

REPÚBLICA DE COLOMBIA



MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

RESOLUCION NÚMERO

20826

0 3 2015

Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 18253 de 2014 "por la cual se ordenan medidas para la Fundación Universitaria San Martín en ejercicio de la función de inspección y vigilancia"

LA MINISTRA DE EDUCACIÓN NACIONAL,

En uso de las facultades legales y reglamentarias, especialmente las conferidas por los artículos 74 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en los Decretos 698 de 1993 y 2219 de 2014, y

CONSIDERANDO

Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 67 y en los numerales 21, 22 y 26 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, así como en el artículo 31 de la Ley 30 de 1992, el Presidente de la República ejerce la suprema inspección y vigilancia del servicio público de la educación.

Que mediante Decreto 698 de 1993, el Presidente de la República, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las consagradas en los artículos 67 y 189 numerales 21, 22 y 26 de la Constitución Política, y el artículo 33 de la Ley 30 de 1992, delegó en la Ministra de Educación Nacional las funciones de inspección y vigilancia de la educación superior.

Que mediante el Decreto 2219 de 2014, se reglamentó el ejercicio de la inspección y vigilancia de la educación superior.

Que de conformidad con lo dispuesto en el mencionado Decreto 2219 de 2014, el Ministerio de Educación Nacional profirió la Resolución 18253 del 4 de noviembre de 2014, "Por la cual se ordenan medidas para la Fundación Universitaria San Martín, en ejercicio de la Función de Inspección y Vigilancia"; acto administrativo que fue notificado personalmente al representante legal de esa Fundación el 7 de noviembre de 2014.

Que encontrándose dentro del término legal establecido en el artículo 76 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Dr. Antonio Barrera Carbonell, identificado con la C. de C. No. 2.944.046 de Bogotá, y la T. P. de Abogado No. 541 del C. S. de la J., actuando como apoderado de la Fundación Universitaria San Martín, interpuso recurso de reposición contra la Resolución 18253 de 2014 mediante la comunicación radicada el 21 de noviembre de 2014 con el No. 2014ER196111.

ARGUMENTOS DEL RECURSO

El escrito de impugnación hace un recuento inicial de los antecedentes del acto recurrido, relacionados con la expedición y el contenido del Decreto 2219 del 31 de octubre de 2014, las medidas adoptadas por este Ministerio para la Fundación Universitaria San Martín en la Resolución 18253 del 4 de noviembre de 2014, de las señaladas por el mencionado Decreto, y una reseña de los considerandos de esa resolución.

Posteriormente, solicita "que sea revocada la Resolución 18253 de 2014 y en su lugar se disponga que no hay lugar a la imposición y ejecución de las medidas dispuestas en dicho acto administrativo" con base en los argumentos que se exponen a continuación:

"a) Excepción de inconstitucionalidad del Decreto 2219 de 31 de octubre de 2014, por violación manifiesta de la Constitución Política y extralimitación en el ejercicio de la potestad reglamentaria

(...)

Es función del Legislador, según el ordinal 8° del artículo 150 de la C.P.: "Expedir las normas a las cuales debe sujetarse el gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que señala la Constitución".

7/2015

CSK

Por su parte, el numeral 21 del artículo 189 de la C.P. —funciones del Presidente de la República—, determina que a éste le corresponde "Ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza conforme a la ley".

De lo anterior resulta claro, entonces, que el marco normativo conforme al cual se debe ejercer la facultad de inspección y vigilancia de la educación, debe ser establecido por el Legislador; es decir, se trata de una materia que pertenece a la reserva de la ley. Ello no excluye, obviamente, el poder reglamentario que en relación con las leyes puede ejercer el Presidente de la República, bajo las limitaciones ya señaladas.

(...)

En las circunstancias anotadas, se impone como conclusión que el Gobierno Nacional solo tiene un poder reglamentario directo de la Constitución, cuando ella misma excepcionalmente se lo otorga, como ocurre en el caso de los artículos 355 y 357 inciso 5, de la C.P., pues la regla general, establecida en los artículos 150-19 y 189-11 de la C.P., es que el poder reglamentario normalmente se ejerce respecto de los disposiciones de naturaleza legal.

Al gobierno no le (sic) sido atribuida por la Constitución competencia alguna para regular directamente, a través de los llamados decretos constitucionales o autónomos, lo concerniente al ejercicio de la inspección y vigilancia de la educación, pues solamente se le ha asignado la facultad de expedir reglamentos sobre esta materia para desarrollar y precisar el contenido básico normativo establecido por el Legislador.

(...)

Del referido contenido normativo de la ley 30 citada, no se desprende un poder del Gobierno para reglamentar lo concerniente a: i) ordenar a las IES adoptar el plan de mejoramiento a que alude el numeral 1 del artículo 1° del decreto 2219 de 2014; ii) regular una especie de coadministración de las instituciones de educación superior, disponiendo que representantes del Ministerio hagan seguimiento directo a su gestión académica, administrativa y financiera, y al plan de mejoramiento ordenado; iii) suspender temporalmente la vigencia de los registros calificados otorgados a las IES o el trámite de solicitudes de nuevos registros o renovaciones; iv) ordenar a las IES prestar garantías para asegurar la viabilidad financiera de sus programas académicos y de sus obligaciones económicas; v) ordenar a las IES la administración fiduciaria de sus bienes y recursos.

Las anteriores materias indudablemente pertenecen a la reserva de la ley, en la medida en que son disposiciones novedosas que introduce ahora el ejecutivo en el Decreto 2219 de 2014, sin sustento en la ley, aparte de que ellas implican una restricción de la autonomía que como principio esencial consagra el artículo 69 de la C.P. para las universidades, e invade la competencia del Legislador que es el competente para determinar las condiciones para la creación y gestión de los establecimientos educativos (art. 68 inciso 1° de la C.P.).

(...)

El Decreto 2219 de 2014, en la medida en que reglamenta directamente la Constitución Política, como se infiere de su texto, es inconstitucional y debe ser inaplicable, porque la reglamentación de ésta sólo está permitida cuando así lo autorizan normas expresas de la misma. Igualmente, lo es y debe ser inaplicable, porque excede los límites del poder reglamentario determinados en el numeral 11 del artículo 189 del mismo ordenamiento, pues, se reitera, la extralimitación en el ejercicio del poder reglamentario comporta tanto la violación de la Constitución como de la ley misma que es objeto de reglamentación.

b) Violación del derecho al debido proceso (art. 29 C.P.)

- Con la expedición de la Resolución 18253 de 2014 se incurrió en violación al debido proceso, porque no existió un procedimiento administrativo previo a la expedición del acto, adelantado con citación y audiencia de la Fundación Universitaria San Martín, dentro del cual se le hubiera garantizado su defensa, en cuanto al derecho a ser oída, a expresar sus opiniones, y a aportar y controvertir las pruebas allegadas en su contra.

El artículo 48 de la Ley 30 de 1992 señala que el incumplimiento de las disposiciones consagradas en dicha ley por parte de las IES "según lo previsto en el artículo siguiente, dará lugar a la iniciación de las acciones administrativas correspondientes y previa observancia del debido proceso, a la imposición de las sanciones" que allí se consagran, esto es, amonestación privada, amonestación pública, multas sucesivas hasta de cien (100) veces el salario mínimo legal mensual vigente, suspensión de programas académicos y de admisiones hasta por el término de un año, cancelación de programas académicos, suspensión y cancelación de la personería jurídica de la institución.

Se anota que, según el artículo 49 de la referida ley, las sanciones a que aluden los literales d) a g) de su artículo 48, sólo podrán imponerse, previo concepto del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), por el Ministro de Educación Nacional, mediante resolución motivada, en los casos precisamente señalados de las letras a), b) y c) del artículo 49 en referencia, que aluden a: i) desconocimiento, incumplimiento o desviación de los objetivos de la educación superior en el artículo 6° de la ley 30 de 1992; ii) incumplimiento o entorpecimiento de las facultades de inspección y vigilancia; iii) ofrecimiento de programas sin el cumplimiento de las exigencias legales.

Se observa que el Decreto 2219 de 2014 autoriza, en ejercicio de la facultad de inspección y vigilancia de la educación superior, la adopción de medidas cuando se presenten las situaciones irregulares identificadas en su artículo 1°, que consisten, entre otras, en la suspensión temporal, pero sin límite definido, mientras se restablezca la continuidad y calidad del servicio de educación, de los registros calificados otorgados a las IES o el trámite de nuevos registros o renovaciones, desconociendo de esta manera las normas superiores de la Ley 30 de 1992, antes referenciadas.

El Ministerio parte de la idea errada de que las órdenes que autoriza adoptar el Decreto 2219 de 2014, tienen el carácter de medidas preventivas o cautelares, diferentes a las sanciones previstas en el artículo 48 de la ley 30 de 1992, en consideración a que aquél las decretó de plano en la resolución impugnada, sin que previamente se hubiera adelantado una actuación administrativa en la cual se observaran las reglas propias del debido proceso, aparte de que considera como independientes las actuaciones relativas a tales medidas de las que corresponden a la investigación administrativa sancionatoria.

Es de observar que solamente el Legislador puede establecer medidas preventivas o cautelares; no el Gobierno a través de un decreto reglamentario de una ley que no las ha previsto. Por lo demás, como no se trata propiamente de medidas preventivas o cautelares, el ordenamiento jurídico impone la observancia del derecho al debido proceso.

Si bien la adopción de las indicadas medidas no comporta, en principio, la imposición de una sanción, porque así no la califica el decreto que las consagra, materialmente y en cuanto a sus efectos, las que tienen que ver con la suspensión de los registros calificados y de los

152

152

trámites de nuevos registros o renovaciones de los mismos, sí implican una especie de sanción, pues conllevan en la práctica la suspensión indefinida de los respectivos programas académicos y de admisión de nuevos estudiantes según lo dispone la resolución impugnada cuando señala que "...la Fundación Universitaria no podrá matricular nuevos alumnos en los programas mencionados", situaciones éstas que están previstas expresamente como sanciones en la ley 30 (art. 48), que requieren asegurar el derecho a la defensa de la institución educativa correspondiente, así como la obtención del concepto previo del CESU, omitido en el presente caso, que hace parte del debido proceso.

Aún en el caso de que se considere que la adopción de las referidas medidas no comporta la imposición de una sanción, de todas maneras, dado que ellas implican la creación de una situación desventajosa y de una carga anormal para la institución educativa, no autorizada por la ley, es imperativo asegurar el derecho al debido proceso.

- La resolución recurrida, cuyo objeto se contrae al ejercicio de la facultad de intervención en la educación superior, expresa como parte de los fundamentos para adoptar las medidas por ella previstas, que "... el Ministerio de Educación Nacional está adelantando una investigación administrativa a la mencionada institución, ordenada mediante Resolución Ministerial No. 7843 del 17 de junio de 2013".

La violación del debido proceso resulta evidente porque: i) la investigación ordenada según la Resolución 7843 citada, no puede a su vez servir de fundamento para adoptar medidas que tienen como origen la expedición del decreto 2219 de 2014, que se refiere a disposiciones que reglamentan "el ejercicio de la inspección y vigilancia de la educación superior"; ii) se trata de dos actuaciones independientes, que obedecen a causas y motivos calificados como diferentes, que deben ser adelantadas con observancia del debido proceso y que deben concluir con la expedición de las correspondientes decisiones; iii) solamente cuando esté debidamente concluida la investigación mencionada, es cuando ella puede servir de antecedente para fundar nuevas determinaciones; mientras ello no ocurra, la misma constituye un simple dato sin relevancia jurídica alguna.

- Se señala en la resolución recurrida que contra la Fundación Universitaria San Martín se vienen presentando múltiples quejas por presuntas irregularidades en la admisión de nuevos estudiantes en programas académicos cuyos registros calificados habían expirado; ofrecimiento de programas académicos sin registro calificado; falta de claridad y veracidad en la publicidad empleada; no participación de estamentos de la comunidad educativa en el órgano de dirección de la institución; y presunto incumplimiento de la conservación y aplicación de sus rentas.

La motivación que sustenta los cargos que se hacen a la fundación, son vagos e indeterminados, pues no precisan las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que tuvieron ocurrencia las situaciones descritas. En efecto: i) No se determinó en qué casos se admitieron estudiantes en programas cuyos registros habían expirado, ni en qué eventos se ofrecieron programas sin que existiera registro calificado; ii) No se precisó cuál fue la publicidad que supuestamente fue engañosa por falta de claridad y veracidad; iii) No se determinó de qué manera hubo incumplimiento en la conservación y aplicación de las rentas de la Universidad; iv) Es inexacta la aseveración respecto de la no participación de los estamentos de la comunidad educativa en el órgano directivo, habida cuenta de que en los estatutos que aprobó el Ministerio no se contempló dicha participación; pero no obstante ello, en el Consejo Superior de Administración, órgano creado por el Plenum, sí está prevista la participación de los estudiantes y docentes, más la de los padres de familia y donantes, etc.

- Si bien en la resolución impugnada se menciona que la Fundación Universitaria San Martín ha sido objeto de visitas con la intervención de expertos financieros, en desarrollo de las funciones de inspección y vigilancia, no se determina expresamente cuáles fueron realmente las visitas efectuadas, a qué actuaciones administrativas correspondían, y qué elementos probatorios materiales arrojaron las mismas. Solamente se alude en concreto a una diligencia surtida por una firma particular denominada Amézquita y Cía Ltda, a la cual no se le ha atribuido, con fundamento en la ley (arts. 110 y 111 de la ley 489 de 1998), el ejercicio de funciones administrativas; pero además, el dictamen de dicha firma no puede ser tenido ni valorado como prueba, por cuanto respecto del mismo no tuvo la Fundación la oportunidad de ejercer el derecho de contradicción.

Expresa la resolución que con posterioridad a la apertura de la investigación ordenada según Resolución 7843 del 17 de junio de 2013, se han recibido quejas de estudiantes, docentes y padres de familia, e información divulgada por los medios de comunicación, que se refieren a supuestas deficiencias en la acción administrativa de la universidad (sic); sin embargo, no se especifica de manera concreta cuáles medios probatorios acreditan la existencia de las mencionadas irregularidades, y en lo que atañe con la información suministrada por los medios de comunicación, es sabido por todos, que ella no constituye prueba, según lo ha expresado de manera reiterada el Consejo de Estado.

Se dice en dicha resolución que se han realizado seis (6) visitas de inspección a las instalaciones de la fundación universitaria en diferentes ciudades; pero no se establece concretamente a qué actuaciones administrativas corresponden las mismas, qué elementos probatorios produjeron, y qué conclusiones relevantes arrojaron dichas visitas.

Se refiere la resolución cuestionada a un repertorio de multas que han sido impuestas, así como a la cancelación de algunos programas académicos. Dichas sanciones, que fueron el resultado de unos procedimientos adelantados y concluidos, no guardan relación alguna, ni tienen incidencia respecto de las medidas adoptadas por el acto impugnado en su parte resolutive.

c) Violación del derecho al debido proceso (art. 29 C.P.) y del principio de legalidad, por aplicación retroactiva del decreto 2219 de 2014

El decreto 2219 fue expedido el 31 de octubre de 2014 y publicado en el Diario Oficial de la misma fecha. Dicho decreto contiene una serie de normas relativas a la inspección y vigilancia de la educación superior, que habilitan al Ministerio de Educación Nacional para adoptar diferentes medidas, algunas de las cuales comportan realmente afectaciones serias a la autonomía universitaria y, además, sanciones concretas en lo que concierne a la suspensión de los registros calificados otorgados a la universidad y de los trámites de nuevos registros y renovaciones.

Por tratarse de normas que afectan de manera sustancial y grave la autonomía de los entes universitarios y que, además, autorizan la imposición de sanciones, no pueden aplicarse sino a hechos que ocurran a partir de su vigencia; por lo tanto, aquéllas no pueden aplicarse en forma retroactiva a hechos o situaciones sucedidos con antelación.

En el presente caso el Ministerio de Educación dio aplicación retroactiva a las normas de dicho decreto, por cuanto las medidas adoptadas se fundamentan en hechos, situaciones y circunstancias ocurridos con anterioridad a su vigencia, razón por la cual violó el artículo 29 de la C.P., según el cual "nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa".

14-19

#

1082

d) Violación de las normas de delegación de funciones, por indebida subdelegación en la Dirección de Calidad del Ministerio de Educación Nacional

El artículo 33 de la Ley 30 de 1992 permite que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 211 de la C.P., el Presidente de la República delegue en el Ministro de Educación Nacional todas las funciones de inspección y vigilancia de la enseñanza, señaladas en los artículos 31 y 32 de dicha ley.

En el caso que nos ocupa se observa que en el numeral 1 del artículo primero de la parte decisoria de la Resolución 18253 de 2014, se delega en la Dirección de Calidad del Ministerio la definición de los aspectos específicos que debe contener el plan de mejoramiento exigido a la Fundación Universitaria San Martín. Tal previsión viola, tanto el artículo 211 de la C.P., como los artículos 31, 32 y 33 de la ley 30 de 1992, pues las funciones de inspección y vigilancia son indelegables y sólo pueden ser ejercidas directamente por el Ministro de Educación, delegatario de las funciones presidenciales, sin que exista norma alguna que permita la subdelegación en órganos diferentes pertenecientes a la estructura administrativa del Ministerio de Educación.

e) Las medidas adoptadas en relación con los registros calificados — Motivación falsa, insuficiente, vaga e indeterminada

En el numeral 3 del artículo primero de la parte decisoria de la Resolución 18253 de 2014, se dispone la suspensión temporal y de manera preventiva, de registros calificados otorgados a la Fundación y del trámite de las solicitudes de nuevos registros calificados y de renovación, presentados por la Universidad (sic).

Al respecto conviene señalar que la resolución recurrida incurrió flagrantemente en el vicio de expedición irregular, que configura una causal de nulidad, por cuanto se soporta en una motivación vaga e indeterminada, esto es, no suficiente para legitimar unas medidas tan drásticas como son las que corresponden a la suspensión de los registros calificados y de los trámites relativos a registros nuevos y renovaciones de los mismos, además de haber expuesto una motivación falsa, que no consulta la realidad de las (sic) situación real de los distintos programas.

La adopción de tales medidas debía, en consecuencia, contar con la necesaria concreción individualizada de las situaciones o eventos que en cada caso justificaban las aludidas determinaciones. Dicho de otra manera, no era procedente que de manera global e indiscriminada se dispusiera la suspensión de los registros calificados y de las solicitudes de nuevos registros y renovaciones respecto de los diferentes programas académicos, sin que se analizara de manera puntual e individual cada uno de los supuestos fácticos que ameritaban para cada caso la adopción de las respectivas decisiones.

En efecto, la resolución recurrida decidió suspender algunos registros, no obstante que recientemente el Ministerio había verificado el cumplimiento de cada una de las condiciones de calidad establecidas en el Decreto 1295 de 2010 y de haberles renovado el registro calificado a los siguientes programas:

Administración de Empresas de la sede de Bogotá, mediante Resolución No. 6769 de 9 de mayo de 2014; Contaduría Pública de la sede de Bogotá, a través de la Resolución No. 996 del 24 de enero de 2014, aclarada mediante Resolución 4520 de 1 de abril de 2014; Derecho de la sede de Bogotá, mediante Resolución No. 9101 de 11 de junio de 2014; Psicología de la sede de Bogotá, en virtud de la Resolución No. 9463 de 19 de junio de 2014; Medicina de la sede de Pasto, mediante Resolución No. 6714 de 9 de mayo de 2014.

Igualmente, el acto recurrido ignoró que los programas de Finanzas y Relaciones Internacionales y la Especialización en Periodoncia, de Puerto Colombia, tenían registro vigente hasta el año 2015, y que el Ministerio no había constatado ninguna irregularidad en el funcionamiento de estos programas que justificara la suspensión de los mismos.

Tampoco tuvo en cuenta la citada resolución que respecto de los programas de Especialización en Cirugía y Anestesiología de la Sede de Puerto Colombia, se había solicitado desde el año 2012 la renovación de los respectivos registros calificados y que ante la falta de respuesta del Ministerio, se había operado el silencio administrativo positivo y, en tal virtud, se creó una situación jurídica favorable para la Fundación.

En cuanto a los registros nuevos de los programas de Medicina de la sede de Sabaneta (Antioquia), Odontología de Puerto Colombia (Atlántico); Medicina de Cali (Valle), el acto administrativo desconoció el hecho de que tales programas se encontraban en trámite de obtención de registro calificado, al punto de que fueron evaluados de manera satisfactoria por los pares académicos, de manera que no se justificaba la suspensión del respectivo trámite.

Con la conducta asumida por el Ministerio en los eventos antes descritos se incurrió en violación del principio de la buena fe y de los derivados de éste, la confianza legítima y el respeto por el acto propio (artículo 83 C.P.).

El Ministerio en el acto recurrido decidió respecto del programa de Medicina, sede Bogotá, suspender el trámite correspondiente al otorgamiento del registro calificado y el iniciado para la renovación del registro del programa de Publicidad y Mercadeo sede Bogotá, sin justificación alguna, lo cual, pone de manifiesto la arbitrariedad por carencia de objetividad y razonabilidad de su decisión".

ANÁLISIS DEL DESPACHO

Procede el Ministerio a resolver el recurso de reposición interpuesto oportunamente por la Fundación Universitaria San Martín contra la Resolución 18253 del 4 de noviembre de 2014, para lo cual se abordaran los aspectos planteados por el recurrente en el mismo orden del escrito de impugnación:

1. Improcedencia de la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad en el caso del Decreto 2219 de 2014:

La figura de la excepción de inconstitucionalidad y sus alcances, ha sido analizada por la Corte Constitucional en sentencias como la C-122 de 2011, en la cual señaló:

"2.1 La excepción de inconstitucionalidad o el control de constitucionalidad por vía de excepción, se fundamenta en la actualidad en el artículo 4º de la Constitución, que establece que "La Constitución es norma de normas. En todo caso

100

100

100

de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales..."[119]. Esta norma hace que nuestro sistema de control de constitucionalidad sea calificado por la doctrina como un sistema mixto[120] ya que combina un control concentrado en cabeza de la Corte Constitucional y un control difuso de constitucionalidad en donde **cualquier autoridad puede dejar de aplicar la ley u otra norma jurídica por ser contraria a la Constitución**[121]."

2.2 De otra parte hay que tener en cuenta que el control por vía de excepción lo puede realizar cualquier juez, autoridad administrativa e incluso particulares que tengan que aplicar una norma jurídica en un caso concreto. Este tipo de control se realiza a solicitud de parte en un proceso judicial o ex officio por parte de la autoridad o el particular al momento de aplicar una norma jurídica que encuentre contraria a la Constitución. **En este caso se debe subrayar que la norma legal o reglamentaria que haya sido exceptuada por inconstitucional no desaparece del sistema jurídico y continúa siendo válida** ya que los efectos del control por vía de excepción son inter partes, solo se aplican para el caso concreto y **no anulan en forma definitiva la norma que se considera contraria a la Constitución**". (El resaltado es nuestro).

Del texto transcrito se sustrae como condición para que sea procedente la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad, la evidente contradicción de la norma jurídica específica, con la constitución, es decir, que corresponde a quien la invoca y/o aplica justificar de manera clara la violación de la norma a inaplicar con una o varias normas constitucionales.

Esta premisa es fundamental, ya que en esas condiciones, la excepción de inconstitucional no procede por la comparación de las normas legales o de rango inferior a la constitución, ya que se reitera, se trata de una confrontación restringida a nivel constitucional.

Revisados los argumentos del recurrente enfocados a justificar la excepción de inconstitucionalidad del Decreto 2219 de 2014, se observa que la primera parte de su argumentación está enfocada a sustentar que al Gobierno Nacional no le ha sido atribuido por Constitución competencia alguna para regular directamente mediante decreto constitucional o autónomo, lo concerniente al ejercicio de la inspección y vigilancia de la educación, lo cual corresponde al ejercicio comparativo mencionado anteriormente, pero en la segunda parte de este ítem (literal a del numeral II del recurso) se enruta en el análisis del Decreto 2219 de 2014 frente a las disposiciones de la Ley 30 de 1992, lo cual resulta improcedente para efectos de la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad, que se reitera, sólo procede cuando la norma a inaplicar es "*contraria a la Constitución*".

Sin embargo, en esta respuesta al recurso también serán analizados los argumentos de la segunda parte del mencionado literal, aclarando anticipadamente que no servirán de fundamento para la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad que reclama, por las razones expuestas anteriormente.

En relación con la primera parte de la argumentación, debemos señalar que es cierto que la constitución no le otorga al Gobierno Nacional competencia alguna para regular directamente mediante decreto constitucional o autónomo, lo concerniente al ejercicio de la inspección y vigilancia de la educación, pero esa afirmación no tiene la trascendencia que pretende darle el recurrente, ya que no puede desconocerse la existencia y vigencia de la Ley 30 de 1992, "*Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior*".

El mismo recurrente señala en su posterior argumentación, que esta Ley 30 de 1992 contiene en su articulado normas que regulan la inspección y vigilancia de la educación superior, lo cual es consecuente con el artículo 150 de la constitución política que dispone:

"ARTICULO 150. *Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

8. *Expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución.*"

Adicionalmente, observa este despacho que en relación con la cláusula general de competencia, la reserva de ley, la potestad reglamentaria y la facultad de inspección y vigilancia en materia educativa, la Corte Constitucional ha señalado reiteradamente:

"La jurisprudencia constitucional ha sostenido que por regla general corresponde al Congreso de la República (artículos 114 y 150 CP), en virtud de la cláusula general de competencia legislativa, desarrollar la Constitución y dictar las leyes o normas con fuerza de ley, y sólo de manera excepcional, tal competencia estaría radicada en cabeza del Ejecutivo (artículos 150-10 y 212 CP). De esta manera, cuando la Constitución señala en forma general la asignación de una competencia al Estado, se debe entender con tal manifestación, que le está entregando en principio dicha competencia al legislador, y a partir del ejercicio de la misma, los demás órganos podrán ejercer sus respectivas competencias.

10-11

11

102

Al respecto ha dicho la Corte:

"La Constitución colombiana radica en el Congreso la cláusula general de competencia, tal y como esta Corte lo ha señalado en numerosas ocasiones (CP arts. 150 ords 1 y 2). Esto significa que en principio las reglas a las cuales se sujeta la sociedad son expedidas por el Congreso, mientras que el Presidente ejerce su potestad reglamentaria para asegurar la debida ejecución de las leyes (CP art. 189 ord 11).

(...) Este reparto general de competencias normativas entre la ley y el reglamento no es casual ni caprichoso sino que responde a finalidades profundas, tal y como esta Corte lo ha indicado en varias oportunidades. Así, la sentencia C-710 de 2001, MP Jaime Córdoba Triviño, indicó que esa estructura de competencias atiende al desarrollo del principio de división de poderes y a la necesidad de que el derecho, además de ser legal, sea democráticamente legítimo (CP arts 1°, 2°, 3° y 113). La legitimidad del derecho se encuentra vinculada al principio democrático de elaboración de las leyes. Las normas que rigen una sociedad deben ser el resultado de un procedimiento en el que se garanticen en especial dos principios: el principio de soberanía popular, en virtud del cual los límites al ejercicio de las facultades de las personas que hacen parte de una colectividad tienen como único origen legítimo la voluntad popular. Y el principio del pluralismo, como una garantía de participación de la diversidad de los individuos y grupos que componen una sociedad.

(...) Conforme a lo anterior, si un asunto no es expresamente atribuido por la Constitución a una autoridad específica, como el Gobierno, la rama judicial, los organismos de control, o las entidades territoriales, entre otros órganos estatales, se entiende que, conforme a la cláusula general de competencia, se trata de una materia que corresponde desarrollar primariamente al Legislador.

Eso no significa que la ley deba obligatoriamente agotar toda la materia, pues una cosa es que determinada materia corresponda primariamente al Legislador, en virtud de la cláusula general de competencia, y otra que se trate de un asunto que tenga reserva legal, por mandato específico de la Carta. En el primer caso, la ley no tiene que desarrollar integralmente la materia, pues puede delimitar el tema y permitir su concreción por medio de reglamentos administrativos. En cambio, si se trata de una materia que tiene reserva legal, entonces corresponde exclusivamente al Legislador desarrollarla, pues la reserva de ley "es una institución jurídica, de raigambre constitucional, que protege el principio democrático, al obligar al legislador a regular aquellas materias que el constituyente decidió que fueran desarrolladas en una ley".

De manera secundaria, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que corresponde al Presidente de la República como Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, "ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes" (art. 189 CP), sin perjuicio, de la competencia residual de otros funcionarios del Estado, en los casos en que así lo determine el legislador de manera expresa y en relación con materias de orden técnico o especializado, dentro del campo respectivo de competencia, caso en el cual su ejercicio estará siempre subordinado a la potestad presidencial, por tener ésta un fundamento constitucional.

En este sentido, el ejercicio de la potestad reglamentaria, exige el cumplimiento de dos requisitos: (i) la existencia previa de un contenido o una materia legal que pueda ser reglamentado, cuya finalidad es garantizar que por esta vía el Presidente de la República, u otro funcionario de la administración pública, ejerza funciones propias del legislador; y (ii) el respeto por parte de la autoridad que expide la reglamentación de tal contenido, de las demás leyes y de la Constitución.

(...) Además, esta Corte ha precisado que "la extensión del campo para ejercer la potestad reglamentaria no la traza de manera subjetiva y caprichosa el Presidente de la República, sino que la determina el Congreso de la República al dictar la ley, pues a mayor precisión y detalle se restringirá el ámbito propio del reglamento y, a mayor generalidad y falta de éstos, aumentará la potestad reglamentaria". Sin embargo, lo que no puede el Legislador es atribuir integralmente la reglamentación de la materia al Gobierno, pues el Congreso se estaría desprendiendo de una competencia que la Carta le ha atribuido. Por ello este Tribunal ha señalado que el desarrollo de la potestad reglamentaria por el Gobierno exige que la ley haya configurado previamente una regulación básica o materialidad legislativa, a partir de la cual, el Gobierno puede ejercer la función de reglamentar la ley con miras a su debida aplicación, que es de naturaleza administrativa, y está entonces sujeta a la ley. Y es que si el Legislador no define esa materialidad legislativa, estaría delegando en el Gobierno lo que la Constitución ha querido que no sea materia de reglamento sino de ley. El "requisito fundamental que supone la potestad reglamentaria", ha dicho esta Corte, es "la existencia previa de un contenido o materia legal por reglamentar".

En igual sentido, en la sentencia C-162 de 2008, la Corte reiteró que existe "por lo tanto en materia educativa una estricta vinculación del reglamento a La Ley, es decir el papel del reglamento es desarrollar y precisar la ley y no llenar los vacíos legales, pues tal como ha dicho esta Corporación "el ejercicio de la potestad reglamentaria requiere la existencia previa de un contenido o una materia legal que pueda ser reglamentada", por lo tanto, a diferencia de lo previsto en el ordenamiento constitucional anterior, la potestad reglamentaria carece de un ámbito normativo autónomo."

(...) Ahora bien, en materia de educación, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que existe reserva de ley, es decir, que debe ser regulada exclusivamente por el legislador, ordinario o extraordinario, y como consecuencia de tal reserva, la potestad reglamentaria requiere a su vez la existencia previa de un contenido o una materia legal que pueda ser reglamentada, sin ser desbordada. Dentro de dicha reserva, la jurisprudencia, ha incluido tanto la evaluación de la prestación del servicio de educación en general como la de quienes lo prestan, y ha considerado imperativo, que la ley establezca al menos los criterios, parámetros o bases para que el Presidente de la República, en ejercicio de la atribución prevista en el art. 189-11 de la Constitución u otra autoridad administrativa, si fuere el caso, expida la reglamentación correspondiente para su cumplimiento.

(...) En este sentido en materia de regulación de los estándares mínimos de calidad de la educación y de los criterios de evaluación de los mismos, en una demanda dirigida contra el artículo 9 de la Ley 749 de 2002, "por la cual se organiza el servicio público de la educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica", la Corte sostuvo que la disposición que encomienda al Gobierno su regulación, "debe circunscribirse a los aspectos físicos e instrumentales que pueden ser valorados de

12-11

12-11

12-11

manera objetiva, referentes a las materias específicas señaladas en la misma Ley 749 de 2002 y en el artículo 6 de la Ley 30 de 1992, es decir, que la reglamentación de los estándares mínimos de calidad de los programas de educación superior, tiene que partir de los parámetros establecidos en dichas disposiciones legales.

En esa oportunidad la Corte reiteró, que en todo caso, no todo lo vinculado con la educación superior guarda relación con la garantía de asegurar a las instituciones de educación superior un ámbito de actuación que no puede ser desdibujado por los poderes públicos, sino específicamente lo relacionado con "la dirección ideológica del centro educativo, lo cual determina su particularidad y su especial condición filosófica en la sociedad pluralista y participativa" y lo que tiene que ver con "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".
Subrayado fuera de texto.

En ejercicio de la cláusula general de competencia atribuida al Legislador, se expidió la Ley 30 de 1992 "Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior"; los artículos de esta Ley que contienen esas normas a las que debe sujetarse el Gobierno Nacional para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia de la educación superior en Colombia, son de manera explícita los siguientes: 3, 31, 32, 33, 48, 49, 50, 51, 52, 122 y 138.

Mediante estos artículos, que analizaremos más adelante en su contenido, el Congreso de la República dio cumplimiento al mandato constitucional del artículo 150 – numeral 8, y le señaló al Gobierno Nacional las normas a las que debe sujetarse para cumplir con las funciones y responsabilidades que le asigna la misma Constitución y esa Ley 30 de 1992, en materia de inspección y vigilancia de la educación superior.

Por ende, lo que hizo el Gobierno Nacional al expedir el Decreto 2219 de 2014, fue reglamentar la forma como el Ministerio de Educación Nacional, en su condición de delegatario de las funciones, puede ejercer la inspección y vigilancia de la educación superior de acuerdo con la Ley 30 de 1992.

Así las cosas, es claro que el Decreto 2219 del 31 de octubre de 2014 es un "Decreto reglamentario" y no un "Decreto Constitucional", que fue expedido con fundamento en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, que dispone:

"Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes."

Por eso en la parte inicial del Decreto 2219 de 2014 se invoca esta norma constitucional, y se denomina: "Por el cual se **reglamenta** el ejercicio de la inspección y vigilancia de la educación superior".

Ahora, la razón por la que en la parte inicial y en los considerandos del Decreto 2219 de 2014 se invocan además del artículo 189 – numeral 11 de la Constitución y la Ley 30 de 1992, otros artículos de la Constitución (67 y 189 numerales 21, 22 y 26), no es porque de ellos provenga la facultad reglamentaria del Gobierno Nacional en esta materia, sino porque en esos artículos se consagra la función de inspección y vigilancia a cargo del Estado, que deben ser tenidos en cuenta a la hora de expedir la reglamentación, ya que en nuestro Estado de Derecho no sería procedente afirmar que las reglamentaciones del ejecutivo deben sujetarse a la ley que reglamentan, pero no a las normas constitucionales que le son aplicables.

Queda entonces evidenciado que el Decreto 2219 de 2014 es reglamentario de la Ley 30 de 1992, y no desconoció el artículo 150 - numeral 8 de la Constitución, ni ninguna otra norma constitucional.

Respecto a la segunda parte de la argumentación del recurrente sobre este ítem, encaminada a justificar que el Decreto 2219 de 2014 vulnera la Ley 30 de 1992, además de reiterar que la comparación que se plantea frente a una ley no puede justificar la inaplicación de una norma por la excepción de inconstitucionalidad, debemos señalar lo siguiente:

Como se indicó anteriormente, los artículos 3, 31, 32, 33, 48, 49, 50, 51, 52, 122 y 138 de la Ley 30 de 1992 contienen las normas a las que debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia de la educación superior, como lo señala el artículo 150 – numeral 8 de la Constitución Política.

¹ Corte Constitucional, sentencia C-704 de 2010, M.P. María Victoria Calle Correa, Bogotá, D.C., seis (6) de septiembre de dos mil diez (2010). Expediente D-8071.

Una vez revisado el contenido del Decreto 2219 de 2014, se observa que la reglamentación que contiene está enfocada a materializar o permitir la aplicación de la Ley 30 de 1992 en los siguientes aspectos, que señala esa ley expresamente en los siguientes artículos (el resaltado en las normas es nuestro):

- **“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.**

Las medidas que señala el Decreto 2219 de 2014 buscan que el estado al ejercer las funciones de inspección y vigilancia que le asigna la Constitución, pueda garantizarle a los estudiantes que la autonomía universitaria sea ejercida dentro del marco de la Constitución y la Ley, y velar porque se preste un servicio educativo con calidad.

- **Artículo 31. De conformidad con los artículos 67 y 189 numerales 21, 22 y 26 de la Constitución Política de Colombia y de acuerdo con la presente ley, el fomento, la inspección y vigilancia de la enseñanza que corresponde al Presidente de la República estarán orientados a:**

- a. Proteger las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra;**
- b. Vigilar que se cumpla e impere plena e integralmente la garantía constitucional de la autonomía universitaria;**
- e. Facilitar a las personas aptas el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, al arte y a los demás bienes de la cultura, así como los mecanismos financieros que lo hagan viable;**

Las medidas que consagra el Decreto 2219 de 2014, están orientadas a proteger el derecho de los estudiantes a la enseñanza, el aprendizaje, la investigación y la cátedra, y a que la autonomía universitaria sea ejercida en el marco de la Constitución y la Ley, facilitándole a ellos el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, al arte y a los demás bienes de la cultura.

- **Artículo 32. La suprema inspección y vigilancia a que hace relación el artículo anterior, se ejercerá indelegablemente, salvo lo previsto en el artículo 33 de la presente ley, a través del desarrollo de un proceso de evaluación que apoye, fomente y dignifique la educación superior, para velar por:**

- a. La calidad de la educación superior dentro del respeto a la autonomía universitaria y a las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra;**
- b. El cumplimiento de sus fines;**
- c. La mejor formación moral, intelectual y física de los educandos;**
- d. El adecuado cubrimiento de los servicios de educación superior;**
- e. 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. Por consiguiente, quien invierta dineros de propiedad de las entidades aquí señaladas, en actividades diferentes a las propias y exclusivas de cada institución será incurso en peculado por extensión, y**
- f. 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.**

El ejercicio de la suprema inspección y vigilancia implica la verificación de que en la actividad de las instituciones de educación superior se cumplan los objetivos previstos en la presente ley y en sus propios estatutos, así como los pertinentes al servicio público cultural y a la función social que tiene la educación.

Las medidas del Decreto le permiten al Estado cumplir con esta disposición legal, ya que son medidas a aplicar por el Ministerio en el marco de un proceso de evaluación realizado a la calidad del servicio de educación prestado por la Fundación Universitaria San Martín, y a la adecuada inversión de sus recursos para el cumplimiento de sus fines; estas medidas forman, además, parte de la verificación que debe hacer el Ministerio de Educación Nacional, por mandato de la ley y como delegatario de las funciones de inspección y vigilancia, para constatar que la actividad de esa institución cumpla los objetivos previstos en la misma ley 30 de 1992 y en sus propios estatutos, así como los pertinentes al servicio público cultural y a la función social que tiene la educación, de forma que el servicio se oriente hacia la calidad y continuidad.

Esas medidas que señala el Decreto, le permiten además al Ministerio velar porque en las instituciones privadas de educación superior, constituidas como personas jurídicas de utilidad común, que es el caso de la Fundación Universitaria San Martín, sus rentas se conserven y se apliquen debidamente y que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de sus fundadores.

Así las cosas, tal como lo señalan las sentencias que transcribe el recurrente en su escrito (*Sentencias del 22 de agosto de 1944 y 16 de junio de 1948, Anales del Consejo de Estado, Tomos LIII y LVII, números 341-346 y 362-366, pags. 66 y 225,; Sentencia de octubre 18 de 1946. Anales del Consejo de Estado, Tomo LVI, números 357-*

177

182

361, Pag. 406; y Sentencia de junio 3 de 1947. Anales del Consejo de Estado, Tomo LVI, números 357-361, Pag.428), el Decreto 2219 de 2014 tiene como única finalidad dar vida práctica a la ley para ponerla en ejecución dentro del marco de sus normas, y por eso en él se establecen mecanismos a utilizar para que el Ministerio pueda cumplir con las disposiciones legales señaladas anteriormente, mientras que de otro lado, se adelanta la investigación administrativa sancionatoria que señalan los artículos 48 a 52 de la mencionada Ley 30 de 1992.

Si no fuera así, le resultaría imposible al Estado cumplir o materializar la suprema inspección y vigilancia de la educación superior que le asigna la Constitución y la Ley.

Siendo la educación un servicio público de carácter fundamental, cuya función de inspección y vigilancia le fue asignada por la misma Constitución al Estado, el ejecutivo tiene la responsabilidad de reglamentar esa función para que dentro del marco de las normas legales de la Ley 30 de 1992 transcritas anteriormente, cumpla adecuadamente con esa misión, teniendo en cuenta el imperativo social del servicio y la prevalencia del interés general sobre el particular, que recoge el artículo 365 de la Constitución, así:

ARTICULO 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. // Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. ... (El resaltado y subrayado es nuestro)

Como queda evidenciado, el Decreto 2219 de 2014 no vulnera ninguna de las normas de la Ley 30 de 1992, que regulan la función de inspección y vigilancia de la educación superior que debe realizar el Estado y, por el contrario, le permiten materializar o cumplir lo establecido por las disposiciones de esa ley sobre esta materia, que son coherentes con los lineamientos y mandatos constitucionales.

En tal sentido puede señalarse que la potestad reglamentaria ejercida mediante el Decreto 2219 de 2014, contó con la existencia previa de un contenido legal y tuvo como fin expedir la reglamentación necesaria para la cumplida ejecución de la Ley 30 de 1992; fue ésta ley la que estableció el campo de acción a partir del cual pudo el Gobierno Nacional ejercer la función reglamentaria con miras a su debida aplicación.

Tampoco compartimos el argumento del recurrente en el que señala que el Decreto 2219 de 2014 viola la Ley 30 de 1992 porque es restrictivo de la autonomía universitaria, toda vez que la misma Corte Constitucional ha señalado en reiteradas sentencias como la T-141 de 2013, T-020 de 2007, T-933 de 2005, T-310 de 1999 y C-1435 de 2000, que la autonomía universitaria no es una potestad absoluta, pues existen límites constitucionales y legales a su ejercicio, precisando:

"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' (Negrilla fuera del texto).

Es clara la Corte Constitucional en señalar que el ejercicio de la función de inspección y vigilancia de la educación superior por parte del Estado, es una de las limitaciones legítimas de la autonomía universitaria, junto con la normativa legal que regula la materia y de las disposiciones reglamentarias que se expidan para cumplir esas leyes, además del 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.

No puede afirmar acertadamente entonces el recurrente, que la reglamentación expedida por el ejecutivo para permitir el cumplimiento de las anteriores premisas de orden constitucional y legal, es inconstitucional o contraria a la ley, o que vulnera la autonomía universitaria.

[Handwritten signature]

[Handwritten mark]

[Handwritten mark]

De otra parte, es de destacar que al revisar el ordenamiento jurídico colombiano, se encuentran varios casos del ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno Nacional en materia de inspección y vigilancia, como ocurre con el Decreto 2219 de 2014, entre los cuales podemos mencionar los siguientes Decretos:

- Decreto 907 de 1996 "Por el cual se reglamenta el ejercicio de la suprema inspección y vigilancia del servicio público educativo y se dictan otras disposiciones" y el Decreto 2878 de 1997 "Por el cual se dictan disposiciones para la aplicación de los criterios legales definidos en la Ley 115 de 1994, para el cálculo de tarifas de matrículas y pensiones por parte de los establecimientos educativos privados de educación formal", reglamentarios del artículo 171 de la Ley 115 de 1994².
- Decreto 34 de 2013 "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 32 de la Ley 1562 de 2012", en el que se regula el ejercicio del poder preferente otorgado al Viceministro de Relaciones Laborales del Ministerio del Trabajo, frente a las investigaciones y actuaciones que se adelanten dentro del contexto del Sistema de Inspección, Vigilancia y Control en todo el Territorio Nacional.
- Decreto 890 de 2008 "Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 743 de 2002", sobre la inspección, vigilancia y control de las organizaciones comunales.
- Decreto 1829 de 2013 "Por el cual se reglamentan algunas disposiciones de las Leyes 23 de 1991, 446 de 1998, 640 de 2001 y 1563 de 2012", respecto de las funciones de inspección, vigilancia y control del Ministerio de Justicia y del Derecho sobre Centros y Entidades Avaladas para impartir formación en conciliación extrajudicial en derecho, entre otros.
- Decreto 2852 de 2013 "Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Empleo y el régimen de prestaciones del Mecanismo de Protección al Cesante, y se dictan otras disposiciones", reglamentario de la Ley 1636 de 2013, que regula entre otros aspectos, la función de inspección, vigilancia y control del Servicio Público de Empleo.
- Decreto 4369 de 2006 "Por el cual se reglamenta el ejercicio de la actividad de las Empresas de Servicios Temporales y se dictan otras disposiciones", el cual es reglamentario de la Ley 50 de 1990 sobre la inspección de la actividad de servicio temporal, entre otros.
- Decreto 162 de 1996 "Por el cual se reglamenta la Decisión Andina 351 de 1993 y la Ley 44 de 1993, en relación con las Sociedades de Gestión Colectiva de Derecho de Autor o de Derechos Conexos", el cual incluye la inspección y vigilancia a las sociedades de gestión colectiva de derecho de autor o derechos conexos, entre otros.
- Decreto 3518 de 2006 "Por el cual se crea y reglamenta el Sistema de Vigilancia en Salud Pública y se dictan otras disposiciones", reglamentario de la Ley 715 de 2001, sobre la inspección y vigilancia de las Unidades Primarias Generadoras de Datos y las Unidades Notificadoras responsables de la notificación o reporte de información requerida para la vigilancia en salud pública, entre otros.
- Decreto 2798 de 2013 "Por el cual se reglamenta el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010", sobre la inspección y vigilancia de instituciones y empresas públicas y privadas que utilicen modalidades de vinculación que impliquen desconocimiento o violación de derechos laborales constitucionales, legales y extra legales, de carácter individual o los colectivos de asociación sindical, negociación y huelga, entre otros.
- Decreto 2171 de 2009 "Por medio del cual se señalan medidas aplicables a las piscinas y estructuras similares de uso colectivo y de propiedad privada unihabitacional y se dictan otras disposiciones", sobre la inspección y vigilancia de piscinas y estructuras similares de uso colectivo y de propiedad privada unihabitacional, entre otros.

Es claro entonces, que el Decreto 2219 de 2014 no es el único que reglamenta funciones de inspección y vigilancia, sino que por el contrario, en nuestro Estado de derecho existen múltiples decretos de la misma naturaleza que regulan temas similares, que se han mantenido vigentes a lo largo del tiempo y siguen siendo aplicados.

² Artículo 171°.- Ejercicio de la inspección y vigilancia a nivel local. Los Gobernadores y los Alcaldes podrán ejercer la inspección y vigilancia a través de las respectivas secretarías de educación o de los organismos que hagan sus veces.

En los municipios donde no exista Secretaría de Educación, el Alcalde podrá delegar la función de inspección y vigilancia en los directores del núcleo del correspondiente municipio.

El Gobierno Nacional reglamentará el ámbito de competencia de cada nivel de supervisión o inspección en los establecimientos educativos de tal manera que esta sea realizada en forma coordinada y con la periodicidad adecuada.

1994

12

12

En consecuencia, podemos afirmar que el Decreto 2219 de 2014 no solamente no vulnera ninguna norma constitucional ni de la Ley 30 de 1992, sino que además está dentro de los parámetros de limitación legítima señalados por la Corte Constitucional a la autonomía universitaria.

Realizado el anterior análisis se considera improcedente la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad solicitada por el recurrente, pues no se evidencia incompatibilidad entre la Constitución Política y el Decreto 2219 de 2014.

2. Garantía del debido proceso:

El artículo 1 del Decreto 2219 de 2014 establece una clara diferenciación entre las medidas de carácter preventivo que en esa norma se consagran, y las investigaciones y sanciones administrativas que se adelantan y se imponen de acuerdo con lo previsto en el artículo 48 y siguientes de la Ley 30 de 1992.

Desde su inciso primero, la norma mencionada señala lo siguiente:

“Cuando en ejercicio de la inspección y vigilancia de la educación superior se evidencie que en una Institución de Educación Superior se presenta cualquiera de las siguientes situaciones: se incumplen los objetivos previstos en el artículo 6º de la ley 30 de 1992 o en sus propios estatutos; las rentas no se estén conservando o no se estén aplicando o invirtiendo debidamente en las condiciones indicadas por la Constitución y la Ley; a pesar de las sanciones administrativas impuestas por el Ministerio de Educación persisten las condiciones de anormalidad; se afecte la calidad o la continuidad del servicio de educación en la IES; o se estén ofreciendo o desarrollando programas académicos sin registro calificado, podrá el Ministerio de Educación Nacional mediante acto administrativo motivado, adoptar una o varias de las siguientes medidas, sin perjuicio de la investigación administrativa que se deberá adelantar: (...)” (El resaltado y subrayado es nuestro).

En tal sentido, no es procedente aplicar previamente a la adopción de las medidas preventivas del Decreto 2219 de 2014, el procedimiento sancionatorio establecido en la Ley 30 de 1992, ni el procedimiento sancionatorio de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), ya que esas medidas del Decreto no tienen ese carácter; no buscan juzgar el grado de responsabilidad y sancionar las actuaciones u omisiones de la institución, sino que su fin es propender porque la institución le garantice a los estudiantes sus derechos, restablecer preventivamente las condiciones de continuidad y calidad que están siendo afectadas en una institución de educación superior, procurar que sus rentas sean invertidas de acuerdo con la Constitución, la ley y sus reglamentos, o evitar que más estudiantes se vean afectados por la situación de la institución, mientras que de otro lado, el Ministerio adelanta paralelamente la investigación sancionatoria por las presuntas irregularidades que se hayan cometido.

Tanto es así que, es perfectamente viable que el origen de la anormalidad académica o administrativa de una institución no sea consecuencia de una irregularidad de sus directivos, sino que obedezca a factores exógenos de la institución o propios del país, y por ende no haya lugar a realizar investigación administrativa sancionatoria, ni imponer sanciones.

La argumentación del recurrente parte del concepto errado de que las funciones de inspección y vigilancia de la educación superior que le impone la Constitución y la ley al Estado, sólo son aplicables o se activan, cuando deba imponerse una sanción, pero no cuando se esté vulnerando un derecho de los estudiantes o no se esté prestando el servicio educativo con calidad y continuidad por otras causas no sancionables.

Téngase en cuenta que el proceso administrativo sancionatorio no es en sí mismo preventivo, ni busca el restablecimiento de la calidad y continuidad del servicio o el adecuado manejo de los recursos, sino que busca solamente “castigar” o imponer una sanción al infractor, por lo cual, con este solo proceso y estas sanciones no se puede cumplir con los objetivos y responsabilidades que la Constitución y la ley le otorga al Estado como encargado de ejecutar las funciones de inspección y vigilancia de la educación superior.

Por el contrario, las medidas preventivas que señala el Decreto 2219 de 2014, no buscan investigar ni juzgar el grado de responsabilidad de sus autores, sino restablecer las condiciones de continuidad y calidad del servicio, reencausar el manejo de los recursos en los términos que señala la Constitución y la Ley, defender los derechos de los estudiantes y procurar que se cumpla la finalidad del servicio, evitar que más colombianos se vean afectados y, en general, los demás objetivos que señala la Constitución y la ley.

[Handwritten marks]

[Handwritten mark]

Como no se trata entonces de medidas sancionatorias sino preventivas, tampoco requieren concepto previo del Consejo Nacional de Educación Superior –CESU; al respecto, el parágrafo del artículo 48 y el artículo 49 de la Ley 30 de 1992 son explícitos en señalar que el mencionado concepto solo es necesario, cuando se trate de imponer una de las sanciones establecidas en el mismo artículo 48, así:

Artículo 48. *El incumplimiento de las disposiciones consagradas en la presente ley por parte de las instituciones de educación superior según lo previsto en el artículo siguiente, dará lugar a la iniciación de las acciones administrativas correspondientes y previa observancia del debido proceso, a la imposición de las sanciones que a continuación se indican:*

- a. *Amonestación privada;*
- b. *Amonestación pública;*
- c. *Multas sucesivas hasta de cien (100) veces el salario mínimo legal mensual vigente en el país;*
- d. *Suspensión de programas académicos y de admisiones por el término hasta de un (1) año;*
- e. *Cancelación de programas académicos;*
- f. *Suspensión de la personería jurídica de la institución, y*
- g. *Cancelación de la personería jurídica de la institución.*

Parágrafo. *A los representantes legales, a los rectores y a los directivos de las instituciones de educación superior les podrán ser aplicadas las sanciones previstas en los literales a), b) y c) del presente artículo, las cuales serán impuestas por el Ministro de Educación Nacional, 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.*

Artículo 49. *Las sanciones a que se refieren los literales d), e), f) y g) del artículo anterior sólo podrán imponerse previo concepto del Consejo Nacional de Educación Superior, CESU, por el Ministro de Educación Nacional, mediante resolución motivada en los siguientes casos:"*

De otro lado, la resolución recurrida señala de manera expresa que las medidas adoptadas son temporales y que su duración, modificación, adición o retiro, dependen del nivel de cumplimiento demostrado por la Fundación, de los informes que presente el equipo que hará el acompañamiento y de la evolución que tenga la situación académica, administrativa y financiera de la Institución.

Lo anterior, porque atendiendo las características del sector, que se mueve por periodos o ciclos académicos semestrales, es difícil señalar de entrada un tiempo de duración de las medidas, al cabo de las cuales perderían su vigencia, sin que se hayan podido cumplir con los objetivos de las mismas.

En estos casos, el debido proceso y, dentro de éste, la materialización del derecho a la defensa y contradicción de la Fundación, están garantizados de la siguiente manera:

- La decisión se adoptó de manera motivada con base en evidencias recopiladas que ha podido conocer y controvertir la Institución, mediante recurso de reposición en los términos y condiciones establecidas por la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo).
- Sólo se impusieron las medidas expresamente consagradas en el Decreto 2219 de 2014³.
- La Resolución 18253 de 2014 y la que resuelve el recurso de reposición, se notifican en la forma y con los requisitos que señala la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo).
- Las medidas se adecúan a los fines previstos en el artículo 1 del Decreto 2219 de 2014.
- 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 la anormalidad.

En relación con la medida de la suspensión temporal de registros calificados, que el recurrente pretende asimilar a una sanción, se insiste que se trata de una medida preventiva que se adopta ante la evidencia de la interrupción anormal del servicio y la afectación de las condiciones de calidad por parte de la Institución, con el fin de evitar que más colombianos se vean afectados con la situación

³ Corte Constitucional. Sentencia C-492 del 26 de junio de 2002. M.P. Dr. Jaime Córdoba Triviño: "Esta Corporación ha hecho énfasis en las condiciones jurídicas que deben cumplir las normas que establecen medidas administrativas de corrección. Dichas medidas deberán estar sujetas al principio de estricta legalidad, pues deben ser definidas en forma clara, expresa y precisa y conceder facultades de plena disposición en las que los derechos y libertades se desdibujen. Esto significa también, que las medidas correctivas sólo pueden aplicarse garantizando el debido proceso y el derecho a la defensa".

crítica de la Fundación, de forma que ésta pueda concentrarse en garantizarle a los actuales matriculados la culminación de sus estudios en condiciones de calidad.

Resulta aplicable al respecto lo manifestado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-743 de 2013:

"El artículo 67 de la Constitución reconoce en la educación una doble condición de derecho y de servicio público que busca garantizar el acceso de los ciudadanos al conocimiento, a la ciencia y a los demás bienes y valores culturales. La relevancia de esa función social explica que la norma superior le haya asignado a la familia, a la sociedad y al Estado una corresponsabilidad en la materialización de esas aspiraciones y que haya comprometido a este último con tareas concretas que abarcan, desde la regulación y el ejercicio del control y vigilancia del servicio educativo, hasta la garantía de su calidad, de su adecuado cubrimiento y la formación moral, física e intelectual de los estudiantes. En cuanto a servicio público, la educación exige del Estado unas actuaciones concretas, relacionadas con la garantía de su prestación eficiente y continua a todos los habitantes del territorio nacional, en cumplimiento de los principios de universalidad, solidaridad y redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable. En su dimensión de derecho, la educación tiene el carácter de fundamental, en atención al papel que cumple en la promoción del desarrollo humano y la erradicación de la pobreza y debido a su incidencia en la concreción de otras garantías fundamentales, como la dignidad humana, la igualdad de oportunidades, el mínimo vital, la libertad de escoger profesión u oficio y la participación política" (negrilla fuera de texto).

Ahora bien, el derecho y servicio público a la educación comprende en general cuatro (4) características principales. Así, la Corte Constitucional ha destacado estas dimensiones de la siguiente manera:

"La educación vista como derecho fundamental y como servicio público, ha sido reconocida por la doctrina nacional e internacional como un derecho de contenido prestacional que comprende cuatro dimensiones: a) disponibilidad del servicio, que consiste en la obligación del Estado de proporcionar el número de instituciones educativas suficientes para todos los que soliciten el servicio; b) la accesibilidad, que consiste en la obligación que tiene que el Estado de garantizar que en condiciones de igualdad, todas las personas puedan acceder al sistema educativo, lo cual está correlacionado con la facilidad, desde el punto de vista económico y geográfico para acceder al servicio, y con la eliminación de toda discriminación al respecto; c) adaptabilidad, que consiste en el hecho de que la educación debe adecuarse a las necesidades de los demandantes del servicio, y, que se garantice la continuidad en su prestación, y, d) aceptabilidad, que hace referencia a la calidad de la educación que debe brindarse.

(...)

Además de su condición de derecho fundamental de la persona, la educación es también un servicio público que tiene una función social. Así lo reconoce expresamente la Constitución (Art. 67, inciso 1o.). Ello implica no sólo que satisface una necesidad de carácter general y que por lo tanto debe estar al alcance de quienes lo requieran sino que el Estado debe garantizar el acceso al mismo y velar porque su prestación se cumplan los fines señalados por el ordenamiento jurídico vigente" (subrayado fuera del texto)⁵.

Por lo anterior, aunque el recurrente pretenda equiparar la medida preventiva de la suspensión de registros a una sanción, lo cierto es que sus causas y finalidades son diferentes, y en el caso de la suspensión como medida preventiva, se articula con lo manifestado por la Corte Constitucional en las sentencias transcritas.

De otro lado, en cuanto a los medios de prueba que invoca la resolución como sustento de la decisión, debemos señalar que por tratarse de medidas de carácter preventivo, no son consecuencia de un debate probatorio adelantado dentro de un proceso sancionatorio formal, ni se constituyen en un prejuzgamiento sobre la responsabilidad de la Institución o sus directivos, ya que como se indicó anteriormente, el objetivo de estas medidas no es investigar y sancionar irregularidades, sino restablecer las condiciones de continuidad y calidad del servicio, reencausar el adecuado manejo de las rentas y procurar la garantía de los derechos de los estudiantes.

Por ende, la relación de todos esos antecedentes que se indican en la resolución recurrida, incluidos los de la investigación que se adelanta actualmente, tienen como única finalidad dejar en evidencia la ocurrencia de las causales que señala expresamente el Decreto 2219 de 2014 en su parte inicial, para la aplicación de las medidas preventivas en esa Fundación.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia del 23 de octubre de 2013. M. P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-779 de 21 de octubre de 2011. M.P. Dr. Humberto Antonio Sierra Porto. Sentencia T-776 del 13 de octubre de 2011 M.P. Dr. Mauricio González Cuervo.

3. No aplicación retroactiva del Decreto:

Habiendo concluido en este acto administrativo con anterioridad, que el Decreto 2219 de 2014 no viola la autonomía universitaria, ni establece medidas sancionatorias sino preventivas para el restablecimiento de las condiciones de continuidad y calidad del servicio, el respeto de los derechos de los estudiantes y el cumplimiento de los fines de la educación, para abordar este argumento de defensa debemos recordar que las normas rigen hacia el futuro, con el propósito de cumplir con el mandato de respetar los derechos adquiridos (artículo 53 de la Constitución).

Por lo tanto, siendo este un condicionamiento que debe acatar la aplicación del Decreto 2219 de 2014, debemos indicar que en el caso de la Fundación Universitaria San Martín, no se inobservó la anterior disposición constitucional con la expedición de la Resolución 18253 de 2014.

Lo anterior, porque si bien es cierto que las causas que originan la actual situación de esa Fundación se vienen presentando y evolucionando en el tiempo desde hace varios años, al punto de que desde el año 2006 este Ministerio le ha impuesto 8 sanciones administrativas a esa institución (indicadas en la resolución recurrida), no es menos cierto que entre el 31 de octubre de 2014 (fecha de la publicación en el diario oficial (No. 49.321) y de la entrada en vigencia del Decreto 2219 de 2014) hasta el 4 de noviembre de 2014 (fecha de la expedición de la Resolución recurrida), la situación de anormalidad en esa institución sigue presentándose, incluso hasta la fecha en que se responde este Recurso, según la información suministrada por los funcionarios y contratistas del Ministerio que han ido a la Fundación y los reportes de los medios noticiosos.

Por lo anterior, estamos ante unas conductas continuadas de la Fundación, cuyas consecuencias se han ido agravando con el tiempo, y persisten hasta la fecha de esta Resolución.

Si algunas de las situaciones de anormalidad que se mencionan en la Resolución inicial ya estaban superadas, el recurrente debió haber aportado la prueba correspondiente que lo acreditara; por ejemplo, si ya se pusieron al día en el pago de todos los docentes a nivel nacional, debió aportar la nómina correspondiente con el comprobante de consignación; si ya se pusieron al día en los servicios públicos de todas las sedes a nivel nacional, debió aportar los recibos de pago; si ya formalizaron todos los convenios y contratos necesarios para las prácticas de estudiantes, debió aportarlos; si ya compraron todos los materiales de formación que se requieren, debió remitir las pruebas correspondientes; si ya se están impartiendo clases en todas las facultades y sedes de la Fundación, debió demostrarlo, y así sucesivamente con cada una de las anormalidades señaladas en la resolución recurrida.

Esa situación de anormalidad que se sigue presentado hasta la fecha en la Fundación Universitaria San Martín, se tipifica dentro de las causales que señala el artículo 1º del Decreto 2219 de 2014 en su primer inciso, para ordenar las medidas que establece esa norma, ya que es evidente que está incumpliendo los objetivos de la educación superior, que las rentas no se están conservando o no se están aplicando o invirtiendo debidamente, que a pesar de las sanciones administrativas impuestas por este Ministerio persisten las condiciones de anormalidad, que la calidad y la continuidad del servicio de educación están afectados en esa institución, y que se están ofreciendo o desarrollando programas académicos sin registro calificado.

Así pues, se reitera que la expedición de la Resolución 18253 de 2014, con fundamento en el precitado Decreto, se sustentó en que las situaciones de anormalidad que afronta la Fundación Universitaria San Martín aún perduran, y lejos de generar algún derecho a la mencionada institución de educación superior, demandan de éste Ministerio el ejercicio de sus facultades inspección y vigilancia y el uso de los mecanismos preventivos que establece ese Decreto 2219 de 2014, para evitar que se agrave la situación, y propender porque se restablezca la adecuada prestación del servicio educativo que está afectando a los actuales estudiantes.

Debemos recordar que la jurisprudencia constitucional ha definido los derechos adquiridos como "(...) aquellos que han ingresado definitivamente en el patrimonio de la persona. Así, el derecho se ha adquirido cuando las hipótesis descritas en la ley se cumplen en cabeza de quien reclama el derecho, es decir, cuando las premisas legales se configuran plenamente"⁶. Luego en el presente caso, el recurrente no demuestra cuáles son esos supuestos derechos que hacen parte del patrimonio de la Fundación Universitaria San Martín, que a su parecer, el Ministerio estaría desconociendo por la aplicación del Decreto 2219 de 2014.



⁶ Sentencia C-314 de 2004

La argumentación del recurrente conduciría al absurdo jurídico de otorgarle a las instituciones de educación que vienen presentando irregularidades de tiempo atrás, una condición de inmunidad frente a las nuevas normas que expida el Gobierno Nacional y el legislativo, para restablecer los derechos de los estudiantes y garantizar el servicio público de la educación, en perjuicio de los actuales y futuros estudiantes que tenga o que ingresen a la institución, quienes como víctimas, quedarían desprotegidos de la acción del Estado, a través de las funciones de inspección y vigilancia, que por Constitución y por ley son permanentes. Recuérdese que por ser la educación un servicio público, que encarna fines superiores, resulta aplicable al caso el principio constitucional del artículo 365, según el cual *"En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios"*.

Así, en la inspección y vigilancia preventiva o correctiva, lo que se mira es la situación de la institución al momento de entrar en vigencia la norma, para efectos de poder aplicar las medidas tendientes a superar ese estado de cosas anormales, independientemente de la fecha en que hayan ocurrido los hechos o causas que llevaron a la institución a esa situación. Diferente tratamiento tienen las normas de carácter sancionatorio, que tipifican conductas que conllevan la imposición de sanciones a las instituciones o a sus directivos.

Por lo anterior, no está llamado a prosperar el argumento de una aplicación retroactiva del Decreto, toda vez que la situación de anormalidad institucional que pretende superar las medidas adoptadas en la resolución recurrida, para proteger los derechos de los estudiantes, está vigente hasta la fecha en la Fundación.

Teniendo en cuenta la evolución que vaya mostrando la situación actual de la Fundación, el Ministerio irá revisando la necesidad de mantener, modificar, terminar o adicionar las medidas adoptadas.

4. Inexistencia de violación de las normas de delegación de funciones:

No es acertado el argumento del recurrente encaminado a denotar una violación de las normas de la delegación, por señalar en el artículo 1º de la resolución recurrida que el plan de mejoramiento que debe elaborar e implementar la institución debe contener los aspectos que señale la Dirección de Calidad; tal apreciación parte del supuesto errado que en ese artículo se concedió una delegación, cuando en realidad corresponde a la observancia de la distribución de funciones que establece al interior de este Ministerio el Decreto 5012 de 2009 *"Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Educación Nacional y se determina las funciones de sus dependencias"*.

Este Decreto 5012 de 2009 dispone en su artículo 28 lo siguiente sobre el tema:

"Son funciones de la Dirección de Calidad para la Educación Superior, las siguientes:

28.1. Apoyar la formulación de estrategias y proyectos destinados a asegurar la calidad de la educación superior.

28.2. Desarrollar planes y programas que permitan la integración entre la comunidad, el sector productivo y demás sectores con la educación superior.

(...)

28.5. Dirigir los procesos de evaluación de la calidad de la educación superior.

(...)

28.7. Velar por el cumplimiento de leyes, decretos y reglamentos que rigen el servicio educativo en el tema de educación superior.

(...)

28.12. Coordinar la formulación de los estándares mínimos de calidad para el registro calificado de programas de pregrado y postgrado.

28.13. Diseñar, formular, ejecutar, monitorear y evaluar proyectos estratégicos que estén en el marco de la misión de la dirección.

(...)

28.17. Coordinar las acciones relacionadas con los procesos de evaluación de la educación superior y las relacionadas con la definición de los estándares de evaluación.

28.18. Proponer lineamientos de política de calidad que acompañen las estrategias de adecuación y flexibilización de la oferta educativa.

28.19. Establecer en conjunto con la Dirección de Fomento de la Educación Superior, acciones tendientes a mejorar la calidad de la educación superior

(...)".

Como puede apreciarse, el aparte del numeral 1º del artículo primero de la resolución recurrida, es consecuente con este artículo que le otorga a la Dirección de Calidad para la Educación Superior funciones relacionadas con los planes de mejoramiento.

El criterio del recurrente conduce a la inaplicación práctica de las normas, porque la Ministra tendría que realizar de manera personal todas y cada una de las actividades de inspección y vigilancia en cada institución del país, y desconoce la distribución operativa de funciones que existe en todas las entidades del Estado.

Por lo anterior, no encontramos procedente modificar la resolución recurrida con base en esos argumentos.

5. Motivación adecuada de las medidas preventivas:

Aunque el recurrente señala que la medida adoptada en el numeral 3 del artículo 1º de la resolución recurrida se basa en una motivación vaga e indeterminada, y falsa, no señala concretamente dónde está la vaguedad o la falsedad invocada.

Como se indicó anteriormente, el Decreto 2219 de 2014 exige para que sea procedente la aplicación de las medidas preventivas en una institución de educación superior, que el Ministerio evidencie que en ella se presenta una cualquiera de las siguientes situaciones:

1. Se incumplen los objetivos previstos en el artículo 6º de la Ley 30 de 1992 o en sus propios estatutos.
2. Las rentas no se estén conservando o no se estén aplicando o invirtiendo debidamente en las condiciones indicadas por la Constitución y la Ley.
3. A pesar de las sanciones administrativas impuestas por el Ministerio de Educación persisten las condiciones de anormalidad.
4. Se afecte la calidad o la continuidad del servicio de educación en la IES; o
5. Se estén ofreciendo o desarrollando programas académicos sin registro calificado.

De acuerdo con el texto de la norma, para el Decreto es suficiente la evidencia de una sola de estas causales en una institución de educación superior, para que proceda la aplicación de una o varias de las medidas que señala en su artículo 1º.

El recurrente reclama que el Ministerio haya adoptado la medida de suspensión para todos los programas académicos de la Fundación, sin tener en cuenta que estaban vigentes, o en trámite de renovación o de solicitud del registro calificado, ni si se estaban desarrollando o no, ante lo cual es de aclarar que precisamente el Decreto 2219 de 2014 establece la posibilidad de que se adopte esa medida independientemente del estado en que se encuentre el registro calificado, señalando:

"3. Suspender temporalmente, mientras se restablezca la continuidad y calidad del servicio de educación, la vigencia del (los) registro(s) calificado(s) otorgado(s) a o trámite de solicitudes de nuevos registros o renovaciones."

En este caso, aunque la Fundación cumplió en su momento con los requisitos para recibir el registro calificado de los programas que se mencionan en la resolución recurrida, o para realizar la solicitud respectiva de los que están en trámite de renovación, los hechos evidencian que actualmente no está en condiciones de ofrecer los programas y desarrollarlos con calidad y continuidad; por ende, para que pueda recibir nuevos alumnos, debe evidenciar el restablecimiento de esas condiciones exigidas por la Constitución y la ley.

Los esfuerzos económicos y administrativos que han hecho algunos docentes, padres de familia, estudiantes y terceros, para seguir dando clases en algunos programas, no están dentro de los criterios de normalidad del servicio, ya que es la Fundación, como institución de educación superior, la llamada a responder y garantizar el adecuado funcionamiento y la prestación del servicio en condiciones de calidad y continuidad; por ende, cuando hablamos de anormalidad en las condiciones de calidad y continuidad del servicio educativo, nos referimos a la situación de la Institución, no a terceras personas.

Así las cosas, el hecho de que la personería jurídica de la Fundación sea única, así como sus directivos y administradores, y que la Institución deba manejar sus recursos con una sola contabilidad y un solo flujo de caja, afecta la continuidad y los aspectos básicos de la calidad de todos los programas de educación que ofrece la institución.

Es de reiterar aquí, que la medida preventiva de la suspensión de registros calificados vigentes, de los trámites de renovación y de nuevas solicitudes de registro, tiene por objeto evitar que más colombianos se vean afectados con la situación crítica de la Institución, y que la Fundación pueda concentrarse en garantizarle a los actuales matriculados la culminación de sus estudios en condiciones de calidad; esta medida es además temporal, mientras se restablece la normalidad

institucional y será evaluada periódicamente según la forma como evolucione la situación de la Institución.

De conformidad con todo lo expuesto en este acto administrativo, debemos concluir que la expedición de la Resolución 18253 de 2014 se realizó regularmente y conforme a lo dispuesto en el Decreto 2219 de 2014, y que no encontrando fundamento para revocarla o modificarla, se confirmará íntegramente.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Confirmar en todas sus partes la Resolución 18253 del 4 de noviembre de 2014 "por la cual se ordenan medidas para la Fundación Universitaria San Martín en ejercicio de la función de inspección y vigilancia", según lo previsto en el Decreto 2219 de 2014 y de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta resolución.

ARTICULO SEGUNDO: Reconocer personería al Dr. Antonio Barrera Carbonell, identificado con la C. de C. No. 2.944.046 de Bogotá, y la T. P. de Abogado No. 541 del C. S. de la J., para actuar como apoderado de la Fundación Universitaria San Martín ante esta entidad, en los términos del poder conferido.

ARTÍCULO TERCERO: Notificar por conducto de la Secretaría General de este Ministerio el contenido de la presente resolución al Representante legal de la Fundación Universitaria San Martín, o a quien haga sus veces, o a su apoderado, haciéndole saber que contra ésta no procede ningún recurso en la vía administrativa, de conformidad con lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO CUARTO: En firme la presente resolución, enviar copia al Viceministerio de Educación Superior y sus dependencias para lo de su competencia.

ARTÍCULO QUINTO: La presente resolución rige a partir del día siguiente al de su notificación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D. C. a los

05 de Julio de 2014

LA MINISTRA DE EDUCACIÓN NACIONAL


GINA MARÍA PARODY D'ECHEONA

7/9/14

VoBo: Ingrid Carolina Silva, Jefe Oficina Jurídica

Revisó: Hernando Alberto Guerrero Guio, Subdirector de Inspección y Vigilancia

Natalia Ariza Ramirez, Viceministra de Educación Superior

Proyectó: Diego Fernando Buitrago Navarro, Coordinador de la Subdirección de Inspección y Vigilancia