

FICHA TÉCNICA	
CONCILIACIÓN JUDICIAL	
<b>[Convocante/Demandante]</b>	<b>[Convocado/Demandado]</b>
Ver inventario de casos denominado INSPECCION Y VIGILANCIA	Ministerio de Educación Nacional
<b>[Procuraduría/Despacho Judicial]</b>	<b>[Radicado/Proceso]</b>
Juzgados, Tribunal y Consejo de Estado	Ver inventario de casos denominado INSPECCIÓN Y VIGILANCIA
<b>Medio de control/Acción a evitar</b>	<b>Área MEN involucrada</b>
<p>Nulidad de actos administrativos a través de los cuales se ejerce las facultades de inspección y vigilancia.</p> <p>Nulidad y condena de perjuicios derivados de las investigaciones, medidas preventivas y las sanciones administrativas adelantadas contra las IES.</p>	Subdirección de Inspección y Vigilancia
<b>Radicado en MEN y fecha</b>	<b>Fecha de audiencia de conciliación</b>
Ver inventario de casos denominado INSPECCIÓN Y VIGILANCIA	Ver inventario de casos denominado INSPECCIÓN Y VIGILANCIA
<b>Fecha de sesión de Comité de Conciliación</b>	<b>Abogado/Firma que elabora el estudio</b>
Sesión No.52 de julio de 2021	Luisa Fernanda Urrutia Corredor
<b>PRETENSIONES</b>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Que se declare la nulidad del acto administrativo expedido por el Ministerio de Educación Nacional, a través del cual se resolvió una investigación administrativa en el marco de las facultades de inspección y Vigilancias o se impuso una de las medidas preventivas de las que trata la Ley 1740 de 2004.</li> <li>2. Que como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, se condene al Ministerio de Educación Nacional, al pago de los perjuicios derivados del acto administrativo demandado, catalogados en lucro cesante y daño emergente, así como los asociados al buen nombre de la IES investigada.</li> <li>3. Condenar al Ministerio a pagar las sumas reconocidas y ordenadas en la sentencia, debidamente actualizadas conforme al Índice de Precios al Consumidor (IPC).</li> <li>4. Condenar al Ministerio de Educación Nacional al pago de las costas y agencias de derecho que se causen como consecuencia del proceso.</li> </ol>	

CUANTÍA/PERJUICIOS
Ver inventario de casos denominado INSPECCIÓN Y VIGILANCIA.
HECHOS
<p>Las solicitudes anexas en inventario de casos a comité relacionadas con la solicitud de nulidad de los actos administrativos a partir de los cuales se ejerce por parte del Ministerio de Educación Nacional la facultad de inspección y vigilancia, comparten una unidad en los principales supuestos fácticos y el concepto de violación que se invoca, los cuales se pueden concretar en los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Mediante el Decreto 698 de 1993, el Presidente de la República en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, delegó en el Ministerio de Educación Nacional las funciones de inspección y vigilancia de la Educación superior y de conformidad con el Decreto 5012 de 2009, delegó a la Subdirección de Inspección y Vigilancia las funciones de Inspección y Vigilancia de la Educación Superior</li> <li>En vigencia de la Ley 1740 de 2014, la inspección y vigilancia de la educación superior por parte del Estado, tiene una connotación dual: de carácter preventivo y sancionatorio.</li> <li>De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la <b>Ley 1740 de 2014</b>, es un fin de la función de la inspección y vigilancia, 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.</li> <li>Conforme lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional expide actos administrativos por medio de los cuales, resuelve y decide investigaciones administrativas y adopta medidas preventivas en las IES, dirigidas a garantizar la continuidad y la calidad del servicio educativo, bajo las formas y por las causas previamente establecidas en la Ley.</li> <li>Alegan el demandante que los actos administrativos demandados riñen con postulados normativos como el artículo 26 de la Constitución Política y la Ley 30 de 1992, que, además se desconoce por parte del Ministerio de Educación, el principio de autonomía universitaria, el principio de legalidad y la proporcionalidad de las sanciones en el desarrollo de las investigaciones y la imposición de las medidas preventivas.</li> </ul>
NORMATIVO - JURISPRUDENCIA – DOCTRINA (CONCEPTOS)
<p>Conforme a la información remitida por la Subdirección de Inspección y Vigilancia, el marco normativo fundamento de las competencias de inspección y vigilancia del Ministerio de Educación, es el siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) Referente Normativo general. Art. 67 de la CP Decreto 698 de 1993. Art.61 del Decreto 1860 de 1994 Ley 30 de 1992 Decreto 5012 de 2009 Ley 1740 de 2014 Decreto 2070 de 2015 y Resolución No 08959 de 2018</li> <li>(ii) Normatividad aplicable a la función preventiva. Ley 1740 de 2014 Arts-10 al 14 Decreto 2070 de 2015 Resolución No 08959 de 2018</li> <li>(iii) Normatividad aplicable a la función sancionatoria. Ley 30 de 1992 Artículos 51 y 52 Ley 1740 de 2014 Artículos 17 -21 Ley 1437 de 2011 Artículos 47-52 Ley 1564 de 2012 Artículos 164 ss (Régimen probatorio)</li> <li>(iv) Fundamento jurisprudencial.</li> </ul>

T-492 de 1992-AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

C-008 de 2001-RATIFICACIÓN DE REFORMAS ESTATUTARIAS

C-199 de 2001-FUNCIÓN DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA

C-125 de 2003-PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN MATERIA ADMINISTRATIVA SANCIONATORIA

C-782 de 2007-COMPETENCIA PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA

C-704 de 2010- AUTONOMÍA UNIVERSITARIA/LÍMITE AL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA

C-491 de 2016- FUNCIÓN DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA/MEDIDAS PREVENTIVAS/MEDIDA DE REEMPLAZO

C-616 de 2002, C-595 de 2010, C-089 de 2011, C-748 de 2011 y C-412 de 2015- LÍMITES Y PRINCIPIOS DE LA FACULTAD SANCIONATORIA

C-535 de 2015-INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DE LA EDUCACIÓN

Consejo de Estado, sentencia 11001-03-24-000-2007-00013-00 de 18 de agosto de 2018.

#### DECISIÓN DEL COMITÉ EN CASOS ANTERIORES/DIRECTRICES DE CONCILIACIÓN

- Sin antecedentes .

#### ANÁLISIS

##### DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO.

##### INSPECCIÓN Y VIGILANCIA

Conforme al mandato constitucional previsto en el artículo 67, la educación tiene una doble dimensión, como servicio público y como derecho; de acuerdo con la naturaleza que se le imprime, la responsabilidad del Estado involucra componentes básicos que ya ha definido la jurisprudencia, a saber: disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad.

Por otra parte, el artículo 68 ibidem, consagra la posibilidad de que los particulares presten el servicio educativo, en las condiciones establecidas por el legislador.

En desarrollo del artículo 69 de la C.P., el Congreso expidió la Ley 30 de 1992 *“por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”* definiendo los principios, objetivos, campos de acción a los que debe ajustarse cada institución.

Mediante el Decreto 698 de 1993, el Presidente de la República en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las consagradas en el artículo 67, 211 y 189 numerales 21, 22 y 26 de la Constitución Política y 33 de la Ley 30 de 1992, delegó en el Ministerio de Educación Nacional las funciones de inspección y vigilancia de la Educación superior y de conformidad con el Decreto 5012 de 2009, delegó a la Subdirección de Inspección y Vigilancia las funciones de Inspección y Vigilancia de la Educación Superior.

Esta función se circunscribe a la verificación del cumplimiento de efectivo de las normas de educación superior por parte de las instituciones de este nivel formativo y de sus directivos, si como el cumplimiento de sus disposiciones estatutarias y reglamentarias internas.

Hoy en vigencia de la Ley 1740 de 2014, la inspección y vigilancia de la educación superior por parte del Estado, tiene una connotación dual: de carácter preventivo y sancionatorio y ello conduce a “procedimientos administrativos” diferentes, a punto que el mismo Legislador en la Ley 1740 reglamentó el procedimiento que debe aplicarse cuando de medidas preventivas se trata.

El Legislador le otorgó al Ministerio de Educación Nacional, una serie de medidas 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”.

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”, establece en su artículo 3 los objetivos de la inspección y vigilancia, advirtiendo que ésta es de carácter preventivo y sancionatorio y que se ejercerá para velar por los siguientes objetivos:

1. El cumplimiento de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que regulan la prestación o administración del servicio público de educación por parte de las instituciones de educación superior.
2. El cumplimiento de los estatutos y reglamentos de las instituciones de educación superior y del régimen legal especial, si lo hubiere.
3. La prestación continúa 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.

Por su parte, el artículo 10 reglamenta las medidas preventivas que en ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia de la educación superior, podrá adoptar el MEN, mediante acto administrativo motivado, con el fin de promover la continuidad del servicio, el restablecimiento de la calidad, el adecuado uso de las rentas o bienes de las instituciones de educación superior de conformidad con las normas constitucionales, legales y reglamentarias, o la superación de situaciones que amenacen o afecten la adecuada prestación del servicio de educación o el cumplimiento de sus objetivos, sin perjuicio de la investigación y la imposición de las sanciones administrativas a que haya lugar, indicando en forma taxativa las medidas que puede adoptar:

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.

El artículo 11 por su parte, reglamenta lo concerniente a la Vigilancia Especial, precisando que es una medida preventiva que podrá adoptar el Ministro (a) de Educación Nacional, cuando evidencia en una institución de educación superior una o varias de las siguientes causales:

- a) La interrupción anormal grave en la prestación del servicio de educación a menos que dicha interrupción obedezca a fuerza mayor o protestas de agentes de la comunidad educativa.
- b) La afectación grave de las condiciones de calidad del servicio.
- c) Que los recursos o rentas de la institución están siendo conservados, invertidos, aplicados o arbitrados indebidamente, con fines diferentes al cumplimiento de su misión y función institucional, o en actividades diferentes a las propias y exclusivas de la institución, teniendo en cuenta lo que dispone la Constitución, la ley y sus estatutos.

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

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

Conforme lo anterior, la Ley 1740 también reglamentó el procedimiento administrativo de las medidas preventivas, con el siguiente tenor literal:

*“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.”*

Consecuente con lo anterior, el artículo 2.5.3.9.2.1.2. del Decreto 2070 de 2015 que adicionó el Decreto 1075 de 2015 “Único reglamentario del Sector Educación”, señala:

*“(…) La inspección y vigilancia de la educación superior son de carácter preventivo y sancionatorio.*

*Por no tener carácter sancionatorio, las medidas preventivas no están sujetas a las normas y principios propios del proceso administrativo sancionatorio, sino a lo señalado específicamente por la Ley 1740 de 2014 para este tipo de medidas”*

Por otra parte, las medidas sancionatorias se refieren a aquellas que imponga el Ministerio previo observancia al debido proceso señalado en la Ley 30 de 1992 y están consagradas en los artículos 17 y ss, ibidem, al siguiente tenor:

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

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

*1.1. Amonestación privada.*

*1.2. Amonestación pública.*

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

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

1.5. Separación del cargo.

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

2. A las instituciones de educación superior investigadas:

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

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

2.3. Cancelación de programas académicos o de registros calificados.

2.4. Suspensión de la personería jurídica de la institución.

2.5. Cancelación de la personería jurídica de la institución.

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

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

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

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

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

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

4. No presenten informes o documentos requeridos en el curso de las investigaciones administrativas, oculten, impidan o no autoricen el acceso a sus archivos a los funcionarios competentes, o remitan la información solicitada con errores significativos o en forma incompleta.

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

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

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.

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

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

2. El grado de afectación al servicio público educativo.

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

4. La reincidencia en la comisión de la infracción.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De conformidad con las normas trascritas, es posible concluir que:



- (i) El MEN está facultado constitucional y legalmente, por delegación del presidente de la República para ejercer la inspección y vigilancia de las instituciones de educación superior y ésta es de carácter preventivo y sancionatorio.
- (ii) Que para cumplir los objetivos reseñados en el artículo 3 de la Ley 1740 de 2014, en ejercicio de esa función de inspección y vigilancia el MEN puede adoptar mediante acto administrativo motivado, una o varias de las medidas de carácter preventivo que el mismo legislador reseña de forma taxativa, para garantizar la calidad y continuidad del servicio de educación, el restablecimiento de la calidad, el adecuado uso de las rentas o bienes de las instituciones de educación superior 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.
- (iii) Que el principio de legalidad se ve reflejado en las normas que en forma detallada y taxativa regulan la función de inspección y vigilancia, a través de las causales, procedimientos y demás actuaciones regladas que deben ser adelantadas con observancia del debido proceso.

## **AUTONOMÍA UNIVERSITARIA**

El artículo 69 de la Constitución Política prescribe:

*“Se garantiza la autonomía Universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la Ley.*

*La Ley establecerá un régimen especial para las universidades del estado.*

*El estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.*

*El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”*

La Ley 30 de 1992 **“por la cual se organiza el servicio público de la educación superior”**, define la educación superior como un servicio público cultural, inherente a la finalidad social del Estado.

En el Artículo 3 ibidem dispone que 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.

El artículo 28 de la Ley 30 de 1992, señala lo siguiente:

*“La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente Ley, 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, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional”.*

Por su parte el artículo 29 establece lo siguiente:

*“ARTÍCULO 29. La autonomía de las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y de las instituciones técnicas profesionales estará determinada por su campo de acción y de acuerdo con la presente Ley en los siguientes aspectos:*

- a) Darse y modificar sus estatutos.*
- b) Designar sus autoridades académicas y administrativas.*
- c) Crear, desarrollar sus programas académicos, lo mismo que expedir los correspondientes títulos.*
- d) Definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas, culturales y de extensión.*
- e) Seleccionar y vincular a sus docentes, lo mismo que a sus alumnos.*
- f) Adoptar el régimen de alumnos y docentes.*
- g) Arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.*

*PARÁGRAFO. Para el desarrollo de lo contemplado en los literales a) y e) se requiere notificación al Ministro de Educación Nacional, a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES).”*

El artículo 57 advierte que las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo y que cuentan con las siguientes características: Personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden

En el mismo sentido, advierte que, su carácter especial comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero, el régimen de contratación y control fiscal y su propia seguridad social en salud, de acuerdo con lo previsto en la mentada Ley 30

Así que, de las normas referidas en precedencia, huelga concluir:

Que el Estado tiene la obligación constitucional de garantizar la autonomía universitaria y velar por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior.

Que la autonomía universitaria 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, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.

Que la autonomía universitaria” está determinada por el campo de acción de las IES y de acuerdo con la Ley 30 de 1992, en los aspectos taxativamente señalados en el artículo 29.

En consecuencia, la “autonomía universitaria” está limitada por el mismo Legislador a los aspectos puntualmente por él reseñados en la Ley 30 de 1992.

La Constitución le garantiza en su artículo 69 a las instituciones de educación superior la autonomía universitaria con los alcances desarrollados por el Legislador en la Ley 30 de 1992 y la jurisprudencia se ha encargado de delimitarla, en el entendido que esa autonomía no es absoluta.

Al respecto la Corte Constitucional en la sentencia T 492-1992 con ponencia del Magistrado JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, precisó:

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

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

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

Es, necesario poner de presente que además de la garantía de la autonomía universitaria, la misma Constitución consagra otros pilares fundamentales de la educación, como son:

- a) El derecho de los colombianos a recibir educación de calidad, catalogado como un “servicio público” con función social<sup>1</sup>, sobre el cual, la Corte Constitucional ha señalado, reiteradamente, que se trata de un derecho fundamental.
- b) La prestación del servicio a través de entidades oficiales y privadas, con el consecuente derecho de los particulares a fundar establecimientos educativos, de acuerdo con las condiciones de creación y gestión que establece la Ley<sup>2</sup>, y
- c) La suprema inspección y vigilancia de la educación a cargo del Presidente de la República<sup>3</sup>, cuya función, en el caso de la educación superior, fue delegada a la Ministra de Educación mediante el Decreto 698 de 1993.

Estas premisas complementan el andamiaje constitucional del servicio público educativo, y por eso, podemos afirmar que, si bien es cierto que las instituciones de educación superior gozan de autonomía universitaria, esa garantía no es absoluta, y en todo caso está sometida a la inspección y vigilancia del Estado, con dos objetivos concretos señalados en la Constitución Política:

- a) Velar por la calidad del servicio, 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<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Artículo 67 Superior.

<sup>2</sup> Artículos 68 y 69 Superior.

<sup>3</sup> Artículos 67 y 189 (numerales 21, 22 y 26 de la Constitución), en concordancia con los artículos 31 y 33 de la Ley 30 de 1992.

<sup>4</sup> Artículo 67 Superior.

b) En el caso de las instituciones de utilidad común, velar para que sus rentas se conserven y sean debidamente aplicadas<sup>5</sup>.

Ante la confluencia de derechos fundamentales y de intereses legítimos alrededor del servicio público de la educación superior, la Corte Constitucional se ha pronunciado en múltiples sentencias, como son: C-1435 de 2000, T-310 de 1999, T-933 de 2005, T-020 de 2007 y T-141 de 2013, dejando en claro que la autonomía universitaria no es una potestad absoluta y que tiene limitaciones legítimas, entre las cuales se encuentra las funciones de inspección y vigilancia otorgada al Estado por la misma Constitución.

En sentencia de Constitucionalidad C-926 de 2005, la Corte Constitucional, definió que la autonomía universitaria no es absoluta y que admite la inspección y vigilancia del Estado, pero, además, definió que actividades de las que se ejerzan a través de la facultad de inspección y vigilancia resultan legales, posición jurisprudencial que ha sido reiterada.

Dijo la Corte Constitucional en dicha sentencia lo siguiente:

“(…)

*Ahora bien, la Carta Política (art. 69) señaló que las universidades pueden darse sus directivas y regirse por sus estatutos de acuerdo con la ley, y, además, dispuso, respecto de las universidades estatales, que el legislador estableciera su régimen especial. Del aludido precepto constitucional no surge solamente que las universidades públicas gozan de autonomía sino que están sujetas a un régimen especial de autonomía desarrollada de acuerdo con la ley. En ese orden, la autonomía encuentra límites en la Constitución y en la ley, pero siempre que el legislador no afecte su esencia<sup>6</sup>.*

*En efecto, la autonomía de las universidades estatales no puede considerarse absoluta<sup>7</sup>, no sólo porque debe respetar los demás derechos protegidos en la Carta Política, sino porque el legislador regula su actuación y está facultado constitucionalmente para establecer las condiciones para la creación y gestión de dichos entes educativos (art. 68 C.P.), para dictar las disposiciones con arreglo a las cuales se darán sus directivas y sus estatutos (art. 69 C.P.) y para dictar su régimen especial. Empero, la actuación del legislador está restringida puesto que se encuentra vedado para establecer directrices o dictar normas que desconozcan la autonomía garantizada por la Constitución.*

*En ese orden, se considera una intervención indebida la de regular directamente cuestiones tales como organización académica -selección y clasificación de docentes, programas de enseñanza- u organización administrativa -manejo de presupuesto y destinación de recursos-. Al respecto ha sostenido la jurisprudencia que “[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”<sup>8</sup>.*

*De otra parte, la autonomía universitaria no excluye la intervención adecuada del Estado en la educación<sup>9</sup>. Por ello las universidades, con el propósito de alcanzar los fines del artículo 67 de la Carta Política, no son ajenas a la inspección y vigilancia que ejerce el Estado, pero siempre que éste respete y no menoscabe su autonomía. El sólo hecho de que dichos entes universitarios estén vinculados al Ministerio de Educación Nacional no significa que pueden ser asimilados a otro órgano*

---

<sup>5</sup> Artículo 189 numeral 26.

<sup>6</sup> Se puede consultar la Sentencia C-188 del 8 de mayo de 1996 (M.P. Fabio Morón Díaz).

<sup>7</sup> En torno al punto puede consultarse la Sentencia C-008 del 17 de enero de 2001 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

<sup>8</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-299 del 30 de junio de 1994 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

<sup>9</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-195 del 21 de abril de 1994 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

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.

En punto al tema la jurisprudencia ha considerado que “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”<sup>10</sup>,

Es por dicho motivo que a pesar de gozar de autonomía las universidades públicas no pueden ser consideradas como “islas dentro del ordenamiento jurídico”, es decir, ajenas y totalmente independientes del Gobierno Nacional y a su regulación<sup>11</sup>. Sin embargo, no hay que olvidar que el reconocimiento que hizo el Constituyente a la autonomía impone un mandato estricto al legislador. Por tal razón habrá de verificarse en cada caso si una disposición afecta o no esa autonomía y si esa afectación resulta constitucional.”

En el fallo T-141 de 2013, que reitera las anteriores posiciones jurisprudenciales, nuestro Máximo Tribunal Constitucional señaló:

“13. Sin embargo, **la autonomía universitaria no es una potestad absoluta, pues existen límites a su ejercicio**, que están dados principalmente por la ley y el respeto a los derechos fundamentales de toda la comunidad del centro universitario. Así pues, se ha señalado que “la discrecionalidad dada a los entes universitarios para fijar los procedimientos antedichos **se encuentra limitada por** (i) **la facultad que el artículo 67 le otorga a las autoridades del Estado para regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación, y para garantizar el adecuado cubrimiento del servicio**; (ii) **la competencia que el artículo 69 le atribuye al legislador para expedir las disposiciones generales con arreglo a las cuales las universidades** pueden darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, (iii) **el amplio margen de configuración política que el artículo 150-23 le reconoce al Congreso para expedir las leyes que regirán la prestación efectiva de los servicios públicos, entre los que se cuenta el de educación**, y, finalmente, (iv) el respeto por el ejercicio legítimo de los derechos fundamentales, derivado de la obligación que el artículo 2° de la Carta le impone a las autoridades de la República para garantizar y propender por la efectividad de todos los derechos ciudadanos’ (Subrayado y negrilla fuera del texto).

Puede concluirse entonces que la jurisprudencia ha considerado que “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.

Conforme lo anterior, es posible concluir:

- (i) Que el Estado tiene la obligación constitucional de garantizar la autonomía universitaria y velar por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior.

<sup>10</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-299 de 1994, ya citada.

<sup>11</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-492 de 1992, ya citada y C-053 del 4 de marzo de 1998 (M.P. Fabio Morón Díaz).

- (ii) Que la autonomía universitaria 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, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.
- (iii) Que la autonomía universitaria” está determinada por el campo de acción de las IES y de acuerdo con la Ley 30 de 1992, en los aspectos taxativamente señalados en el artículo 29.
- (iv) En consecuencia, la “autonomía universitaria” está limitada por el mismo Legislador a los aspectos puntualmente por él reseñados en la Ley 30 de 1992.

## PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD

La Corte Constitucional en la Sentencia C-093 de 2001, sobre el principio de proporcionalidad, señaló:

*“4.- La doctrina y la jurisprudencia constitucional comparadas, así como la propia práctica de esta Corporación, parecen indicar que existen dos grandes enfoques para analizar los casos relacionados con el derecho a la igualdad”.*

El primero de ellos, que ha sido desarrollado principalmente por la Corte Europea de Derechos Humanos y por los tribunales constitucionales de España y Alemania, se basa en el llamado test o juicio de proporcionalidad, que comprende distintos pasos. Así, el juez estudia (i) si la medida es o no “adecuada”, esto es, si ella constituye un medio idóneo para alcanzar un fin constitucionalmente válido; luego (ii) examina si el trato diferente es o no “necesario” o “indispensable”, para lo cual debe el funcionario analizar si existe o no otra medida que sea menos onerosa, en términos del sacrificio de un derecho o un valor constitucional, y que tenga la virtud de alcanzar con la misma eficacia el fin propuesto. Y, (iii) finalmente el juez realiza un análisis de “proporcionalidad en estricto sentido” para determinar si el trato desigual no sacrifica valores y principios constitucionales que tengan mayor relevancia que los alcanzados con la medida diferencial.”

Resulta entonces que la aplicación del principio de proporcionalidad, supone el desarrollo del siguiente test, el cual comprende tres pasos: definir si ¿La medida es adecuada?, y si ¿Constituye un medio idóneo? Y finalmente si ¿persigue un fin constitucionalmente válido?

El **MEN** consideró que las medidas preventivas adoptadas eran las adecuadas y que constituían un medio idóneo para alcanzar, para garantizar un fin constitucional: LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN.

El MEN, evidencio por constatación directa y con fundamento en las pruebas allegadas al expediente administrativo, la existencia de una serie de irregularidades que por supuesto inciden en la calidad de la educación.

El Legislador estableció unas causales y la ocurrencia de esas causales generan unas consecuencias y esas consecuencias se traducen en medidas preventivas y sancionatorias; medidas que también fueron definidas por el mismo legislador, así que podría decirse que la autoridad administrativa en ejercicio de la función de inspección y vigilancia verifica, constata y comprueba la ocurrencia de unas causas o situaciones, y frente a su existencia debe adoptar la aplicación de medidas preventivas o sancionatorias y esas medidas no se reducen a una sola, la adopción de las medidas es directamente proporcional a la existencia y origen de las causas que las generan y que sea necesario remediar.

Obsérvese como el mismo legislador en el artículo 10 de la Ley 1740 de 2014 faculta al MEN para que en ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia, pueda adoptar UNA o VARIAS de las medidas preventivas que se enuncian en el mismo artículo 10, con el fin de promover la continuidad del servicio, el restablecimiento de la calidad, el adecuado uso de las rentas o bienes de las IES, la

superación de situaciones que amenacen o afecten la adecuada prestación del servicio de educación o el cumplimiento de sus objetivos.

Conforme a las razones expuestas, el principio de proporcionalidad no resulta vulnerado por los actos demandados, las medidas adoptadas todas eran conducentes y pertinentes y cada una tenía una finalidad propia, lo que por demás, da certeza de la motivación del acto demandado.

Conforme a lo expuesto, no es viable la conciliación de las pretensiones dirigidas a obtener la nulidad de los actos administrativos expedidos por el Ministerio en ejercicio de la inspección y vigilancia de la Educación Superior, así como tampoco de los medidas preventivas adoptadas en el desarrollo de las investigaciones, toda vez que confluyen argumentos jurídicos suficientes para considerar que las actuaciones adelantadas por el MEN se ajustan al ordenamiento jurídico.

### RECOMENDACIÓN

Se recomienda no conciliar sobre las pretensiones solicitadas a través de los medios de control de nulidad simple y nulidad y restablecimiento del derecho dirigidas a obtener la nulidad de los actos administrativos expedidos por el MEN a través de los cuales se adelantaron y resolvieron investigaciones administrativas y se adoptaron medidas preventivas en ejercicio de las funciones de Inspección y Vigilancia, ya que a juicio de la Oficina Asesora Jurídica:

- I. El MEN está facultado constitucional y legalmente, por delegación del presidente de la República para ejercer la inspección y vigilancia de las instituciones de educación superior y ésta es de carácter preventivo y sancionatorio.
- II. Que para cumplir los objetivos reseñados en el artículo 3 de la Ley 1740 de 2014, en ejercicio de esa función de inspección y vigilancia el MEN PUEDE ADOPTAR mediante acto administrativo motivado, una o varias de las medidas de carácter preventivo que el mismo legislador reseña de forma taxativa, para garantizar la calidad y continuidad del servicio de educación, el restablecimiento de la calidad, el adecuado uso de las rentas o bienes de las instituciones de educación superior 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.
- III. Que el Estado tiene la obligación constitucional de garantiza la autonomía universitaria y velar por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior.
- IV. Que la autonomía universitaria 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, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.
- V. Que la autonomía universitaria” está determinada por el campo de acción de las IES y de acuerdo con la Ley 30 de 1992, en los aspectos taxativamente señalados en el artículo 29.
- VI. En consecuencia, la “autonomía universitaria” está limitada por el mismo Legislador a los aspectos puntualmente por él reseñados en la Ley 30 de 1992.
- VII. El mismo legislador en el artículo 10 de la Ley 1740 de 2014 faculta al MEN para que en ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia, pueda adoptar UNA o VARIAS de las medidas preventivas que se enuncian en el mismo artículo 10, con el fin de promover la continuidad del servicio, el restablecimiento de la calidad, el adecuado uso de las rentas o bienes de las IES, la superación de situaciones que amenacen o afecten la adecuada prestación del servicio de educación o el cumplimiento de sus objetivos.

### TRÁMITE DE ELABORACIÓN DE FICHA

1. Fecha y radicado de notificación al MEN:
2. Fecha de asignación al abogado:
3. Fecha y radicado de solicitud de argumentos técnicos:
4. Fecha y radicado de respuesta de argumentos técnicos:
5. Fecha de radicación de ficha en la secretaría técnica: