

C-491-16

Sentencia C-491/16

FACULTAD DEL MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL PARA ADOPTAR MEDIDAS PREVENTIVAS EN EJERCICIO DE LA FUNCION DE VIGILANCIA ESPECIAL DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR-No vulnera el principio de legalidad ni el debido proceso

REEMPLAZO DEL PERSONAL DIRECTIVO Y ADMINISTRATIVO DEL SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION SUPERIOR-No vulnera el principio de autonomía universitaria

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Improcedencia de desistimiento

SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION SUPERIOR-Inspección y vigilancia por el Estado

FUNCIONES DE INSPECCION Y VIGILANCIA-Amplio margen de configuración normativa

EDUCACION-Función intervencionista del Estado/EDUCACION-Derecho de la persona y servicio público con función social/EDUCACION-Finalidad

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Facultad de inspección y vigilancia del servicio público de educación

INSPECCION Y VIGILANCIA DEL ESTADO EN LA PRESTACION DEL SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION SUPERIOR-Ejercicio

INSPECCION Y VIGILANCIA DEL ESTADO EN LA PRESTACION DEL SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION SUPERIOR-Regulación normativa

INSPECCION Y VIGILANCIA DEL ESTADO EN LA PRESTACION DEL SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION SUPERIOR-Carácter preventivo y sancionatorio/INSPECCION Y VIGILANCIA DEL ESTADO EN LA PRESTACION DEL SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION SUPERIOR-Objetivos

INSPECCION Y VIGILANCIA DEL ESTADO EN LA PRESTACION DEL SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION SUPERIOR-Facultad del Ministerio de Educación

CARACTER DUAL DE LA INSPECCION Y VIGILANCIA DEL ESTADO EN LA PRESTACION DEL SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION SUPERIOR-Medidas administrativas de orden preventivo

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Procedimiento para la adopción de medidas preventivas y de vigilancia especial en materia de educación superior

PRESTACION DEL SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION SUPERIOR-Medidas para superar situaciones irregulares

FUNCION DE INSPECCION Y VIGILANCIA DEL MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL-Control judicial por la jurisdicción contencioso administrativa

CARACTER DUAL DE LA INSPECCION Y VIGILANCIA DEL ESTADO EN LA PRESTACION DEL SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION SUPERIOR-Régimen sancionatorio

INSPECCION Y VIGILANCIA DEL ESTADO EN LA PRESTACION DEL SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION SUPERIOR-Aplicación de sanciones por el Ministerio de Educación

INSPECCION Y VIGILANCIA DEL ESTADO EN LA PRESTACION DEL SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION SUPERIOR-Sanciones administrativas

INSPECCION Y VIGILANCIA DEL ESTADO EN LA PRESTACION DEL SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION SUPERIOR-Procedimiento para la imposición de sanciones administrativas

DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Reiteración de jurisprudencia

DERECHO AL DEBIDO PROCESO-Protección por normas de derecho internacional

DERECHO AL DEBIDO PROCESO-Elementos

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Principios generales

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Principio de legalidad

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Garantías

DEBIDO PROCESO-Manifestaciones del ejercicio de la función pública administrativa

PRINCIPIO DEL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Relevancia constitucional en el desarrollo de la facultad sancionadora de la administración pública/POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACION-Fines

DEBIDO PROCESO-Garantías procesales

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR Y DERECHO PENAL-Principio de legalidad y principio de tipicidad/PRINCIPIO DE TIPICIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR-Disposición sancionatoria debe establecer la conducta reprochable sin la rigurosidad propia del derecho penal

PRINCIPIO DE TIPICIDAD-Tipos en blanco o conceptos jurídicos indeterminados

TIPICIDAD EN EL DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-No se le exige una rigurosidad equiparable a la connatural en materia punitiva

CARACTERISTICAS Y LIMITES DE LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Reiteración de jurisprudencia

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Principio constitucional/AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Manifestaciones

SERVICIO PUBLICO DE LA EDUCACION SUPERIOR-Autonomía universitaria

CAPACIDAD DE ACCION DE LAS UNIVERSIDADES-Facultades

FACULTAD AUTONOMA DE LAS UNIVERSIDADES PARA DARSE SUS DIRECTIVAS-Régimen especial/AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Límites en la Constitución y la ley

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-No es absoluta

DERECHO A LA EDUCACION E INSPECCION Y VIGILANCIA DEL ESTADO A ENTES UNIVERSITARIOS-No desconoce la autonomía universitaria

NORMA SOBRE INSPECCION Y VIGILANCIA DEL ESTADO EN LA PRESTACION DEL SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION SUPERIOR-Alcance

MEDIDA DE VIGILANCIA ESPECIAL EN EL SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION SUPERIOR-
Carácter preventivo

LEY SOBRE INSPECCION Y VIGILANCIA DEL ESTADO EN LA PRESTACION DEL SERVICIO
PUBLICO DE EDUCACION SUPERIOR-Antecedentes legislativos de la Ley 1740 de 2014

MEDIDAS PREVENTIVAS Y SANCIONATORIAS PARA LA PROTECCION DEL SERVICIO PUBLICO
DE EDUCACION SUPERIOR-Naturaleza jurídica/MEDIDAS PREVENTIVAS Y SANCIONATORIAS
PARA LA PROTECCION DEL SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION SUPERIOR-Diferencias
jurídicas

MEDIDAS PREVENTIVAS PARA LA PROTECCION DEL SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION
SUPERIOR-No tienen carácter sancionatorio

MEDIDAS PREVENTIVAS Y PROCESO SANCIONATORIO EN EL SERVICIO PUBLICO DE
EDUCACION SUPERIOR-Son actuaciones administrativas independientes

MEDIDAS DE VIGILANCIA ESPECIAL PARA LA PROTECCION DEL SERVICIO PUBLICO DE
EDUCACION SUPERIOR-No vulneran el principio de legalidad y el derecho al debido proceso

DERECHO AL DEBIDO PROCESO-Órgano competente para proferir medidas de vigilancia
especial en el servicio público de educación superior según la Ley 1437 de 2011/MEDIDAS
DE VIGILANCIA ESPECIAL EN EL SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION SUPERIOR-Control
jurisdiccional/INSPECCION Y VIGILANCIA DEL ESTADO EN LA PRESTACION DEL SERVICIO
PUBLICO DE EDUCACION SUPERIOR-Término para reemplazar al personal directivo o
administrativo que incurra en las causales previstas en la norma/VIGILANCIA ESPECIAL PARA
LA PROTECCION DEL SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION SUPERIOR-Levantamiento de la
medida

NORMA SOBRE MEDIDAS DE VIGILANCIA ESPECIAL EN EL SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION
SUPERIOR FRENTE AL REEMPLAZO DEL PERSONAL DIRECTIVO Y ADMINISTRATIVO-No
vulnera el principio de autonomía universitaria

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Coexistencia con otros pilares fundamentales de la educación
que deben ser salvaguardados con similar intensidad

FUNCION DE INSPECCION Y VIGILANCIA DE LA EDUCACION POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA O EL MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL-Objetivos

FACULTAD DEL MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL PARA LA VIGILANCIA ESPECIAL FRENTE AL REEMPLAZO DEL PERSONAL DIRECTIVO Y ADMINISTRATIVO-Eficacia de las medidas preventivas

REEMPLAZO DEL PERSONAL DIRECTIVO Y ADMINISTRATIVO DEL SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION SUPERIOR-Medida preventiva/VIGILANCIA ESPECIAL EN EL SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION SUPERIOR FRENTE AL REEMPLAZO DEL PERSONAL DIRECTIVO Y ADMINISTRATIVO-Medidas

REEMPLAZO DEL PERSONAL DIRECTIVO Y ADMINISTRATIVO DEL SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION SUPERIOR-No supone necesariamente la asunción del control pleno por el Ministerio de Educación Nacional

Referencia: expediente D-11249

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 13 (parcial) de 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”.

Actor: Jefferson Tamayo Díaz

Magistrado Ponente:

LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C., catorce (14) de septiembre dos mil dieciséis (2016)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones Constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la presente Sentencia.

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en el artículo 241, numeral 4º de la Constitución Política, el ciudadano Jefferson Tamayo Díaz presentó demanda contra la expresión “la institución supere en el menor tiempo posible la grave situación de anormalidad”, contenida en el inciso primero del artículo 13 de la Ley 1740 de 2014 y contra el numeral 4º de la misma disposición.

Mediante auto del 02 de noviembre de 2016, el magistrado sustanciador admitió la demanda al constatar que reunía los requisitos exigidos en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 y, simultáneamente, negó la solicitud de desistimiento presentada por el actor. A efectos de esto último, reiteró la jurisprudencia de esta Corporación, en el sentido de que la acción de inconstitucionalidad, dada su naturaleza de acción pública, destinada a la protección de la Constitución Política, no admite el desistimiento.

En la misma providencia dispuso correr traslado al Procurador General de la Nación, a fin de que emitiera su concepto en los términos establecidos en los artículos 241-2 y 278-5 de la Constitución; se fijó en lista el proceso con el objeto de que cualquier ciudadano impugnara o defendiera la norma y se comunicó de la iniciación del mismo al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, para los fines previstos en el artículo 244 de la Carta, así como al Ministro de Justicia y del Derecho, a la Ministra de Educación Nacional y a la Directora del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación.

Asimismo, se invitó a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Defensoría del Pueblo, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, a la Asociación Colombiana de Universidades -Ascun, y a la Asociación Colombiana de Estudiantes Universitarios -ACEU.

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2067 de 1991, esta Corporación procede a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma demandada según publicación en el Diario Oficial N° 49.374 del 23 de diciembre de 2014, subrayando los segmentos acusados:

“Ley 1740 de 2014

(Diciembre 23)

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

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

CAPÍTULO III

Medidas administrativas para la protección del servicio público de educación superior

(...)

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

(...)

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

III. LA DEMANDA

(i) “Desconocimiento del principio de legalidad contenido en los artículos 6 y 122 de la Constitución Política por el otorgamiento de facultades sancionatorias discrecionales, sin criterios de aplicación”.

El accionante estima que las expresiones “grave situación de anormalidad”, “no cumplan, impidan o dificulten” y “oculten o alteren”, contenidas en el artículo demandado, son vagas e imprecisas, cuya textura abierta y grado de indeterminación, “otorga al Ministerio de Educación un gran margen de discrecionalidad sancionatoria, exenta de límites o criterios a los cuales se deba someter su ejercicio”.

Aduce que de acuerdo a la jurisprudencia constitucional, el principio de legalidad exige que las conductas ilícitas y las sanciones que corresponden a quien incurra en ellas deben ser claras y precisas, y deben ser establecidas por el legislador y no a cargo de la autoridad administrativa encargada de aplicarlas.

A su juicio, las autoridades universitarias deben conocer plenamente cuáles conductas tienen prohibidas para no ser sancionadas, asunto que la norma no determina con claridad. Considera que la disposición atacada no establece cómo se adopta la vigilancia especial, los recursos procedentes, su duración y las condiciones para salir de la misma. Igualmente, señala que la norma “no especifica con claridad las conductas que implican que consejeros, directivos, representantes, administradores o revisores, “no cumplan, impidan o dificulten” la implementación de medidas” u “oculten o alteren información”, estimando que estas expresiones son completamente indeterminadas. Del mismo modo, aduce que tampoco se definen las consecuencias de la sanción, es decir, los efectos del reemplazo de que tales sujetos son susceptibles por parte del Ministerio de Educación Nacional.

Asegura que la indeterminación de los mencionados conceptos “en un contexto sancionatorio, ofrece un inconstitucional margen de discrecionalidad a la autoridad encargada de imponer sanción, toda vez que las personas no tienen un criterio previo que les permita saber con certeza si determinada conducta atenta contra tales preceptos, poniendo a las personas en una penumbra inadmisibles, porque, representa un desconocimiento del principio de legalidad y tipicidad en materia sancionatoria”.

(ii) “Violación del derecho al debido proceso, contenido en el artículo 29 de la Constitución Política por desconocer el principio de tipicidad”.

Este cargo el accionante lo asocia con el anterior, en cuanto a la idea de los conceptos jurídicos indeterminados o de textura abierta dentro de un proceso sancionatorio. Así, considera que la tipificación de las conductas mencionadas en la norma demandada es en

exceso vaga, pues insiste que se utilizan expresiones como “no cumplan, impidan o dificulten la implementación de las medidas u órdenes adoptadas por el Ministerio de Educación Nacional”, “oculten o alteren información”, sin que se precise en qué consiste tales conductas. Asimismo, agrega que de la norma no puede extraerse cuándo una universidad queda sometida al estado de “vigilancia especial”.

En el mismo sentido, señala que la disposición censurada no hace una descripción específica y precisa de lo que significa la expresión “grave situación de anormalidad”, sin que de la misma norma se pueda inferir cuándo o bajo qué criterios se puede afirmar que una universidad está en dicha situación.

Aduce que la misma Ley 1740 de 2014, no remite a otras normas jurídicas donde se puedan precisar las expresiones indeterminadas señaladas.

(iii) “Violación del artículo 69 de la Constitución Política porque el artículo 13 de la Ley 1740 interfiere en el derecho que tienen las universidades de darse y designar sus autoridades directivas y administrativas”.

En este cargo el actor hace referencia a la presunta vulneración de la autonomía universitaria de la que son titulares las instituciones de educación superior (artículo 69 C.P.), desconocida, a su juicio, por la facultad que 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.

Para sustentar este cargo, sostiene que el legislador a través de la norma censurada, “está facultando al Ministerio de Educación Nacional para interferir en la organización interna de las entidades educativas y está coartando el derecho de estas a darse y designar sus propias autoridades directivas y administrativas”. Esto en contravía de la autonomía universitaria, que otorga a las instituciones educativas de este nivel, el derecho a establecer su organización interna, a crear los mecanismos de elección, designación y período de sus autoridades administrativas y directivas, así como a regirse por sus propios estatutos.

Reconoce que si bien la autonomía universitaria no es absoluta y el Estado puede ejercer inspección y vigilancia sobre los entes educativos, de acuerdo a la jurisprudencia constitucional (sentencias C-299 de 1994 y C-926 de 2005), se trata de un control limitado que se traduce en una labor de supervisión sobre la calidad de la instrucción, el manejo ordenado de la actividad institucional y la observancia de las grandes directrices de la política educativa reconocida y consignada en la ley.

Por consiguiente, en opinión del demandante, las facultades que la norma acusada confiere al Ministerio de Educación para reemplazar a consejeros, directivos, representantes legales, administradores o revisores fiscales, implica: (a) un desbordamiento de las facultades que tiene el Estado para ejercer inspección y vigilancia sobre las entidades educativas; (b) el incumplimiento de la prohibición que tiene el Estado de nombrar personal, definir calidades y clasificar el personal administrativo de las universidades; (c) la intromisión a la esfera privada del ente universitario; (d) el desconocimiento claro y expreso del precedente constitucional.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Educación Nacional

La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de este Ministerio solicita la exequibilidad del precepto acusado. Para sustentar su posición expone los siguientes argumentos:

(i) Respecto del primer cargo, señala que este no puede prosperar, en la medida que el actor soporta la supuesta inconstitucionalidad de la norma demandada, “en una errada y equivocada interpretación legal, que evidencia además una confusión conceptual entre medida preventiva y sanción administrativa, pues se debe tener en cuenta que de acuerdo al artículo 11 de la Ley 1740 de 2014, lo dispuesto en el artículo 13 de la misma norma, constituyen medidas preventivas, que son de carácter transitoria para superar una situación anormal que se presente en una institución de educación superior, y no tienen la connotación jurídica de una sanción administrativa”.

A su juicio, de acuerdo con los antecedentes y el mismo texto de la Ley 1740 de 2014, las medidas preventivas, dentro de las cuales se encuentra la de vigilancia especial, “han tenido un tratamiento separado de las medidas sancionatorias, tanto en su ubicación en la

Ley, como en su naturaleza jurídica (...)"'. Precisa entonces que las medidas preventivas quedaron establecidas y reguladas en el capítulo III de la Ley, donde se ubica el artículo 13 cuestionado, en tanto que las medidas sancionatorias se encuentran definidas y regladas en el capítulo V, el cual se complementa con los artículos 51 y 52 de la Ley 30 de 1992.

Indica que algunas actuaciones de las autoridades públicas significan una carga para los administrados, pero de ello no puede entenderse que se trate de medidas sancionatorias. Al respecto precisa que "el ejecutivo con base en la potestad que le confiere la Constitución en desarrollo de la función administrativa, debe realizar actividades y operaciones para la realización de los fines del Estado, el cumplimiento de las normas y la consecución del interés público, lo cual sustenta el desarrollo de medidas administrativas preventivas, que en conclusión significa una pronta actuación y reacción del Estado ante una situación de riesgo, con el ánimo de garantizar la satisfacción de un derecho".

Respecto de la censura relativa a la supuesta vaguedad de algunas expresiones contenidas en el precepto acusado, subraya que debe considerarse que si en el derecho administrativo sancionador no son tan rígidos los principios de legalidad y tipicidad, menos lo son cuando se trata de medidas administrativas, de carácter transitorio, y encaminadas a la protección del servicio de educación superior. Esta flexibilidad cumple una importante función, pues permite a la administración un mayor grado de movilidad para la adopción de medidas y correctivos, ejerciendo un control estricto sobre actividades y conductas que amenacen el orden y el interés general, lo cual resulta necesario para el cumplimiento de las obligaciones y fines del Estado.

De manera específica, en lo que concierne a la expresión "grave situación de anormalidad", explica que esta se encuentra delimitada por el mismo legislador (artículos 10 y 12), pues no es posible que el Ministerio de Educación adopte discrecionalmente una de las medidas de vigilancia especial sin haber justificado previamente, mediante acto administrativo motivado, la existencia de alguna(s) de las causales del artículo 11. Agrega que el uso de la expresión "graves", para hacer referencia a la interrupción del servicio y la afectación de la calidad, obedece a que la casuística que puede conllevar a esa situación puede ser tan amplia que resulta imposible reseñarla en precepto sin el riesgo de dejar por fuera situaciones relevantes.

Sostiene que el legislador dejó claramente establecido en el numeral 4º acusado que no todo hecho u omisión de los “consejeros, directivos, representantes legales, administradores o revisores fiscales” de la institución, da lugar al reemplazo de estos dignatarios, sino a aquellos encaminados a impedir, dificultar, ocultar o alterar la implementación de las medidas adoptadas por el Ministerio de Educación para garantizar la calidad y continuidad del servicio, el adecuado manejo de las rentas y la superación de las causales que originaron la medida, y que tuvieron lugar dentro de la vigencia de la vigilancia especial.

(ii) En cuanto al segundo cargo, señala que el actor reitera los mismos argumentos del primero, sobre la supuesta vaguedad de las expresiones del artículo 13, bajo la errada idea de que la norma tiene un carácter sancionatorio.

Puntualiza que el numeral 4º del artículo cuestionado sí establece expresamente un término de duración de la medida de reemplazo, al indicar que las personas que incurran en una sola de las causales señaladas expresamente por esa misma disposición, podrán ser reemplazadas hasta por el término de un año, prorrogable por una sola vez, por la persona natural o jurídica que designe el Ministerio. Igualmente, destaca que el artículo 12 de la misma ley, prevé todas las garantías procesales administrativas y de control jurisdiccional, aplicables a estas medidas, lo que torna infundados los argumentos del actor.

(iii) En lo que concierne al tercer cargo, relativo a la presunta violación de la autonomía administrativa, afirma que la Constitución en su artículo 69, garantiza a las instituciones de educación superior la autonomía universitaria, sin embargo, la jurisprudencia y la ley la han delimitado claramente, en el sentido que esa autonomía no es absoluta, ni le otorga a dichas instituciones libertades para desconocer derechos fundamentales o actuar por fuera del marco constitucional, legal y reglamentario.

Recuerda que junto con la autonomía universitaria coexiste el derecho fundamental de los colombianos a recibir educación de calidad, catalogado además como un servicio público que cumple una función social. Por tanto, la inspección y vigilancia del Estado es un límite legítimo a dicha autonomía, la cual debe ser ejercida en procura de cumplir con los fines indicados expresamente en los artículos 67 y 189-26 de la Carta, persiguiendo dos objetivos: (i) velar por la calidad del servicio, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor

formación de moral, intelectual y física de los educandos, garantizando el adecuado cubrimiento del servicio y asegurando las condiciones necesarias para el acceso y permanencia en el sistema educativo; y, (ii) en el caso de las instituciones de utilidad común, velar para que sus rentas se conserven y sean debidamente aplicadas.

Por ende, asevera que “es deber del Estado, en ejercicio de su función de inspección y vigilancia adoptar medidas concretas, no solamente para el seguimiento y verificación de las condiciones del servicio público educativo, sino además, 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 cauces constitucionales, legales y reglamentarios en perjuicio de otros derechos”.

Por lo anterior, recalca que “al cumplir el legislador con la función que le otorga el artículo 150 de la Constitución Política de “Expedir normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución”, fue cauto en establecer diferentes niveles para el ejercicio de la inspección y vigilancia, dependiendo de la situación de la institución de educación superior y de los derechos de los estudiantes”.

2. Universidad Nacional de Colombia

A través de su Vicedecano Académico, la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de esta universidad, interviene ante la Corte solicitando se declare la inexequibilidad de las disposiciones demandadas.

En cuanto al cargo de inconstitucionalidad por vaguedad de la expresión “grave situación de anormalidad”, aduce que la textura de dicho enunciado otorga “un amplio margen de discrecionalidad a la autoridad competente para determinar a qué corresponde, cuándo se configura y cuándo termina” tal situación, haciendo inciertas las condiciones que debe presentar la institución educativa para que opere la vigilancia especial. Así, estima que tales “expresiones con este grado de indeterminación generan una incertidumbre jurídica para el administrado que indefectiblemente configura una violación del principio de legalidad reconocido constitucionalmente”.

Respecto a lo anterior, afirma que haciendo una lectura sistemática del texto de la Ley

demandada, encuentra que la expresión “grave situación de anormalidad”, se refiere a aquellas situaciones en que se evidencien una o varias de las causales enumeradas en el artículo 11 de la misma Ley, superándose así la indeterminación alegada del aparte demandado del artículo 13. Pese a ello, advierte que algunas expresiones de las causales del artículo 11 son igualmente imprecisas, por lo que no servirían para superar la indeterminación de la expresión acusada.

Refiriéndose al numeral 4º del artículo 13 de la Ley 1740 de 2014, estima que se trata de una norma sancionatoria, por lo que la misma debe definir de manera clara, precisa e inequívoca la conducta que se establece como prohibida. Sin embargo, aduce que “del texto demandado se evidencia un alto grado de indeterminación en la definición de dicha conducta, por cuanto no describe exactamente cómo se configuran el “no cumplir”, el “impedir” o el “dificultar” por parte de los sujetos activos”, aludiendo a los consejeros, directivos, representantes legales, administradores y revisores fiscales, de que trata la norma. Asimismo, aduce que la sanción establecida en el aparte demandado, esto es, reemplazar a quienes incurran en la conducta reprochable, también carece de determinación, pues no se define en que consiste ello. De esta manera, dice se desconoce “si se da una pérdida de las calidades del cargo dentro de la institución educativa, si el sancionado debe o puede ser reintegrado, si durante su “reemplazo” sigue siendo empleado de la institución, etc.”.

Finalmente, considera que la sanción de reemplazar, por parte del Ministerio de Educación Nacional, a miembros de la organización administrativa de las instituciones de educación superior, a pesar de contar con la facultad de auto-organización, rebasa los límites permitidos para la facultad de inspección y vigilancia que tiene el Estado, con lo que se desconoce la autonomía universitaria reconocida en la Constitución Política.

3. Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano

Los ciudadanos Leonardo Acevedo Valencia y Estevenson Ernesto Ramírez Sánchez, miembros del Observatorio de Derecho Constitucional de esta institución educativa, solicitan la inexequibilidad del numeral 4º del artículo 13 de la Ley 1740 de 2014.

Para los intervinientes carece de fundamento la censura relativa a la presunta violación del principio de legalidad atribuida al uso de conceptos vagos e indeterminados, habida cuenta

que de su sentido gramatical y del significado derivado del contexto de la ley es posible precisar su alcance.

Estiman que tampoco encuentran acreditado el cargo por presunta vulneración de la autonomía universitaria, pues que el actor pierde de vista que la remoción y reemplazo de las autoridades universitarias se produce en un contexto muy particular, como es la vigilancia especial a la que está sometida la institución, las conductas altamente reprochables frente a las cuales se actúa y la implicación de derechos de terceros.

No obstante, estiman que asiste razón al demandante en lo que concierne al debido proceso, toda vez que el acto administrativo mediante el cual se toma la decisión de intervenir una institución universitaria debe ser producto de una investigación en la cual la propia universidad pueda presentar sus descargos. Aducen que este procedimiento no está previsto en la ley enjuiciada, lo que impide a la entidad vigilada desplegar las herramientas que otorga el orden jurídico en otras instancias administrativas para realizar una efectiva defensa, lo cual, a su vez, permitiría al Ministerio comprobar la falta, graduar la respectiva sanción, así como verificar la conveniencia de extenderla por un año más, conforme al numeral 4º del artículo 13 de la Ley 1740 de 2014.

Agregan que “por impropia y reprochable que pueda ser la conducta de un directivo de una institución universitaria sometida a vigilancia especial, el debido proceso y las garantías constitucionales se erigen como barrera, límite y dosificador de una eventual sanción propinada por la autoridad administrativa competente”.

4. Universidad Externado de Colombia

El Director del Departamento de Derecho Administrativo de esta universidad, remitió a esta Corporación el concepto elaborado por el Grupo de Investigación en Derecho Administrativo, en el que concluye que algunos apartes del artículo 13 de la Ley 1740 de 2014, son inexecutable, por quebrantamiento del principio de legalidad, debido proceso y autonomía universitaria.

Sobre la censura relacionada con la violación al principio de tipicidad en materia sancionatoria, concuerda con el actor “en el sentido de establecer que los conceptos plasmados en la norma resultan poco precisos. En primer lugar la disposición no profundiza

respecto de lo que significa una “grave situación de anormalidad”. ¿Cuándo se configura una grave situación de anormalidad? ¿Cuáles son sus componentes? ¿Cuándo comienza y cuando puede considerarse que termina? Ninguno de estos interrogantes son absueltos por el precepto”.

De otra parte, señala que “la norma establece que la conducta debe realizarse “durante la vigilancia especial”. No obstante, no explica en qué consiste dicha vigilancia. Si bien el artículo 11 de la Ley 1740 de 2014, se refiere específicamente a la vigilancia especial, el mismo únicamente la describe como una “medida especial” y tampoco define el concepto (...)”.

Agrega que “ni siquiera el contenido de la conducta en sí resulta preciso (...) toda vez que el legislador se vale de expresiones vagas tales como cumplir, impedir o dificultar “la implementación de las medidas u órdenes adoptadas por el Ministerio de Educación Nacional” para describir el supuesto de hecho. En este sentido, el precepto no establece qué conductas pueden considerarse como punibles”.

En cuanto a la consecuencia jurídica que conlleva el supuesto de hecho, considera que no se especifica en qué consiste, ni cuáles son las implicaciones del reemplazo tipificado, el cual puede tener un término de hasta dos años. A partir de ello, concluye que el precepto acusado no cumple con el principio de tipicidad exigido por la Carta en el artículo 29, pues ni la conducta ni la sanción se encuentran descritas de manera clara y precisa.

Refiriéndose al cargo relativo al desconocimiento del principio de legalidad (artículos 6 y 122 C.P.), aduce que la norma censurada no define el concepto de “grave anormalidad”, bajo el cual podrán adoptarse las medidas de vigilancia especial. Asimismo, señala que la disposición adolece de claridad en la conducta que está prohibiendo a los consejeros, directivos representantes legales y revisores fiscales de las instituciones de educación superior. Por tanto, estima que el precepto acusado, por su amplitud, podría resultar muy gravoso, debiendo ser reglado. Precisa que “bajo ningún supuesto, corresponde a una facultad discrecional del Ministerio de Educación Nacional el hecho de aplicar o no una sanción, pues dicha idea violaría la finalidad del principio de legalidad de las sanciones”.

Finalmente, en concepto de esta universidad, la falencia más grave que presenta el artículo 13 acusado, radica en que contraviene el principio de autonomía universitaria ya que

atenta contra la facultad de las instituciones de educación superior de establecer su organización interna, así como la potestad sancionatoria de las mismas al trasladarla al Ministerio de Educación Nacional.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

La Viceprocuradora General de la Nación, mediante concepto 006089 del 27 de abril de 2016, se pronuncia en favor de la constitucionalidad de la disposición parcialmente acusada, formulando un condicionamiento.

1. En primer lugar, menciona que aun cuando la vigilancia especial de que trata la norma demandada se surta dentro de un marco de competencias preventivas de vigilancia e inspección de la educación superior “y no dentro de un procedimiento sancionatorio como equivocadamente lo señala el actor”, es necesario verificar el cumplimiento de cada una de las garantías derivadas del debido proceso, aplicables también a las actuaciones y procedimientos administrativos.

Así, la Procuraduría advierte que no es cierto que las medidas de vigilancia especial de que trata la Ley demandada, desconozcan el principio de legalidad y la tipicidad, propias del debido proceso. Aduce que el actor yerra al considerar que las conductas reprochadas, las sanciones correspondientes, el procedimiento a seguir y los recursos procedentes, no se encuentran determinados claramente en la ley.

Al respecto señala que el Ministerio de Educación Nacional se encuentra habilitado para adelantar procesos preventivos que permitan evaluar, apoyar, fomentar y dignificar la educación superior, conforme a la Ley 1740 de 2014, y en cumplimiento de las funciones de inspección y vigilancia a la enseñanza y en general a la prestación de los servicios públicos, que la Carta deposita en el Presidente de la República.

Destaca que antes de que se adopte alguna medida de vigilancia especial, conforme al artículo 12 de la Ley demandada, la autoridad administrativa debe expedir una resolución motivada que debe ser notificada personalmente y contra la cual procede el recurso de reposición, trámite a través del cual las partes discutirán la presencia o no, de las mencionadas causales y, en consecuencia, la procedencia de la vigilancia especial. De esta manera, considera, se satisfacen las garantías de motivación, publicidad y contradicción,

emanadas del debido proceso, impidiendo que esta facultad sea empleada de forma arbitraria.

2. Refiriéndose a las expresiones “dificulten la implementación de las medidas y órdenes adoptadas por el Ministerio”, y “oculten o alteren información”, que da lugar a que funcionarios directivos o administrativos puedan ser reemplazados por quien designe el Ministerio de Educación, considera que no son términos vagos o de textura abierta, sino que están claramente delimitados en el mismo cuerpo normativo.

Respecto de la primera expresión, asegura se trata del desconocimiento de las medidas preventivas especiales descritas en el mismo artículo 13 de la ley 1740 de 2014, relacionadas con: (i) la designación de “un inspector in situ para que vigile permanentemente y mientras subsista la situación que origina la medida, la gestión administrativa o financiera de la entidad, así como los aspectos que están afectando las condiciones de continuidad y calidad que motivaron la medida”; (ii) la supresión temporal y preventiva del registro calificado; y (iii) la constitución de una fiducia “cuando se evidencia que el manejo de los recursos y rentas afecta gravemente la viabilidad financiera o la prestación del servicio en condiciones de calidad”.

En cuanto a la segunda expresión, relativa al ocultamiento o alteración de la información, considera que es claro que la autoridad administrativa requiere acceder a la información contable y administrativa para lograr auditar y evidenciar posibles irregularidades, tal como lo prevé la misma ley en su artículo 9º.

Llama la atención sobre el hecho de que el demandante califique la sustitución de los funcionarios como una sanción, cuando en estricto sentido no lo es, toda vez que se trata de un mecanismo orientado a lograr los objetivos de la vigilancia especial.

3. En lo que concierne a la censura sobre la vulneración a la autonomía administrativa, en punto a la posibilidad de que las instituciones se den sus propios dignatarios, la vista fiscal estima que la decisión de reemplazar temporalmente algunas autoridades universitarias, “debe estar circunscrita a los fines de la vigilancia especial, señalados en la ley, los cuales consisten en (...) dar cumplimiento a las medidas de carácter preventivo previamente adoptadas por el Ministerio de Educación o acceder a la información necesaria para auditar y vigilar a la institución de educación superior y de esta forma superar la grave situación de

anormalidad que ponga en entredicho la calidad y continuidad del servicio, o el manejo de los recursos, con el propósito de garantizar el derecho a la educación”.

En ese orden, para el Ministerio Público, “las autoridades designadas por la propia institución universitaria, conservarían la competencia que les asiste para continuar determinando el curso de la institución, de acuerdo con su filosofía”. Entendida de esta forma la medida especial de que trata el numeral 4º del artículo 13 de la Ley 1740 de 2014, en concepto de la Procuraduría, “se estaría salvaguardando de manera simultánea la autonomía universitaria y el ejercicio de las facultades de inspección y vigilancia al servicio público de educación”.

En consecuencia, estima que los apartes demandados del artículo 13 de la Ley 1740 de 2014 deben ser declarados exequibles, “en el entendido de que las personas naturales o jurídicas designadas por el Ministerio de Educación Nacional para el ejercicio de funciones directivas o administrativas dentro de una institución de educación superior, en reemplazo de los funcionarios designados por ella misma como resultado de la adopción de una medida de vigilancia especial, sólo podrá realizar las actuaciones relacionadas con los aspectos sujetos a evaluación o investigación dentro de la vigilancia especial que se esté llevando a cabo, esto es, dar cumplimiento a las medidas de vigilancia especial que se hayan adoptado previamente y ofrecer a la autoridad administrativa la información veraz que requiera en el marco del ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia, con el objetivo de superar la situación de grave anormalidad que afecte la calidad o continuidad del servicio o el manejo de los recursos”.

VI. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. Competencia de la Corte

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues los segmentos normativos cuestionados hacen parte de una Ley de la República, en este caso, de la Ley 1740 de 2014.

2. Planteamiento del problema jurídico y metodología de la decisión

2.1. En el presente caso el demandante solicita la declaratoria de inexecutable de los segmentos acusados del primer inciso y del numeral 4º del artículo 13 de la Ley 1740 de 2014. En general, el actor y algunos de los intervinientes consideran que en su actual redacción, la disposición vulnera los artículos 6º, 29, 69 y 122 de la Constitución Política, relativos al principio de legalidad, el debido proceso, la autonomía universitaria y el principio de legalidad de los empleos públicos. A su juicio, los apartes normativos cuestionados, al emplear conceptos indeterminados para establecer conductas sancionables, ofrece un excesivo margen de discrecionalidad al Ministerio de Educación Nacional para imponer la sanción de reemplazo de los funcionarios de las instituciones de educación superior, en el marco de la vigilancia especial que se adelanta sobre estas últimas. En el mismo sentido, considera que al facultarse a dicho Ministerio para reemplazar a los consejeros, directivos, representantes legales, administradores y revisores fiscales, coarta el derecho que tienen las instituciones de educación superior de establecer su propia organización interna.

2.2. Por su parte, el Ministerio de Educación Nacional propone la executable de los segmentos demandados del artículo 13 de la Ley 1740 de 2014, por cuanto las medidas allí contenidas son de carácter preventivo y transitorio, orientadas a superar una situación de anomalía y, por ende, no tienen carácter sancionatorio. Igualmente, resuelve la supuesta indeterminación de las expresiones censuradas haciendo una lectura sistemática del texto de la ley y destacando que el principio de legalidad es mucho más flexible, a diferencia del derecho sancionador, cuando se trata de medidas administrativas preventivas. Advierte que la autonomía universitaria no es absoluta, ni le otorga a dichas instituciones libertades para desconocer derechos fundamentales o actuar por fuera del orden jurídico, comoquiera que la inspección y vigilancia de la educación superior es una de las limitaciones legítimas a dicha autonomía.

2.3. Para el Ministerio Público las expresiones acusadas no son vagas ni de textura abierta, sino que se encuentran claramente delimitadas por el mismo contexto normativo. Precisa que la sustitución de los funcionarios, lo que el accionante identifica como sanción, no lo es en estricto sentido, pues no se trata de una pena, castigo o medida sancionatoria, sino un simple mecanismo para alcanzar los objetivos de la vigilancia especial. Señala que la norma establece un procedimiento administrativo que salvaguarda el principio de legalidad y el debido proceso, impidiendo que la autoridad administrativa utilice las facultades de forma

arbitraria. Finalmente, en cuanto a la posible afectación del principio de autonomía universitaria, considera que debe hacerse un condicionamiento al inciso 4º acusado, toda vez que el reemplazo temporal de las autoridades universitarias por quien designe el Ministerio de Educación, junto al límite temporal previsto en la norma, debe estar circunscrito estrictamente a los fines de la vigilancia especial, esto es, a realizar las labores que los dignatarios originarios omitieron u obstruyeron.

2.4. A partir de los cargos de la demanda, del punto de vista del Ministerio Público y de las intervenciones allegadas, la Corte debe establecer si la facultad del Ministerio de Educación Nacional, en el marco de su función de inspección y vigilancia de la prestación del servicio educativo, de reemplazar al personal directivo o administrativo de las instituciones de educación superior, cuando éstas “no cumplan, impidan o dificulten la implementación de las medidas u órdenes adoptadas” por el Ministerio durante la vigilancia especial u “oculten o alteren información”, contraviene el principio de legalidad, el derecho al debido proceso y la autonomía universitaria, contenidos en los artículos 6º, 29, 69 y 122 de la Constitución Política.

2.5. Para resolver el anterior interrogante, la Sala previamente abordará los siguientes temas: (i) la inspección y vigilancia de la educación superior por parte del Estado y su carácter dual (Ley 1740 de 2014); (ii) el derecho al debido proceso administrativo y el principio de legalidad; (iii) las características y límites de la autonomía universitaria. A partir de estas premisas adelantará el examen de los cargos planteados en la demanda.

3. La inspección y vigilancia de la educación superior por parte del Estado. El carácter preventivo y sancionatorio previsto por la Ley 1740 de 2014.

3.1. Entre las funciones encomendadas al Congreso por el Constituyente, se encuentra la de “[E]xpedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución” (núm. 8º art. 150 C.P.), así como la de “[E]xpedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos” (núm. 23 art. 150 C.P.). Bajo este marco constitucional, corresponde al legislativo desarrollar las competencias en cabeza de la rama ejecutiva para desplegar dichas funciones, contando para ello con un amplio margen de configuración normativa. Del mismo modo, el Congreso está facultado de acuerdo a los artículos 333 y 334

de la Carta, para asignar al ejecutivo competencias de inspección y vigilancia, como una manifestación del poder de intervención del Estado en la economía.

En concordancia con lo anterior, la Constitución Política establece entre las actividades inherentes de la administración, las funciones de inspección, vigilancia y control, sobre distintas actividades sociales y sobre aquellas personas u órganos encargados de desarrollarlas. Así, el artículo 189 de la Carta asigna al Presidente de la República ejercer la inspección y vigilancia respecto de la enseñanza (núm. 21), la prestación de los servicios públicos (núm. 22), sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo o inversión de recursos captados del público, así como respecto de las entidades cooperativas y las sociedades comerciales (núm. 24) y ante las instituciones de utilidad común con la finalidad de que las rentas de éstas se conserven y sean debidamente aplicadas y que en todo lo esencial se cumpla la voluntad de los fundadores (núm. 26)

En lo que concierne al ámbito de la función intervencionista del Estado en la educación, la doctrina comparada ha precisado que: “Es indiscutible que el Estado tiene el derecho de tomar las medidas para que todo establecimiento de instrucción presente condiciones suficientes de salubridad, lo mismo que para exigir severas garantías de moralidad a todos aquellos que pretenden dirigir la escuela. Tiene ciertamente el derecho, también el deber, de ejercitar en cierta medida un control sobre todos los establecimientos de enseñanza. Es igualmente cierto que el Estado puede y debe ejercer su vigilancia para asegurar que los maestros no atenten contra la libertad psíquica, intelectual y moral de sus alumnos, y con tal fin puede ejercer la inspección de todos los institutos educativos (...). A la inversa, no es menos cierto que el Estado no puede ni debe prohibir ni imponer en una escuela la enseñanza de doctrina alguna. El Estado no puede organizar una inspección para vigilar métodos, doctrinas, tendencias, el espíritu que inspira la enseñanza de la escuela”[1].

A este respecto, el artículo 67 de la Constitución Política establece que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social. La finalidad atribuida a ella por la Carta, es la de acceder al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La misma disposición superior prescribe que le corresponde al Estado “regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación

moral y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo”[2].

En este mismo orden, la adecuada prestación del servicio público de educación compromete la satisfacción de ese derecho fundamental, del bienestar general y del mejoramiento de la calidad de vida de la población y, en esa medida, constituye un fin esencial del Estado. Por ello, corresponde al mismo Estado garantizar que su prestación sea eficiente y de calidad, ya sea se efectúe directamente o a través de los particulares, reservándose en todo caso la competencia para regular, controlar, inspeccionar y vigilar su adecuada prestación (C.P. arts. 365 y 366).

Es claro entonces que la facultad de inspección y vigilancia del servicio público de educación le corresponde por mandato superior al Presidente de la República[3], según lo dispuesto por la Constitución (art. 189 núm. 21 y 22), quien acorde con lo consagrado por el artículo 211 del ordenamiento constitucional, podrá delegar[4] en el Ministerio de Educación Nacional todas las funciones asignadas en esta materia por la ley[5].

3.2. En lo que concierne a la inspección y vigilancia del Estado en la prestación del servicio público de educación superior, la Corte ha señalado que esta debe ejercitarse “dentro del marco constitucional y conforme a las reglas y a los precisos instrumentos que al efecto haya dispuesto la ley (Artículo 150, numeral 8, C.P.) los cuales encuentran límite no solo en el núcleo esencial de la autonomía constitucionalmente reconocida a las universidades (Artículo 69 C.P.) sino en la necesidad de que esas instituciones en ejercicio de esa misma autonomía logren cabalmente los altos fines sociales previstos en la misma Constitución para los que han sido creadas como producto de la iniciativa de los particulares encaminada a la satisfacción de necesidades que interesan a la sociedad en su conjunto (Artículos 38 y 62 de la Constitución Política)”[6].

3.3. La intervención del Estado en esta materia ha sido regulada mediante la Ley 30 de 1992[7], modificada parcialmente por la Ley 1740 de 2014[8]. El artículo 31 de la primera establece que el fomento, la inspección y vigilancia de la enseñanza corresponde al Presidente de la República, y estarán orientadas, entre otras, a:

“(…)

b) Vigilar que se cumpla e impere plena e integralmente la garantía constitucional de la autonomía universitaria.

c) Garantizar el derecho de los particulares a fundar establecimientos de Educación

Superior conforme a la ley.

(...)

j) <Literal adicionado por el artículo 25 de la Ley 1740 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> Velar por la calidad y la continuidad del servicio público de educación superior.

l) <Literal adicionado por el artículo 25 de la Ley 1740 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> Velar por el adecuado cubrimiento del servicio público de educación superior.

m) <Literal adicionado por el artículo 25 de la Ley 1740 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> Que en las instituciones privadas de Educación Superior, constituidas como personas jurídicas de utilidad común, sus rentas se conserven y se apliquen debidamente y que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de sus fundadores, sin que pueda consagrarse o darse de forma alguna el ánimo de lucro.

n) <Literal adicionado por el artículo 25 de la Ley 1740 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> Que en las instituciones oficiales de Educación Superior se atienda a la naturaleza de servicio público cultural y a la función social que les es inherente, se cumplan las disposiciones legales y estatutarias que las rigen y que sus rentas se conserven y se apliquen debidamente”.

3.4. Por su parte, la Ley 1740 de 2014, señala que la inspección y vigilancia de la educación superior por parte del Estado tiene una connotación dual, al precisar que “es de carácter preventivo y sancionatorio”, aplicándose a las instituciones estatales u oficiales, privadas, de economía solidaria, y a quienes ofrezcan y presten el servicio público de educación superior (art. 4º). Igualmente, se precisa que dicha función vela por los objetivos establecidos en el artículo 3º. Estos son:

“1. El cumplimiento de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que

regulan la prestación o administración del servicio público de educación por parte de las instituciones de educación superior.

2. El cumplimiento de los estatutos y reglamentos de las instituciones de educación superior y del régimen legal especial, si lo hubiere.

3. La prestación continua de un servicio educativo con calidad.

4. La atención efectiva de la naturaleza de servicio público cultural de la educación y de la función social que le es inherente.

5. La eficiencia y correcto manejo e inversión de todos los recursos y rentas de las instituciones de educación superior a las que se aplica esta ley, en los términos de la Constitución, la ley y sus reglamentos.

6. La protección de las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra.

7. La garantía de la autonomía universitaria.

8. La protección del derecho de los particulares a fundar establecimientos de educación superior conforme con la Constitución y la ley.

9. La participación de la comunidad educativa en la dirección de las instituciones.

10. El fortalecimiento de la investigación en las instituciones de educación superior.

11. La producción del conocimiento y el acceso a la ciencia, la tecnología, las humanidades, la filosofía, la cultura y el arte.

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

Esta misma ley confiere directamente al Ministerio de Educación, a fin de garantizar, entre otros, los aludidos objetivos, la facultad de ejercer la inspección y vigilancia del cumplimiento de las normas constitucionales y legales que regulan la educación superior, incluyendo las normas de calidad, administrativas, financieras y técnicas, así como del cumplimiento de sus estatutos y reglamentos. Igualmente, se le faculta para expedir los lineamientos y

reglamentos en desarrollo de las funciones de inspección y vigilancia, sobre la manera en que las instituciones de educación superior deben cumplir las disposiciones normativas que regulan el servicio público educativo, como fijar criterios técnicos para su debida aplicación (art. 5º).

En materia de la función de inspección, el artículo 6º de la Ley 1740 de 2014, faculta al Ministerio de Educación para “solicitar, confirmar y analizar en la forma, detalle y términos que determine, la información que requiera sobre la situación jurídica, contable, económica, administrativa o de calidad de cualquier institución de educación superior, o sobre operaciones específicas de la misma a las que aplica esta ley”. Para estos efectos, el Ministerio cuenta con importantes facultades, en los términos del artículo 7º, para acceder y verificar la información, pudiendo solicitar reportes e informes, interrogar a personas, examinar la infraestructura de las instituciones y adelantar averiguaciones[9].

Respecto a la función de vigilancia, la ley otorga al Ministerio de Educación la facultad de velar porque en las referidas instituciones se cumpla con las normas para su funcionamiento, se desarrolle la prestación continua del servicio público en condiciones de calidad; y de supervisar la implementación de correctivos que permitan superar situaciones críticas de orden jurídico, económico, contable, administrativo o de calidad (art. 8º). Con estos fines, la ley permite al Ministerio hacer seguimiento a las actividades de tales instituciones, practicar visitas, adoptar medidas, tramitar reclamaciones y quejas, adelantar investigaciones, solicitar la cesación de actuaciones contrarias a la ley o a los estatutos, solicitar informes, hacer acompañamiento en la implementación de medidas para el restablecimiento de la continuidad del servicio o el mejoramiento de su calidad y conminar a sus representantes legales y directivos, para que se abstengan de realizar actos contrarios al ordenamiento jurídico (art. 9º)[10].

3.5. En virtud del carácter dual de la inspección y vigilancia del Estado respecto de la educación superior, el legislador dotó al Ministerio de Educación Nacional de una serie de medidas administrativas de orden preventivo, tendientes a “promover la continuidad del servicio, el restablecimiento de la calidad, el adecuado uso de las rentas o bienes de las instituciones de educación superior de conformidad con las normas constitucionales, legales y reglamentarias, o la superación de situaciones que amenacen o afecten la adecuada prestación del servicio de educación o el cumplimiento de sus objetivos, sin perjuicio de la

investigación y la imposición de las sanciones administrativas a que haya lugar”. Por tanto, el Gobierno, a través del Ministerio, cuenta con mecanismos para lograr tales propósitos, pudiendo adoptar, mediante acto administrativo motivado, una o varias de las siguientes medidas (art. 10):

“1. Ordenar la presentación y adopción de planes y programas de mejoramiento encaminados a solucionar situaciones de irregularidad o anormalidad y vigilar la cumplida ejecución de los mismos, así como emitir las instrucciones que sean necesarias para su superación.

2. Ordenar abstenerse de ofrecer y desarrollar programas sin contar con el registro calificado; en este caso el Ministerio informará a la ciudadanía sobre dicha irregularidad.

3. Enviar delegados a los órganos de dirección de las instituciones de educación superior cuando lo considere necesario.

4. Señalar condiciones que la respectiva institución de educación superior deberá atender para corregir o superar en el menor tiempo posible irregularidades de tipo administrativo, financiero o de calidad que pongan en peligro el servicio público de educación.

5. Disponer la vigilancia especial de la institución de educación superior, cuando se evidencien una o varias de las causales que señala a continuación esta ley para ello.

6. Salvaguardar los derechos adquiridos de los estudiantes matriculados en los programas de las instituciones de educación superior, aprobados por el Ministerio de Educación Nacional”.

Con el fin de salvaguardar las garantías del debido proceso administrativo, la ley prevé un procedimiento para la adopción de las mencionadas medidas preventivas y de vigilancia especial (art. 12). Así, el Ministerio de Educación debe con tal propósito, proferir una resolución motivada, la cual se notifica personalmente o, en su defecto, mediante aviso fijado en un lugar público en las instalaciones de la institución educativa, al representante legal o a quien va dirigida la medida, de acuerdo a los artículos 67 y 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. El acto administrativo mencionado es de cumplimiento inmediato y contra el mismo solo procede el recurso de

reposición, el que se concede en el defecto devolutivo, sin que suspenda la ejecución de lo allí dispuesto.

En punto a la medida preventiva de vigilancia especial, la ley establece cinco causales para que la misma sea adoptada, cuando en una o varias de ellas incurre una institución de educación superior (art. 11). Ellas son: (a) La interrupción anormal grave en la prestación del servicio de educación a menos que dicha interrupción obedezca a fuerza mayor o protestas de agentes de la comunidad educativa; (b) La afectación grave de las condiciones de calidad del servicio; (c) Que los recursos o rentas de la institución están siendo conservados, invertidos, aplicados o arbitrados indebidamente, con fines diferentes al cumplimiento de su misión y función institucional, o en actividades diferentes a las propias y exclusivas de la institución, teniendo en cuenta lo que dispone la Constitución, la ley y sus estatutos; (d) Que habiendo sido sancionada, persista en la conducta, o (e) Que incumpla la orden de no ofrecer o desarrollar programas académicos sin registro calificado.

Las anteriores causales representan situaciones irregulares que al estructurarse al interior de las instituciones de educación superior, podrían amenazar los derechos de la comunidad educativa, la continuidad y la calidad del servicio público, la inversión o el manejo adecuado de los recursos. Por tanto, la ley establece cuatro medidas para que tales circunstancias anómalas sean superadas en el menor tiempo posible, asegurándose la normalidad en la prestación del servicio. De esta manera, el artículo 13 de la Ley 1740 de 2014, señala que el Ministerio de Educación, en el marco de la medida preventiva de vigilancia especial, puede:

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

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

3. Cuando se evidencia que el manejo de los recursos y rentas afecta gravemente la

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

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

Como se aprecia, para la adopción de medidas preventivas, en particular la de vigilancia especial, la ley prevé un órgano competente y unas causales específicas, exigiendo que para su implementación se profiera un acto administrativo motivado, el que debe ser debidamente notificado al interesado y contra el cual procede el recurso de reposición. Estas mismas garantías se reproducen al momento de adoptar las medidas propias de la vigilancia especial, en el evento de que estas no sean tomadas en el mismo acto que dispuso la medida preventiva principal.

Como garantía adicional a lo anterior, por tratarse de decisiones administrativas adoptadas en el marco de la función de inspección y vigilancia por parte del Ministerio de Educación Nacional, estas son susceptibles del control judicial por parte de la jurisdicción contencioso administrativa, en cuyos procesos se cuenta con la posibilidad de decretarse medidas cautelares, tales como la suspensión provisional de los actos, de acuerdo con los artículos 230 y 231 de la Ley 1437 de 2011.

3.6. Ahora bien, dado del carácter dual de la inspección y vigilancia del Estado sobre la educación superior, aparte de las medidas administrativas preventivas a cargo del Ministerio de Educación, las cuales se adoptan “sin perjuicio de la investigación y la imposición de las sanciones administrativas a que haya lugar”, el legislador también previó separadamente un 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.

La competencia para ordenar la apertura de investigación preliminar con el objeto de comprobar la existencia o comisión de los actos constitutivos de falta administrativa, así como para imponer las sanciones administrativas y adoptar las medidas que las hagan efectivas, también se encuentra a cargo del Ministerio de Educación (art. 17 §. 2º y art. 20), siendo las faltas objeto de sanción las contempladas en el artículo 18 de la Ley 1740 de 2014, así:

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

1. Incumplan los deberes o las obligaciones Constitucionales, legales o estatutarias que les correspondan en desarrollo de sus funciones.
2. Ejecuten, autoricen, o no eviten debiendo hacerlo, actos que resulten violatorios de la Constitución, de la ley, de las normas que expida el Gobierno Nacional, de los estatutos o de cualquier norma o disposición a la que en ejercicio de sus funciones deban sujetarse.
3. Incumplan las normas, órdenes, requerimientos o instrucciones que expida el Ministerio de Educación Nacional en ejercicio de sus facultades de inspección y vigilancia.
4. No presenten informes o documentos requeridos en el curso de las investigaciones administrativas, oculten, impidan o no autoricen el acceso a sus archivos a los funcionarios competentes, o remitan la información solicitada con errores significativos o en forma incompleta.
5. Incumplan los estatutos universitarios, o en el caso de las instituciones de educación privadas y de economía solidaria, apliquen reformas sin la ratificación del Ministerio de Educación Nacional, de conformidad con el artículo 103 de la Ley 30 de 1992.

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

1. Incumplan los deberes o las obligaciones que la constitución, la ley, los reglamentos les imponen.

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

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

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

Las sanciones administrativas aplicables en el marco de la función de inspección y vigilancia, las cuales se pueden graduar de acuerdo a los criterios legales[11], son las previstas en el artículo 17 de la misma ley. Así, 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, puede ser objeto de (i) amonestación pública o privada, (ii) multas personales hasta de 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes, (iii) suspensión en el ejercicio del respectivo cargo, hasta por el término de dos (2) años, (iv) separación del cargo e (v) inhabilidad de hasta 10 años para ejercer cargos o contratar con Instituciones de Educación. Del mismo modo, las instituciones de educación superior investigadas pueden ser objeto de (i) multas institucionales hasta por 1000 smlmv, (ii) suspensión de programas académicos, registros calificados, o nuevas admisiones, hasta por el término de 2 años, (iii) cancelación de programas académicos o de registros calificados, (iv) suspensión o cancelación de la personería jurídica.

El procedimiento para la imposición de las referidas sanciones, se encuentra contemplado en los artículos 51 y 52 de la Ley 30 de 1992, según los cuales:

“Artículo 51. <Artículo modificado por el artículo 25 de la Ley 1740 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> Cuando en el desarrollo de la investigación se establezca que una institución o su representante legal pudo incurrir en una de las faltas administrativas tipificadas en esta Ley, el investigador que designe el Ministro de Educación Nacional, le

formulará mediante oficio que le será entregado personalmente, pliego de cargos que contendrá una relación de los hechos y de las pruebas, la cita de las disposiciones legales infringidas y los términos para que rinda descargos para lo cual dispondrá de un término de treinta (30) días.

Tanto la Institución de Educación Superior a través de su representante legal, como el investigado, tendrán derecho a conocer el expediente y sus pruebas; a que se practiquen pruebas aún durante la etapa preliminar; a ser representado por un apoderado y las demás que consagren la Constitución y las leyes.

Rendidos los descargos se practicarán las pruebas solicitadas por la parte investigada o las que de oficio decrete el investigador.

Concluida la investigación el funcionario investigador rendirá informe detallado al Ministro de Educación Nacional, según el caso, sugiriendo la clase de sanción que deba imponerse, o el archivo del expediente si es el caso.

Artículo 52. La acción y la sanción administrativa caducarán en el término de tres (3) años, contados a partir del último acto constitutivo de la falta”.

De esta manera, al igual que para la adopción de las medidas preventivas, el legislador también estableció en el régimen sancionatorio de la inspección y vigilancia de la educación superior, un órgano competente, los sujetos susceptibles de investigación y sanción, el listado taxativo de faltas, las sanciones aplicables y el criterio de graduación, así como un procedimiento que cuenta con etapas definidas, términos para rendir descargos y solicitar y practicar pruebas.

Del mismo modo, en los casos en que se adopten sanciones, al tratarse de decisiones del Ministerio de Educación Nacional, plasmadas en actos administrativos, pueden ser objeto de control jurisdiccional por parte de la justicia administrativa, en donde al interior del proceso respectivo se tiene la posibilidad de solicitar la suspensión provisional de los actos.

3.7. De todo lo señalado en este aparte, se puede concluir que la facultad de inspección y vigilancia del servicio público de educación corresponde al Presidente de la República, quien ha delegado en el titular del Ministerio de Educación dicha función. Esta facultad de

intervención del Estado en la educación superior debe ejercitarse en el marco constitucional y legal, respetando la autonomía universitaria reconocida por la Carta a las universidades, para que estas logren los fines sociales para los cuales fueron creadas.

El legislador, en el marco de sus competencias constitucionales, a través de la Ley 1740 de 2014, ha regulado lo concerniente a la inspección y vigilancia de la educación superior, estableciendo un carácter dual de dicha función, es decir, preventivo y sancionatorio, diferenciando cada una de estas condiciones mediante objetivos, procedimientos y medidas distintas. Entre las medidas preventivas, más no sancionatorias, se encuentra la de vigilancia especial, que busca superar situaciones irregulares que se presenten en las instituciones de educación superior, que amenacen los derechos de la comunidad educativa, la continuidad y la calidad del servicio, la inversión o el manejo adecuado de los recursos.

Las decisiones mediante las cuales se disponga de una medida preventiva o de vigilancia especial, responden a facultades otorgadas por la Ley a un órgano competente, en este caso el Ministerio de Educación Nacional, así como al agotamiento de un procedimiento que garantice la expedición de uno o varios actos administrativos motivados, los cuales deben ser debidamente notificados y susceptibles de controvertir su fundamento en sede administrativa como judicial.

4. El derecho al debido proceso administrativo y el principio de legalidad. Reiteración de jurisprudencia[12].

4.1. El artículo 29 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental al debido proceso, de conformidad con el cual “toda clase de actuaciones judiciales y administrativas” deben desarrollarse con respeto de las garantías inherentes al derecho fundamental del debido proceso. De conformidad con el texto constitucional, el debido proceso tiene un ámbito de aplicación que se extiende también a todas las actuaciones, procedimientos y procesos administrativos que lleven consigo consecuencias para los administrados.

La jurisprudencia de esta Corporación también se ha pronunciado de manera pacífica y consolidada acerca del contenido, elementos y características del derecho al debido proceso, el cual es considerado uno de los pilares fundamentales del Estado Social y constitucional de Derecho. Entre los elementos más importantes del debido proceso, esta

Corte ha destacado: (i) la garantía de acceso libre y en igualdad de condiciones a la justicia, con el fin de lograr una pronta resolución judicial; (ii) la garantía de juez natural; (iii) las garantías inherentes a la legítima defensa; (iv) la determinación y aplicación de trámites y plazos razonables; (v) la garantía de imparcialidad; entre otras garantías[14].

En materia administrativa, la jurisprudencia de esta Corte ha establecido que los principios generales que informan el derecho fundamental al debido proceso se aplican igualmente a todas las actuaciones administrativas que desarrolle la administración pública en el cumplimiento de sus funciones y realización de sus objetivos y fines, de manera que se garantice: (i) el acceso a procesos justos y adecuados; (ii) el principio de legalidad y las formas administrativas previamente establecidas; (iii) los principios de contradicción e imparcialidad; y (iv) los derechos fundamentales de los asociados. Todas estas garantías se encuentran encaminadas a garantizar el correcto y adecuado ejercicio de la función pública administrativa, de conformidad con los preceptos constitucionales, legales o reglamentarios vigentes y los derechos de los ciudadanos, con el fin de evitar posibles actuaciones abusivas o arbitrarias por parte de la administración a través de la expedición de actos administrativos que resulten lesivos de derechos o contrarios a los principios del Estado de Derecho[15]. Igualmente, esta Corporación ha sostenido que estas garantías inherentes al debido proceso administrativo constituyen un contrapeso al poder del Estado en las actuaciones que desarrolle frente a los particulares[16].

En punto al principio de legalidad[17], es claro que este se desprende del debido proceso y demanda la aplicación de normas preexistentes y establecidas por el órgano competente, lo cual se traduce en un límite a las actuaciones de la administración, evitando arbitrariedades por parte de las autoridades y protegiendo los derechos de los administrados[18]. Así, toda autoridad debe tener sus competencias determinadas dentro del ordenamiento jurídico y debe ejercer sus funciones con respeto al principio de legalidad, para que los derechos e intereses de los ciudadanos cuenten con la garantía de defensa necesaria ante posibles actuaciones arbitrarias, hechas al margen de los mandatos constitucionales, legales o reglamentarios. A este respecto, la Corte en sentencia C-851 de 2013[19], señaló:

“6.4. De este modo, el principio de legalidad tiene importantes funciones reconocidas por la jurisprudencia: (1) de un lado, protege la libertad al garantizar su ejercicio restringiendo intervenciones que la limiten cuando no existe una norma que así lo autorice; (2) de otro

lado protege la democracia, porque la ley a la que se somete el ejercicio de la función pública ha sido aprobada por órganos suficientemente representativos, por lo cual se asegura el carácter democrático del Estado; (3) además, garantiza el control y la atribución de responsabilidades al orientar las actividades de los organismos a los que les han sido asignadas funciones de control respecto del comportamiento de las autoridades públicas.

6.5. Lo anterior se traduce en la prohibición de expedir “regulaciones deficientes” para el ejercicio de funciones públicas, sin que ello signifique que en todos los casos sea necesario contar con disposiciones exhaustivas porque sería imposible que el legislador previera todas las posibilidades de restricción de derechos, especialmente debido a la complejidad de las funciones del Estado lo cual lleva a que un amplio número de funciones se encuentren reguladas en cláusulas generales. En este sentido, la jurisprudencia ha establecido que una regulación es “deficiente” cuando, dependiendo del área de que se trate, las autoridades públicas no tengan ningún parámetro de orientación de modo que no pueda preverse con seguridad suficiente la conducta del servidor público que la concreta.

6.6. En suma, el principio de legalidad exige la existencia de una regulación previa y suficiente que oriente las funciones y permita establecer el alcance [de las actuaciones] de las autoridades públicas, sin poder pretenderse que en todos los casos dicha regulación sea detallada y exhaustiva y que la totalidad de las actuaciones públicas deban agotarse en las disposiciones jurídicas.

6.7. Relacionado con lo anterior, el debido proceso administrativo que se consagra en los artículos 29, 6 y 209 de la C.P., ha sido definido por la jurisprudencia como:“(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”[20]. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”[21]” (negrilla fuera del texto original).

En concordancia con esto último, la jurisprudencia de esta Corte ha expresado que de la aplicación del debido proceso administrativo se derivan consecuencias importantes, tanto

para los asociados, como para la administración pública. Desde la perspectiva de los asociados, de este derecho se desprenden las garantías de (i) conocer las actuaciones de la administración; (ii) pedir y controvertir las pruebas; (iii) ejercer con plenitud su derecho de defensa; (iv) impugnar los actos administrativos, y (v) gozar de las demás garantías establecidas en su beneficio.

En lo que respecta a la administración, todas las manifestaciones del ejercicio de la función pública administrativa se encuentran cobijadas por el debido proceso, tales como (i) la formación y ejecución de actos administrativos; (ii) las peticiones presentadas por los particulares; y (iii) los procesos que se adelanten contra la administración por los ciudadanos en ejercicio legítimo de su derecho de defensa[22].

Asimismo, es de acotar que el principio del debido proceso administrativo cobra una especial relevancia constitucional cuando se trata del desarrollo de la facultad sancionadora de la administración pública. De esta manera, cuando la Carta consagra el debido proceso administrativo, reconoce implícitamente la facultad que corresponde a la Administración para imponer sanciones. En punto a este tema, la jurisprudencia constitucional ha expresado que la potestad sancionadora de la Administración persigue: (i) la realización de los principios constitucionales que gobiernan la función pública, de conformidad con el artículo 209 de la Carta, esto es, igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad; (ii) se diferencia de la potestad sancionadora por la vía judicial; (iii) se encuentra sujeta al control judicial; y (iv) debe cumplir con las garantías mínimas del debido proceso[23].

4.2. Con todo, no puede asegurarse que la totalidad de las garantías del debido proceso constitucional deban aplicarse con la misma rigurosidad en las actuaciones judiciales o administrativas, pues cada ámbito cuenta con particularidades que le son propias. Sobre este particular, en sentencia C-316 de 2008[24], esta Corporación consideró:

“(…) las garantías procesales mencionadas en el artículo 29 deben ser aplicadas a todos los procesos pero con importantes matices, introducidos en atención a diferencias relevantes. Las diferencias que según la doctrina constitucional vigente ameritan un tratamiento diferenciado son, en principio, los siguientes[25]: (i) la entidad de los bienes jurídicos afectados con la sanción; (ii) la afectación más o menos intensa que supone, para esos

bienes jurídicos, la sanción respectiva; y, (iii) el carácter general de las normas, comparadas con las penales, esto es, el universo de los sujetos a que está destinado el mandato cuyo incumplimiento acarrea la imposición de la sanción.[26]

Al justificar el trato diferenciado en virtud de estos criterios ha dicho la Corporación:

“[E]ntre el derecho penal y los otros derechos sancionadores existen diferencias importantes. Así, el derecho penal no sólo afecta un derecho tan fundamental como la libertad sino que además sus mandatos se dirigen a todas las personas, por lo cual es natural que en ese campo se apliquen con máximo rigor las garantías del debido proceso. En cambio, otros derechos sancionadores no sólo no afectan la libertad física u otros valores de tal entidad, sino que además sus normas operan en ámbitos específicos, actividades o profesiones que tienen determinados deberes especiales (...) De conformidad con lo expuesto anteriormente, la potestad sancionadora administrativa se diferencia cualitativamente y por sus fines de la potestad punitiva penal”[27].

19. En virtud de los razonamientos anteriores, la Corte ha entendido que los estándares aplicables a los procedimientos administrativos pueden ser menos exigentes que los aplicables al proceso penal. Por esta razón, la Corte ha encontrado ajustado a la Carta que algunas de las medidas administrativas – como multas u otras medidas correctivas – impuestas por la autoridad administrativa tengan lugar después de un procedimiento que es menos exigente que el proceso penal” (negrilla fuera del texto original).

No obstante, tratándose del derecho administrativo sancionador, de la misma forma que en el derecho penal, las normas que prescriben conductas sancionables, deben respetar el principio de legalidad y, por ende, el principio de tipicidad que le es propio. Por tanto, la disposición sancionatoria debe establecer la conducta reprochable junto a todos los elementos que la definen, pero sin la rigurosidad propia del derecho penal, justamente por no referirse a conductas que supongan una trascendental incursión en el núcleo duro de los derechos fundamentales, particularmente en el derecho a la libertad. Sobre este punto, la Corte en sentencia C-242 de 2010[28], estimó:

“En el ámbito del derecho administrativo sancionador el principio de legalidad se aplica de modo menos riguroso que en materia penal, por las particularidades propias de la normatividad sancionadora, por las consecuencias que se desprenden de su aplicación, de

los fines que persiguen y de los efectos que producen sobre las personas. Desde esta perspectiva, el derecho administrativo sancionador suele contener normas con un grado más amplio de generalidad, lo que en sí mismo no implica un quebrantamiento del principio de legalidad si existe un marco de referencia que permita precisar la determinación de la infracción y la sanción en un asunto particular. Así, el derecho administrativo sancionador es compatible con la Carta Política si las normas que lo integran –así sean generales y denoten cierto grado de imprecisión– no dejan abierto el campo para la arbitrariedad de la administración en la imposición de las sanciones o las penas. Bajo esta perspectiva, se cumple el principio de legalidad en el ámbito del derecho administrativo sancionador cuando se establecen: (i) “los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada”; (ii) “las remisiones normativas precisas cuando haya previsto un tipo en blanco o los criterios por medio de los cuales se pueda determinar la claridad de la conducta”; (iii) “la sanción que será impuesta o, los criterios para determinarla con claridad.”

Por tanto, para satisfacer el principio de tipicidad implícito en el de legalidad, deben concurrir los siguientes elementos: (i) Que la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas; (ii) Que exista una sanción cuyo contenido material esté definido en la ley; (iii) Que exista correlación entre la conducta y la sanción” [29] (Negrilla fuera del texto original).

Es normal que el legislador no esté obligado a precisar con detalle cada uno de los elementos que conforman las conductas reprochables. Para ello los tipos en blanco o conceptos jurídicos indeterminados, que comprenden aquellos preceptos que contienen descripciones incompletas de tales conductas, “se ajustan al principio de tipicidad y son admisibles constitucionalmente, cuando pueden ser completados y precisados por el intérprete autorizado, logrando éste realizar a satisfacción el respectivo proceso de adecuación típica de la infracción”[30] Para establecer de manera razonable el alcance y precisión de las conductas y sus sanciones, el operador jurídico puede basarse en el mismo contexto normativo, en las remisiones de las disposiciones, en criterios técnicos, lógicos, empíricos, semánticos o de otra índole. No obstante, “si el concepto es a tal punto abierto, que no puede ser concretado en forma razonable, entonces dichos conceptos desconocen el principio de legalidad, pues la definición del comportamiento prohibido queda abandonada

a la discrecionalidad de las autoridades administrativas, que valoran y sancionan libremente la conducta sin referentes normativos precisos”[31].

De acuerdo con todo lo anterior, aun cuando la tipicidad integra el concepto del derecho al debido proceso en las actuaciones administrativas, no se le exige una rigurosidad equiparable a la connatural en materia punitiva[32]. Así, pese a que algunas conductas reprochables a los administrados no sean precisas, debe tenerse en cuenta la naturaleza de las normas, el tipo de conducta que se reaccrimina, el bien jurídico protegido, el objeto de la sanción y, no menos importante, la posibilidad de que normas complementarias o criterios razonables contribuyan a establecer el alcance de las mismas.

5. La autonomía universitaria. Características y límites. Reiteración de jurisprudencia.

5.1. La autonomía universitaria es un principio consagrado en el artículo 69 de la Constitución Política, que se traduce en la facultad que tienen las universidades para auto-dirigirse y auto-regularse, sin la intromisión de poderes externos o de la interferencia del Estado, siempre bajo los parámetros generales de la ley.

Esta autonomía tiene diferentes manifestaciones, tanto en la esfera académica, como afianzamiento de la libertad de pensamiento y del pluralismo ideológico consagrado en la Constitución, como en los ámbitos administrativo y financiero, en donde cobra relevancia en la regulación de todo lo referente con la organización interna de la institución de educación superior[33]. Al respecto, esta Corporación, en sentencia T-720 de 2012[34], ha considerado:

“(…) el mencionado artículo 69 de la Constitución ampara la autonomía universitaria[35] y, con base en esto, se ha sostenido que las instituciones de educación superior tienen la facultad de definir su filosofía, su organización interna, así como las normas que regirán su funcionamiento. En efecto, la autonomía universitaria ha sido definida por la Corte como: “(…) la capacidad de autoregulación filosófica y de autodeterminación administrativa de la persona jurídica que presta el servicio público de educación superior”[36].

11. El alcance de la autonomía universitaria, ha sido definido por esta Corporación de la siguiente forma: “(…) podemos deducir dos grandes vertientes que definen el contenido de la autonomía de las instituciones educativas superiores. De un lado, la dirección ideológica

del centro educativo, lo cual determina su particularidad y su especial condición filosófica en la sociedad pluralista y participativa. Para ello la universidad cuenta con la potestad de señalar los planes de estudio y los métodos y sistemas de investigación. Y, de otro lado, la potestad para dotarse de su propia organización interna, lo cual se concreta en las normas de funcionamiento y de gestión administrativa, en el sistema de elaboración y aprobación de su presupuesto, la administración de sus bienes, la selección y formación de sus docentes.”[37]

12. En conclusión, a raíz de la garantía constitucional de la autonomía universitaria, las instituciones educativas pueden tomar sus propias determinaciones en temas como aspectos financieros, académicos, disciplinarios, entre otros; pero esto no significa que las universidades tengan una potestad absoluta en estos temas, pues la Corte ha instituido que, “las disposiciones y actuaciones de las universidades deben ajustarse a la Constitución Política y a las leyes[38]. Por consiguiente si bien este Tribunal ha reconocido como expresión de esa autonomía universitaria la facultad de definir los reglamentos estudiantiles, lo cierto es que éstos tienen como límite, entre otros, la garantía de los derechos fundamentales”[39]”.

Así entonces, es propio de la autonomía universitaria, que los temas académicos, enfoques ideológicos, de manejo administrativo y financiero no sean objeto de intervención estatal, teniendo las instituciones libertad de acción, siempre bajo los parámetros establecidos por la Constitución y la Ley[40].

Es bajo esta óptica que precisamente la Ley 30 de 1992, “por la cual se organiza el servicio público de la educación superior”, dispone que la autonomía universitaria consagrada en la Carta “reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional”[41].

Por tanto, conforme a la Constitución y la Ley, la capacidad de acción de las universidades

se resume en las facultades de: (i) darse y modificar sus estatutos, (ii) establecer los mecanismos que faciliten la elección, designación y períodos de sus directivos y administradores, (iii) desarrollar sus planes de estudio y sus programas académicos, formativos, docentes, científicos y culturales, (iii) seleccionar a sus profesores y admitir a sus alumnos, (iv) asumir la elaboración y aprobación de sus presupuestos y (v) administrar sus propios bienes y recursos[42].

En ese orden, la autonomía universitaria está establecida “para que las universidades gocen de libertad al momento de adoptar las condiciones jurídicas necesarias para el logro de su misión educativa y cultural, y con independencia de cualquier instancia privada o pública ajena a su ámbito que pudiese someterlas. Por manera que se garantiza que las universidades sean verdaderos centros de pensamiento libre, exentos de presiones que puedan perturbar su cometido o que les impidan cumplir adecuadamente con sus objetivos y funciones”[43].

Ahora bien, es necesario precisar en punto a la facultad autónoma de las universidades para darse sus directivas, que la Constitución en su artículo 69 también señala que estas deben regirse por sus estatutos de acuerdo con la ley y, además, dispone, respecto de las universidades públicas, que el legislador establecerá su régimen especial. De este precepto superior se desprende que las universidades no solo gozan de autonomía sino que también están sometidas a un régimen especial de autonomía regulada conforme a la ley. De manera que la autonomía tiene sus límites en la Constitución y en la ley, pero con la garantía de que el legislador no altere su esencia[44]. Sobre el particular, en sentencia C-1019 de 2012[45], esta Corporación estimó:

“ (...) es importante reiterar que la autonomía universitaria no constituye un principio irrestricto y que la libertad de acción de los entes autónomos puede legítima y razonablemente limitarse por el legislador para hacer efectiva la función de control y vigilancia del Estado del servicio público de educación, en los términos del artículo 3º de la Ley 30 de 1992[46]. Estos límites, siempre que no afecten los elementos esenciales de la autonomía universitaria, están relacionados con la facultad legislativa para expedir disposiciones con base en las cuales las universidades pueden darse sus propias directivas y regirse por sus propios estatutos, para expedir las leyes que garanticen la adecuada prestación del servicio de educación y el respeto por el ejercicio legítimo de los derechos

fundamentales” (negrilla fuera del texto original).

Ciertamente, la autonomía de las universidades estatales no puede tenerse como absoluta[47], primero porque no puede estar por encima de los demás derechos protegidos en la Constitución[48] y, segundo, porque la ley regula su actuación y establece las condiciones para la creación y gestión de dichos entes educativos (artículo 68 C.P.), como para establecer las reglas en virtud de las cuales se darán sus directivas y sus estatutos (artículo 69 C.P.) y para dictar su régimen especial. Con todo, el legislador no puede exceder las facultades otorgadas por el Constituyente, teniendo vedado imponer directrices que atenten contra la autonomía garantizada por la Carta.

En ese orden, la Sala considera que el Estado se excede en su intervención cuando pretende regular directamente asuntos tales como organización académica (selección y clasificación de docentes, programas de enseñanza) u organización administrativa (manejo de presupuesto y destinación de recursos). De esta manera, “[s]i el legislador se inmiscuyera en los aspectos referidos o en otros de igual significación, estaríamos en presencia de una intervención indebida en la vida de la universidad y se incurriría en una violación de su autonomía”[49].

Ahora bien, es importante destacar que las universidades, con la finalidad de lograr los propósitos del artículo 67 de la Constitución, son también objeto de la inspección y vigilancia que ejerce el Estado, bajo la garantía de que éste respete y no desconozca su autonomía. Debe recordarse que “[e]l sólo hecho de que dichos entes universitarios estén vinculados al Ministerio de Educación Nacional no significa que pueden ser asimilados a otro órgano también vinculado, pues es preciso respetar y garantizar su autonomía. En consecuencia, la vinculación de las universidades al Ministerio se debe entender sin perjuicio de su autonomía”[50]. Así, “la inspección y vigilancia del Estado sobre la universidad colombiana y particularmente sobre la universidad oficial, supone un control limitado que se traduce en una labor de supervisión sobre la calidad de la instrucción, el manejo ordenado de la actividad institucional y la observancia de las grandes directrices de la política educativa reconocida y consignada en la ley. Esa injerencia no puede suponer el control de los nombramientos del personal, definición de calidades y clasificación del personal docente o administrativo, y mucho menos, con el examen o control de las tendencias filosóficas o culturales que animan las actividades educativas o de investigación,

porque la comunidad científica que conforma el estamento universitario, es autónoma en la dirección de sus destinos” (negrilla fuera del texto original)[51].

En conclusión, la autonomía universitaria consiste en la facultad inherente a las universidades para autogobernarse y autodeterminarse, dentro de los límites que la propia Constitución y la Ley les señale. Esta libertad de acción no debe entenderse como una autorización que propicie una universidad aislada de la sociedad o emancipada por completo del Estado. En respeto de esta autonomía, siempre dentro los parámetros constitucionales y legales, las universidades pueden establecer sus aspectos académicos, ideológicos, administrativos y financieros sin intromisión externa o la intervención estatal. Sin embargo, dado que la autonomía universitaria no es absoluta, pues debe armonizar con otros pilares constitucionales, como el respeto de los derechos fundamentales de la comunidad educativa y con las funciones de inspección y vigilancia a cargo del Estado, existen restricciones admisibles a dicho principio, pero que en todo caso no deben implicar su desconocimiento.

6. Análisis de los cargos.

El actor plantea tres cargos relacionados con el presunto desconocimiento del principio de legalidad, del derecho al debido proceso y a la autonomía universitaria. Por razones metodológicas, al contener los dos primeros cargos el mismo eje temático y estar soportados en argumentos análogos, relativos a la indeterminación de los conceptos empleados por el legislador y el carácter sancionador de la norma, la Corte los analizará de manera conjunta, resolviéndolos en un solo estudio. Finalmente, de forma separada, se abordará el examen del tercer cargo, relativo al desconocimiento de la autonomía universitaria.

6.1. Cargos primero y segundo. Los segmentos normativos acusados no vulneran el principio de legalidad y el derecho al debido proceso.

6.1.1. En estos dos cargos el actor considera que los segmentos normativos acusados, que integran el artículo 13 de la Ley 1740 de 2014, contravienen los artículos 6°, 29 y 122 inciso 1º de la Constitución Política.

Aduce que las expresiones “grave situación de anormalidad”, “no cumplan, impidan o

dificulten” y “oculten o alteren”, en razón a su vaguedad, imprecisión y grado de indeterminación, permiten al Ministerio de Educación Nacional actuar con “gran margen de discrecionalidad sancionatoria”, sin otorgar criterios para ejercer su función de inspección y vigilancia a la educación superior.

Es insistente en afirmar que en virtud del principio de legalidad, las normas sancionatorias deben describir con precisión las conductas reprochables y su sanción, lo cual, a su juicio, no se compagina con la indeterminación de los segmentos normativos censurados, pues las autoridades universitarias no pueden conocer las conductas que les son prohibidas. En ese orden, asevera que la disposición atacada no establece cómo se adopta la vigilancia especial, los recursos procedentes, su duración y las condiciones para salir de la misma. Del mismo modo, aduce que la norma “no especifica con claridad las conductas que implican que consejeros, directivos, representantes, administradores o revisores, “no cumplan, impidan o dificulten” la implementación de medidas” u “oculten o alteren información”, estimando que estas expresiones son completamente imprecisas.

En el mismo sentido, considera que la referida indeterminación de las expresiones contenidas en la norma demandada, desconoce el derecho al debido proceso, particularmente en lo que concierne al principio de tipicidad en materia sancionatoria, pues no se logra establecer el alcance de tales locuciones.

6.1.2. Determinación del alcance de la norma.

En primer lugar, procede la Corte a examinar si, en efecto, como lo señala el actor, las medidas previstas en la norma enjuiciada tienen carácter sancionatorio.

Tal y como se señaló en páginas precedentes, la Ley 1740 de 2014, al regular la función de inspección y vigilancia de la educación superior por parte del Estado, hizo una clara distinción de la doble condición de dicha labor, la cual, en los términos del artículo 3º “es de carácter preventivo y sancionatorio”, siendo la primera “uno de los elementos” (art. 2º). Es justamente en el marco de su manifestación preventiva que se incorpora la medida de vigilancia especial, parcialmente cuestionada por el actor.

Ciertamente, las medidas preventivas se encuentran previstas en el capítulo III de la ley, denominado “Medidas administrativas para la protección del servicio público de educación

superior”, dentro del cual se ubica el artículo 13 demandado. Por su parte, todo lo concerniente a las medidas sancionatorias se encuentra regulado en el capítulo V, titulado “Sanciones administrativas”, el cual es complementado con los artículos 51 y 52 de la Ley 30 de 1992, de acuerdo a la remisión establecida en el artículo 17 de la ley ahora cuestionada.

Siendo más preciso, el legislador definió la medida de vigilancia especial, que impugna ahora el actor, cuando en el artículo 11 establece que “La vigilancia especial es una medida preventiva que podrá adoptar el Ministro(a) de Educación Nacional, cuando evidencie en una institución de educación superior una o varias de las siguientes causales (...)” (destaca la Sala). Incluso, en el artículo 10º de la Ley, se prevé que las medidas preventivas pueden ser adoptadas por el Ministerio de Educación “sin perjuicio de la investigación y la imposición de las sanciones administrativas a que haya lugar”, denotando así una clara diferenciación entre el ámbito preventivo y el sancionatorio.

Para despejar toda duda de lo que hasta ahora se evidencia, resulta útil acudir a los antecedentes legislativos de la Ley 1740 de 2014, donde se advierte en la exposición de motivos del proyecto de ley 179 de 2014 (Cámara) y 124 de 2014 (Senado), la distinción que el legislador pretendió darle a la función de inspección y vigilancia. Veamos:

“Lo que el Ministerio de Educación Nacional ha identificado, es que la función de inspección y vigilancia que debe realizar el Estado a la educación superior, está enfocada en la Ley 30 de 1992 al aspecto sancionatorio, y que las sanciones que se contemplan en su artículo 48 no resultan disuasivas, ni han servido para solucionar problemas crónicos ni coyunturales de algunas instituciones de educación superior.

(...)

Por ende, resulta necesario hacer una delimitación de las funciones de inspección y vigilancia de la educación superior y la creación de mecanismos que permitan ejercerla de manera adecuada, con un criterio preventivo, además del sancionatorio, enfocado a procurar que los estudiantes reciban un servicio con calidad y continuidad.

Con ese fin, el proyecto de ley está estructurado en seis (6) capítulos, distribuidos de la siguiente forma:

En el primer aparte se presenta la finalidad, objetivos y ámbito de aplicación de la función de inspección y vigilancia en la educación superior.

En el capítulo tercero se incorporan una serie de medidas administrativas para la protección del servicio público de educación superior, que contribuyen a cumplir los fines previstos, incluyendo algunas de tipo preventivo y otras especiales con su respectivo procedimiento.

En el capítulo cuarto se señala la posibilidad de actuación frente a personas o establecimientos que estén prestando el servicio público de educación superior sin la autorización y requisitos correspondientes.

El capítulo quinto dispone expresamente las sanciones y los motivos por los cuales pueden ser sancionados los prestadores del servicio de educación superior o sus 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; así mismo, se indican los criterios de graduación que deben tenerse en cuenta al imponerlas.

Finalmente en el último capítulo se derogan las disposiciones correspondientes y se establece la vigencia a partir de la publicación de la ley”.

Así entonces, para la Corte es claro que desde el origen de la Ley 1740 de 2014, el legislador le imprimió a las medidas preventivas, incluida la de vigilancia especial, una connotación diferente de las medidas sancionatorias, al punto de ubicarlas en distintos capítulos al interior del mismo cuerpo normativo.

Igualmente, en lo que respecta a la naturaleza jurídica de las medidas preventivas y sancionatorias, la exposición de motivos también las diferenció, para lo cual es preciso citar in extenso lo allí consignado:

“a) Medidas preventivas

En el proyecto de ley se indican las disposiciones específicas que lo regulan, con el siguiente alcance:

- Se ordena mediante acto administrativo motivado, con base en las evidencias recaudadas que serán conocidas por la Institución de Educación Superior.
- La institución de educación Superior podrá controvertir las razones, las evidencias y la decisión mediante el recurso de reposición en los términos y requisitos de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), para el cabal ejercicio de los derechos de contradicción y defensa.
- El acto administrativo que resuelve el recurso de reposición, en caso de que sea presentado, debe ser notificado en la forma y con los requisitos que señala la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo).
- El efecto devolutivo en el que se concede el recurso de reposición se justifica razonable y proporcionalmente, en cuanto a la oportunidad e inmediatez que requieren las medidas.
- El acto administrativo que ordena las medidas preventivas, el que resuelve el recurso y las medidas que se adopten, están sujetos al respectivo control de la jurisdicción contencioso administrativa.
- Las medidas deben adecuarse a los fines previstos en esta ley, esto es, promover la continuidad del servicio, el restablecimiento de la calidad, velar porque los recursos o rentas de la institución sean conservados, invertidos, aplicados o arbitrados debidamente, para el cumplimiento de su misión y función institucional, o en las propias y exclusivas de la institución.
- Las medidas encuentran límites en el tiempo en cuanto su duración se sujeta al restablecimiento de la continuidad y calidad del servicio de educación, o la superación de los hechos que originaron medida.

b) Vigilancia especial

De cara a las consideraciones sobre el debido proceso en relación con la vigilancia especial, debemos señalar que los temas procedimentales y de recursos en la vía administrativa y en el contencioso administrativo, son iguales a los indicados anteriormente para las demás medidas preventivas; pero se hace necesario señalar los siguientes aspectos:

- Su procedencia debe justificarse a una o varias de las causales taxativamente consagradas en esta ley.
- Esta medida no tiene carácter sancionatorio, se trata de un instituto de salvamento, es decir que el objetivo es 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.
- En ese contexto, es entendible que la adopción de la vigilancia especial esté cobijada por un proceso especial que permita la efectividad de sus fines, que son de carácter cautelar. De no ser de esa forma, no sería posible garantizar el carácter de la medida y la misma se desnaturalizaría convirtiéndose en algún tipo especial de sanción o algo de ese estilo, pero despojando al Estado por completo de la posibilidad de tomar medidas en el corto plazo para proteger la continuidad y calidad del servicio de educación superior.
- Si no existiera un procedimiento especial para adoptar la vigilancia especial de una institución de educación superior, llegaríamos al contrasentido de que en nuestra legislación es posible actuar con medidas cautelares para proteger el ahorro o la salud, pero no la educación superior de los colombianos.

c) Sanciones administrativas

Lo anterior, porque la Ley 30 de 1992 ya establece en su articulado (especialmente en los artículos 50, 51 y 52, que continúan vigentes), las reglas del proceso administrativo que debe adelantar el Ministerio de Educación Nacional para poder imponer esas sanciones administrativas, con el siguiente alcance.

- Su imposición sólo procede por el incumplimiento de las disposiciones consagradas en la ley y previa observancia del debido proceso previsto en la Ley 30 de 1992.
- Apertura de Investigación para verificar la existencia de las conductas y el grado de responsabilidad.
- Acopio de pruebas que puede conocer y controvertir la Institución o el Directivo investigado en cualquiera de las etapas.

- Pliego de cargos en el que se debe precisar los hechos, las pruebas, las disposiciones infringidas y los términos para que rinda descargos.
- Treinta (30) días de término para la presentación de descargos.
- Derecho de la institución de educación superior a través de su representante legal, como el investigado, a conocer el expediente y sus pruebas, así como a solicitar la práctica de estas.
- Derecho a ser representados por un apoderado y los demás que consagren la Constitución y las leyes.
- Únicamente pueden imponerse las sanciones expresamente consagradas en esta ley.
- Derecho a interponer recurso de reposición contra la decisión que se adopte.
- El acto sancionatorio y el que resuelve el recurso de reposición, en caso de que sea presentado, deben ser notificados en la forma y con los requisitos que señala la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo).
- Posibilidad de ejercer el control judicial de los actos administrativos que se expidan y del debido proceso, ante la jurisdicción contencioso administrativa” (destaca la Sala).

De la lectura de los apartes transcritos de la exposición de motivos, claramente se identifican las diferencias jurídicas tenidas en cuenta por el legislador, respecto de las medidas preventivas y las sancionatorias, distinguiendo sus características propias, tanto en su naturaleza, objetivos y procedimiento.

De esta manera, las medidas preventivas, precisamente 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 fehacientemente 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.

Así las cosas, no es la intensidad de la intervención administrativa o de sus consecuencias lo que define la índole preventiva o el carácter sancionatorio reconocido a determinada medida, sino la finalidad perseguida que en el primer caso, es responder eficazmente y de forma transitoria al riesgo de que el servicio público se vea interrumpido o prestado en condiciones contrarias a las exigidas por la Constitución y Ley y, en el segundo, consiste en reaccionar ante la infracción comprobada y atribuida al personal o las instituciones de educación superior. Por tanto, para la Corte, en la Ley 1740 de 2014, las medidas preventivas no se equiparan a sanciones, habida cuenta que se adoptan para evitar la interrupción del servicio y el restablecimiento de la calidad del mismo, sin la intención de reprochar o castigar actuaciones contrarias al ordenamiento, en tanto que la sanción corresponde a la consecuencia jurídica de la estructuración de alguna de las faltas previstas en la Ley. En ese orden, no resulta forzoso inferir que la aplicación de una medida preventiva conduzca siempre a la imposición de una sanción, ni ésta dependa necesariamente de aquella, aun cuando la misma conducta pueda implicar medidas de una y otra índole, obedeciendo siempre a la configuración de supuestos propios y distintos, sin que la adopción de una de estas medidas se oponga o excluya a la otra[52].

Adicionalmente, es de destacar que no resultaría eficaz adoptar una medida que amerita inmediatez y oportunidad, como las preventivas, en aras de corregir, subsanar o prevenir situaciones que afecten la continuidad, la calidad y la eficiencia en la prestación del servicio, bajo un procedimiento administrativo sancionatorio que no permitiría cumplir con dicha finalidad[53].

Las consideraciones precedentes permiten sostener que las medidas preventivas (entre las que se encuentra la de vigilancia especial) y el proceso sancionatorio, son actuaciones administrativas independientes que difieren entre sí, pues, persiguen objetivos totalmente diferentes y responden a procesos y trámites diversos.

De conformidad con lo anterior, la Corte encuentra que los argumentos expuestos en los cargos por el actor, que tienen como premisa que la medida preventiva de vigilancia especial es de carácter administrativo sancionatorio, no tienen sustento. En ese orden, las reglas jurisprudenciales que invoca como fundamento de su censura, relativas a la aplicación irrestricta del principio de legalidad en los regímenes punitivos, la tipicidad de la prescripción de las conductas sancionables y el desconocimiento consecuente del derecho al debido proceso, no son estrictamente aplicables a la norma objeto de demanda parcial.

6.1.3. Alcance de las expresiones censuradas.

Ahora bien, aun cuando no hay duda de su naturaleza cautelar, la Sala debe señalar que incluso en el entendido de que la regulación de las medidas preventivas establecidas en la Ley 1740 de 2014, tuvieran una connotación sancionatoria, no podría exigírsele a la misma la rigurosidad en su regulación, en punto al detalle y exhaustividad en su contenido, como lo pretende el ciudadano demandante. Al respecto, como se precisó en el Fundamento Jurídico, la Corte ha entendido que los estándares aplicables a los procedimientos administrativos pueden ser menos exigentes que los del proceso penal, por no referirse a conductas que impliquen una incursión importante en el núcleo duro de los derechos fundamentales, en particular, el derecho a la libertad.

Además, dada la complejidad y riqueza de las situaciones que se pueden presentar en la práctica administrativa, sería irrazonable exigir que el legislador describiera de forma minuciosa y taxativa, cada una de las conductas mediante las cuales las personas, tanto naturales como jurídicas, puedan poner en riesgo las garantías constitucionales y legales, señalando con precisión los elementos y criterios para la imposición de determinada medida administrativa. La irrazonabilidad de tal exigencia implicaría incluso que algunas conductas, por no estar incluidas en la ley, no puedan ser corregidas mediante medidas administrativas, con las implicaciones propias y adversas al interés general. En el mismo sentido, no es razonable pretender que el legislador defina cada una de las expresiones empleadas en las normas, pues esto las haría interminables.

En el asunto objeto de estudio, a juicio de la Corte, las expresiones censuradas del artículo 13 de la Ley 1740 de 2014, no desconocen el principio de legalidad ni el derecho al debido proceso, pues su alcance puede ser precisado bajo los criterios mencionados, es decir, no se

trata de conceptos cuya indeterminación sea insuperable, pues es posible dilucidarlas con fundamento en interpretaciones razonables.

6.1.3.1. Ciertamente, en punto a la expresión “la institución supere en el menor tiempo posible la grave situación de anormalidad” contenida en el primer inciso del artículo 13 de la ley cuestionada, esta puede ser esclarecida bajo un criterio de interpretación contextual o sistemático[54], en la medida que dicho artículo se interrelaciona con lo previsto en el artículo 11 del mismo texto normativo, sin el cual no sería posible su aplicación. El artículo 11 de la Ley 1740 de 2014 establece:

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

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

b) La afectación grave de las condiciones de calidad del servicio.

c) Que los recursos o rentas de la institución están siendo conservados, invertidos, aplicados o arbitrados indebidamente, con fines diferentes al cumplimiento de su misión y función institucional, o en actividades diferentes a las propias y exclusivas de la institución, teniendo en cuenta lo que dispone la Constitución, la ley y sus estatutos.

d) Que habiendo sido sancionada, persista en la conducta, o

e) Que incumpla la orden de no ofrecer o desarrollar programas académicos sin registro calificado”.

De la lectura armónica del artículo transcrito con el artículo 13 parcialmente demandado, se puede inferir sin mayor esfuerzo que la expresión “grave situación de anormalidad”, circunscribe su alcance a las causales establecidas en el artículo 11. En efecto, de acuerdo a la Ley, no sería posible que el Ministerio de Educación Nacional adoptara alguna de las medidas de vigilancia especial sin justificar previamente, a través de acto administrativo motivado, la estructuración de alguna de las causales allí referidas[55], que el legislador les

imprimió una connotación de gravedad y anormalidad, y sobre las que, valga insistir, no se exige la precisión exhaustiva de las prescripciones necesarias en materia punitiva.

Tal y como se señaló con anterioridad, no sería razonable pretender que el Congreso elaborara un listado de cada una de las situaciones que se desprendan de la práctica administrativa, sin omitir escenarios que la amplia casuística no permite prever al legislador[56]. Es por ello que en ocasiones la Ley concede cierto grado de discrecionalidad a la administración para adecuar sus mandatos[57].

6.1.3.2. En cuanto a las expresiones “no cumplan, impidan o dificulten” y “oculten o alteren”, contenidas en el numeral 4º del artículo 13 de la Ley 1740 de 2014, la Sala encuentra que estas no comportan un significado vago o impreciso, que se preste a la confusión que aduce el actor, pudiendo ser entendidas fácilmente bajo los criterios de interpretación gramatical[58] y contextual.

Ciertamente, las palabras empleadas en el numeral demandado son usuales y de uso corriente en nuestro lenguaje, por lo que deben leerse en su sentido natural y obvio. Así, aun cuando la norma acusada no precisa por sí misma lo que debe entenderse por cada una de estas expresiones, no cabe duda que el alcance de las mismas, de acuerdo a su acepción semántica y de uso común, es comprensible[59].

De esta manera, la expresión “no cumplan”, hace referencia a no llevar a cabo algo que es ordenado, encargado o derivado de un deber. Igualmente, la locución “impidan”, indica la acción de imposibilitar la ejecución de algo. Por su parte, la expresión “dificulten”, refiere a hacer difícil la realización de una tarea al introducirse obstáculos. Estas expresiones, para su aplicación, el legislador las contextualizó en el mismo numeral 4º demandado, al prever que el fin de estas conductas debe realizarse contra “la implementación de las medidas u órdenes” que hayan sido “adoptadas por el Ministerio de Educación Nacional durante la vigilancia especial”. Estas se relacionan con las demás medidas consagradas en el mismo artículo 13, tales como (i) la designación de “un inspector in situ para que vigile permanentemente y mientras subsista la situación que origina la medida, la gestión administrativa o financiera de la entidad, así como los aspectos que están afectando las condiciones de continuidad y calidad que motivaron la medida”; (ii) la suspensión temporal y preventiva del registro calificado; y (iii) la constitución de una fiducia “cuando se

evidencia que el manejo de los recursos y rentas afecta gravemente la viabilidad financiera o la prestación del servicio en condiciones de calidad”.

Ahora, en lo que respecta a la expresión “oculten”, esta hace referencia al hecho de esconder o encubrir a la vista. En cuanto a la locución “alteren”, esta apunta a hacer variar la esencia de algo. Estas expresiones al interior del numeral 4º del artículo 13 de la Ley 1740 de 2014, aluden a la “información” contable y administrativa de la cual requiere acceso precisamente el Ministerio de Educación Nacional, para auditar y hallar eventuales irregularidades[60].

De acuerdo a lo anterior, para la Corte no todo hecho u omisión de “los consejeros, directivos, representantes legales, administradores o revisores fiscales” de la institución de educación superior, a quienes alude la norma, orientada a no cumplir, impedir, dificultar o alterar, ocasiona inexorablemente el reemplazo de estos. Para que ello ocurra, la conducta realizada en el marco y vigencia de la medida de vigilancia especial, debe afectar “la implementación de las medidas u órdenes” adoptadas por el Ministerio de Educación Nacional que buscan superar las causales que dieron lugar a la medida y así salvaguardar la prestación del servicio público de educación superior.

6.1.3.3. Finalmente, de una lectura fraccionada de la Ley impugnada, el actor aduce para complementar su cuestionamiento, que la disposición censurada parcialmente no establece cómo se adopta la vigilancia especial, los recursos procedentes y su duración. No obstante, como se estudió en los Fundamentos Jurídicos, las previsiones del artículo 12 de la Ley 1740 de 2014, le son aplicables a cada una de las medidas adoptadas en el marco de la vigilancia especial, incluida la del numeral 4º del artículo 13 que cuestiona el ciudadano demandante. Para establecer lo que extraña el actor, es pertinente citar el artículo 12 de la Ley en comento, según el cual:

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

conformidad con los artículos 67 a 69 de la Ley 1437 de 2011.

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

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

Como se advierte de la disposición transcrita, en garantía del derecho al debido proceso, las medidas de vigilancia especial cuentan con un órgano competente para proferirlas, un procedimiento que remite a la Ley 1437 de 2011 (C.P.A.C.A.), que exige la expedición de un acto administrativo motivado, su adecuada notificación al interesado y el recurso procedente en sede administrativa. A esto se agrega el control jurisdiccional que le es propio a los actos de la administración. En cuanto a la duración de la medida, el propio numeral 4º del artículo 13, establece expresamente un término de duración para el reemplazo, al señalar que el personal directivo o administrativo aludido que incurra en una o varias de las causales previstas en la misma norma, “podrán ser reemplazados hasta por el término de un (1) año, prorrogable por una sola vez, por la persona natural o jurídica que designe el Ministerio de Educación Nacional”. Se comprende igualmente que la medida de vigilancia especial puede ser levantada incluso antes del vencimiento del término previsto, al superarse las circunstancias que dieron lugar a la adopción de esta o al cumplimiento del propósito por ella perseguido.

En este mismo sentido, la exposición de motivos del proyecto de ley atrás reseñada, también aclara las incógnitas propuestas por el actor, donde se consignó que “de cara a las consideraciones sobre el debido proceso en relación con la vigilancia especial, debemos señalar que los temas procedimentales y de recursos en la vía administrativa y en el contencioso administrativo, son iguales a los indicados anteriormente para las demás medidas preventivas”. Así, “En el proyecto de ley se indican las disposiciones específicas que lo regulan, con el siguiente alcance”:

“- Se ordena mediante acto administrativo motivado, con base en las evidencias recaudadas que serán conocidas por la Institución de Educación Superior.

- La institución de educación Superior podrá controvertir las razones, las evidencias y la decisión mediante el recurso de reposición en los términos y requisitos de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), para el cabal ejercicio de los derechos de contradicción y defensa.
- El acto administrativo que resuelve el recurso de reposición, en caso de que sea presentado, debe ser notificado en la forma y con los requisitos que señala la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo).
- El efecto devolutivo en el que se concede el recurso de reposición se justifica razonable y proporcionalmente, en cuanto a la oportunidad e inmediatez que requieren las medidas.
- El acto administrativo que ordena las medidas preventivas, el que resuelve el recurso y las medidas que se adopten, están sujetos al respectivo control de la jurisdicción contencioso administrativa.
- Las medidas deben adecuarse a los fines previstos en esta ley, esto es, promover la continuidad del servicio, el restablecimiento de la calidad, velar porque los recursos o rentas de la institución sean conservados, invertidos, aplicados o arbitrados debidamente, para el cumplimiento de su misión y función institucional, o en las propias y exclusivas de la institución.
- Las medidas encuentran límites en el tiempo en cuanto su duración se sujeta al restablecimiento de la continuidad y calidad del servicio de educación, o la superación de los hechos que originaron medida” (destaca la Corte).

En consecuencia, por todas las razones expuestas, las expresiones normativas acusadas del artículo 13 de la Ley 1740 de 2014 resultan ajustadas a la Constitución, por cuanto no desconocen el principio de legalidad ni el derecho al debido proceso, consagrados en los artículos 6º, 29 y 122 Superiores, relacionados por el actor para sustentar los cargos analizados en este acápite.

6.2. Cargo tercero. El segmento normativo acusado no vulnera el principio de autonomía universitaria.

6.2.1. En este cargo el actor considera que el numeral 4º del artículo 13 de la Ley 1740 de

2014, contraviene el artículo 69 de la Constitución Política. A su juicio, la autonomía universitaria de la que son titulares las instituciones de educación superior es desconocida por la facultad otorgada al Ministerio de Educación Nacional para que en el marco de la medida de vigilancia especial, pueda reemplazar a los consejeros, directivos, representantes legales, administradores o revisores fiscales, por una persona natural o jurídica designada por el mismo ente gubernamental, para un período de hasta un año, prorrogable por una sola vez.

En esa medida, aduce que el legislador facultó a la autoridad administrativa para interferir en la organización interna de las universidades, coartando el derecho de estas de darse y designar sus propias autoridades directivas y administrativas, admitiendo así una intromisión en la esfera privada de tales instituciones educativas.

Las posiciones de los intervinientes se encuentran divididas. Tal como se puede apreciar en el capítulo IV de esta providencia, las instituciones educativas acompañan las apreciaciones del actor, estimando que el precepto acusado desborda el artículo 69 Superior, al permitir al Ministerio reemplazar al personal directivo de tales instituciones. De otra parte, el Ministerio de Educación considera que el numeral censurado es compatible con la Constitución Política, toda vez que el principio de autonomía universitaria no es absoluto y admite ciertas restricciones derivadas de la propia Carta, tal como la posibilidad de que el Estado ejerza la función de inspección y vigilancia sobre las instituciones de educación superior. Esta visión es compartida también por el Ministerio Público, quien considera que la referida facultad de la autoridad administrativa debe estar circunscrita a los fines de la vigilancia especial, solicitando a la Corte declarar la exequibilidad de la disposición, bajo el condicionamiento de que la persona que sea designada por el Ministerio de Educación en lugar de la que sea reemplazada, limite sus funciones a ejecutar lo que aquella no realizó o torpedeó, sin ir más allá, salvaguardándose así la autonomía universitaria.

6.2.2. Pues bien, en esta oportunidad la Corte considera que el numeral 4º de la Ley 1740 de 2014, no contraviene el principio de autonomía universitaria del que gozan las instituciones de educación superior, en cuanto a la facultad atribuida al Ministerio de Educación Nacional para reemplazar al personal directivo y administrativo de que trata la norma, en el marco de la vigilancia especial.

A esta conclusión se llega, acorde con lo señalado en el Fundamento Jurídico de esta decisión, donde la Sala precisó que si bien la Constitución Política garantiza en su artículo 69 a las instituciones de educación superior la autonomía universitaria, esta no es absoluta, ni confiere patente de corso a tales entes para desconocer los derechos fundamentales o actuar al margen del ordenamiento constitucional, legal y reglamentario[61].

En efecto, recuerda la Corte que conjuntamente a la garantía de autonomía universitaria, en la Constitución coexisten otros pilares fundamentales de la educación que deben ser salvaguardados con similar intensidad, entre ellos (i) el derecho fundamental a recibir educación de calidad, como un servicio público con función social (art. 67 C.P.), (ii) la posibilidad de la prestación de este servicio a través de entidades públicas o privadas, como el derecho de los particulares a fundar establecimientos educativos y, (iii) la función de inspección y vigilancia de la educación en cabeza del Presidente de la República o su delegado, que en este caso se encuentra a cargo del titular del Ministerio de Educación Nacional.

En punto a este último pilar, debe precisarse que el mismo persigue, de acuerdo a la Carta, dos objetivos: (i) “velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos, garantizar el adecuado cubrimiento del servicio, y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo” (art. 67 C.P.) y, (ii) respecto de las instituciones de utilidad común, vigilar “para que sus rentas se conserven y sean debidamente aplicadas (...)” (art. 189-26 C.P.).

La inspección y vigilancia de la educación superior es permanente y continua, en la medida que la prestación de dicho servicio también lo es, asegurando que sus condiciones de calidad y eficiencia se cumplan en todo momento, dado su carácter de derecho fundamental con función social y de interés colectivo. Así, cuando la autonomía universitaria es ejercida normalmente por los cauces constitucionales, legales y reglamentarios, la función de inspección y vigilancia del Ministerio de Educación se circunscribe a constatar las condiciones de calidad y eficiencia del servicio.

Ahora bien, en los eventos en que la autoridad administrativa advierte que una institución

de educación superior interrumpe anormalmente la prestación del servicio o que las condiciones de calidad y continuidad se encuentran afectadas por diferentes razones, puede, en ejercicio de su función de inspección y vigilancia, adoptar las medidas establecidas en la ley para lograr restablecer las condiciones normales de prestación del servicio. Por tanto, si una institución incumple con los fines constitucionales y legales de la educación y desconoce los derechos de los educandos, no ejerce adecuadamente la autonomía universitaria, legitimando la intervención del Estado en su función de inspección y vigilancia.

6.2.3. Descendiendo a la facultad del Ministerio de Educación Nacional, en el marco de la vigilancia especial, para reemplazar temporalmente a aquellos consejeros, directivos, representantes legales, administradores o revisores fiscales, de que trata el numeral 4º del artículo 13 de la Ley 1740 de 2014, debe señalarse que se trata de una medida con la que el legislador pretendió dotar a la autoridad administrativa de una herramienta para evitar que tales directivos con su conducta activa u omisiva, afecten el legítimo ejercicio de la función de inspección y vigilancia prevista por la misma Constitución, como la eficacia de las medidas preventivas que en casos concretos se llegaren a adoptar.

Como ya lo señaló la Corte, la decisión de reemplazar al personal directivo o administrativo a que refiere la norma, es una medida preventiva que debe responder únicamente al incumplimiento u obstrucción de las medidas u órdenes adoptadas previamente por el Ministerio de Educación Nacional en el marco de la vigilancia especial, específicamente las relacionadas en los tres primeros numerales del artículo 13 de la Ley 1740 de 2014. Estas medidas son las siguientes:

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

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

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

Con todo, la Sala debe precisar que la decisión de reemplazar al personal directivo o administrativo, conforme al artículo 12 de la misma Ley 1740 de 2014, debe adoptarse mediante acto administrativo motivado, es decir, deben existir razones fundamentadas y acreditadas, que den cuenta de la conducta activa u omisiva de la persona de que se trate, que afecte la implementación de las medidas u órdenes del Ministerio de Educación Nacional. En este punto no sobra insistir en que el referido acto administrativo es susceptible del recurso de reposición y del medio de control correspondiente ante la jurisdicción contencioso administrativa, en caso de que el interesado considere que la decisión de la administración incurre en alguna irregularidad o se aparta de las exigencias establecidas en el ordenamiento jurídico.

Así entonces, no podría considerarse que el derecho de las instituciones de educación superior de elegir y designar sus directivos y personal administrativo, en virtud de su autonomía universitaria, se vea vulnerado por la decisión del Ministerio de Educación Nacional de reemplazar, como medida preventiva, adoptada en el marco de la vigilancia especial, a los consejeros, directivos, representantes legales, administradores o revisores fiscales. Esto por cuanto dicha medida, como se acaba de señalar, responde a exigencias concretas y razonables, que no es adoptada en situaciones de plena normalidad, sino que responde a circunstancias excepcionales y para contrarrestar aquellas conductas (que incluso pueden ser ilícitas) orientadas a obstruir la implementación de las decisiones u órdenes de la autoridad administrativa. Es en ese contexto que la autonomía universitaria debe ceder frente a las medidas que buscan salvaguardar el derecho fundamental a la educación y evitar que la prestación del servicio se interrumpa o desborde los cauces constitucionales, legales y reglamentarios, afectando su calidad, continuidad y eficiencia.

Al respecto la Sala recuerda que “la autonomía universitaria no constituye un principio irrestricto y que la libertad de acción de los entes autónomos puede legítima y

razonablemente limitarse por el legislador para hacer efectiva la función de control y vigilancia del Estado del servicio público de educación, en los términos del artículo 3º de la Ley 30 de 1992[62]”[63].

6.2.4. Ahora bien, la Procuraduría General de la Nación estima que la facultad del Ministerio de Educación debe estar delimitada a los fines de la vigilancia especial, proponiendo la exequibilidad condicionada del numeral 4º del artículo 13, en el entendido de que la persona que sea designada por la autoridad administrativa en lugar del directivo reemplazado, limite sus funciones a realizar lo que este no efectuó o impidió. Sin embargo, tal condicionamiento no es admisible, pues al ser reemplazado el directivo, no pueden quedar sin destinatario las demás funciones o competencias que este asumía, pues tal circunstancia generaría más traumatismos en el funcionamiento de la institución. Por tanto, la persona natural o jurídica designada por el Ministerio de Educación Nacional en reemplazo de aquel que ha sido removido temporalmente, asume las funciones legales y reglamentarias que este ejercía, lo cual no solo facilita y garantiza la realización de las medidas u órdenes adoptadas previamente en el marco de la vigilancia especial, que fueron incumplidas o torpedeadas, como las que en adelante se puedan implementar, sino que además asegura el continuo y normal funcionamiento administrativo de la institución.

Lo anterior constituye una clara prevención de la ley a los consejeros, directivos, representantes legales, administradores y revisores fiscales de las instituciones de educación superior, que pretendan incumplir, dificultar u obstruir las medidas de vigilancia especial, pues al así proceder, corren el riesgo de ser reemplazados temporalmente en todas sus funciones y competencias.

Finalmente, la Corte debe advertir que no todo reemplazo del personal directivo o administrativo de una institución de educación superior en el marco de la medida de vigilancia especial, supone necesariamente la asunción del control pleno sobre la misma por parte del Ministerio de Educación Nacional, pues la norma prevé, de acuerdo a las circunstancias específicas, sólo el reemplazo del directivo que obstruya la implementación de las medidas u órdenes adoptadas por la misma autoridad administrativa. Así, por ejemplo, puede ser reemplazado únicamente el revisor fiscal o un consejero, con lo cual no sería razonable entender que los demás regentes o administradores pierdan la dirección sobre la universidad o el establecimiento de que se trate.

Por todo lo anterior, la Corte declarará la exequibilidad del numeral 4º del artículo 13 de la Ley 1740 de 2014, por el cargo analizado.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- DECLARAR EXEQUIBLE las expresiones “la institución supere en el menor tiempo posible la grave situación de anormalidad”, “no cumplan, impidan o dificulten” y “oculten o alteren”, contenidas en el primer inciso y en el numeral 4º del artículo 13 de la Ley 1740 de 2014, por los cargos analizados.

Segundo.- DECLARAR EXEQUIBLE el numeral 4º del artículo 13 de la Ley 1740 de 2014, por el cargo analizado.

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

María Victoria Calle Correa

Presidenta

Con salvamento parcial de voto

AQUÍLES ARRIETA GÓMEZ

Magistrado (E)

LUIS GULLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con aclaración de voto

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA Y

ALBERTO ROJAS RÍOS

A LA SENTENCIA C-491/16

REEMPLAZO DEL PERSONAL DIRECTIVO Y ADMINISTRATIVO DEL SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION SUPERIOR-Ha debido declararse la exequibilidad condicionada en el entendido que las personas naturales o jurídicas que designe el Ministerio de Educación Nacional para el reemplazo por la adopción de una medida de vigilancia especial, solo podrán realizar las actuaciones relacionadas con los aspectos sujetos a evaluación o investigación dentro de la vigilancia especial que se esté llevando a cabo, para evitar el riesgo de que se anule la garantía constitucional de la autonomía universitaria (Salvamento parcial de voto)

Referencia: expediente D-11249

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 13 (parcial) de 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”.

Demandante: Jefferson Tamayo Díaz

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Con el debido respeto por las decisiones de la Sala, salvamos parcialmente el voto por los

argumentos que enunciamos a continuación.

Coincidimos con la decisión de declarar exequible el artículo 13 de la norma demandada, por cuanto la facultad del Ministerio de Educación de adoptar medidas preventivas en el ejercicio de sus funciones de control y vigilancia de las instituciones de educación superior con miras a garantizar la continuidad, calidad y eficiencia del servicio público de educación, es constitucional. Así mismo, coincidimos con que el derecho de las instituciones de educación superior a elegir y designar sus directivos y personal administrativo en virtud de su autonomía universitaria no se vulnera por la decisión del Ministerio de Educación Nacional de reemplazar, como medida preventiva y en el marco de la vigilancia especial, a los consejeros, directivos, representantes legales, administradores o revisores fiscales, toda vez que responde a circunstancias anormales y excepcionales, que incluso pueden ser ilícitas.

Sin embargo, salvamos parcialmente nuestro voto porque consideramos que la atribución específica prevista en el numeral 4º del artículo 13 de la Ley 1740 de 2014 ha debido declararse exequible de manera condicionada, en el sentido de entender que las personas naturales o jurídicas que designe el Ministerio de Educación Nacional para el ejercicio de las funciones directivas o administrativas dentro de una institución de educación superior, en reemplazo de los funcionarios designados por ella misma, por la adopción de una medida de vigilancia especial, solo podrán realizar las actuaciones relacionadas con los aspectos sujetos a evaluación o investigación dentro de la vigilancia especial que se esté llevando a cabo, para evitar el riesgo de que se anule la garantía constitucional de la autonomía universitaria.

Fecha ut supra,

María Victoria Calle Correa

Magistrada

Alberto Rojas Ríos

Magistrado

[1] DUGUIT, Léon, Traité de droit constitutionnel, Ed. Ancienne Librairie, Paris, 1925, T.

V,p.355 (Citado por Mario Madrid-Malo Garizábal, Derechos Fundamentales. Temas Jurídicos, tercera Edición, p. 492).

[2] Al respecto, el artículo 3º de la Ley 30 de 1992, “por la cual se organiza el servicio público de la educación superior”, establece que: “Artículo 3º. El Estado, de conformidad con la Constitución Política de Colombia y con la presente Ley, garantiza la autonomía universitaria y vela por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior”.

[3] El Presidente de la República en el ejercicio de la función de inspección y vigilancia, actúa como suprema autoridad administrativa, lo que permite al Congreso regular la desconcentración y delegación de estas competencias estableciendo organismos especializados, como es el caso de las Superintendencias. Estas instituciones actúan bajo la dirección y orientación del Gobierno en la realización de las labores de inspección, vigilancia y control, cuando el Presidente y quienes de acuerdo con el artículo 115 de la Carta conforman el Gobierno Nacional, no se encuentran en posibilidad física y material para adelantar por si mismos tales labores.

[4] En sentencia C-851 de 2013, la Corte señaló que “[D]e acuerdo con la Constitución, el Presidente de la República tiene la facultad de determinar, dentro del marco de la ley, cuáles funciones delega conservándose la posibilidad de reasumirlas conforme lo dispone el artículo 211 Superior. Aunque no todas las funciones son delegables, las competencias que el artículo 189 asigna al Presidente de la República sí pueden serlo en los ministros, directores de departamento administrativo, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, entre otros”.

[5] El artículo 33 de la Ley 30 de 1992, establece que “el Presidente de la República podrá delegar en el Ministro de Educación Nacional todas las funciones señaladas en los artículos 31 y 32 de la presente Ley”. Así, en el Decreto 698 de 1993, se establece la delegación del Presidente de la República en el Ministro de Educación Nacional de las funciones de inspección y vigilancia que en relación con la educación superior establecen los referidos artículos de la Ley 30 de 1992.

[6] Sentencia C-008 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[7] “Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”.

[8] “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”.

6. Examinar y verificar la infraestructura institucional y las condiciones físicas en que se desarrolla la actividad y realizar los requerimientos necesarios para garantizar la prestación del servicio en condiciones de calidad y seguridad, verificando que las condiciones bajo las cuales se concedió el registro calificado se mantengan.// 7. Solicitar la rendición de informes sobre la aplicación y arbitrio de los recursos dentro del marco de la ley y los estatutos de la institución de educación superior y solicitar la cesación de las actuaciones que impliquen la aplicación indebida de recursos en actividades diferentes a las propias y exclusivas de cada institución.// 8. Adelantar averiguaciones y obtener la información probatoria que requiera de personas, instituciones o empresas ajenas a la institución de educación superior, siempre que resulten necesarias en el desarrollo de sus funciones de inspección y vigilancia, y se cumplan las formalidades legales”.

[10] Ley 1740, art. 9º: “En ejercicio de la facultad de vigilancia de las instituciones de educación superior, el Ministerio de Educación Nacional, podrá:// 1. Hacer seguimiento a las actividades que desarrollan las instituciones de educación superior, con el objeto de velar por la prestación del servicio educativo en condiciones de calidad y continuidad.// 2. Practicar visitas generales o específicas y adoptar las medidas a que haya lugar para que se subsanen las irregularidades que se detecten.// 3. Realizar auditorías sobre los procedimientos financieros y contables cuando sea necesario para el cabal cumplimiento de los objetivos y funciones.// 4. Dar trámite a las reclamaciones o quejas que se presenten contra las instituciones vigiladas, por parte de quienes acrediten un interés jurídico, llevando a cabo las investigaciones que sean necesarias, con el fin de establecer las responsabilidades administrativas o académicas del caso o adoptar las medidas que resulten pertinentes. Cuando se trate de asuntos contenciosos, dará traslado de las mismas a las autoridades competentes, si a ello hubiere lugar.// 5. Verificar que las actividades se desarrollen dentro de la ley, los reglamentos y los estatutos de la institución de educación superior y solicitar la cesación de las actuaciones contrarias al ordenamiento jurídico o a los estatutos.// 6. Solicitar la rendición detallada de informes respecto de las decisiones

adoptadas en temas relativos a su situación jurídica, contable, financiera y administrativa, o en aspectos relacionados con las condiciones de calidad establecidas en la normatividad vigente.// 7. Hacer acompañamiento a la institución de educación superior, para la implementación de medidas encaminadas al restablecimiento de la continuidad del servicio o el mejoramiento de su calidad.// 8. Conminar bajo el apremio de multas sucesivas hasta de cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes a representantes legales, rectores o a los miembros de los órganos de dirección para que se abstengan de realizar actos contrarios a la Constitución, la ley, los reglamentos y los estatutos, o de invertir y destinar recursos por fuera de la misión y de los fines de la institución de educación superior”.

[11] Ley 1740 de 2014, “Artículo 19. Criterios para graduar la sanción. Para determinar la sanción que se deberá imponer se tendrán en cuenta, entre otros, los siguientes criterios: 1. La gravedad de los hechos o la dimensión del daño.// 2. El grado de afectación al servicio público educativo.// 3. El beneficio económico que se hubiere obtenido para el infractor o para terceros, por la comisión de la infracción.// 4. La reincidencia en la comisión de la infracción.// 5. La resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de inspección y vigilancia.// 6. La utilización de medios fraudulentos en la comisión de la infracción, o la utilización de persona interpuesta para ocultarla o encubrir sus efectos.// 7. El grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes.// 8. La renuencia o desacato a cumplir con las órdenes impartidas por la autoridad competente.// 9. Las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realizó la infracción.// 10. El resarcimiento del daño o la compensación del perjuicio causado”.

[12] Cfr. Sentencia C-089 de 2011, reiterada en sentencia C-331 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[13] A este respecto ver las sentencias C-406 de 1996, M.P. Hernando Herrera Vergara, C-251 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-671 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, y C-1189 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, entre otras.

[14] Ver, entre otras, las sentencias SU-250 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-653 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, C-506 de 2002, M.P. Marco Gerardo

Monroy Cabra, T-597 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, C-731 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, C-929 de 2005, M.P. Alfredo Beltrán Sierra y C-1189 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[15] Sobre estos temas consultar, entre otras, las sentencias T-165 de 2001, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, T-772 de 2003; M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-746 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández y C-1189 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[16] Ver sentencias T-391 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y T-196 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño, entre otras.

[17] En sentencia C-980 de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, la Cortes precisó que “(...) el derecho al debido proceso se muestra como desarrollo del principio de legalidad, pues representa un límite al ejercicio del poder público, y en particular, al ejercicio del ius puniendi del Estado. En virtud del citado derecho, las autoridades estatales no podrán actuar en forma omnímoda, sino dentro del marco jurídico definido democráticamente, respetando las formas propias de cada juicio y asegurando la efectividad de aquellos mandatos que garantizan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos”.

[18] Al respecto ver sentencias C-980 de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[19] M.P. Mauricio González Cuervo.

[20] Sentencia T-796 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[21] Sentencias C-980 de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[22] Ibídem.

[23] Ver sentencia C-506 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[24] M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[25] Sentencias C-597 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero y C-827 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[26] “El derecho penal proyecta sus efectos normativos a todo el conglomerado social y no a un grupo específico o determinado”, Cfr. Sentencia C-796 de 2005. Sin embargo, respecto de la diferente intensidad en la aplicación de los estándares esta misma sentencia señaló: Así, por ejemplo, en lo que atañe al derecho disciplinario, los matices han sido soportados por la Corte acudiendo a tales criterios, como lo recuerda la C-796 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil: “En efecto, mientras que las sanciones penales suelen dirigirse a toda la población y se trata de medidas que de ordinario afectan la libertad física del infractor, las sanciones disciplinarias se dirigen únicamente a los servidores públicos y tienen que ver con el incumplimiento de la función que desarrollan, afectando a aquél con llamados de atención, suspensiones, separación de la actividad pública y la imposición de multas; lo cual sin duda marca una diferencia clara en la actividad sancionatoria de uno y otro derecho, que irradia de alguna manera en la aplicación más o menos rígida de las garantías del debido proceso.”

[27] Ídem.

[28] M.P. Mauricio González Cuervo.

[29] Sentencia C- 343 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[30] Sentencia C-393 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[31] Sentencia C-530 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[32] En la Sentencia C-530 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, la Corte reiteró sobre el particular: “Además, incluso en el Derecho Penal ha sido aceptada, dentro de ciertos límites, la existencia de tipos penales en blanco y el uso de conceptos jurídicos indeterminados, pues la determinación de conductas sólo es exigible hasta donde lo permite la naturaleza de las cosas. Ello implica que cuando la variada forma de conductas que presenta la realidad hace imposible la descripción detallada de comportamientos, no existe violación a este principio cuando el legislador señala únicamente los elementos básicos para delimitar la prohibición. De otro lado, el uso de esos conceptos indeterminados en el derecho administrativo sancionador es más admisible que en materia penal pues en este campo suelen existir más controles para evitar la arbitrariedad -como las acciones contencioso administrativas- y las sanciones son menos invasivas de los

derechos del procesado, pues no afectan su libertad personal. Por tanto los criterios encaminados a establecer si fue o no respetado el principio de legalidad se flexibilizan, sin que ello implique que desaparezcan”.

[33]Cfr. Sentencia C-1435 de 2000, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

[34]M.P. Luís Ernesto Vargas Silva.

[35] Artículo 69. Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.

[36] Sentencia T-310 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[37] Ibídem.

[38] Cfr. Sentencias T-1317 de 2001, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes y T-933 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[39] Sentencia T- 041 de 2009, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[40] En sentencia C-547 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz, al respecto la Corte señaló que “La autonomía universitaria se concreta entonces en la libertad académica, administrativa y económica de las instituciones de educación superior. En ejercicio de ésta, las universidades tienen derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir, y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos, adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional”.

[41]Artículo 28.

[42] Ver sentencias C-1435 de 2000, M.P. Cristina Pardo Schlesinger y C-121 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[43] Sentencia C-926 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[44] Cfr. Sentencia C-188 de 1996, M.P. Fabio Morón Díaz.

[45] M.P. Mauricio González Cuervo.

[46] Artículo 3o. El Estado, de conformidad con la Constitución Política de Colombia y con la presente Ley, garantiza la autonomía universitaria y vela por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior.

[47] En torno al punto puede consultarse la Sentencia C-008 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[48] En sentencia C-008 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis, la Corte señaló que “es evidente que la inspección y vigilancia debe ejercitarse dentro del marco constitucional y conforme a las reglas y a los precisos instrumentos que al efecto haya dispuesto la ley (Artículo 150, numeral 8, C.P.) los cuales encuentran límite no solo en el núcleo esencial de la autonomía constitucionalmente reconocida a las universidades (Artículo 69 C.P.) sino en la necesidad de que esas instituciones en ejercicio de esa misma autonomía logren cabalmente los altos fines sociales previstos en la misma Constitución para los que han sido creadas como producto de la iniciativa de los particulares encaminada a la satisfacción de necesidades que interesan a la sociedad en su conjunto (Artículos 38 y 62 de la Constitución Política)”.

[49] Cfr. Sentencia C-299 de 1994, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

[51] Cfr. Sentencia C-299 de 1994, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

[52] En la exposición de motivos de la Ley 1740 de 2014, al respecto se señaló: “Es importante reiterar que la adopción de la medida de vigilancia especial por una determinada causal, es independiente de las consecuencias sancionatorias, penales, fiscales o disciplinarias, según el caso, a que pueda dar lugar esa conducta o hecho en particular”.

[53] En la misma exposición de motivos se indicó que: “En ese contexto, es entendible que la adopción de la vigilancia especial esté cobijada por un proceso especial que permita la efectividad de sus fines, que son de carácter cautelar. De no ser de esa forma, no sería posible garantizar el carácter de la medida y la misma se desnaturalizaría convirtiéndose en

algún tipo especial de sanción o algo de ese estilo, pero despojando al estado por completo de la posibilidad de tomar medidas en el corto plazo para proteger la continuidad y calidad del servicio de educación superior. Si no existiera un procedimiento especial para adoptar la vigilancia especial de una institución de educación superior, llegaríamos al contrasentido de que en nuestra legislación es posible actuar con medidas cautelares para proteger el ahorro o la salud, pero no la educación superior de los colombianos”.

[54] Código Civil colombiano, artículo 30: “Interpretación por contexto. El contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía”.

[55] El alcance que la Corte extrae de la expresión demandada coincide incluso con lo apreciado en su momento por el legislador, pues de acuerdo con la exposición de motivos de la actual Ley 1740 de 2014, se consignó que “estas causales muestran con absoluta claridad que la vigilancia especial procede únicamente frente a circunstancias que afectan de forma sustancial el servicio y/o su calidad, y no respecto de situaciones coyunturales por las que pueda atravesar la entidad, frente a las cuales podría adoptarse alguna de las demás medidas preventivas”.

[56] “La función del concepto indeterminado es, precisamente, expresar lo que el legislador desconoce en el momento de dictar la ley”. Sentencia C-699 de 2015, M.P. Alberto Rojas Ríos.

[57] La doctrina ha reconocido que toda actuación administrativa, independientemente del nivel de regulación que restrinja su ejercicio, siempre tendrá un mínimo grado de discreción. A este respecto, el profesor Miguel Sánchez Morón, ha dicho que: “(...) Es en principio el legislador quien posee el poder de decisión sobre los asuntos públicos y así viene a sancionarse en las Constituciones democráticas, que además imponen límites a ese poder. Pero la ley no puede regularlo todo ni con el detalle que exige la resolución de los problemas cotidianos (y, en cualquier caso, no lo regula así). De ahí que, en muchas ocasiones, las autoridades que han de enfrentarse a esos problemas hayan de actuar sin que su conducta esté predeterminada, al menos totalmente, por una norma jurídica, lo que no excluye que su decisión deba ser adoptada dentro de ciertos límites jurídicos generales. En esto consiste la discrecionalidad, de cuya existencia no creo que pueda dudarse, y que

originariamente (en virtud de la Constitución o de la ley) corresponde ejercer a los gobiernos y administraciones públicas, poderes activos y permanentes que tienen a su cargo la gestión de los intereses públicos en el marco de la legalidad. (...). Un Estado con tal volumen de tareas como las que en esta etapa histórica tiene atribuidas, prestador de servicios con un enorme grado de complejidad funcional y técnica (piénsese en la sanidad, en la ordenación del territorio, o en la gestión de los recursos hidráulicos), obligados a adaptarse cotidianamente a las exigencias de un mundo que cambia vertiginosamente (piénsese en los vaivenes de la política monetaria), descentralizado territorial y funcionalmente ..., no puede funcionar si carece de la flexibilidad necesaria para adoptar la decisión más adecuada en cada instante y en cada lugar. Pero esta necesidad presupone la discrecionalidad administrativa, pues la ley, por sus propias características formales y sus exigencias procedimentales, es incapaz de prever la respuesta que en cada caso requiere la satisfacción del interés general. Por eso, lo normal hoy en día es que las potestades administrativas reguladas por la ley contemplen algún o algunos elementos de discrecionalidad, ya sea en el *an*, en el *quid*, en el *quomodo* o al menos en el *quando*. La discrecionalidad administrativa no es sólo un hecho con el que el derecho tiene que contar necesariamente. No es un mal inevitable que haya que reducir a la mínima expresión. Es más bien una necesidad institucional, una premisa del buen funcionamiento de la Administración cada vez en mayores áreas". SÁNCHEZ MORÓN. Miguel. Discrecionalidad Administrativa y control judicial. Tecnos. Madrid. Págs. 13 y 14. Citado en sentencia T-982 de 2004.

[58] A efectos de establecer el alcance de estas expresiones, serían aplicables los siguientes artículos del Código Civil colombiano: // "Artículo 27. Interpretación gramatical. Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. // Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la histórica fidedigna de su establecimiento. // Artículo 28. Significado de las palabras. Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal.// Artículo 29. Palabras técnicas. Las palabras técnicas de toda ciencia o arte se tomarán en el sentido que les den los que profesan la misma ciencia o arte; a menos que aparezca claramente que se han formado en sentido diverso".

[59] Para una mayor ilustración, la Sala transcribe las definiciones de cada uno de los verbos que representan las expresiones cuestionadas, tal como son presentadas en el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, de la siguiente manera: – Cumplir: “1. Tr. Llevar a efecto algo. Cumplir un deber, una orden, un encargo, un deseo, una promesa. (...) 4. Intr. Dicho de una persona: Hacer aquello que debe o a lo que está obligado. Cumplir con Dios, con un amigo. Cumplió como debía. (...) 11. Prnl. Verificarse, realizarse”. De allí que “no cumplir”, se refiera a lo opuesto de la definición de este verbo. – Impedir: “1. Estorbar o imposibilitar la ejecución de algo”. – Dificultar: “2. tr. Hacer difícil algo, introduciendo obstáculos o inconvenientes que antes no tenía”. – Ocultar: “1. tr. Esconder, tapar, disfrazar, encubrir a la vista”. – Alterar: “1. tr. Cambiar la esencia o forma de algo. 2. tr. Estropear, dañar, descomponer”.

[60] “Artículo 9°. Funciones de vigilancia. En ejercicio de la facultad de vigilancia de las instituciones de educación superior, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional, podrá: // 1. Hacer seguimiento a las actividades que desarrollan las instituciones de educación superior, con el objeto de velar por la prestación del servicio educativo en condiciones de calidad y continuidad.// 2. Practicar visitas generales y adoptar las medidas a que haya lugar para que se subsanen las irregularidades que se detecten. // 3. Realizar auditorías sobre los procedimientos financieros y contables cuando sea necesario para el cabal cumplimiento de los objetivos y funciones. (...) 5. Verificar que las actividades se desarrollen dentro de la ley, los reglamentos y los estatutos de la institución de educación superior y solicitar la cesación de las actuaciones contrarias al ordenamiento jurídico o a los estatutos.// 6. Solicitar la rendición detallada de informes a los miembros de los órganos de dirección respecto de las decisiones adoptadas en temas relativos a su situación jurídica, contable, financiera y administrativa, o en aspectos relacionados con las condiciones de calidad establecidas en la normatividad vigente.// 7. Hacer acompañamiento a la institución de educación superior, para la implementación de medidas encaminadas al restablecimiento de la continuidad del servicio o el mejoramiento de su calidad”.

[61] De conformidad con el artículo 67 de la Constitución, la educación superior es un servicio público, y como tal, -aún en el caso de las universidades-, está condicionada por las limitaciones que surgen de su propia naturaleza, ello involucra el interés social que debe primar sobre el interés privado; además, las universidades como entidades prestadoras de un servicio público, no pueden estar al margen de la acción del Estado, encaminada a

garantizar su adecuada prestación y la efectividad de las finalidades constitucionalmente establecidas.

[62]Artículo 3o. El Estado, de conformidad con la Constitución Política de Colombia y con la presente Ley, garantiza la autonomía universitaria y vela por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior.

[63] Sentencia C-1019 de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo.