio público de educación y para garantizar la prestación eficiente y continua del mismo, cuando se ha visto vulnerado algún derecho de los usuarios o cuando la autonomía universitaria ha sido o está siendo ejercida por fuera de los preceptos constitucionales, legales y reglamentarios en perjuicio de otros derechos, esta facultad constitucional establecida en el artículo 189 de la constitución Política, le corresponde al Presidente de la República, quien podrá delegar en la Ministra de Educación Nacional dichas funciones de Inspección y Vigilancia.

*(...)En consecuencia, es necesario separar las medidas preventivas a las que nos hemos referido, del **régimen sancionatorio** respecto de 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, pues aunque la competencia para esto recae también sobre el Ministerio de Educación, la medida de reemplazo del señor Arlin Valverde es una medida preventiva de vigilancia especial que no requiere un procedimiento previo para ordenarse conforme a lo establecido en el artículo 12 de la*

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ SALA PRIMERA DE DECISIÓN

Ley 1740 de 2014, y no una sanción como pareciera haber sido interpretada por el honorable juez. (...)

1.4.3. El vinculado **Consejo Superior de la Universidad Tecnológica del Chocó “Diego Luis Córdoba”**, en el informe requerido, expresó sobre el caso lo siguiente:

“(...) El 26 de julio de 2024, el Consejo Superior de la Universidad Tecnológica del Chocó “Diego Luis Córdoba”, en su calidad de vinculada al proceso, se pronunció respecto a la acción de tutela, en su comunicación expuso su punto de vista sobre el caso, la cual se resume en los siguientes puntos principales:

1. Afirma que ese cuerpo colegiado carece de legitimación en la causa por pasiva toda vez que no es el accionado directo de las medidas preventivas de inspección y vigilancia que dieron origen a la Resolución 018742 del 6 de octubre de 2023 “por la cual se ordenan medidas preventivas y de vigilancia especial para la Universidad Tecnológica del Chocó “Diego Luis Córdoba”.

2. Indica que el Ministerio de Educación Nacional – MEN, no les notificó directamente sobre la Resolución 018742 del 6 de octubre de 2023 ni tampoco recibieron copia formal de dicho acto. Inicialmente fueron informados por al rector de la universidad quien sí recibió la notificación y posteriormente obtuvieron información a través de la inspectora in situ.

3. Sobre las pretensiones, aduce que en este caso se deben apreciar y valorar los argumentos y pruebas allegados por las partes.

No se manifestó sobre la adición al escrito de tutela.

1.4.4. El vinculado **Universidad Tecnológica del Chocó “Diego Luis Córdoba” (Oficina Jurídica)**, en el informe requerido, expresó sobre el caso lo siguiente:

“(...) Mediante memorial del 29 de julio de 2024, el asesor jurídico de la Universidad se pronunció sobre cada uno de los hechos y solicitó que se protegieran los derechos fundamentales invocados por el demandante pues considera que los mismo fueron vulnerados por la entidad accionada.

Para respaldar su posición, destacó dos situaciones principales: (i) la omisión por parte del Ministerio de Educación Nacional de trasladar los informes de visita de los días 13, 14 y 15 de diciembre de 2023 y la visita realizada el 22, 23 y 24 de abril de 2024. Esta omisión impidió que la Universidad pudiera ejercer su derecho de defensa y contradicción, (ii) el Ministerio de Educación no siguió su propio procedimiento de seguimiento preventivo, establecido a través del Código IP-PR-13_V41 y publicado el 14 de marzo de 2019 en el SIG, en dicho procedimiento interno se define todo el proceso de visitas y elaboración de informes

Omitió pronunciarse acerca del anexo del documento de tutela. (...)

1.4.5. La vinculada **Vanessa Sánchez Ruíz (Designada mediante Resolución N° 012396 del 26 de julio de 2024 como Rectora y Representante Legal de la**

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ SALA PRIMERA DE DECISIÓN

Universidad Tecnológica del Chocó “Diego Luis Córdoba”), en el informe requerido, expresó sobre el caso lo siguiente:

“(...) La señora VANESSA SÁNCHEZ RUÍZ en su condición de Rectora y Representante Legal de la Universidad Tecnológica del Chocó “Diego Luis Córdoba”, designada mediante Resolución N° 012396 del 26 de julio de 2024, se pronunció sobre el presente asunto.

La vinculada solicitó se declare la improcedencia de la acción de tutela de la referencia en razón a la naturaleza subsidiaria y su excepcional procedencia frente a actos administrativos. Afirmó que la acción de tutela solo es procedente cuando el afectado carece de otros medios de defensa judicial o cuando existiendo, la tutela es usada como mecanismo transitorio de inmediata aplicación para evitar un perjuicio irremediable. También sostuvo que el accionante cuenta con recursos administrativos y judiciales para controvertir las decisiones que ocupan la atención de este despacho y por eso el amparo solicitado es improcedente al incumplirse el presupuesto de la subsidiariedad.

Respecto al escrito de adición de la tutela, la vinculada guardó silencio. (...)”

1.4.6. El vinculado Auditor de pagos de la Universidad Tecnológica del Chocó “Diego Luis Córdoba”, en el informe requerido, expresó sobre el caso lo siguiente:

“(...) El 31 de julio de 2024, el señor MIGUEL TORRES CUESTA, quien se desempeña como auditor de pagos interno de la Universidad Tecnológica del Chocó “Diego Luis Córdoba”, intervino en su condición de vinculado en este proceso. En dicho documento solicitó que se accedan a todas y cada una de las pretensiones formuladas por el accionante.

En su escrito, además de respaldar todas las peticiones del actor, el señor Torres Cuesta detalló la gestión que ha realizado como auditor de pagos para cumplir con las medidas preventivas y de vigilancia especial impuestas por el Ministerio de Educación mediante la Resolución N° 018742 del 06 de octubre de 2023, así mismo, describió el modo en que ha desempeñado las funciones propias de su cargo.

Afirmó que “(...) hay violación al debido proceso administrativo de la Universidad, como se alega en el escrito de tutela en razón a que los informes de visitas no fueron remitidos a la Universidad conforme lo dispone el “Procedimiento de Seguimiento Preventivo a Educaciones de Educación Superior”, donde claramente se puede observar que omitieron la inclusión del informe de la vista del 13 al 15 de diciembre de 2023, en el correo enviado el 23 de mayo de 2024, esa omisión privo a la Universidad de ejercer su derecho de Defensa y Contradicción.

Ahora en tanto a la Constitución del Encargo Fiduciario, sea lo primero indicar como se señaló líneas arriba, el 28 de febrero de 2024, nació a la vida jurídica el contrato de encargo fiduciario ordenado por el MEN, dentro del marco de las Medidas Preventivas y de Vigilancia Especial, y de inmediato fue notificado a la Subdirección de Inspección y Vigilancia, y desde ese momento se empezó el cruce de información con Fidubogota con la Universidad, para completar la parte operativa del contrato, no está demás decir que como en cualquier relación contractual, hay actividades que

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ SALA PRIMERA DE DECISIÓN

dependen de la otra parte para su realización y el presente caso no fue la excepción, pero pese a las situaciones conocidas entre las partes el objeto contractual se desarrolla dentro de los tiempos y la normalidad esperada.

En mi condición de Auditor de Pagos (interno) cumplí con la entrega de los informes que dan cuenta de la trazabilidad en la constitución del encargo fiduciario y de la parte operativa posterior a la suscripción del contrato de fiducia de administración y pagos, tal como se demuestra en la sección de la gestión del auditor de pagos descrita en el presente documento, demostrado en las pruebas y anexos.”

Sobre el escrito de adición no emitió comentario alguno. (...)

1.4.7. El vinculado **Sindicato Mixto de Trabajadores de las Universidades Públicas Nacionales (SINTRAUNAL de la Universidad Tecnológica del Chocó “Diego Luis Córdoba”)**, en el informe requerido, expresó sobre el caso lo siguiente:

“(...) SINTRAUNAL, a través de su presidente, intervino en la presente acción de tutela argumentado que la acción debe ser declarada improcedente.

Sustenta su razonamiento afirmando que el actor cuenta con otro medio de defensa judicial como lo es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contemplada en el artículo 138 de la ley 1437 de 2011 y no es apropiado que el accionante busque que el juez constitucional asuma una función que, por ley, corresponde a la jurisdicción administrativa. Finalmente aduce que el objetivo final del demandante es recuperar su posición como rector de la Universidad Tecnológica del Chocó, lo cual debería ser dirimido por las vías legales ordinarias.

Se abstuvo de opinar sobre la adición del documento de tutela. (...)

1.5 DE LA SENTENCIA EN PRIMERA INSTANCIA.

El Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Quibdó, mediante Sentencia No 162 del cinco (05) de agosto de dos mil veinticuatro (2024), declaro improcedente el amparo solicitado por el accionante señor **DAVID EMILIO MOSQUERA VALENCIA**. En tal sentido resolvió:

*“(...) PRIMERO: DECLÁRESE IMPROCEDENTE la acción de tutela presentada por el señor **DAVID MOSQUERA VALENCIA** contra el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**, por las razones expuestas en la parte motiva de ésta providencia. (...).”*

Para adoptar la anterior decisión el a quo consideró lo siguiente:

“(...) En concreto frente a los actos administrativos de carácter particular la jurisprudencia Constitucional ha mantenido de forma reiterativa que, la excepcionalidad de la solicitud de amparo se torna especialmente estricta, en razón a que existe un medio judicial idóneo que puede controvertir la presunción de legalidad de estos actos, pues se parte del presupuesto de que la administración, al momento de manifestarse a través de un acto, debe acatar las prerrogativas constitucionales y legales a las que se encuentra subordinada.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ SALA PRIMERA DE DECISIÓN

No obstante, también se ha reconocido que la acción de tutela es procedente como i) mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable o ii) como medio de protección definitiva cuando se constata que el medio de control preferente carece de idoneidad y/o eficacia para garantizar la protección oportuna e inmediata sobre los derechos fundamentales vulnerados.

En cuanto a las condiciones de idoneidad y eficacia de los mecanismos ordinarios de defensa, la Corte ha sostenido que la idoneidad “implica que éste (el medio judicial ordinario) brinda un remedio integral para la protección de los derechos amenazados o vulnerados, mientras que su eficacia supone que es lo suficientemente expedita para atender dicha situación”. Bajo esa perspectiva ha dicho que la acción de tutela es improcedente para dirimir conflictos que involucren derechos de rango legal, específicamente cuando se trata de controversias legales que surgen con ocasión a la expedición de actos administrativos, puesto que, para la resolución de esta clase de asuntos, el legislador consagró los respectivos mecanismos judiciales ordinarios que deben emplearse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En conclusión, la acción de tutela en contra de actos administrativos es, por regla general, improcedente. Esto en atención a que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho cuenta con un régimen de medidas cautelares robusto y garantista. Sin embargo, en caso de que se evidencie que i) el medio no es idóneo o efectivo o que ii) puede configurarse un perjuicio irremediable, será procedente el amparo. (...)

1.6. DEL TRÁMITE DE IMPUGNACIÓN.

Una vez notificadas las partes de la sentencia No 162, proferida el día cinco (05) de agosto de dos mil veinticuatro (2024), el accionante señor DAVID EMILIO MOSQUERA VALENCIA, presentó impugnación la cual fue concedida, por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Quibdó, mediante auto interlocutorio No 492 del doce (12) de agosto de dos mil veinticuatro (2024). Una vez remitido es realizado el reparto de la acción de tutela, el proceso fue asignado al Despacho de que es titular esta Magistrada ponente y al no estimarse necesaria la práctica de pruebas adicionales o presentación de informe, procede la sala a decidir el recurso en mención.

1.7. DE LA IMPUGNACIÓN.

Inconforme con la decisión del *a quo*, el accionante, **DAVID EMILIO MOSQUERA VALENCIA** impugno la decisión de primera instancia, argumento lo siguiente:

“(...) Si bien, es cierto que en reiterados pronunciamientos la Honorable Corte Constitucional ha expresado que, por regla general no procede la acción de tutela contra actos administrativos, también es cierto que, el artículo 86 Superior, establece: “Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”. (Resaltado fuera de texto) Concordante con el artículo 86 Superior, en el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991,

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ SALA PRIMERA DE DECISIÓN

*se establecieron las causales de improcedencias de la acción de tutela, es así como en el numeral uno del precitado artículo se establece que: “1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, **salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable**. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante”. (Resaltado fuera de texto). (...)*

Ahora bien, manifiesta el despacho de primera instancia en mi caso que, yo tengo otro mecanismo judicial para reclamar mis derechos, como es la acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pero no realizó un análisis y una valoración profunda y exhaustiva del fondo de mi caso, tal como lo ha establecido la jurisprudencia constitucional.

Por lo cual se demostrará que la interpretación y la decisión judicial de la Juez de primera instancia mediante la Sentencia 162 del 5 de agosto de 2024, no cumplió con la profundización de la eficacia del medio judicial de Nulidad y Restablecimiento del Derecho que ella sugiere que debo impetrar.

Ahora bien, en el presente caso, debemos tener en cuenta las condiciones que rodean mi caso en concreto, las cuales paso a exponer a continuación:

Con base a lo establecido en el Acuerdo 0001 de 2017, modificado por el Acuerdo 0004 de 2017, denominado Estatuto General de la UTCH, el rector de la Universidad Tecnológica del Chocó Diego Luis Córdoba será elegido para un periodo de 3 años².

***David Emilio Mosquera Valencia**, fue designado el 4 de noviembre de 2021 y tomó posesión del cargo el día 18 de noviembre de la misma anualidad. Quiere decir lo anterior que, el periodo vigente para el cual fui elegido vence el día 18 de noviembre de 2024, ósea, en la actualidad faltan menos de 4 meses para culminar dicho periodo y, de acuerdo con lo plasmado en los Estatutos internos de nuestra alma mater.*

Ahora bien, de acuerdo con la Ley 1740 de 2014, las resoluciones emitidas por el MEN en la imposición de medidas y vigilancia especial son objeto de recurso de reposición en efecto devolutivo, quiere decir lo anterior, que no se suspende la ejecución de las ordenes impartidas en dichas resoluciones. Ha de manifestarse Honorable Magistrado que, ya se interpuso el recurso de reposición tal como se puede evidenciar en las pruebas que se allegan con la presente impugnación. (Adjuntar)

Pero también es coherente y oportuno manifestar que, el MEN se toma dos meses o más para resolver dicho recurso de reposición y, así lo manifestamos por la experiencia ya vivida a la hora de la resolución del recurso interpuesto a la Resolución No. 018742 de 6 de octubre de 2023, el cual se presentó el 2 de noviembre de 2023, y fue resuelto el 27 de diciembre de 2023 y notificada el 17 de enero de 2024.

Es menester recordarle Honorable Magistrado que, para poder acudir a la vía contenciosa administrativa, es indispensable agotar el requisito prejudicial de conciliación, la cual de acuerdo con el Estatuto de Conciliación Ley 2220 de 2022,

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ SALA PRIMERA DE DECISIÓN

una vez radicada la solicitud, el procurador a quien le haya tocado por reparto, tendrá tres (3) meses para desarrollar la audiencia de conciliación.

En el mero contexto de las reseñas que sean desarrollado y el tiempo que me queda al frente de la rectoría de la Universidad Tecnológica del Chocó Diego Luis Córdoba, ya se avizora un perjuicio irremediable que la señora Juez Cuarta Administrativa, no analizó con el rigor que merecía. (...)

*De las tablas anteriores, se puede evidenciar claramente que, si hay otros mecanismos idóneos para yo reclamar el cese de la vulneración a mis derechos constitucionalmente fundamentales, pero esos mecanismos administrativos y judiciales no son eficaces, y no lo son porque como ha reiterado la Honorable Corte Constitucional, en el presente caso no **“están diseñados para brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados”**. Ha de precisarse que, una vez se analice el fondo del asunto, se podrá evidenciar por parte del juzgador que, hay una clara, evidente y profunda violación a mis derechos fundamentales reclamados y de no procederse al estudio de estos, se consumaría un perjuicio irremediable para con mi persona.*

Al respecto, ha precisado la Corte Constitucional en Sentencia T-260 de 2018 M.P Dr. ALEJANDRO LINARES CANTILLO

*“37. Concordante con lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que, por regla general, la acción de tutela no procede para controvertir la validez ni la legalidad de los actos administrativos, en razón a que, la naturaleza residual y subsidiaria de este mecanismo constitucional impone al ciudadano la carga razonable de acudir previamente, a través de los respectivos medios de control, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con el fin de solucionar los conflictos con la Administración y proteger los derechos de las personas. En este sentido, la Corte manifestó en la Sentencia T – 030 de 2015: “que, conforme al carácter residual de la tutela, no es, en principio, este mecanismo el medio adecuado para controvertir las actuaciones administrativas, puesto que para ello están previstas las acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. **En ese escenario, la acción de tutela cabría como mecanismo transitorio de protección de los derechos fundamentales cuando quiera que esperar a la respuesta de la jurisdicción contenciosa administrativa pudiese dar lugar a un perjuicio irremediable [...]**”.*

*38. En este sentido, esta Corte ha determinado que, **excepcionalmente**, será posible reclamar mediante la acción de tutela la protección de los derechos fundamentales vulnerados por la expedición de un acto administrativo, no sólo cuando se acude a la tutela como medio transitorio de amparo, evento en el cual será necesario acreditar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, sino también cuando se constata que el medio de control preferente carece de idoneidad y/o **eficacia** para garantizar la protección oportuna e inmediata sobre los derechos fundamentales vulnerados”. (Destacado fuera de texto)*

*Como se puede constatar en el presente caso, es claro el perjuicio irremediable que sufriría **DAVID EMILIO MOSQUERA VALENCIA**, si no se estudia de fondo mi*

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ SALA PRIMERA DE DECISIÓN

*solicitud a través de la presente acción de tutela, pues como ya se ha manifestado, los otros mecanismos administrativos y judiciales, son idóneos, por eso los estableció el legislador, pero para el presente caso **NO SON EFICACES**, y de dejarme a la suerte de esos mecanismos, se nos olvidaría que vivimos en Colombia, un Estado Social de Derecho, donde las instituciones del Estado deben estar al servicio de los ciudadanos y no los ciudadanos sometidos al yugo desigual que supone un simple Estado. (...)*

PRETENSIONES

Primera. Que se **AMPAREN** los derechos fundamentales al **DEBIDO PROCESO, DERECHO DE DEFENSA, DERECHO DE CONTRADICCIÓN Y AUTONOMÍA UNIVERSITARIA** del rector **DAVID EMILIO MOSQUERA VALENCIA** de la Universidad Tecnológica del Chocó - Diego Luis Córdoba.

Segunda. Que se ordene la Nulidad definitiva de la Resolución 01 1010 del 05 de julio de 2024, expedida por el Ministerio de Educación Nacional.

Tercero. Que se ordene al Ministerio de Educación Nacional a través de la Subdirección de Inspección y Vigilancia el traslado de todos los informes de visitas, realizadas desde el 13 al 15 de diciembre de 2023 y las de 22 al 24 de abril de 2024, para que la Universidad y su representante legal **DAVID EMILIO MOSQUERA VALENCIA**, puedan ejercer su derecho de defensa y contradicción.

Cuarta. Que se ordene al Ministerio de Educación Nacional revisar y rectificar los procedimientos administrativos seguidos en el presente caso, garantizando el cumplimiento del debido proceso.

Quinta. Que se exhorte al Ministerio de Educación Nacional adoptar medidas de corrección y mejora en sus procedimientos administrativos para evitar futuras vulneraciones del debido proceso.

Sexta. Que de identificarse faltas disciplinarias por parte de los funcionarios del Ministerio de Educación Nacional intervinientes en la actuación se adelanten los traslados pertinentes a las autoridades competentes. (...)"

1.8 MEDIOS DE PRUEBA

1.8.1. Dentro del escrito tutela y las adicciones obran los documentos que se relacionan a continuación:

- Copia del Oficio 2024-EE-206968 del 17 de julio de 2024, por medio del cual se notifica por aviso al señor DAVID EMILIO MOSQUERA VALENCIA, de la Resolución No. 011010 DE 05 JUL 2024.
- Correo electrónico enviado el 17 de julio del 2024, por parte de la entidad accionada al señor DAVID EMILIO MOSQUERA VALENCIA.
- Correo electrónico enviado el 19 de octubre del 2023, por parte de la entidad accionada al señor DAVID EMILIO MOSQUERA VALENCIA.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ SALA PRIMERA DE DECISIÓN

- Correo electrónico enviado el 17 de enero del 2024, por parte de la entidad accionada al señor DAVID EMILIO MOSQUERA VALENCIA.
- Copia del Informe descriptivo de las acciones desarrolladas para la constitución y operación del encargo fiduciario de la Universidad Tecnológica del Chocó “Diego Luis Córdoba”.
- Copia de la Cedula de ciudadanía del señor DAVID EMILIO MOSQUERA VALENCIA.
- Copia de la Resolución No. 0011 del 4 de noviembre del 2021 Por medio del cual se designa al Rector de la Universidad Tecnológica del Chocó “Diego Luis Córdoba”.
- Copia del certificado de existencia y representación legal de Instituciones de educación superior.
- Copia de la Resolución No. 018742 del 06 de octubre de 2023, por medio de la cual se ordenan medidas preventivas y vigilancia especial para la Universidad Tecnológica del Chocó “Diego Luis Córdoba”, expedida por el Ministerio de Educación Nacional.
- Copia de la Resolución No. 011010 del 05 de julio de 2024 por medio de la cual se reemplaza el Rector y Representante Legal de la Universidad Tecnológica del Chocó “Diego Luis Córdoba”, expedida por el Ministerio de Educación Nacional.
- Copia del Oficio 2023-EE-314418 del 12 de diciembre de 2023, por medio del cual se le informa al señor DAVID EMILIO MOSQUERA VALENCIA, de la programación y plan de visitas presenciales en las instalaciones de la Universidad Tecnológica del Chocó “Diego Luis Córdoba”.
- Correo electrónico enviado el 12 de diciembre del 2024, por parte de la entidad accionada al señor DAVID EMILIO MOSQUERA VALENCIA.
- Correo electrónico enviado el 22 de abril del 2024, por medio del cual se le informa al señor DAVID EMILIO MOSQUERA VALENCIA, de la programación y plan de visitas presenciales en las instalaciones de la Universidad Tecnológica del Chocó “Diego Luis Córdoba”.
- Correo electrónico enviado el 23 de mayo del 2024, por parte de la entidad accionada al señor DAVID EMILIO MOSQUERA VALENCIA.
- Copia del Oficio 2024-EE-151230 del 22 de mayo de 2024, por medio del cual se da respuesta a comunicación con radicado 2024-ER- 0264440.
- Copia del Oficio 2024-EE-152747 del 23 de mayo de 2024, por medio del cual se le da traslado al informe No. 2024-ER- 0143271-Universidad Tecnológica del Chocó - Diego Luis Córdoba.
- Copia del Plan de visita Integral de la Universidad Tecnológica del Chocó - Diego Luis Córdoba.
- Copia del Procedimiento- Seguimiento Preventivo a Instituciones de educación Superior.
- Copia de la Resolución No. 055226 del 27 de diciembre de 2023, por medio del cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la resolución No. 018742 del 06 de octubre de 2023.
- Copia de la posesión del Rector de la Universidad Tecnológica del Chocó - Diego Luis Córdoba.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ SALA PRIMERA DE DECISIÓN

- Copia de la Resolución No. 012396 del 26 de julio de 2024, por medio de la cual se designa a la Rectora y Representante Legal de la Universidad Tecnológica del Chocó - Diego Luis Córdoba, en el marco de la vigilancia especial dispuesta en la Resolución No. 018742 del 06 de octubre de 2023, en ejercicio de las funciones de Inspección y Vigilancia.

Aportadas en escrito de impugnación:

- Procedimiento – Seguimiento Preventivo A Instituciones De Educación Superior

1.8.2 Aportados por el accionado

1.8.2.1 MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, aportó los siguientes documentos:

- Copia del Oficio 2024-EE-152747 del 23 de mayo de 2024, por medio del cual se le da traslado al informe No. 2024-ER- 0143271-Universidad Tecnológica del Chocó - Diego Luis Córdoba.
- Correo electrónico enviado el 23 de mayo del 2024, por parte de la entidad accionada al señor DAVID EMILIO MOSQUERA VALENCIA, donde se le corre traslado del informe técnico No. 2024-ER-0143271, y se le concede el término de diez (10) días para presentar objeciones frente a los hallazgos.
- Copias del Acta de Posesión y Resolución No. 005743 del 12 de abril de 2023, por medio del cual se acredita al señor WALTER EPIFANIO ASPRILLA CACERES, como Jefe de la oficina asesora de la MINISTRA DE EDUCACIÓN.
- Resolución No. 20980 del 10 de diciembre, por medio de la cual se designan unas funciones.
- Copia de la Resolución No. 017750 del 06 de septiembre de 2022, por medio de la cual se acepta una renuncia y se dictan otras disposiciones.
- Copia de la Resolución No. 005258 del 03 de abril de 2023, por medio de la cual se efectúa un cargo de funciones.
- Copia del Procedimiento – Seguimiento Preventivo a Instituciones de Educación Superior.
- Copia del oficio 2024-EE-152747 del 23 de mayo de 2024 – por medio del cual se corre traslado del Informe N° 2024-ER-0143271 a la Universidad Tecnológica del Chocó.

1.8.2.2 AUDITOR DE PAGOS, aportó los siguientes documentos:

- Copia del acta de visita inspección In Situ llevada a cabo del 13 al 15 de diciembre de 2023.
- Copia del acta de visita inspección In Situ llevada a cabo del 22 al 24 de abril de 2024
- Certificado de la firma del Contrato de Fiducia suscrito entre la UTCH y Fidubogotá.
- Copia del contrato de encargo fiduciario de administración y pagos celebrado entre Fiduciaria Bogotá S.A. y la Universidad Tecnológica del Chocó “Diego Luis Córdoba”.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ SALA PRIMERA DE DECISIÓN

- Copia del informe N° 1 descriptivo de las acciones desarrolladas para la constitución del encargo Fiduciario de la Universidad Tecnológica del Chocó.
- Copia del informe N° 2 –Proceso de constitución de encargo Fiduciario de la Universidad Tecnológica del Chocó.
- Copia del informe del auditor de pagos (interno) en el marco de las medidas de prevención 2024.

1.8.2.3. El Sindicato Mixto de Trabajadores de las Universidades Públicas Nacionales (**SINTRAUNAL** de la Universidad Tecnológica del Chocó “Diego Luis Córdoba”), aportó los siguientes documentos:

- Copia de la Resolución N° 0869 del 17 de mayo de 2000 “Por la cual se decide una petición de inscripción en el registro sindical”
- Formato de constancia de Registro de Creación y Primera Junta Directiva de una Subdirectiva o Comité Seccional.
- Resolución No. 018742 del 6 de octubre de 2023 “por la cual se ordenan medidas preventivas y de vigilancia especial para la Universidad tecnológica del Chocó – Diego Luis Córdoba”
- Resolución No. 025526 del 27 de diciembre de 2023 “por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución N° 018742 del 06 de octubre de 2023- por la cual se ordenan medidas preventivas y de vigilancia especial para la Universidad Tecnológica del Chocó-Diego Luis Córdoba”
- Resolución No. 011010 del 5 de julio de 2024 “Por la cual se reemplaza al Rector y Representante Legal de la Universidad Tecnológica del Chocó – Diego Luis Córdoba, en el marco de la vigilancia especial dispuesta en la Resolución N°. 018742 del 06 de octubre de 2023”

II. CONSIDERACIONES

2.1 LA COMPETENCIA

En atención a lo dispuesto por el inciso 3 del artículo 86 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, el núm. 2 del art. 1º del Decreto 1382 de 2000 y el Decreto 1983 de 2017, esta Sala es competente para resolver en segunda instancia la acción de tutela de la referencia.

El artículo 86 de la Carta Política establece que las personas pueden interponer acción de tutela para reclamar ante los jueces, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

2.2 PROBLEMA JURÍDICO

Con base en los hechos relatados en precedencia, corresponde a esta Sala determinar si el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**, vulneró los derechos fundamentales **al debido proceso, derecho de defensa y contradicción, autonomía universitaria, dignidad humana, al trabajo en condiciones dignas y justas y al mínimo vital** del señor **DAVID EMILIO MOSQUERA VALENCIA**, al

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ SALA PRIMERA DE DECISIÓN

expedir la Resolución No. 011010 del 05 de julio de 2024 por medio de la cual se reemplaza el Rector y Representante Legal de la Universidad Tecnológica del Chocó “Diego Luis Córdoba”.

Para resolver la cuestión planteada se procederá a analizar: i) La acción de tutela contra actos administrativos ii) Caso concreto.

i) La acción de tutela contra actos administrativos

La acción de tutela es quizás el mecanismo judicial más importante e influyente del sistema constitucional colombiano¹, como lo demuestran las más de nueve millones novecientas mil que se han presentado desde que la Corte comenzó a funcionar en 1992². Aunque su establecimiento en la Constitución de 1991 responde al cumplimiento de compromisos internacionales de establecer un recurso efectivo para la protección de derechos humanos³, su propósito no es reemplazar los demás que el ordenamiento jurídico determine para atender las necesidades de quienes acuden al sistema de administración de justicia. Los artículos 86 de la Constitución y 6 del Decreto 2591 de 1991 recogen expresamente la subsidiariedad que la caracteriza.

En efecto, la Corte Constitucional ha reconocido la naturaleza excepcional y residual de la acción de tutela desde su primera sentencia, donde explicó que no fue prevista para “provocar la iniciación de procesos alternativos o sustitutivos de los ordinarios, o especiales, ni para modificar las reglas que fijan los diversos ámbitos de competencia de los jueces, ni para crear instancias adicionales a las existentes, ni para otorgar a los litigantes la opción de rescatar pleitos ya perdidos”⁴. Su finalidad es la protección inmediata de los derechos fundamentales, para lo cual la Constitución de 1991 dotó a los jueces de tutela con las más amplias facultades para adoptar medidas que permitieran su garantía efectiva. Sin embargo, “*en un Estado de Derecho (...) no existen poderes omnímodos ni atribuciones de infinito alcance*”⁵, y los jueces deben actuar en el marco de los límites establecidos por las normas para su ejercicio. Esto hace de la subsidiariedad un parámetro que condiciona la legitimidad de sus decisiones, y que permite la articulación de las facultades del juez de tutela con las de las demás autoridades del sistema constitucional.

El requisito de *subsidiariedad* también implica que “la protección de los derechos fundamentales no es un asunto reservado al juez de tutela”⁶. Esta es una consecuencia de la primacía de los derechos fundamentales que reconoce el artículo quinto de la Constitución, en virtud de la cual “*todas las instituciones del ordenamiento deben servir al propósito de garantizar [su] realización efectiva (...) [por lo que] la totalidad de acciones y recursos del sistema jurídico, sean de naturaleza administrativa o judicial, están dispuestos para asegurar la protección de los derechos*

¹ Quinche Ramírez, Manuel Fernando, *Derecho Constitucional Colombiano*, séptima edición (Bogotá: Temis, 2020), 355.

² A 31 de octubre de 2023, se habían remitido 9.621.329 expedientes a la Corte. La información está disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/estadisticas.php> Debe resaltarse que para 30 de mayo de 2024, fecha de consulta, se registra la remisión de 10.050.207 expedientes de tutela para el trámite de revisión.

³ Quinche Ramírez, *Óp. cit.*, 356. Cfr. artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, y artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969.

⁴ Sentencia T-001 de 1992. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁵ *Ibid.*

⁶ Sentencia SU-067 de 2022. M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera; f.j. 92.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ SALA PRIMERA DE DECISIÓN

*fundamentales*⁷. Es decir, la intervención del juez de tutela solo es posible en su defecto.

Todo lo anterior se ha visto reflejado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que ha sido unánime, pacífica y reiterada sobre el requisito de *subsidiariedad*, y ha precisado que la acción de tutela es una vía a la que solamente puede acudir cuando (i) el afectado no cuenta con otro medio de defensa judicial; (ii) cuando, pese a que ese mecanismo existe, no es idóneo o eficaz⁸ en las circunstancias del caso concreto⁹; o (iii) cuando se utiliza como recurso transitorio para evitar un perjuicio irremediable¹⁰. Por lo tanto, no es un medio alternativo, adicional, complementario o facultativo respecto de las demás acciones judiciales ordinarias¹¹, sino un procedimiento urgente e inmediato para la protección de los derechos fundamentales. Estos criterios se aplican al analizar las solicitudes de amparo relacionadas con decisiones de las autoridades que ejercen potestad reglamentaria.

Desde sus inicios, la jurisprudencia constitucional ha determinado que la regla general es la improcedencia de la acción de tutela contra actos administrativos, tanto de carácter general como particular¹². Su fundamento es (i) la existencia de mecanismos de auto-tutela; (ii) el acceso a mecanismos judiciales ordinarios para controvertir las actuaciones de la administración, como las acciones de nulidad simple y de nulidad y restablecimiento del derecho previstas en la Ley 1437 de 2011; (iii) la presunción de legalidad que las reviste; y (iv) la posibilidad de que se adopten remedios idóneos y

⁷ *Ibid.* Cfr. Sentencia T-097 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, f.j. 3.1.

⁸ “Según la jurisprudencia constitucional, el medio ordinario de defensa es idóneo cuando resulta materialmente apto para producir el efecto protector de los derechos fundamentales; es eficaz, en cuanto sea capaz de brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados en el caso concreto”. Sentencia SU-067 de 2022. M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera; f.j. 91). Cfr. Sentencia T-332 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera, f.j. 3.1.4.

⁹ “4.6. Respecto de la ocurrencia de un perjuicio irremediable, este Tribunal, en la Sentencia T-225 de 1993, señaló que de acuerdo con el inciso 3º del artículo 86 superior, aquel se presenta cuando existe un menoscabo moral o material injustificado que es irreparable, debido a que el bien jurídicamente protegido se deteriora hasta el punto de que ya no puede ser recuperado en su integridad. // 4.7. Adicionalmente, en la sentencia T-808 de 2010, reiterada en la T-956 de 2014, la Corte estableció que se debe tener en cuenta la presencia de varios elementos para determinar el carácter irremediable del perjuicio. // En primer lugar, estableció que el daño debe ser inminente, es decir que está por suceder en un tiempo cercano, a diferencia de la mera expectativa ante un posible menoscabo. Este presupuesto exige la acreditación probatoria de la ocurrencia de la lesión en un corto plazo que justifique la intervención del juez constitucional. Es importante resaltar que la inminencia no implica necesariamente que el detrimento en los derechos esté consumado. // También indicó que las medidas que se debían tomar para conjurar el perjuicio irremediable deben ser urgentes y precisas ante la posibilidad de un daño grave evaluado por la intensidad del menoscabo material a los derechos fundamentales de una persona. La Corte señaló que la gravedad del daño depende de la importancia que el orden jurídico le concede a determinados bienes bajo su protección. // Finalmente estableció que la acción de tutela debe ser impostergable para que la actuación de las autoridades y de los particulares sea eficaz y pueda asegurar la debida protección de los derechos comprometido”. Sentencia C-132 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos.

¹⁰ Cfr., entre muchas otras, las sentencias T-149 de 2023. M.P. Alejandro Linares Cantillo; T-148 de 2023. M.P. Diana Fajardo Rivera; SU-067 de 2022. M.P. Paola Andrea Meneses; T-253 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-332 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera; T-260 de 2018. M.P. Alejandro Linares Cantillo; C-132 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos; T-576 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-494 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo; T-097 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-007 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-1073 de 2007. M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-315 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-321 de 1993. M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-543 de 1992. M.P. José Gregorio Hernández Galindo; y T-001 de 1992. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

¹¹ Cfr. Sentencias C-132 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos; T-1008 de 2012. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; y C-543 de 1992. M.P. José Gregorio Hernández.

¹² Cfr. Sentencias T-149 de 2023. M.P. Alejandro Linares Cantillo; T-260 de 2018. M.P. José Fernando Reyes Cuartas; SU-067 de 2022. M.P. Paola Andrea Meneses; T-253 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-260 de 2018. M.P. Alejandro Linares Cantillo; C-132 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos; T-247 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa; T-097 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-007 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-315 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; y T-321 de 1993. M.P. Carlos Gaviria Díaz, entre otras.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ SALA PRIMERA DE DECISIÓN

eficaces para la protección de derechos durante los procedimientos judiciales ordinarios, mediante la solicitud de medidas cautelares o provisionales¹³.

La jurisprudencia Constitucional en reiteradas ocasiones ha manifestado que, frente a los actos administrativos de carácter particular, la solicitud de amparo es excepcional, en razón a que existe un medio judicial idóneo que puede controvertir la presunción de legalidad de estos actos, pues se parte del presupuesto de que la administración, al momento de manifestarse a través de un acto, debe acatar las prerrogativas constitucionales y legales a las que se encuentra subordinada.

Las anteriores consideraciones ilustran la improcedencia por subsidiariedad de la acción de tutela en el caso concreto, que se aborda a continuación.

ii) Caso concreto.

El señor **DAVID EMILIO MOSQUERA VALENCIA**, interpuso acción de tutela en contra del **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al **debido proceso, derecho de defensa y contradicción, autonomía universitaria, dignidad humana, al trabajo en condiciones dignas y justas y al mínimo vital**, al expedir la Resolución No. 011010 del 05 de julio de 2024, por medio de la cual se reemplaza el Rector y Representante Legal de la Universidad Tecnológica del Chocó “Diego Luis Córdoba”.

El *a quo* mediante sentencia No 162 del (05) de agosto de (2024), declaró improcedente el amparo invocado en la acción tutelar, toda vez que este no es el mecanismo judicial idóneo y eficaz para atacar el acto administrativo por medio del cual se reemplaza el Rector y Representante Legal de la Universidad Tecnológica del Chocó - Diego Luis Córdoba, en el marco de la vigilancia especial dispuesta en la Resolución No. 018742 del 06 de octubre de 2023.

Por lo anterior, el señor **DAVID MOSQUERA VALENCIA**, interpuso recurso de apelación contra el fallo tutelar antes referenciado, al considerar que el amparo invocado es procedente frente a los derechos fundamentales incoados.

Ahora bien, al realizar el análisis de las probanzas que reposan en el expediente tenemos que:

El Ministerio de Educación Nacional expidió la Resolución No. 018742 del 06 octubre de 2023, por medio de la cual se ordenó la imposición de medidas preventivas y de vigilancia especial para la Universidad Tecnológica del Chocó “Diego Luis Córdoba” por haber incurrido la institución en lo previsto en la causal C del artículo 11 de la ley 1740 de 2014.

La anterior Resolución fue confirmada en todas sus partes por la Resolución N° 025526 del 27 diciembre de 2023, concluyendo así el procedimiento administrativo en los términos del artículo 87 de la ley 1437 de 2011.

¹³ Cfr. Sentencias T-149 de 2023. M.P. Alejandro Linares Cantillo, f.j. 45; T-381 de 2022. M.P. José Fernando Reyes Cuartas, f.j. 12; SU-067 de 2022. M.P. Paola Andrea Meneses, f.j. 93 y 94; T-253 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, f.j. 22 y 23; C-132 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos, f.j. 5; T-097 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, f.j. 5.1 y 5.2; y T-007 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, f.j. 3.5.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ SALA PRIMERA DE DECISIÓN

Aunado a lo anterior, el MEN expide la Resolución No. 011010 del 05 de julio de 2024, “Por la cual se reemplaza el Rector y Representante Legal de la Universidad Tecnológica del Chocó - Diego Luis Córdoba, en el marco de la vigilancia especial dispuesta en la Resolución No. 018742 del 06 de octubre de 2023”.

Por lo anterior, el accionante pretende que se deje sin efectos la Resolución No. 011010 del 05 de julio de 2024, “Por la cual se reemplaza el Rector y Representante Legal de la Universidad Tecnológica del Chocó - Diego Luis Córdoba, en el marco de la vigilancia especial dispuesta en la Resolución No. 018742 del 06 de octubre de 2023”; por considerar que esta transgrede sus derechos fundamentales al debido proceso, derecho de defensa y contradicción, dignidad humana, al trabajo en condiciones dignas y justas, al mínimo vital y autonomía universitaria.

Así las cosas, la Sala considera necesario traer a colación lo consagrado en el artículo 86 superior que establece: *la acción de tutela es un mecanismo de amparo autónomo, residual y subsidiario, por cuanto solo es procedente cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial. En ese sentido, en principio, le corresponde al interesado agotar todos los medios judiciales ordinarios que tenga al alcance para procurar la defensa de sus derechos fundamentales, como requisito previo para acudir al mecanismo de amparo.*

No obstante, el mismo mandato constitucional, en concordancia con lo previsto en el artículo sexto (numeral 1º) del Decreto 2591 de 1991¹⁴, prevé dos excepciones a dicha regla, en el sentido de considerar que la acción de tutela será procedente incluso en los eventos donde el afectado cuente con otro medio de defensa, esto es: *(i) cuando la misma se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable o, (ii) cuando, en correspondencia con la situación fáctica bajo análisis, se pueda establecer que los recursos judiciales no son idóneos ni eficaces para superar la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales aparentemente conculcados.*

En consecuencia, le corresponde al juez constitucional verificar de forma exhaustiva que la parte accionante agotó “(...) *todos los medios – ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial a su alcance (...)*” de allí que solo es posible erigir la tutela como mecanismo principal, cuando el actor logre evidenciar la consumación de un perjuicio irremediable o se verifique la falta de idoneidad o eficacia de los recursos ordinarios de defensa; circunstancias que adquieren cierto grado de flexibilidad frente a sujetos de especial protección constitucional.

Así las cosas, la Corte ha enfatizado que, de no preservarse la naturaleza autónoma, residual y subsidiaria de la acción de tutela, es decir, de asumirse la acción de tutela como un mecanismo de protección alternativo “(...) *se correría el riesgo de vaciar las competencias de las distintas autoridades judiciales, de concentrar en la jurisdicción constitucional todas las decisiones inherentes a ellas y de propiciar un desborde institucional en el cumplimiento de las funciones de esta última*”¹⁵.

En efecto, la misma jurisprudencia constitucional ha sido clara en resaltar que: “(...) *cuando una persona acude a la administración de justicia con el fin de que le sean*

¹⁴ “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”.

¹⁵ Ibídem.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ SALA PRIMERA DE DECISIÓN

*protegidos sus derechos, no puede desconocer las acciones judiciales contempladas en el ordenamiento jurídico, ni pretender que el juez de tutela adopte decisiones paralelas a las del funcionario que debe conocer, dentro del marco estructural de la administración de justicia, de un determinado asunto radicado bajo su competencia (...)*¹⁶ (énfasis propio).

Bajo esa misma línea, la Corte ha hecho hincapié en que “[L]a acción de tutela no puede admitírsele, bajo ningún motivo, como un medio judicial alternativo, adicional o complementario de los establecidos por la ley para defensa de los derechos, pues con ella no se busca reemplazar los procesos ordinarios o especiales y, menos aún, desconocer los mecanismos dispuestos en estos procesos para controvertir las decisiones que se adopten”¹⁷.

De acuerdo con lo anterior, en plena correspondencia con la jurisprudencia de esta Corte en materia de valoración del requisito de subsidiariedad, para el despacho es claro que la acción constitucional de la referencia no satisface el presente presupuesto general de procedibilidad.

En ese orden de ideas, el accionante cuenta con mecanismos judiciales ordinarios para la defensa de sus derechos: la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, prevista en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo). Por lo tanto, es el juez Administrativo el llamado a revisar la legalidad de las decisiones en cuestión y a decidir si la Resolución No. 011010 del 5 de julio de 2024 debe ser anulada de conformidad con la petición del demandante.

Por otro lado, se advierte que en el caso *sub-examine* no se evidenció ninguna situación particular o material que lleve a suponer la procedencia de la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar la consumación de un perjuicio irremediable, así como tampoco la existencia de alguno de los presupuestos que establece la jurisprudencia para probar la materialización de dicho perjuicio¹⁸. Ello es así, en tanto, de los hechos expuestos en la demanda no se desprende un riesgo inminente, grave, urgente o impostergable que lleve a la consumación de un daño antijurídico irreparable que no pueda ser eventualmente saneado a través de los mecanismos judiciales en curso.

En conclusión, itera la Sala que el amparo invocado por el actor señor DAVID EMILIO MOSQUERA VALENCIA, es improcedente, toda vez que el accionante no acreditó ser una persona de especial protección constitucional que amerite un trato diferenciado; y tampoco acreditó la existencia posible de un perjuicio irremediable que haga urgente la intervención del juez constitucional.

¹⁶ Al respecto, ver las sentencias T -715 de 2016 y T-038 de 2017.

¹⁷ Al respecto, ver sentencia SU-424 de 2012.

¹⁸ La Sentencia T-1316 de 2001, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes, explicó estos criterios en los siguientes términos: “En primer lugar, el perjuicio debe ser inminente o próximo a suceder. Este exige un considerable grado de certeza y suficientes elementos fácticos que así lo demuestren, tomando en cuenta, además, la causa del daño. En segundo lugar, el perjuicio ha de ser grave, es decir, que suponga un detrimento sobre un bien altamente significativo para la persona (moral o material), pero que sea susceptible de determinación jurídica. En tercer lugar, deben requerirse medidas urgentes para superar el daño, entendidas éstas desde una doble perspectiva: como una respuesta adecuada frente a la inminencia del perjuicio, y como respuesta que armonice con las particularidades del caso. Por último, las medidas

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ
SALA PRIMERA DE DECISIÓN**

En consecuencia, esta Sala coincide con los argumentos y fundamentos esbozados por el *a quo* de conocimiento al emitir el fallo tutelar, por ende, se confirmará la sentencia No 162 del cinco (05) de agosto de dos mil veinticuatro (2024), proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Quibdó.

En mérito de las consideraciones expuestas, la SALA PRIMERA DE DECISIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

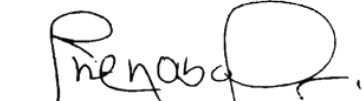
PRIMERO: CONFIRMAR, la sentencia No. 162 del cinco (05) de agosto de dos mil veinticuatro (2024), proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Quibdó, que declaró improcedente el amparo invocado; conforme lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto Ley 2591 de 1991, por el medio más expedito y eficaz.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, **REMITIR** el expediente de tutela a la Corte Constitucional para su eventual revisión en los términos del ACUERDO PCSJA20-11594 13/07/2020 del Consejo Superior de la Judicatura, *“Por medio del cual se regula la remisión de expedientes de tutela a la Corte Constitucional para el trámite de su eventual revisión.”*

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Esta providencia fue leída y discutida en Sala conforme consta en el acta de la fecha N°


MIRTHA ABADÍA SERNA
Magistrada


ARIOSTO CASTRO PEREA
Magistrado


NORMA MORENO MOSQUERA
Magistrada