



UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA  
GESTIÓN DE BIBLIOTECAS



CARTA DE AUTORIZACIÓN

CÓDIGO

AP-BIB-FO-06

VERSIÓN

1

VIGENCIA

2014

PÁGINA

1 de 1

Neiva, \_12 de mayo de 2023

Señores  
CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN  
UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA  
Ciudad

El (Los) suscrito(s):

CHRISTIAN JAVIER ANDRADE SORIANO\_, con C.C. No. \_7.709.427,

OLGA LUCIA AZUERO HERMOSA, con C.C. No. \_36.309.305,

Autor(es) de la tesis y/o trabajo de grado Titulado **"INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DEL ESTADO COLOMBIANO EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE LOS AÑOS 2014 AL 2020"**

presentado y aprobado en el año \_\_2023\_\_ como requisito para optar al título de MAGISTER EN DERECHO PÚBLICO\_;

Autorizo (amos) al CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN de la Universidad Surcolombiana para que, con fines académicos, muestre al país y el exterior la producción intelectual de la Universidad Surcolombiana, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera:

- Los usuarios puedan consultar el contenido de este trabajo de grado en los sitios web que administra la Universidad, en bases de datos, repositorio digital, catálogos y en otros sitios web, redes y sistemas de información nacionales e internacionales "open access" y en las redes de información con las cuales tenga convenio la Institución.
- Permita la consulta, la reproducción y préstamo a los usuarios interesados en el contenido de este trabajo, para todos los usos que tengan finalidad académica, ya sea en formato Cd-Rom o digital desde internet, intranet, etc., y en general para cualquier formato conocido o por conocer, dentro de los términos establecidos en la Ley 23 de 1982, Ley 44 de 1993, Decisión Andina 351 de 1993, Decreto 460 de 1995 y demás normas generales sobre la materia.
- Continúo conservando los correspondientes derechos sin modificación o restricción alguna; puesto que, de acuerdo con la legislación colombiana aplicable, el presente es un acuerdo jurídico que en ningún caso conlleva la enajenación del derecho de autor y sus conexos.

De conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 23 de 1982 y el artículo 11 de la Decisión Andina 351 de 1993, "Los derechos morales sobre el trabajo son propiedad de los autores", los cuales son irrenunciables, imprescriptibles, inembargables e inalienables.

EL AUTOR/ESTUDIANTE:

Firma: \_\_\_\_\_

EL AUTOR/ESTUDIANTE:

Firma: \_\_\_\_\_

Vigilada Mineducación

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través del sitio web Institucional [www.usco.edu.co](http://www.usco.edu.co), link Sistema Gestión de Calidad. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es de responsabilidad de la Universidad Surcolombiana.

|                                                                                   |                           |         |   |          |      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |        |
|-----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|---------|---|----------|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
|  | UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA |         |   |          |      |     |        |
|                                                                                   | GESTIÓN DE BIBLIOTECAS    |         |   |          |      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |        |
| DESCRIPCIÓN DE LA TESIS Y/O TRABAJOS DE GRADO                                     |                           |         |   |          |      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |        |
| CÓDIGO                                                                            | AP-BIB-FO-07              | VERSIÓN | 1 | VIGENCIA | 2014 | PÁGINA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 1 de 2 |

**TÍTULO COMPLETO DEL TRABAJO: “INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DEL ESTADO COLOMBIANO EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE LOS AÑOS 2014 AL 2020”**

**AUTOR O AUTORES:**

| Primero y Segundo Apellido | Primero y Segundo Nombre |
|----------------------------|--------------------------|
| ANDRADE SORIANO            | CHRISTIAN JAVIER         |
| AZUERO HERMOSA             | OLGA LUCIA               |

**DIRECTOR Y CODIRECTOR TESIS:**

| Primero y Segundo Apellido | Primero y Segundo Nombre |
|----------------------------|--------------------------|
| LOPEZ DAZA                 | GERMAN ALFONSO           |

**ASESOR (ES):**

| Primero y Segundo Apellido | Primero y Segundo Nombre |
|----------------------------|--------------------------|
| GOMEZ GARCÍA               | CARLOS FERNANDO          |

**PARA OPTAR AL TÍTULO DE: MAGISTER EN DERECHO PÚBLICO**

**FACULTAD:** CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS

**PROGRAMA O POSGRADO:** MAESTRÍA EN DERECHO PÚBLICO

**CIUDAD:** NEIVA      **AÑO DE PRESENTACIÓN:** 2023      **NÚMERO DE PÁGINAS:** 164

**TIPO DE ILUSTRACIONES** (Marcar con una X):

Diagramas   X   Fotografías        Grabaciones en discos        Ilustraciones en general        Grabados         
 Láminas        Litografías        Mapas        Música impresa        Planos        Retratos        Sin ilustraciones        Tablas  
 o Cuadros   X  

**SOFTWARE** requerido y/o especializado para la lectura del documento:

Office Word.

Vigilada Mineducación

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través del sitio web Institucional [www.usco.edu.co](http://www.usco.edu.co), link Sistema Gestión de Calidad. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es de responsabilidad de la Universidad Surcolombiana.



# UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA GESTIÓN DE BIBLIOTECAS



## DESCRIPCIÓN DE LA TESIS Y/O TRABAJOS DE GRADO

|               |                     |                |          |                 |             |               |               |
|---------------|---------------------|----------------|----------|-----------------|-------------|---------------|---------------|
| <b>CÓDIGO</b> | <b>AP-BIB-FO-07</b> | <b>VERSIÓN</b> | <b>1</b> | <b>VIGENCIA</b> | <b>2014</b> | <b>PÁGINA</b> | <b>2 de 2</b> |
|---------------|---------------------|----------------|----------|-----------------|-------------|---------------|---------------|

### MATERIAL ANEXO:

NINGUNO

### PREMIO O DISTINCIÓN (En caso de ser LAUREADAS o Meritoria):

NINGUNO

### PALABRAS CLAVES EN ESPAÑOL E INGLÉS:

| <u>Español</u>   | <u>Inglés</u>  | <u>Español</u>        | <u>Inglés</u>    |
|------------------|----------------|-----------------------|------------------|
| 1. _EDUCACION_   | _EDUCATION_    | 6. _AUTONOMÍA_        | AUTONOMY_        |
| 2. _VIGILANCIA_  | _SURVEILLANCE_ | 7. COLOMBIA_          | COLOMBIA_        |
| 3. _UNIVERSIDAD_ | UNIVERSITY_    | 8. MINISTERIO_        | MINISTRY_        |
| 4. _POLÍTICAS_   | POLICIES_      | 9. INSPECCIÓN_        | INSPECTION_      |
| 5. _PÚBLICAS_    | _PUBLIC_       | 10. SUPERINTENDENCIA_ | SUPERINTENDENCE_ |

### RESUMEN DEL CONTENIDO: (Máximo 250 palabras)

La inspección y vigilancia en las instituciones de educación superior en Colombia es de gran importancia para garantizar que se cumplan los objetivos de calidad y excelencia académica. Estas actividades permiten la identificación de fortalezas y debilidades en los procesos de enseñanza y aprendizaje para su mejora continua. Además, se busca garantizar que se respete la autonomía universitaria en todo momento, asegurando que el Ministerio de Educación Nacional no interfiera en las decisiones y acciones que corresponden a las universidades. Es por ello que es importante que los mecanismos de inspección y vigilancia se realicen de manera respetuosa, transparente y en cumplimiento de la ley, con el fin de fortalecer la educación superior en Colombia sin afectar la autonomía de las instituciones educativas.

### ABSTRACT: (Máximo 250 palabras)

Inspection and surveillance in higher education institutions in Colombia is of great importance to guarantee that the objectives of quality and academic excellence are met. These activities allow the identification of strengths and weaknesses in the teaching and learning processes for their continuous improvement. In addition, it seeks to guarantee that university autonomy is respected at all times, ensuring that the Ministry of National Education does not interfere in the decisions and actions that correspond to the universities. That is why it is important that the inspection and surveillance mechanisms are carried out in a respectful, transparent manner and in compliance with the law, in order to strengthen higher education in Colombia without affecting the autonomy of educational institutions.

### APROBACION DE LA TESIS

Nombre Presidente Jurado: MARIELA MENDEZ CUELLAR

Firma:

Vigilada Mineducación

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través del sitio web Institucional [www.usco.edu.co](http://www.usco.edu.co), link Sistema Gestión de Calidad. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es de responsabilidad de la Universidad Surcolombiana.

**INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DEL ESTADO COLOMBIANO EN LAS  
INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL PERIODO COMPRENDIDO  
ENTRE LOS AÑOS 2014 AL 2020**



**CHRISTIAN JAVIER ANDRADE SORIANO  
OLGA LUCÍA AZUERO HERMOSA**

**Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de: MAGÍSTER  
EN DERECHO PÚBLICO**

**Asesor  
GERMAN ALFONSO LOPEZ DAZA  
Postdoctorado  
INSTITUT LOUIS FAVOREU-UNIVERSITÉ AIX-MARSEILLE**

**MAESTRÍA EN DERECHO PÚBLICO  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS  
UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA  
NEIVA, HUILA  
2022**

## **DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS**

Agradecemos y dedicamos este trabajo a nuestro padre que está en los cielos, de quien obtuvimos el apoyo incondicional cuando más lo necesitamos. A nuestra linda madre y nuestras familias, a los doctores German Alfonso López Daza, director de tesis, y Carlos Fernando Gómez García, nuestro orientador metodológico, a la Universidad Surcolombiana, que nos dio la oportunidad de realizar la Maestría en derecho público y en general a todo el cuerpo docente de este programa.

## TABLA DE CONTENIDO

|                                                                                                                                                                          |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I. INTRODUCCIÓN.....                                                                                                                                                     | 8  |
| I.I Planteamiento del problema y pregunta de investigación.....                                                                                                          | 9  |
| I.II Objetivo General.....                                                                                                                                               | 9  |
| I.III Objetivos específicos.....                                                                                                                                         | 10 |
| I.IV Metodología de investigación.....                                                                                                                                   | 10 |
| II. RESULTADOS Y CONCLUSIONES.....                                                                                                                                       | 11 |
| II.I Capítulo 1 (las políticas públicas de educación superior en Colombia) ...                                                                                           | 11 |
| II.II Antecedentes históricos las políticas de educación superior.....                                                                                                   | 22 |
| II.III Contexto normativo de la educación superior en Colombia.....                                                                                                      | 29 |
| II.IV Actores de la política pública de la educación superior.....                                                                                                       | 34 |
| II.V Factores que inciden en la política pública de educación superior en<br>Colombia.....                                                                               | 37 |
| II.VI Capítulo 2 (elementos históricos, constitucionales y legales de la<br>autonomía universitaria) .....                                                               | 41 |
| II.VI.I Antecedentes históricos de la autonomía universitaria.....                                                                                                       | 42 |
| II.VI.II Contexto normativo internacional de la autonomía universitaria y su<br>relación con la vigilancia estatal.....                                                  | 45 |
| II.VI.III Desarrollos legales y normativos de la autonomía universitaria.....                                                                                            | 51 |
| II.VII Capítulo 3 (mecanismos jurídicos utilizados por el estado colombiano<br>para realizar la vigilancia e inspección de las instituciones de educación superior)..... | 66 |
| II.VII.I control de legalidad (sentencias del consejo de estado).....                                                                                                    | 73 |

|                                                                                                                                                                                                                    |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| II.VII.II Fundamentos jurisprudenciales realizados por la corte constitucional sobre autonomía universitaria.....                                                                                                  | 76  |
| II.VII.III Recuento jurisprudencial de la corte constitucional en relación con el reconocimiento de la autonomía universitaria.....                                                                                | 79  |
| II.VII.IV Problema jurídico sobre autonomía universitaria en relación con la inspección y vigilancia que hace el estado sobre las instituciones de educación superior.....                                         | 90  |
| II.VII.V Nicho de citación realizado con base en las sentencias proferidas por la Corte Constitucional.....                                                                                                        | 94  |
| II.VIII Capítulo 4 (instituciones de educación superior sancionadas con ocasión de la función de vigilancia e inspección hecha por el estado colombiano).....                                                      | 96  |
| II.VIII.I El control y vigilancia en la ley 30 de 1992 y la ley 1740 de 2014.....                                                                                                                                  | 97  |
| II.VIII.II Casos de instituciones sancionadas en Colombia con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley 1740 de 2014.....                                                                                   | 105 |
| II.VIII.III Instituciones de Educación Superior que han sido intervenidas y sancionadas por el Ministerio de Educación Nacional de Colombia con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1740 de 2014..... | 111 |
| II.VIII.IV El control de legalidad que ejerce la jurisdicción respecto de las funciones de inspección, vigilancia y control propias del ministerio de educación nacional.....                                      | 129 |
| II.IV Conclusiones.....                                                                                                                                                                                            | 136 |
| II.IV.I Recomendaciones.....                                                                                                                                                                                       | 150 |

|                                     |     |
|-------------------------------------|-----|
| II.V Referentes bibliográficos..... | 156 |
| III. ANEXOS.....                    | 163 |

### **Lista de tablas**

|                                                                                 |     |
|---------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabla 1. Número de entidades y funcionarios sancionados por el MEN.....         | 17  |
| Tabla 2. Sentencias claves en la consolidación de la línea jurisprudencial..... | 94  |
| Tabla 3. Año y número de instituciones sancionadas.....                         | 116 |
| Tabla 4. Sanción impuesta desde el año 2014 al 2020.....                        | 117 |
| Tabla 5. Temas investigados y sancionados.....                                  | 118 |
| Tabla 6. Instituciones investigadas y sancionados.....                          | 120 |

### **Lista de figuras**

|                                                                                               |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Figura 1.</i> Reducción del gasto público por estudiante entre el año 2000 y 2012.....     | 40  |
| <i>Figura 2.</i> Situación actual de las instituciones de educación superior en Colombia..... | 59  |
| <i>Figura 3.</i> Ingeniería de reversa y punto arquimédico.....                               | 95  |
| <i>Figura 4.</i> Sanciones a directivos de I.E.S.....                                         | 114 |

## **I. INTRODUCCIÓN**

El trabajo de investigación desarrollado, busca reflejar la realidad de las funciones de inspección y vigilancia de carácter constitucional y legal que adelanta el Ministerio de Educación Nacional, a las Instituciones de Educación Superior y a todos aquellos centros educativos que tienen tal carácter y en razón de sus funciones, prestan este tipo de servicios en el Estado Colombiano. Las funciones que se investigaron, fueron específicamente las establecidas en el artículo 67 numerales 21, 22 y 26 y 189 de la Constitución Política de Colombia, que menciona cuales son los principios básicos en materia de inspección y vigilancia en dichas Instituciones de Educación Superior, conforme lo desarrollado por la Ley 30 de 1992 reglamentada parcialmente por la Ley 1740 de 2014.

El artículo 50 de la Ley 30 de 1992, le otorga competencia al Ministerio de Educación Nacional, para que iniciara investigaciones administrativas, con el fin de establecer si existía alguna vulneración por quienes prestaban el servicio público de educación superior conforme a las disposiciones constitucionales, legales, estatutarias o reglamentarias y si esto ocurría, imponer las sanciones administrativas a que hubiera lugar. Posteriormente surgió un nuevo procedimiento con ocasión de lo reglamentado en el artículo 25 de la Ley 1740 de 2014 que derogó la norma antes dicha, pero conservó la esencia que la Constitución Política de Colombia había designado.

El procedimiento sancionatorio de la Ley 1740 de 2014, es uno de los considerados como procedimientos especiales, el cual, mediante un proceso de instrucción hecho por el ente administrativo, hace un estudio minucioso de las conductas, valoración probatoria (observando las formas propias de cada juicio), velando por no vulnerar los

derechos fundamentales como el debido proceso y en aras de sancionar dichas conductas que transgreden el ordenamiento jurídico regulado por dicha Ley.

## **I.I Planteamiento del Problema**

La vigilancia realizada por el estado colombiano frente a las instituciones de educación superior ha tenido a lo largo de la historia un respaldo administrativo gubernamental conformado por diferentes entes de control como el Ministerio de Educación, bajo la mira del Congreso de la Republica y en concurrencia armónica con la Contraloría General de la Nación, pese a la existencia de dichas entidades, en un país altamente burocratizado, de carácter feudal y con un amplio espectro de corrupción, se ve una falta de entendimiento social frente a la Ley 1740 de 2014 y su efectividad ante el ámbito sancionatorio para la prestación de un servicio adecuado e integro para todos los habitantes del territorio colombiano, por lo tanto la pregunta de investigación se formula de la siguiente manera:

¿Cómo ha sido la vigilancia realizada por el Estado Colombiano en las instituciones de educación superior a partir de la promulgación y puesta en marcha de la Ley 1740 de 2014 en el periodo comprendido entre los años 2014 a 2020?

## **I.II Objetivo General**

. Interpretar y reconocer la implementación de la Ley 1740 de 2014 como un mecanismo o herramienta jurídica que regula específicamente la vigilancia que tiene el Estado colombiano para garantizar el derecho a la educación superior dentro de una

visión socio educativa en Colombia durante el periodo temporal de los años comprendidos desde el 2014 al 2020.

### **I.III Objetivos Específicos**

- Establecer el procedimiento de intervención, su aplicación, alcance y sanciones que ha tenido la Ley 1740 de 2014, con las medidas que ésta le ha otorgado al Ministerio de Educación Nacional frente a las instituciones de educación superior.

- Desarrollar las funciones asignadas al Ministerio de Educación Nacional, generando un desarrollo normativo hasta concluir con la ley actual que regula el tema de la educación superior, con base en las sanciones proferidas por el Ministerio de Educación Nacional en el lapso comprendido entre los años 2014 a 2020.

- Describir cómo se hace la potestad sancionatoria del Ministerio de Educación Nacional, otorgándole la importancia que como *conditio iuris* conforma el engranaje estatal, buscando dar mayor satisfacción administrativa y económica a todo el conglomerado educativo superior.

### **I.IV Metodología**

El presente texto se desarrolla con la estrategia metodológica de índole mixta y con expresión hermenéutica marcadamente documental.

## **II. RESULTADOS Y CONCLUSIONES**

### **II.I Capítulo 1 (Las políticas públicas de educación superior en Colombia)**

Este capítulo tiene como propósito, dar a conocer el trasegar que se ha dado en la implantación de las políticas públicas en materia de educación superior, realizadas por el Estado colombiano desde cuando éste inicio su conformación en la vida republicana hasta la actualidad.

En materia de Educación Superior, las entidades competentes en Colombia han respetado la existencia de la autonomía en las instituciones que prestan este servicio, el cual ha sido elevado al rango constitucional. Es por ello que, en la Carta Política se ha delegado al presidente de la República de Colombia, para que sea este quien ejerza las funciones de inspección, vigilancia y control de las Instituciones de Educación Superior (IES) que desarrollan su actividad dentro y fuera el país. Con la expedición y entrada en vigencia de la Ley 30 de 1992 se le otorgó al Ministerio de Educación Nacional de Colombia, la competencia para investigar y sancionar a aquellas IES que vulneren o incumplan lo regulado en el ordenamiento normativo.

A pesar de lo anterior, la realidad educativa del país evidencia que el Ministerio de Educación Nacional aún debe trabajar por mejorar su función de inspección, vigilancia y control realizada a cabalidad a las IES. Siendo esta una necesidad apremiante en el contexto educativo colombiano, se estudió el planteamiento de crear una Superintendencia de Educación, el cual fungiera como un organismo técnico especializado que asumiera el rol de ente de vigilancia de Educación Superior, a fin de

que el Ministerio de Educación contraiga otras obligaciones y funciones más acordes con su misión; sin embargo, esta no se creará si no existe voluntad política para ello.

El presente trabajo, realiza un breve recuento de lo acontecido con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1740 de 2014, que desarrolla y trata parcialmente los artículos 67 y 189 en sus numerales 21, 22 y 26 de la Constitución Política de Colombia, y que a su vez modificó la Ley 30 de 1992 en lo referente a las funciones de inspección, vigilancia y control en la Educación Superior en Colombia.

Antes que se expidiera la Ley 1740 de 2014, las políticas de inspección vigilancia y control en la Educación Superior en Colombia no habían sido las más acertadas; de hecho, no existía una política clara a la hora de hacer un seguimiento por parte del Estado a cada una de las instituciones que prestaban este servicio. Y en la actualidad, lo que se advierte es que el panorama de la Educación Superior en cuanto a su regulación, no difiere significativamente del anterior; pues, si bien los gobiernos de turno a nivel central han avanzado con la formulación de planes de desarrollo desde que se implementó la nueva Constitución Política de Colombia, para poner como uno de los ejemplos el gobierno del presidente Iván Duque Márquez, estos planes han tenido falencias a la hora de hablar del fortalecimiento que debe hacerse en la política pública de Educación Superior. De ahí la necesidad de observar y analizar todos los puntos referentes a este sector educativo desde varias aristas.

No obstante, atendiendo los intereses investigativos del presente estudio, éste se concentra en el control que el Estado efectúa sobre la actividad y la prestación del servicio educativo en dichas instituciones, al igual que en la forma como éstas son vigiladas por la misma figura para que tanto se ha proyectado en las políticas públicas

a la hora de formularse en los respectivos planes de desarrollo, y que por supuesto éste sea aplicado en todas las instituciones responsables de la Educación Superior del país. Ello, con el fin de que las IES en Colombia presten un servicio educativo y formativo de calidad y cada vez mejor (Melo et al., 2017).

El presente análisis se hace necesario, en la medida en que se ha visto el crecimiento de la atomización institucional de carácter privado del sistema educativo, el cual ha producido paradójicamente, una inequidad en la distribución del servicio y en el acceso de los ciudadanos a la Educación Superior (Azevedo, 2018). Esta situación se ha dado, en razón a que algunas instituciones y sus directivas han interpretado erróneamente la autonomía universitaria. En consecuencia, esto también ha generado una desconfianza generalizada en la comunidad académica de dichas instituciones, lo que a la postre hace que sus egresados no se interesen por continuar sus estudios en éstas Instituciones de Educación Superior ubicadas generalmente en la provincia, es decir en municipios que no son grandes centros poblados del país; en cierta medida esto también ha generado que se produzca una figura denominada “fuga de cerebros” debido a que estos buscan integrarse a instituciones de educación superior ubicadas en el exterior en razón precisamente a los mejores estándares de calidad en comparación con los que existen en Colombia.

A esta problemática, se suma el hecho de que en la actualidad, la cobertura en Educación Superior se encuentra por debajo de los estándares internacionales tanto a nivel del sector público como del sector privado, debido a que la clase dirigente de los últimos años en cabeza de los distintos Gobiernos Centrales, no ha entendido que la academia al interior de un Estado siempre será aquella institución articuladora del

crecimiento entre la sociedad civil, la empresa y las mismas instituciones gubernamentales. Así lo mencionó el profesor Melo, *“La heterogeneidad en la calidad de los programas ofrecidos se puede observar al comparar la matrícula de las instituciones y programas académicos con acreditación vigente, la cual evidencia un escenario bastante concentrado y desigual. En efecto, con información del 2015, según el SNIES, del total de Instituciones de Educación Superior activas, solo el 16 % contaba con acreditación de alta calidad. De las instituciones con acreditación, el 40 % eran del sector oficial, mientras que, de las instituciones sin acreditación, el 73 % eran del sector privado. Además, de acuerdo con el CNA (2014), la cobertura de matrícula en Instituciones de Educación Superior y programas acreditados era de apenas 31 % en el 2014. También se encuentra que la cobertura en programas de pregrado acreditados era del 19 %, mientras que la cobertura en programas de posgrado era de apenas 6 %”* (Melo et al 2017, La educación superior en Colombia, p. 70)

En atención a los problemas expuestos al interior del Gobierno Nacional, fue que se expidió en el año 2014 el Decreto 2219, mediante el cual se reglamentaba el ejercicio de la inspección y vigilancia de la Educación Superior en el país. En el mencionado decreto se establecieron parámetros de conducta frente a temas muy específicos, cada uno relacionado con el comportamiento de las IES cuando éstas no cumplen con dichos temas, lo que a su vez permitió que se adelantaran medidas preventivas y de carácter especial con respecto a aquellas IES que atraviesan de manera transitoria un proceso de investigación por parte del Ministerio de Educación Nacional.

Si bien, el Decreto 2219 había perdido su vigencia, por la iniciativa legislativa en la época, mediante un mensaje de urgencia realizado por el gobierno nacional, se

presentó ante el Congreso de la República y se tramitó llegando a feliz término la Ley 1740 de 2014. En su exposición de motivos el gobierno, -debido a que no contaba con mecanismos eficaces en cabeza del Ministerio de Educación para garantizar una real vigilancia de la prestación del servicio educativo superior-, presentó este proyecto de ley como trámite abreviado, que desarrolló parcialmente el artículo 67 y los numerales 21, 22 y 26 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia; y a la vez reguló la inspección y vigilancia de la Educación Superior, con el fin de reglamentar el artículo 31 de la Ley 30 de 1992.

Todo ello, con el objetivo de encontrar un seguimiento a la calidad, cobertura y la correcta formación moral, física e intelectual que deben proporcionar las Instituciones de Educación Superior en la prestación del servicio. Esto también se hizo, con el fin de aumentar el control que debe hacer el Estado a todas aquellas instituciones que prestan este servicio público en el territorio nacional, acorde con la naturaleza esencial de este proceso y procurando que no se convierta también en una forma de obtener lucro para los privados sin que se pase por encima la función social ni que se llegue al menoscabo del erario en las instituciones oficiales.

De ahí que, como ya se ha mencionado, se estableciera en cabeza del Estado una delegación de funciones en cabeza del presidente de la República, a modo de prevención, y como elemento fundamental de la inspección y la vigilancia. De esta manera, siempre se irá buscando tener un acompañamiento en la prestación del servicio acorde con la calidad que se quiere lograr y hacer un seguimiento de los planes de acción formulados, con el objeto de cumplir con las políticas públicas

establecidas en la normatividad vigente y en especial con las normas ya referidas, es decir las leyes 30 de 1992 y 115 de 1994.

Por último, se hizo un listado sucinto de cada una de las investigaciones y sus correspondientes sanciones, generadas con ocasión de la aplicación de la Ley 1740 de 2014 y el análisis de como se ha desarrollado el estudio jurisprudencial, a la hora de ponderar el derecho de la autonomía universitaria con la aplicación e injerencia que se hace en la investigación administrativa, para aplicar las respectivas sanciones que imparte el Estado por medio del Ministerio de Educación Nacional.

En el resultado final del presente trabajo de investigación, se concluyó gracias al desarrollo que se hizo de los cuatro capítulos que conforman el mismo y con base en la evaluación no solo de la actividad jurídica, sino también política que se plasmó en cada uno de los documentos estudiados; que algunos de ellos demandaban una mayor complejidad del asunto bajo estudio, pero que a su vez, les dio algunos lineamientos o directrices que pueden ser evaluadas por aquellos miembros de la comunidad académica para tomar como base este material y encontrar algunas falencias o errores que son cometidas en ocasiones de forma consciente, pero también de manera inconsciente por directivos, profesores, evaluadores o investigadores que están dedicados a la actividad educativa superior.

Con la anuencia de la oficina de inspección y vigilancia del Ministerio de Educación Nacional, se escogieron aleatoriamente varios de los procesos que instruyó dicha oficina, con el fin de hallar los porcentajes adecuados en cuanto a los fallos sancionatorios, determinar sus causas, características, funcionarios sancionados, sus consecuencias, así como la sanción impuesta. En aras de hacer más efectiva la

recolección y clasificación de la información, se elaboraron tablas, fichas y listado de figuras, como instrumentos para la recopilación de información, como las que se muestran a continuación:

|                        |                                                                                                          |
|------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ficha                  | 0-001                                                                                                    |
| Dependencia:           | Oficina de inspección y vigilancia                                                                       |
| Código Snies:          | 2709                                                                                                     |
| Conducta a investigar: | Obstrucción a la función de Inspección y Vigilancia                                                      |
| Normas vulneradas:     | Art. 211 Constitucional; 31 y 32 Ley 30/1992, y 7 Ley 1740/2014.                                         |
| Sanción impuesta:      | Inhabilidad por 8 años y 6 meses para ejercer cargos o contratar con Instituciones de Educación Superior |

\*Fuente: creación propia.

Es así, que la recolección de información mediante la cual se obtuvieron los datos estadísticos donde se plasmaron las sanciones impuestas, fue mediante la búsqueda directa en los archivos en línea que tiene el Ministerio de Educación en su página web a cargo de la subdirección de inspección y vigilancia, y aquella información que no se encontraba cargada en dicha página, se procedió a hacer la solicitud en el ejercicio del derecho de petición, para que la misma fuese colgada en la página del Ministerio de Educación Nacional encontrando en total entre los años 2015 al 2020, un total de 66 entidades y funcionarios sancionados, como se relaciona a continuación:

Tabla. 1. *Número de entidades y funcionarios sancionados por el MEN*

| Año | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | TOTAL |
|-----|------|------|------|------|------|------|-------|
|-----|------|------|------|------|------|------|-------|

|             |   |   |    |    |   |   |    |
|-------------|---|---|----|----|---|---|----|
| Sancionados | 7 | 8 | 29 | 13 | 9 | 0 | 66 |
|-------------|---|---|----|----|---|---|----|

Fuente: Creación propia.

La educación en Colombia se reconoce como un derecho fundamental y social, consagrado en la constitución Política de 1991 en el artículo 67 donde se establece que *“la educación es un derecho de la persona y un servicio público con función social, del cual son responsables el Estado, la sociedad y la familia”* pero además de eso, también se consagra en la ley general de educación ley 30 de 1992, como un derecho que debe ser impartido con los más altos estándares de calidad, que contribuya al correcto desarrollo y progreso de las personas que la reciben y de la sociedad en general. Para ello, las universidades tanto del Estado (públicas) como privadas están obligadas en hacer cumplir y materializar esos derechos al momento de ofrecer el servicio público educativo.

Este derecho se logra, gracias a la larga lucha que se ha dado por diversos movimientos sociales, grupos políticos y sectores que históricamente han sido excluidos como las comunidades étnicas; afrodescendientes, indígenas y campesinas; las cuales antes de la década de los noventa eran excluidos sin tener mayor respaldo jurídico y diversos derechos les eran negados; entre ellos claramente estaba el derecho al acceso a la educación superior. Pero gracias a la promulgación de la nueva constitución política de Colombia del año 1991, la cual tuvo una mirada incluyente y pluralista, se reconocieron a estas comunidades y finalmente muchos jóvenes pudieron llegar a las universidades.

Ahora bien, como se manifestó inicialmente, son las universidades las que se encargan de brindar educación de calidad a la sociedad respetando la constitución y

gozando de una autonomía interna. Sin embargo, Colombia es conocido como uno de los Estados de mayor índice de corrupción e irregularidades administrativas, incluidas lastimosamente las universidades. Según se encontró, diversas instituciones tanto públicas como privadas se han visto involucradas en procesos que van en contra de los principios de transparencia consagrados de la constitución y la ley. Bajo este panorama, el Ministerio de Educación Nacional en cumplimiento de la ley 30 de 1992 y la Ley 1740 de 2014 se encarga de vigilar y regular a todas las universidades del país, con la intención de garantizar una educación de calidad impartida a sus estudiantes de acuerdo con los preceptos constitucionales haciendo seguimiento de su funcionamiento académico, administrativo y financiero, además del control hecho a sus órganos los directivos.

Bajo esta premisa, la presente reflexión gira en torno de cómo ha sido esa inspección y vigilancia, exactamente en cabeza del Ministerio de Educación Nacional (MEN) y como éste ha actuado frente a las diversas irregularidades que se presentan actualmente con algunas de estas universidades.

Como un primer momento, es importante entender en qué consiste la función de inspección y vigilancia y los alcances del MEN en relación con este aspecto. Posteriormente se debe hacer un análisis de los tipos de sanción más frecuentes que ha impuesto el MEN, y que tipo de universidades del país se han visto involucradas con ocasión de la implementación de la nueva normatividad en este aspecto.

El Ministerio de Educación Nacional a pesar de ser el ente encargado de velar y promover por una educación de calidad e incluyente. No ha sido claro con reglas impuestas, para que todas las universidades sean estas públicas o privadas, cumplan

con los requisitos mínimos para su funcionamiento armónico y garanticen de este modo a sus estudiantes, una educación con los más altos estándares de calidad. Un ejemplo de dicha contradicción se observa al comparar el Decreto 088: *“Dirige la educación de conformidad con los preceptos constitucionales; formula y adopta las políticas, planes, programas y proyectos que orientan al sector hacia el cumplimiento de los fines y objetivos de la educación previstos en la ley”* (Decreto 088 de 2000, Ministerio de Educación).

Con lo estipulado en la Ley 1740 cuando se refiere a la prevención de la adopción de políticas al interior de cada una de las instituciones de educación superior

*“Artículo 2°. **Prevención.** El Ministerio de Educación Nacional propenderá por el desarrollo de un proceso de evaluación que apoye, fomente y dignifique la Educación Superior, velando por la prevención, como uno de los elementos de la inspección y vigilancia”* (Ley 1740, 2014 art 2).

Como ya se manifestó en anteriores párrafos, para que las universidades brinden una educación de calidad a sus estudiantes, deben cumplir con los requisitos que impone el MEN y a su vez aplicar lo que la constitución política en el artículo 69 les faculta a las universidades para que ellas puedan gozar de su autonomía y para que puedan establecer sus propios objetivos, métodos de enseñanza, curricular, investigación etc. Sin embargo, esta autonomía tiene que ser de la mano con lo que el MEN les imponga, sin ir en contravía de dicha normatividad.

La ley 30 de 1992, no solo crea un mecanismo de vigilancia y sanción para aquellas universidades que violen las reglas establecidas por el MEN y la constitución,

esta ley también establece como pilar fundamental el desarrollo de la investigación científica como otro de sus pilares fundamentales.

Dentro de las amplias funciones que se le delegaron al Presidente de la República, éste también debe velar por la financiación e impulso de la investigación científica verificando el efectivo cumplimiento de la enseñanza impartida a nivel terciario y si esta enseñanza ha sido parte integral de la política investigativa a nivel científico por parte del Estado; de hecho, en la Constitución del 86 se establecía *“Corresponde al presidente de la república como máxima autoridad administrativa: ...Numeral 21 Ejercer el derecho de inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común, para que sus rentas se conserven y sean debidamente aplicadas, y que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de los fundadores”* (Constitución Política de Colombia 1886, art 120, No.21).

Dicho artículo, ya delegaba claramente que dichas funciones debían ser ejercidas de forma prevalente por la máxima autoridad de la rama ejecutiva del poder público, independientemente que dichas instituciones vigiladas fuesen públicas o privadas, y esto en razón a que, de la interpretación del mismo se menciona que al cumplir la voluntad de sus fundadores hace referencia a instituciones de derecho privado tal cual como lo regula el código civil colombiano en sus artículos 633 y 634 *“ARTICULO 633. .... Las personas jurídicas son de dos especies: corporaciones y fundaciones de beneficencia pública. Hay personas jurídicas que participan de uno y otro carácter.*

*ARTICULO 634. No son personas jurídicas las fundaciones que no se hayan establecido en virtud de una ley”* (Código Civil Colombiano art 633-634).

Por lo anterior no cabe duda que el servicio público de educación superior no es exclusivo de la función pública, sino que también puede ser prestado por entes particulares. A continuación, se hará un breve recuento de la aplicación histórica y jurídica que han tenido las políticas públicas de educación superior y como éstas, han marcado el desenvolvimiento en cada una de sus facetas en Colombia, se hará hincapié en como existió una fuerte injerencia del clero o la iglesia católica en razón al vínculo que durante siglos ésta ha tenido éste con el Estado colombiano y como ello, ha marcado la política educativa, no sólo pública sino también privada al interior de las instituciones de educación superior.

## **II.II Antecedentes históricos las políticas de educación superior**

El trasegar histórico y el surgimiento de la formalización educativa en todos sus ámbitos llevó a que la educación se volviera escolarizada; sin embargo, en los inicios de esta etapa, la escolarización de la misma no se dio de inmediato, fue necesaria la creación de espacios institucionales que fuesen el puente entre el aprendizaje informal y la transmisión oral los cuales se dieron lentamente. En la cultura de los países o Estados latinoamericanos y por causa de la cultura heredada de la civilización occidental, la etapa escolarizada no se formó, sino que se tomó como un referente de la herencia dejada por las culturas griega y Romana, al acuñar la Educación Superior con el término *universitates*, fue así como gracias a esta cultura llegaron *“Establecimientos de enseñanza poseedores de una infraestructura institucional y económica más sólida (demostrada por la abundancia de archivos) y gozosos de más alto estable prestigio social e intelectual. Esos establecimientos monopolizaron la*

*atención, los favores y la tutela de los poderes públicos, eclesiásticos o laicales”*

(Verger 1994, Del griego y el latín al español, p. 65).

La universidad en sí, fue un proyecto que integraba varios factores además del componente personal, también lo fueron las ideas y los conceptos, que lograron establecer una relación superior de conocimiento a medida que el tiempo iba transcurriendo. Es así que, desde sus inicios, las profesiones se fueron tornando mucho más importantes con el avance y los progresos que se daban desde la ciencia y la investigación, en razón a que se abrieron camino con la especialización y el avance del conocimiento, que se caracterizó por ser producto de las primeras investigaciones incipientes de la época.

En sus orígenes, la universidad propendía por un conocimiento más teológico, jurídico y médico. Posteriormente, debido a que se fueron explorando nuevos conocimientos, en la universidad se fue generando una investigación mucho más profunda y variada por parte de quienes se atrevían a buscar ese nuevo conocimiento acerca de los temas que en aquel entonces eran vetados para las personas dedicadas a la academia. A partir de ahí, se comenzó a hablar de una autonomía de carácter universitario en relación a los mandatos o los preceptos establecidos por el soberano o el mandatario, es decir, por el propio Estado.

Con posterioridad, la ciencia fue tomando un nuevo rumbo y protagonismo a medida que el conocimiento iba avanzando, contribuyendo con los títulos de la nobleza que aportaron en el conocimiento que se iba adquiriendo con ocasión de la primitiva universidad de los siglos XII y XIII. Las nuevas manifestaciones de conocimiento se dieron principalmente en Europa, y con ellas también se entabló una serie de

relaciones de trabajo y frutos académicos que posteriormente se reflejaron en la sociedad cuando la Reforma se hizo visible.

En sus orígenes, la universidad tuvo escasos conocimientos en muchas ciencias, pero, tiempo después, estos serían la base para tecnificar y llenar muchos vacíos científicos que en la actualidad pueden completarse con mayor facilidad que antes. Muchas escuelas europeas fueron pioneras en la nueva generación de conocimiento que dio lugar a la proliferación del mismo; entre ellas se encuentran: la Escuela de Gramática que fue supervisada por la universidad de Oxford, las escuelas de natalidad que se formaron en la universidad de Bolonia, las distintas facultades jurídicas que se crearon en la Europa Media, las escuelas de cirujanos —o doctores— en medicina, las escuelas de música que surgieron en Salamanca y en Londres las llamadas escuelas divulgadoras de la ley en razón a la fuerte promulgación del common law.

En la Edad Media, la cultura clerical era la máxima expresión del conocimiento. Pero cuando los burgueses debido a las artes y otros oficios manufactureros que se desarrollaron ampliamente como el comercio y la industria, comenzaron a tener acceso a nuevos conocimientos en diferentes disciplinas, fue cuando se consolidó el concepto de *universidad*, el cual empezó a ser mucho más pluralista y fue visto desde una perspectiva más ideológica.

De esa forma se comenzó a hablar del servicio universitario, el cual hoy es interpretado como costoso y valioso, pero que en aquella época era un servicio parcialmente gratuito y no tanpreciado ya que solo se prestaba a unas pocas personas de la sociedad, sin que los que lo impartían recibiesen retribución alguna.

Al inicio de la divulgación de escuelas y colegios superiores universitarios, quienes contaban con el privilegio de hacer parte de éstos eran principalmente los clérigos y aquellos que no debían trabajar para estudiar, porque eran hijos de señores feudales o miembros de la nobleza, por lo que tenían un sinnúmero de bienes que les permitían solventar sus gastos universitarios. Más tarde, se vería la necesidad de que el conocimiento universitario se generara por un incentivo adicional al solo hecho de aprender y conocer, por eso se comenzó a hablar del ánimo de lucro, dado que aquellas personas que se interesaban por el conocimiento científico, podían en su mayoría solventar sus investigaciones por su propia cuenta o contaban con recursos económicos que les permitían tener ciertas comodidades.

Aquellas personas que no eran miembros de la nobleza, pero deseaban ganar una mejor posición en la estratificación social y adquirir más conocimientos, buscaron vínculos con personas cercanas a la universidad, encontrando allí un refugio y viendo en la naciente institución la adquisición de un futuro lucro gracias al ejercicio de su profesión. Los primeros en aprovechar esta situación fueron los médicos y los abogados o juristas. Inicialmente aquellos que estudiaban medicina ganaban prestigio científico y un logran un ascenso en la sociedad, pues los médicos siempre estaban a la par o sirviendo a los grandes príncipes y los miembros de las cortes; así también los juristas tuvieron un papel fundamental en el nuevo estilo de vida o el nuevo *modus vivendi* que se adoptó para aquella época y que logró imponerse políticamente en relación con otras profesiones que muchos ejercieron en aquella sociedad. El “nuevo estilo de vida” se fortaleció con el surgimiento de la burguesía y se fortaleció con más

ahínco aún con posterioridad a la Edad Media, ya que el prestigio que se ganaba bajo este nuevo concepto, se conocía como el *conocimiento universitario*, lo que llevó a la sociedad europea a encontrar un mejor nivel de vida.

Posteriormente, con la llegada del Renacimiento, el Estado inició de alguna manera con las supervisiones, estableciendo cierto nivel de control que, en cabeza del clero, debido a los convenios que éste tenía con la Iglesia católica. Fue así, como se comenzó a crear una cultura universitaria distinta, que se fortaleció con posterioridad a la Edad Media, esta cultura contribuyó también la divulgación o proliferación de la Reforma protestante, la cual tuvo un papel fundamental en la consolidación del humanismo y otras corrientes filosóficas que a la postre, tuvieron una fuerte injerencia en la que hoy en día se conoce como institución universitaria anglosajona.

Sin duda, el Estado ha tenido una gran influencia en el funcionamiento y el desarrollo de la universidad, lo que le ha dado, en palabras de Misas, el carácter de ser una institución “histórico-dinámica” (Misas 2011, p. 58). Y es por eso, que en múltiples ocasiones la universidad se vio inmersa en una serie de acontecimientos que, de cierta forma, impidieron que el conocimiento alcanzado surgiese pronto a la luz pública. El periodo histórico más largo en la humanidad fue el de la Edad Media, donde se consolidó el monopolio del conocimiento, el cual, estuvo en cabeza de la Iglesia católica por muchos años y tiempo después, este logró ser divulgado y difundido en muchas partes del territorio europeo. Este origen se dio, precisamente al cambio de pensamiento originado con ocasión de la Revolución Francesa, cuya gesta en la sociedad fortaleció al Estado moderno a finales del siglo XVIII para liberarse del control de las monarquías controladas en su mayoría por la Iglesia-Estado.

Después de este periodo y acorde con las que se conocen hoy como instituciones universitarias, surgió una nueva cultura educativa superior que ha tenido varios cambios, los cuales siempre surgieron desde su trasfondo con variadas mutaciones y que han permitido que ese nivel crezca gracias a la exploración de nuevos conocimientos.

Con el Estado moderno, surgieron también al interior de los claustros universitarios los llamados intereses políticos externos, que se veían y materializaban con la generación de las necesidades individuales, con ocasión del fortalecimiento de los gremios o las corporaciones medievales que permitieron enriquecer los colegios universitarios. De hecho, las instituciones de la Edad Media hicieron que los miembros de la nobleza como los príncipes territoriales, los reyes y los nacientes aristócratas burgueses quisieran crear sus propias instituciones universitarias para obtener el nivel de prestigio que estas daban y no estar alejados de lo que en aquel entonces era algo extraordinario pero que para nuestros tiempos sería un mero conocimiento vulgar.

Hay que resaltar, que debido al desarrollo que se dio en los países europeos con ocasión de las distintas revoluciones, en especial la industrial y la francesa, los Estados modernos fueron dados a crear estilos universitarios con modelos distintos, con su propia filosofía y sus propios pensamientos, fue así que el interés científico fue creciendo acorde a la época en la cual se encontraban conocida como el siglo de la Ilustración.

El espíritu del grupo de investigadores europeos fue creciendo, a la par que las revoluciones también avanzaban, sin embargo, en otros Estados como Alemania, por ejemplo, donde el sistema educativo era distinto - por cuanto existía un método

científico investigativo que pretendía ser diferente al de los británicos o ingleses-, se enfocaron en un modelo más técnico que teórico-práctico. Es así que en Europa fue donde comenzó a hablarse del llamado *funcionalismo estatista*, que rigió inicialmente en Francia y posteriormente en el resto de Estados del continente europeo. Cuando se logró que este modelo francés tuviera injerencia en Rusia y posteriormente fuera de Europa, se tomó en cuenta como punto de referencia para la implantación de dicho modelo en las universidades latinoamericanas y de otro lado, el modelo anglosajón se trasladó o se tomó como punto de referencia para las universidades norteamericanas.

Desde la implantación del modelo funcionalista el sistema educativo comenzó a consolidarse como un modelo pedagógico tutorial individual con énfasis colectivo, es decir, se empezó a investigar construyendo pensamiento. La función de la universidad se fue materializando a medida que esta iba generando nuevos espacios de conocimiento, cuyos resultados eran ejemplo del saber para aquellos que de cierta forma eran incrédulos porque no alcanzaban aún a comprender que el modelo universitario podía generar desarrollo y crecimiento a nivel estatal, el cual incrementó el número de universidades públicas.

Posteriormente surgió el modelo denominado mercantilista o utilitarista, que permitió que se crearan una serie de universidades privadas fortalecidas, con ocasión precisamente también del trabajo investigativo que hacían quienes las formaban conforme a sus intereses particulares. A su vez, los Estados también contribuyeron financiando a aquellas universidades que tenían el mismo pensamiento gubernamental, puesto que ellos, como es lógico, buscaban que la universidad con su investigación lograra un desarrollo propio para la sostenibilidad estatal.

Fue así, como con el paso de los años, las universidades finalmente adquirieron el reconocimiento de su propia autonomía, con poca o nula vigilancia en cuanto a la prestación que de este servicio se hacía, lo que les permitió buscar y generar nuevos conocimientos sin tener que rendirle cuentas al Estado ni a la Iglesia. La batalla por el conocimiento se dio a la par en las universidades, tanto por parte de las que tenían naturaleza jurídica pública como por parte de aquellas cuyo origen era del orden privado.

### **II.III Contexto normativo de la educación superior en Colombia**

La planeación y la proyección de las políticas públicas en Educación Superior en Colombia ha tenido falencias y retrasos en su desarrollo, lo cual, se ha observado claramente con el avance que ha mostrado al interior del país con relación a la formulación de dichas políticas públicas en Educación Superior con las que se han venido dando en la región especialmente en América Latina (Misas, Nacional de Educación Terciaria. Tomado del Departamento Nacional de Planeación en 2014).

Cuando se observa en los estudios que se han hecho al respecto -como los realizados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)-, que en Latinoamérica el gasto público y la inversión en materia educativa han disminuido y que los gobiernos no hacen mayores esfuerzos por tratar de fortalecer este sector que es tan importante para el crecimiento de cualquier Estado, se da a conocer uno de los detonantes que dieron origen a las marchas y movilizaciones realizadas por la

comunidad académica universitaria – en especial la estudiantil-, para poner como ejemplo las que se dieron en Colombia en contra del gobierno en el año 2020.

Dentro de este contexto normativo encontramos en Colombia particularmente, las siguientes: Ley 30 de 1992, el Decreto 1403 de 1993, Ley 749 de 2002, Ley 115 1994, Decreto 2566 de 2003, la Ley 1188 de 2008, Decreto 2566 de 2003 derogado por la Ley 1188 de 2008, y finalmente la Ley 1951 de 2019.

La normatividad educativa no ha logrado advertir en Colombia, que la Educación Superior es una de las más paupérrimas en comparación con los demás sistemas de estudios superiores que tienen similares países en América Latina, tanto en calidad, como en inversión, cobertura y pertinencia. En particular, la búsqueda de la calidad de la Educación Superior en Colombia, en el nivel de pregrado y también en posgrado, ha generado múltiples inconvenientes a la hora de materializar los distintos proyectos de desarrollo que se han ideado para tratar de mejorarla.

El Estado colombiano ha buscado que la calidad educativa se desarrolle por medio de un trámite constante de construcción mediática y comparativa de conformidad con la cantidad y la calidad de los recursos que se destinan para tal fin, tanto por parte del propio Estado como por parte de la sociedad civil que también forma parte de este sector, incluyendo en esta última por supuesto, a las instituciones de carácter privado que participan en el sector educativo superior.

Adicional a lo expuesto anteriormente, se debe tener en cuenta que en Colombia no se ha dado un eficiente uso de los recursos que permite que los establecimientos de Educación Superior realicen una mejor disposición para su aprovechamiento, lo que en gran parte se atribuye, a una errada cultura académica de inversión que se ha venido

afianzando a medida que ésta se ha ido construyendo en los sectores públicos y privados. Sobre este punto el profesor Misas, enfatizó lo siguiente *“En Colombia y en el resto del mundo se ha insistido, en múltiples ensayos e informes, sobre la necesidad de mejorar la calidad de la Educación Superior, avanzando en diferentes direcciones en el momento de calificar qué se entiende por calidad, muchas veces sin lograr plantearse profundamente el porqué de la necesidad de la búsqueda de la calidad, sin posibilidad de definir un referente, convirtiendo dicha noción en un tropo, desnaturalizando su sentido. (...) Para construir el concepto de calidad en Educación Superior, es necesario considerar sus diferentes significaciones dependiendo de sus relaciones con otros componentes, del contexto en el que se aplica, del proceso que se valora, de la función que se le asigna, de quién la mira, de dónde la mira y cómo es comprendida. La calidad es un concepto relativo, subjetivo y en proceso permanente de construcción. Tiene un carácter polisémico y multi contextual”* (Misas 2011, La Educación Superior en Colombia. Análisis y estrategias para su desarrollo, p. 42).

Uno de los elementos más importantes que tienen y que hacen que crezcan en calidad y cantidad las Instituciones de Educación Superior es la investigación, de hecho, con la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación se ha buscado dar un impulso a ésta; pero este elemento no puede por sí solo contribuir a fortalecer la llamada cultura académica. La academia no ha hecho esfuerzos en la concentración que deben hacer en las Instituciones de Educación Superior en ampliar el ámbito investigativo, así se logrará que la calidad del sistema aumente, y se logre un efecto diferente llegando a lo que la doctrina llama un punto medio de latencia (Díaz, 2020).

La medición de la calidad educativa superior, también ha dependido del contexto desde el cual esta se mira, esto puede ser desde la enseñanza, el aprendizaje o la evaluación y también desde la conveniencia que se pretende alcanzar al interior de la Institución Educativa; y aunque resulte difícil medirla porque está ligada al proceso de aprendizaje del estudiantado, siempre se buscará medir lo que aprenden los estudiantes en su proceso académico con base en los resultados o el impacto que genere en la sociedad la intervención universitaria.

Al interior de cada Institución Universitaria, se ha buscado regular las directrices dadas por el Ministerio de Educación con relación a la pertinencia ofrecida en cada uno de los programas que se ofrecen a la comunidad, sin embargo, los resultados no han sido los esperados. Esta situación se ha presentado, debido a que no se tiene un método específico y estandarizado para evaluar lo aprendido en la formación superior y esto se da tanto en el nivel de pregrado como en el posgrado, el cual lo han advertido muchas Instituciones de Educación Superior, incluso cuando los conocimientos son medidos de forma extracurricular con base en un plan de estudios para optar a un título profesional; también allí, se presentan por parte de las instituciones de Educación Superior varias excusas injustificadas por los bajos resultados que obtienen los egresados que son examinados en las pruebas de Estado “Saber Pro”. Como ejemplificación de lo expuesto, se puede mencionar el nuevo examen adicional y de carácter obligatorio que deben presentar los aspirantes al título de abogado, el cual se estableció mediante una ley de la República que fue declarada exequible por la Corte Constitucional (Congreso de la República, Ley 1905, 2018).

Por otro lado, al mencionar que en materia educativa el Estado asume como suyo el problema de planeación que se presenta en la comunidad académica, también se han buscado por parte de éste varias fórmulas para tratar de resolverlo, ello se hace de conformidad con las herramientas y los recursos de los que este dispone, se ha hablado entre muchas cosas del planteamiento de una política pública que elabore el Estado de conformidad con los valores y principios que previamente se han establecido en la Constitución Política y que gracias a la conformación que el mismo Estado tiene a nivel dogmático, lograría mejorar la prestación de este servicio público.

En este punto, es necesario observar la coyuntura y la forma como se ha tratado de resolver este tipo de problemáticas en Colombia. Con base en el anterior propósito, cabe mencionar lo que Restrepo y Londoño (2014) planteó al respecto, quien ha estudiado las políticas públicas educativas; y es que en la labor de formulación de este tipo de políticas que se crea la necesidad de observar valores fundamentales como la igualdad y la autonomía para que éstos sean el sustento de creación de los currículos, que posteriormente orientarán la forma y el procedimiento de enseñanza y que seguirán aquellos que hacen parte del sistema educativo de calidad para los estudiantes.

Al momento de hacerse un análisis de la actual política pública colombiana en materia de Educación Superior, se observa que esta busca plantear y sustentar dichas políticas en la normatividad que las regula, sin embargo se puede afirmar que acá se comete un error por los académicos que se encuentran al frente de dichas instituciones, los cuales no deberían insistir en tratar de hacerlo, ya que la normatividad no se acompasa con los actuales requerimientos que en la materia se exigen, en razón

a que las normas no están actualizadas a la fecha y éstas repercuten en la convergencia, globalidad, tecnología de dichas políticas entre otros.

#### **II.IV Actores de la política pública de la educación superior**

Las partes involucradas en la creación de la Política Pública de Educación Superior en Colombia siempre han sido el sector académico representado por los estudiantes y eventualmente los maestros, el gobierno y el sector privado. Aunque en Colombia, al igual que en los demás países de América Latina, a lo largo de la historia la Iglesia católica tuvo un papel fundamental para que se diese el crecimiento de la Educación Superior, porque históricamente la institución que se encargó de la creación de los claustros de Educación Superior en la región fue esta institución que inicialmente lo hizo durante la Edad Media en Europa donde los únicos que podían acceder a estos y al conocimiento eran los nobles y los clérigos, y posteriormente lo hizo en la Conquista de América, precisamente a raíz de la Inquisición que se instauró como método de sometimiento de los colonos y los nativos que en aquella época habitaban la región. (Osuchowska, 2014).

Desde el mismo instante en el que se plasmó en el anterior texto constitucional en Colombia en el año de 1886, se puede observar como la política estatal colombiana en materia de educación pública había sido delegada a la iglesia católica, como uno de los principales actores de la enseñanza incluyendo por supuesto la educación superior, es así, como en su artículo 41 la carta política de aquella época menciona que “la educación pública será organizada y dirigida en concordancia con la iglesia católica.” Hoy en día este sector ha perdido injerencia.

El trabajo de los actores de las políticas públicas de educación superior no se centrará en este último actor es decir en el clero, dado que los actores de las políticas educativas hoy en día son: eventualmente el pedagogo; el estudiante; las IES, tanto las de carácter público como las privadas); y el Estado colombiano, en cuanto que es formulador y orientador, pero sin vincularse de lleno con este sector. Por ser uno de los principales actores que generan la creación de esta política pública educativa, enfocada en los estudiantes de nivel educativo superior, la comunidad académica es la principal implicada a la hora de hablar de este tema; sin embargo, se ha visto que las políticas públicas frente a estos actores van enfocadas desde el punto de vista de la llamada teoría de la “complejidad”, tal y como lo dijo el doctor Pérez *“Es posible comprender las organizaciones como una estructura donde se entrelazan actores, problemas y decisiones en un orden no del todo jerárquico ni racional. Esta perspectiva se asemeja en mucho a los modelos de las (anarquías organizadas) que deciden desde el modelo de la papelera de reciclaje, en el que por lo general se adaptan situaciones problemáticas a cursos de acción ya constituidos. La característica central de este modelo es el desacoplamiento entre los problemas y las soluciones”* (Pérez 2017, Problemas, actores y decisiones en las políticas públicas. Marco de análisis para el estudio de los programas de crédito educativo en Colombia, p.262).

Entonces, no puede parcializarse el enfoque de las políticas públicas dirigidas a los estudiantes de Educación Superior como se ha hecho generalmente, ya que lo se pretende buscar con dichas políticas, es financiar la oferta y no cubrir la demanda; y este último es un aspecto que se vuelve determinante a la hora de realizar la

estructuración de las políticas públicas en Educación Superior. A ello, también se suma, que estas decisiones son tomadas por los gobiernos de turno que, por lo general, desestimulan el ingreso y obstaculizan las oportunidades de estudiar a los futuros estudiantes debido a que la toma de decisiones se hace de forma jerarquizada o especializada.

Las decisiones que se toman de este tipo, son las denominadas de forma no segmentada, y se llaman así debido a que cualquier actor de la política pública puede participar en su curso de acción; cuando las decisiones se toman de manera jerarquizada, tanto los actores como las decisiones se basan en los recursos que tienen en su momento y de acuerdo con su disponibilidad; y respecto a las decisiones especializadas, en este caso los actores se especializan de conformidad con las atribuciones legales, normativas y administrativas que les permiten atender sus responsabilidades conforme con las políticas públicas planteadas.

Por lo general, las decisiones de las Instituciones de Educación Superior se toman con un propósito y bajo una o varias directrices definidas, pero también, puede haber casos en que dichas decisiones se toman por descuido o por reemplazo sin hacer un análisis de fondo. Al tomar una decisión con propósitos definidos, se realizan procesos racionales y pensados, los cuales se han elaborado para un determinado periodo que varían de conformidad con las dinámicas específicas de los problemas que van surgiendo.

Si las decisiones se toman por descuido, ello responderá al hecho de que hay de por medio otra problemática, que termina disminuyendo los componentes de ese problema; lo que sucede generalmente con ocasión de los múltiples problemas que una

política pública educativa tiene frente a determinado tipo de situaciones. Y cuando las decisiones se toman por reemplazo, significa que la política pública ha sido pensada para intervenir un problema, o también para resolver uno o más componentes del problema que se está tratando. Pensar en una solución liberadora sin vigilancia, dejaría de lado algunos problemas que si no se tratan a tiempo se enquistaran al interior de la institución.

## **II.V Factores que inciden en la política pública de educación superior en Colombia**

Hay varios factores que tienen una gran injerencia en la Política Pública de Educación Superior en Colombia. Algunos de los factores más sobresalientes son: la cobertura, la inversión económica, los intereses de los sectores políticos, entre los más importantes. Para que esta tenga o no cierta influencia en la población de su interés, depende en la gran mayoría de los casos en el apoyo que brinde el Estado; sin embargo, la escasa ayuda que brinda el Estado para que se otorgue acceso a la educación pública, hace que la influencia de la educación superior al interior del mismo no sea tan fuerte o visible.

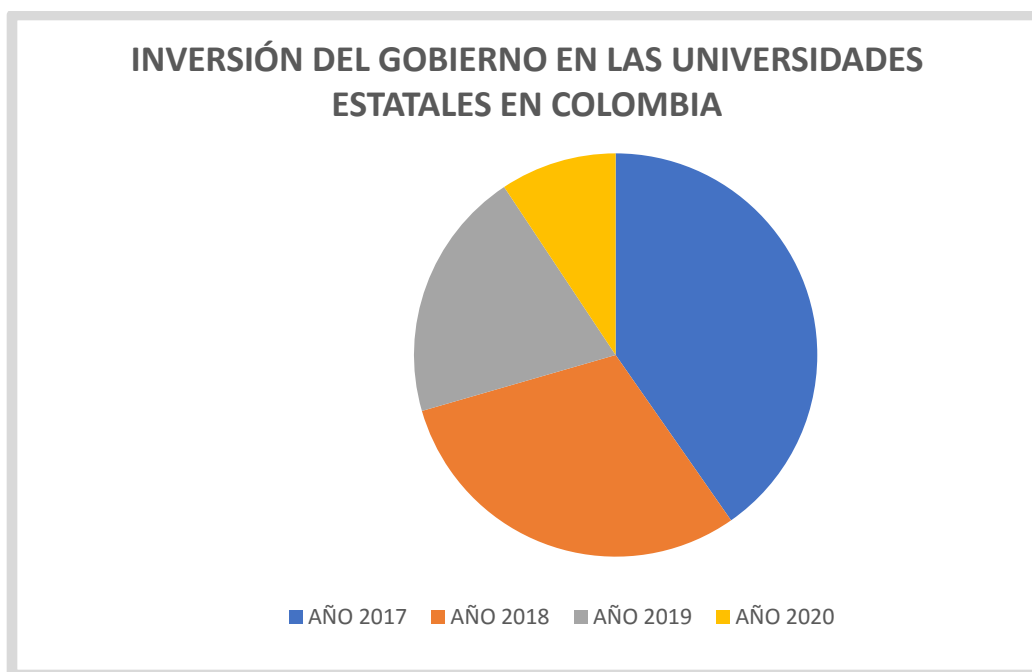
Un caso que se puede destacar o poner como ejemplo en este punto, es la cobertura que se le ha dado al sistema público educativo superior en Colombia; donde la dinámica social que se plantea ha generado un gran vacío al momento de tratar de cubrir la demanda de aspirantes en algunos de los programas de pregrado, e incluso de posgrado. Dicha problemática se acentúa con mayor fuerza en la provincia, donde no existe un mayor número de Instituciones de Educación Superior que logre cubrir

dicha demanda; a lo que se suma otro agravante y es que la oferta académica de estas instituciones incluye solo unos pocos programas, muchos de los cuales, no se necesitan en las regiones donde son ofertados o al menos, no son necesarios para poner en práctica el conocimiento que con la formación, se aprende y se desarrolla, los cuales como ya se dijo, no son los más pertinentes en el medio en el que se ofertan, ya que la oferta se concentra en la ganancia que para la institución le pueda generar dicho programa, mas no para cubrir las verdaderas necesidades educativas en la región dónde éste es ofertado.

Al respecto, Rojas realizó una crítica y a la vez demostró con un estudio muy serio cómo la cobertura educativa se viene dando en Colombia con un ritmo en decrecimiento constante *“Los cuatro sectores más representativos de la economía son como siguen: sector agropecuario (...); la industria manufacturera (...); un tercer sector es el comercio (...) y el cuarto es el sector financiero (...). Estos cuatro sectores más representativos de la economía dejan a Colombia con bajos índices en materia de creación y generación de conocimiento y en diversidad de oportunidades de negocio altamente competitivas en los mercados globales. La tecnología, la ciencia y la innovación quedan rezagados, (...) Colombia ocupa el puesto 68 entre 143 países lo que evidencia que aún queda mucho terreno por ganar en materia de innovación, de hecho, Colombia en general necesita más inversión porque al año 2018 solo se tiene planeado una inversión equivalente al 1 % del PIB nacional que sigue siendo muy bajo para un país que tiene muchas oportunidades de emprendimiento, ciencia y tecnología”* (Rojas 2016, De la academia al mercado laboral, un paso no siempre satisfactorio, p.21).

Pese a lo expuesto, se observa que por la necesidad de superación que busca la mayoría de los estudiantes que ingresan a los nuevos programas ofertados incluso sin tener vocación para ello, entre otros motivos, algunos lo hacen para lograr mejores oportunidades laborales y por exigencia o requerimientos propios de algunas entidades que crean la necesidad de dichos cursos o estudios – así estos no sean pertinentes-, que para los casos en concreto, siempre se terminan por saturar dichos programas, carreras o profesiones en la región. Y es por eso, por lo que al terminar sus estudios y obtener su título profesional de pregrado la situación obliga a los estudiantes a salir de sus regiones de origen y buscar nuevas oportunidades en centro urbanos más alejados.

La inversión económica en las universidades públicas en Colombia también ha ido en reducción, debido a que los ingresos provenientes de los recursos generados con ocasión de la Ley 1697 de 2013, han sido destinados a institutos técnicos y tecnológicos. Conforme a los informes del Ministerio de Educación Nacional, se hicieron cambios en las partidas presupuestales autorizadas por la Ley para ser ejecutadas por el Ministerio ya que fueron desagregadas en otros gastos, cuyas consecuencias fue la disminución de los gastos de funcionamiento e inversión. En la siguiente gráfica se observa la disminución presupuestal realizada por el gobierno nacional de Colombia en la inversión realizada en las instituciones públicas de educación superior en los años 2017 al 2020.



*Figura 1.* Reducción del gasto público por estudiante entre el año 2017 y el año 2020

Fuente: Ministerio de Educación Nacional

Asimismo, cabe resaltar como un punto fundamental, el tema la seriedad con la que se deben implementar las políticas públicas educativas. Las políticas no pueden seguir siendo fruto del capricho de los gobiernos de turno, sino que deben plantearse verdaderamente como políticas de Estado y como resultado de consensos; además, deben estar ceñidas a preceptos constitucionales y legales que posibiliten el verdadero objetivo que se ha querido buscar. De esa manera, el Estado colombiano podrá salir de las distintas crisis culturales, económicas y sociales que ha vivido como sociedad y como nación; más aún, ello se torna necesario dentro de un Estado como el colombiano que no ha permitido el crecimiento de su sociedad.

A modo de conclusión de lo expuesto en este primer capítulo, se puede establecer que el desarrollo que ha tenido la educación terciaria o superior en Colombia, ha sido producto del bajo interés y de la falta de cuidado por parte del Estado por tratar de mejorar el sistema, ampliar la cobertura y darle mayor importancia al estudio y desarrollo de las políticas públicas educativas, las cuales se han venido implantando o realizando en esta materia. Esta situación cambiará solo si es posible darle verdadera importancia y relevancia a un tema que es tan crucial para los países en general, como es el incremento de la calidad y la cobertura de la educación superior, solo así será posible salir del subdesarrollo en el que los Estados latinoamericanos como el colombiano se han sumido.

## **II.VI Capítulo 2 (Elementos históricos, constitucionales y legales de la autonomía universitaria)**

A continuación, se hará una breve relación de los componentes históricos que hicieron posible entender y reconocer el fortalecimiento de la autonomía universitaria como un componente fundamental de la enseñanza educativa superior, se mencionan las fases evolutivas no solo en Colombia, sino también a nivel internacional en cada uno de los Estados que permitieron que la educación superior fuera el estandarte de su desarrollo y cómo se les permitió, a dichas instituciones de educación superior manejar con total independencia sus recursos, a pesar de que muchos de ellos eran aportados no solo por el mismo Estado, sino también por instituciones sin ánimo de lucro fuesen éstas fundaciones o corporaciones.

## II.VI.I Antecedentes históricos de la autonomía universitaria

El término *autonomía* en su concepción jurídica, según la definición dada por la Real Academia de la Lengua [RAE] es la “*potestad de decidir la propia organización y ejercer funciones, públicas o privadas, sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución y las leyes*” (RAE 2020, párr.1).

El concepto de autonomía universitaria se vio truncado en varias oportunidades, ya sea porque el Estado intervenía o porque éste permitía que agentes externos a la academia tomaran el control ideológico – político de dichas instituciones. Es así, que para dar un ejemplo de dominación e injerencia absoluta del Estado en este campo, se relaciona el modelo europeo de principios del siglo XIX en Francia, donde se observó el dominio total por parte del Estado en la toma de decisiones y políticas internas de las universidades de la época, la característica radicaba en las órdenes dadas por el emperador Napoleón Bonaparte, el cual mediante la Ley del 10 de mayo de 1806 subyugó la autonomía universitaria Francesa - que en principio no se sometían a las políticas del gobierno o de algún otro poder- pero que después se sometieron al llamado “confesionalismo político del emperador”; dichas políticas debían cumplir todo aquello que el Estado ordenase, en aquel entonces conocido también como el “modelo profesionalista”.

Cuando se comienza a hablar de autonomía en la enseñanza de la educación superior se comienzan a tratar temas como la liberación del pensamiento o la libertad del razonar humano, sin que éste tenga ningún límite ni restricción por parte de quienes hacen parte de esta independencia ideológica y filosófica.

Ahora bien, del concepto de autonomía universitaria siempre va a ser necesario separar la relación que tiene la universidad con el poder Estatal y, a la vez, entender la disyuntiva generada por la universidad al establecer modelos académicos propios que marcan una distinción entre una y otra institución universitaria, y entre las políticas generadas por el Estado en materia de educación superior aun cuando entre ellas existan intereses u objetivos comunes. Por lo tanto, si se tiene en cuenta que las instituciones universitarias tienen su propia organización y son responsables de sus decisiones, esto también genera implicaciones o consecuencias que se verán a la hora de evaluar su comportamiento y sus resultados en la aplicación de las mismas.

El surgimiento del concepto de *autonomía universitaria* data del origen universitario, desde el cual también a lo largo de la historia occidental como se ha mencionado siempre había tenido un control predominante de la educación superior por parte de la Iglesia católica. Esta siempre ha ejercido una gran injerencia en la formulación y puesta en marcha de las distintas políticas públicas que se han querido implementar en materia de educación superior, por eso, inicialmente, allí también fue donde nació el concepto de la universidad confesional que fue trasladado también a América.

El concepto de *autonomía universitaria* se fue fortaleciendo a medida que fue creciendo el conocimiento al interior de la Universidad, lo cual permitió la combinación de saberes y conocimientos de diferentes disciplinas generando así una interdisciplinariedad epistémica.

Más tarde, con la *governabilidad universitaria* y la creación de los *consejos de gobierno* al interior de la IES, se posibilitó la participación democrática interna representativa en la universidad, la cual generaba una serie de componendas proclives

a las luchas internas relacionadas con los procesos de selección política. Para entender el concepto de poder al interior de esta, se cambió el componente de poder que buscaba que este se ganara con la generación de la razón, y surgió la obtención de este a la fuerza con lo cual se relegó el conocimiento a un segundo plano.

Ejemplos de universidades que tuvieron sus orígenes en esta situación autonómica fueron aquellas instituciones universitarias que se convertirían, posteriormente, en fortalezas del conocimiento como Bolonia, Padua o Pavía. La generación de ese nuevo conocimiento dio pie para que muchos de los egresados de estas instituciones se dispersaran por toda Europa y, en general, en todas aquellas instituciones universitarias que gracias a las reflexiones generadas en el siglo XIX se fortalecieron y fueron tomadas como punto de referencia de las actuales universidades americanas.

En cuanto al origen de la *conciencia universitaria* que nace desde tiempos remotos, esta se considera como un fenómeno que surgió debido a la necesidad de la adquisición de nuevos conocimientos, los cuales en algún momento determinado se dieron a conocer a aquellos que no pertenecían a una clase privilegiada. El conocimiento intelectual que surgió en razón del fortalecimiento y la libertad de pensamiento que se dio en las Universidades, se dio precisamente porque a lo largo de la historia se ha permitido que algunos de los vacíos o lagunas que se habían generado por falta del cultivo epistemológico fueran suplidos con ocasión de la lucha al interior de la misma universidad por liberarse del dominio ideológico externo.

Respecto a las universidades latinoamericanas, éstas continuaron con el modelo confesional tradicional incluso hasta finales del siglo XX. Pero en razón a la nueva interacción que se dio en el mercado global —por causa de la influencia del fenómeno

globalizador—, las entidades territoriales junto con las empresas privadas y las industrias, lograron que se generara una sincronización entre lo que ellas necesitaban y lo que se generaba o producía al interior de la universidad. Por esa razón, a comienzos del siglo XXI la universidad ya ha dejado de ser políticamente de uso exclusivo de un sector en particular a la hora de realizar toma de decisiones en su interior, ya que ahora ésta se ha vuelto heterónoma, lo que quiere decir que la autonomía que la Universidad tiene hoy en día, se encuentra indefectiblemente supeditada no solo a los parámetros y lineamientos que le indiquen los agentes internos, sino también de aquellos externos que tienen y continuarán ejerciendo influencia sobre ella.

## **II.VI.II Contexto normativo internacional de la autonomía universitaria y su relación con la vigilancia estatal**

En el contexto internacional, también se encuentran varios Estados donde se ha reglamentado la función de inspección y vigilancia de las Instituciones de Educación Superior, lo cual ha permitido que exista un control Estatal en el funcionamiento de estas. En la mayoría de los Estados, el sistema de inspección y vigilancia se encuentra parametrizado de conformidad con lo que ha establecido la interpretación y la clarificación que hace cada uno de los organismos propios y competentes de estos Estados a la hora de hacer dicho control; y lo que se busca como regla general por parte de dichos organismos de control, es optimizar el servicio educativo superior, el cual se ha visto más marcado a nivel latinoamericano. No obstante, varios autores, como Marsiske (2017), coinciden en que son necesarias distintas acciones para

mejorar la calidad del sistema educativo independientemente de las que son tomadas por el mismo ente Estatal.

En Latinoamérica, Chile es un gran ejemplo y referente para los demás países de la región en relación con los distintos mecanismos que se adoptan para vigilar la implementación del mejoramiento de la política educativa superior, pues a partir del año 1994 este país empezó a implementar varios programas de evaluación que concertó con la comunidad académica y especialmente con el cuerpo profesoral, para llegar al autocontrol de las instituciones universitarias. De forma similar en Argentina se promueve la evaluación de programas que tengan un interés público y social, y Brasil ha creado proyectos para coordinar los sistemas de evaluación en las Instituciones de Educación Superior de todo el territorio nacional, en conjunto con las comunidades que hacen parte de cada uno de los territorios donde se encuentran establecidas o funcionado dichas instituciones. En los demás Estados de la región de Latinoamérica, la tendencia ha sido tratar de definir alcances y finalidades, pero la concreción de estas, como afirmó Adriana Chiroleu (2011), no se ha dado con éxito debido a la falta de voluntad política.

Ciertamente, existen vacíos que se han generado en cuanto a la prestación del servicio de Educación Superior, un rol que ha sido clave a la hora de implementar la inspección y la vigilancia. El control también va de la mano con la obtención de un nivel de excelencia con lo que, en últimas, busca tener la acreditación dentro del nivel mínimo para prestar el servicio educativo superior, lo que se concibe como la obtención de la calidad de las Instituciones de Educación Superior.

El desarrollo legislativo en materia de inspección y vigilancia en varios países latinoamericanos, también ha sido favorable a la hora de mejorar la prestación del servicio y subir los índices de calidad del mismo. Es así como en Argentina, siempre se ha buscado que esta sea una función de la realidad social y así lo han tratado de implementar. En otros países de centro américa como Honduras, se incorporan o se suprimen programas sin ningún tipo de control, como un mecanismo adelantado por parte de las mismas instituciones según sean sus necesidades.

A continuación, se presentará brevemente alguna normatividad expedida por varios países de América Latina en materia de inspección, vigilancia y control:

En Paraguay el artículo 4 de la Ley 136 de 1994 consagra que las universidades públicas y privadas serán creadas por ley, por lo tanto, el funcionamiento de estas siempre va a ser autorizado por el Congreso de la República y existe paralelamente un Consejo de Universidades a nivel nacional que permite la evaluación y el control de las universidades existentes independientemente si éstas son públicas o privadas.

En Argentina, en el artículo 49 de la Ley de Educación Nacional 26.206, se establece la evaluación del sistema por ciclos o niveles, el cual tiene regímenes especiales de conformidad con las necesidades sociales y los requerimientos educativos de la comunidad, lo que permite que la calidad sea jerarquizada y vista de acuerdo a las necesidades requeridas por la misma comunidad.

En Honduras, el control por parte del Estado en cuanto al funcionamiento de la Instituciones Universitarias se ve más fuerte; en el artículo 17 de la "Ley de Educación Superior", "Decreto número 142-89", se establece que el Consejo de Educación Superior (CES) tendrá atribuciones de aprobar, abrir, fusionar y suprimir carreras,

escuelas, facultades, institutos o centros de investigación científica; así como también regular planes curriculares y programas especiales de nivel superior en universidades tanto particulares como privadas y en los centros estatales de Educación Superior.

En Costa Rica, en el artículo 63 de la Resolución 29631, se dispuso que la Secretaría Técnica del Conesup sería la encargada de regular el cumplimiento de las labores de inspección del Conesup; este organismo lleva un registro actualizado que comprende la lista de las universidades privadas autorizadas, las universidades regionales aprobadas, las ofertas académicas o carreras autorizadas, señalando el grado académico y los demás instrumentos legales aprobados. En este país el artículo 55 de la Resolución 29631 consagra que el ejercicio de la función de inspección le corresponde al Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada (Conesup), que es la máxima entidad del país que regula la actividad y la prestación del servicio de las IES. El Conesup verifica el cumplimiento de los planes y los programas de estudio para aprobar su calidad, su pertinencia y la misión institucional de la carrera concreta, la información de los graduados, entre otros aspectos.

En México, se creó la Secretaría de Educación Pública (SEP) que se rige por la Ley de Coordinación de Educación Superior Ley DOF 29-12-1978, la cual, en su artículo 19, establece que los particulares que imparten estudios de tipo superior con autorización o reconocimiento oficial deben registrarse en dicha secretaría. Además, señala que el incumplimiento de esta orden dará lugar a una multa, y si la Institución de Educación Superior persiste en el incumplimiento se podrá clausurar el servicio educativo.

En El Salvador, en el artículo 40 de la Ley de Educación Superior Decreto 522, se establece que el Ministerio de Educación de ese país debe llevar el registro de la cantidad de Instituciones de Educación Superior que existen en el territorio nacional. A su vez, debe registrar si estas cuentan con los instrumentos o normas legales aprobadas, así como las autoridades y los funcionarios que la conforman, si tienen tanto las firmas, como los sellos y los títulos otorgados para que dichas instituciones cumplan su función educativa.

En Bolivia, en el artículo 69 del Decreto Supremo 26275, estableció que la gestión académica de las universidades privadas se debe hacer mediante la información que será registrada en el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (MESCyT); además, esta información debe tener los nombres y las firmas autorizadas para la emisión de certificados, diplomas y otros documentos académicos. Asimismo, las IES deben informarle al Viceministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología si se producen cambios de autoridades, y realizar el respectivo registro de las firmas autorizadas.

En Ecuador, en el artículo 91 de la Ley Orgánica de Educación Superior LOES 2010 se estableció que el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA) es el encargado de los objetivos del sistema, y de calificar a las instituciones en materia de infraestructura, costos, mejoramiento de la Educación Superior y nivel académico.

A nivel de Latinoamérica se advierte que aquellos países que tienen un régimen federal en cuanto al tema estructural, como son Argentina, Brasil, México y Venezuela, son distintos a los países que no son federados, donde sí concurren varias entidades supervisoras para realizar la labor de inspección y vigilancia. En el caso de los países

sudamericanos que tienen un régimen de organización política unitaria, la inspección y la vigilancia de las IES está concentrada en un solo organismo, algunos de estos Estados son Perú, Uruguay, Paraguay, Ecuador, Bolivia y Chile. De igual manera, en algunos países de Centroamérica existe inspección, vigilancia y control de las IES, como organismos dependientes o independientes de los ministerios de Educación Nacional ya que sus sistemas educativos que no varían mucho en su estructura; estos países son El Salvador, Guatemala, Panamá, Costa Rica y Nicaragua.

En cuanto a las entidades supervisoras del servicio educativo superior, se encuentra que, en Argentina, la Ley Federal de Educación número 24195 consagró en su artículo 10 lo referente al Gobierno de la Administración de cada una de las instituciones de educación superior, y en el artículo 52 de la misma ley estableció que la educación es una atribución concurrente en el poder ejecutivo nacional, al igual que en las provincias y las municipalidades como su capital Buenos Aires. Y en México, se estableció la Ley Orgánica de Administración Pública Federal OF 17-06-2009, que en su artículo 1 ordena que la Presidencia de la República será la encargada de delegar la vigilancia de las universidades a cada una de las secretarías del Estado; además, en ese mismo artículo regula la coordinación de la Educación Superior de los Estados Unidos Mexicanos, y establece que esta ley traza unos objetivos para forjar las bases de distribución y función de dichas instituciones.

En síntesis, las normas aludidas de los distintos países latinoamericanos mencionados, reflejan la importancia del control que el Estado realiza en materia de Educación Superior, en el entendido que, dichas normas son manejadas al interior de estos Estados, respetando la independencia y la autonomía que estas Instituciones

Educativas tienen. Aunado a lo anterior, cabe destacar el hecho de que la vigilancia que hace el Estado se hace definiendo estrategias encaminadas al mejoramiento de la calidad y el cumplimiento de los fines sociales de las Instituciones de Educación Superior, en aras a obtener un desarrollo acorde al interés público Estatal.

### **II.VI.III Desarrollos legales y normativos de la autonomía universitaria**

En Colombia, el siglo veinte fue el que le dio impulso al concepto de autonomía universitaria ya que antes, no se podría hablar de autonomía universitaria, puesto que el control absoluto de la educación pública se encontraba en manos de la iglesia católica, por ende, todo aquello que la iglesia considerara como “no apto” para la enseñanza, era descartado de plano a la hora de impartir el conocimiento en las distintas instituciones de educación superior; por ello, no existía libertad de pensamiento y éste se encontraba subordinado al control de la iglesia por encima incluso del mismo Estado.

En Colombia, en el año 1935 por medio de la Ley 68, el gobierno del presidente Alfonso López Pumarejo (1934 – 1938) con ideología liberal, dio el primer paso para que la autonomía universitaria empezase a ser una realidad; gracias a la mencionada Ley, se permitió la creación de los llamados gobiernos directivos al interior de las instituciones de educación superior, también fueron llamados más adelante como Consejos Superiores Universitarios, los cuales fortalecieron la divulgación de ideas innovadoras y garantistas de libertad de pensamiento, ya que éstas venían consolidadas en los continentes Europeo y en Norteamérica, pero que en países latinoamericanos como Colombia, no eran conocidas ni mucho menos difundidas.

Sin embargo, con la llegada del gobierno conservador del presidente Laureano Gómez (1950 – 1953), se dio un retroceso a la consolidación de la autonomía universitaria, debido a que fueron desmontados los Consejos Directivos y volvió a las instituciones de educación superior la nueva toma del control de la iglesia católica, donde entre otros aspectos, no se permitió la participación de estudiantes en los órganos de decisión de las distintas instituciones públicas universitarias.

Posteriormente, con la toma del poder por el dictador General Gustavo Rojas Pinilla (1953 – 1957), se expidió el Decreto 136 de 1958, por medio del cual se permitió la participación en los órganos directivos de las instituciones de educación superior públicas, no solo de los estudiantes, sino también de representantes del sector comercial, bancario e industrial.

Ya para el año 1980, se expidió el decreto Ley 80, el cual en su artículo 18 le dio reconocimiento jurídico por primera vez a la autonomía universitaria para que las instituciones desarrollaran libremente sus decisiones y pensamiento *“el ejercicio libre y responsable de la crítica, de la cátedra, del aprendizaje, de la investigación y de la controversia ideológica y política”* (Decreto Ley 80, art.18).

Y en el año 1991, con el surgimiento de la Constitución Política, se consagró en su artículo 69, la autonomía universitaria como un principio, que se convertiría en un elemento fundante del Estado Social de Derecho. En este punto, la autonomía se entendió - como ya se venía practicando- como una manera de autogobierno y autodeterminación, garantizando la libertad de pensamiento y actuación, con muy pocas restricciones, y cuando las había, algunas de ellas se dieron como una excepcionalidad.

Colombia siempre ha necesitado un sistema educativo que sea orientado a la proporcionalidad de las necesidades de cada uno de sus ciudadanos, para de esta manera, otorgar una formación sólida y general, que les entregue oportunidades de innovación, para que de esa forma el ciudadano se desarrolle y se convierta en un agente económico socialmente activo. En Colombia se cuenta con distintas normas que regulan la educación, no solamente a nivel superior, sino también a nivel básica primaria, tecnológico, técnico, media, incluyendo la educación para el trabajo y el desarrollo humano; entre dichas normas se tienen la Ley 30 de 1992, la Ley 115 de 1994, la Ley 749 del 2002, la Ley 1064 del 2006, la Ley 1188 del 2008 y la Ley 1740 del 2014, las cuales ofrecen una mayor fortaleza jurídica en el sistema normativo.

Hoy en día, el sistema educativo en Colombia, busca desarrollar y suministrar herramientas académicas más fuertes a las personas que reciben el servicio, para que desarrollen sus habilidades de conformidad con lo aprendido de manera permanente. Ello se entiende como una búsqueda del cumplimiento de unos fines, porque así se logrará la satisfacción de unas necesidades de aprendizaje, que son diversas y que varían según el contexto social, personal y económico de cada una de las personas que hacen parte de este sistema.

La Educación Superior en Colombia, hace parte de una organización previamente estructurada, la cual es un punto de referencia importante para el desarrollo del país. Esta se ha venido construyendo con el paso de los años, con la participación de una serie de actores políticos, sociales y económicos, y gracias a la generación de nuevas ideas y contextos. Así, la Educación Superior ha permitido que se hagan realidad una diversidad de proyectos e ideas por la articulación entre los distintos niveles de

formación, los cuales provienen desde la enseñanza básica primaria, pasando por la educación media o secundaria y posteriormente a la universitaria. No obstante, como ya se mencionó, es necesario obtener un diseño o un modelo de articulación entre la Educación Superior, la técnica profesional y tecnológica, e incluir en este punto a la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (ETDH).

En los últimos años, se ha venido fortaleciendo la idea de la articulación en la Educación Superior con los estándares y mediciones internacionales, para que los egresados nacionales sean mucho más competitivos a nivel mundial. Es importante resaltar, que ello no sería posible si no existiese la autonomía universitaria, la cual ha venido generando el fortalecimiento del aseguramiento de la calidad que han tenido las IES de la mano con la inspección, vigilancia y control que ejerce el Estado sobre cada una de ellas, para que se cumplan con una serie de lineamientos que se encuentran mencionados en la Constitución Política de Colombia, en la Ley 30 de 1992 y en las demás normas que regulan todo lo concerniente a la Educación Superior.

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, aprobado mediante la Ley 1955 de 2019, estableció unos lineamientos de políticas públicas para la construcción del sistema y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Educación Terciaria (SNET), el cual se sigue manteniendo y fortaleciendo como un sistema dual de financiación de la educación pública superior, donde el Estado aporta una gran parte del sostenimiento para las instituciones y ellas aportan una mínima porción; gracias a los estudiantes y la comunidad académica por medio de actividades de proyección y extensión, quienes son los que aportan el otro tanto, lo que se convierte en una ayuda y apoyo a la matrícula o al sostenimiento de la institución universitaria.

Todo esto, hace necesario que se plantee y se entienda que esta construcción del SNET, debe permitir generar unas alianzas estratégicas público-privadas entre las distintas clases y los distintos niveles de formación, lo que a su vez conllevará al fortalecimiento de estas instituciones y propenderá por un mejoramiento en la calidad educativa en su conjunto, es decir, a nivel de formación o docencia, investigación y proyección social.

Solo con este fortalecimiento, será posible tratar de superar la clara inequidad existente en la educación a nivel provincial o regional en Colombia, y garantizar el acceso a esta en mayor cantidad, porque como ya se ha mencionado, la educación es un derecho fundamental y un servicio público esencial, así fue consagrada y regulada a nivel constitucional en los artículos 26 y 27 de la Constitución Política de Colombia. Esta concepción, permite que los ciudadanos tengan libertad de escoger su profesión u oficio, y de ella misma se desprende la libertad de cátedra o enseñanza, que hace del librepensamiento una prioridad a la hora de establecer políticas a nivel institucional.

En los artículos 67, 68 y 69 de la Constitución Política de Colombia, se ha regulado y establecido que la educación es un derecho y un servicio público; y también se dispuso que los particulares pueden prestar el servicio público de Educación Superior en el país bajo la supervisión y vigilancia estatal. Es así, como dentro del concepto de autonomía universitaria las IES de carácter privado se encuentran amparadas y reguladas por la Constitución y la ley, específicamente en los artículos 365 y 366 de la Constitución Política de Colombia donde se establece cuáles son las entidades que dentro del concepto de libertad económica pueden prestar los servicios públicos en el

país, entre ellos se señala que es un deber del Estado asegurar la prestación eficiente y correcta de estos servicios públicos de los cuales hace parte el sistema educativo.

Debido a que la Educación Superior hace parte de este sistema público, y como quiera que ésta se considera como un servicio público; al Congreso de la República siempre expedirá todas las leyes relacionadas con la prestación de este tipo de servicio público, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 23 de la Constitución Política de Colombia.

Queda claro pues, que la Educación Superior está comprendida dentro del concepto general de prestación de servicio público en la sociedad, dado que permite que se genere un proceso de formación permanente, tanto a nivel personal como social y cultural, teniendo siempre unos fundamentos integrales en la concepción de la persona humana, la cual gira en torno a los conceptos de *dignidad humana* y *derechos y deberes* de las personas. La educación superior siempre ha cumplido una función social acorde con las necesidades y los intereses de cada una de las personas que hacen parte de una sociedad, la cual impacta en su núcleo familiar, ya que sus integrantes son quienes lógicamente también hacen parte de la sociedad.

La Ley general de Educación 115 de 1994, hace parte del sistema normativo de Educación Superior; esta Ley, en su contenido dogmático, establece que la educación en Colombia es un derecho fundamental y un servicio público, acorde a lo ordenado por el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, el cual rige, ordena y ofrece todos los parámetros y los lineamientos que hacen posible la creación de todas las leyes que regulan la educación en este caso la superior.

Este sistema normativo ofrece para la educación tres grandes ejes de acción, a saber: i) la educación formal, ii) la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (ETDH), y iii) otras modalidades de educación.

La educación formal: conduce a una serie de titulaciones de carácter académico que van desde el nivel preescolar y pasan por el nivel básico, comprendido como la básica primaria y secundaria que va desde grado sexto hasta grado once; finalmente llegan a la educación media que se conoce como técnica o académica, y la Educación Superior que se encuentra entre el nivel de pregrado y de posgrado.

Con la ETDH: se obtiene un certificado de actitud ocupacional y no conduce a la obtención de grados y títulos académicos como formalmente se habla. Esta educación se ofrece para certificar, complementar o actualizar conocimientos de disciplinas que ya están consolidadas, o que la persona o el ciudadano ya maneja dentro de un gran campo de acción y conocimiento. La ETDH está regulada por cada una de las secretarías de Educación a nivel municipal y departamental, y siempre se imparte con ánimo de lucro.

Otras modalidades de educación: son las llamadas modalidades de educación especial que comprenden la educación rural, la educación para adultos y la educación para grupos de personas considerados como minorías. En Colombia, debido a que es un Estado pluriétnico y multicultural, se hace necesario que este tipo de educación se conserve y se preserve dada su concepción histórica y multicultural.

En resumen, la educación formal es la modalidad que conduce a la obtención de titulaciones académicas, las cuales buscan que la formación sea generalizada y asequible. Más adelante si lo desea, el estudiantado puede acceder al nivel de

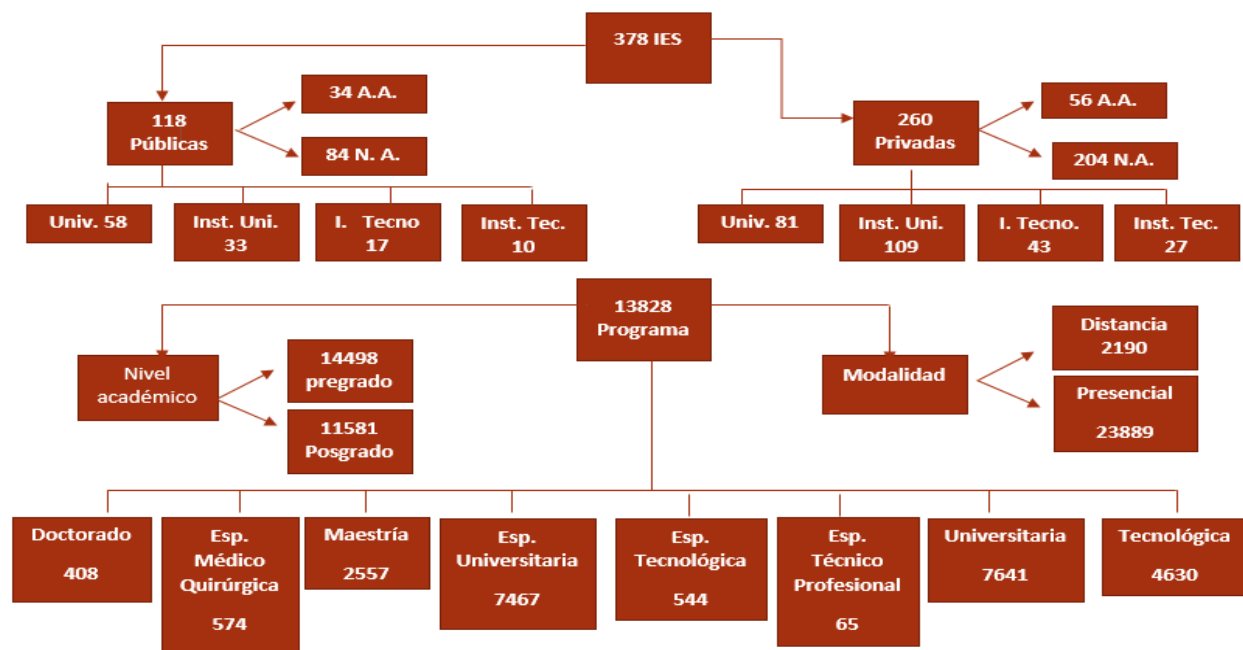
Educación Superior universitaria, para tener una formación especializada en cada una de las áreas que allí se ofrecen.

En Colombia, las instituciones universitarias que pueden prestar el servicio de Educación Superior pueden dividirse en dos grandes grupos: i) las Instituciones de Educación Superior de carácter privado, que en su gran mayoría son entidades sin ánimo de lucro como las fundaciones, las corporaciones o de economía solidaria; y ii) las Instituciones de Educación Superior de carácter público los cuales son entes autónomos catalogados como establecimientos públicos.

Las Instituciones de Educación Superior tanto públicas como privadas, tienen en Colombia diferentes tipologías: unas se dividen en instituciones técnicas y profesionales, otra división comprende las instituciones tecnológicas, también se encuentran las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y en la última división están las universitarias propiamente dichas.

En general, cuando se hace referencia a las Instituciones de Educación Superior en Colombia, se entiende que existe un número considerable de estas en relación con la población que tiene el Estado colombiano, sin embargo, se evidencia que esta cantidad no alcanza a suplir la demanda generada para ciertos programas académicos o para ciertas necesidades apremiantes en ciertas áreas del conocimiento o de capacitación educativa superior al interior del país.

En la siguiente gráfica se refleja la distribución en relación con el número de Instituciones de Educación Superior al interior del territorio colombiano distribuidas entre públicas y privadas:



*Figura 2.* Situación distributiva de las instituciones de educación superior en Colombia con vigencia al año 2020, (Ley 30 de 1992).

Por regla general, la educación superior en Colombia maneja: en primera fase el pregrado; en segunda fase el posgrado de especializaciones; y en la tercera la fase los posgrados de maestría, doctorado y posdoctorado.

En el pregrado, los estudiantes se preparan para desempeñar ocupaciones o para ejercer una profesión o disciplina, en determinado campo de naturaleza tecnológica, científica, en áreas del conocimiento como las ciencias exactas, ingenierías, humanidades, artes y la filosofía. En el área de especialización en posgrado se encuentran las especializaciones que se desarrollan con posterioridad al título obtenido en un programa de pregrado, las cuales en Colombia son *sui generis* en comparación con las ofrecidas en otros Estados. Éstas posibilitan el perfeccionamiento en la misma ocupación, profesión, disciplina o áreas afines o complementarias al estudiantado. En la fase de maestría, doctorado y postdoctorado el estudiantado basa su quehacer

principalmente en la investigación, como base o aspecto necesario en cada una de sus actividades.

Cabe mencionar que, para acceder un doctorado en Colombia es necesario que una persona haya cursado la maestría, dado que las IES otorgan estos títulos a personas naturales una vez se ha culminado el programa que ellas han cursado, todo conforme a un pensum o currículo académico manejado de forma autónoma al interior de las instituciones. Cuando las instituciones son técnicas profesionales, el título otorgado es técnico profesional; y respecto al título que se otorga a quién haya estudiado dentro de las instituciones universitarias, escuelas tecnológicas o universidades este será profesional en el área del programa que fue cursado.

Con corte al año 2020, Colombia tenía 378 Instituciones de Educación Superior públicas y privadas de las cuales 118 eran de carácter público que se dividían a su vez en 32 con acreditación de alta calidad y 66 que no tenían acreditación de alta calidad. De estas Instituciones de Educación Superior públicas 58 son de carácter universitario, de las cuales 9 cuentan con la acreditación de alta calidad; 33 son instituciones universitarias de las cuales 5 están acreditadas con alta calidad; 17 son instituciones tecnológicas y de ellas 2 cuentan con la acreditación de alta calidad; y 10 instituciones o escuelas tecnológicas de las cuales ninguna de ellas tiene acreditación de alta calidad. (MEN, 2020).

De la misma manera, de las 378 Instituciones de Educación Superior en Colombia hay 260 que son de carácter privado, de las cuales 17 estaban inactivas, 40 tenían acreditación de alta calidad y 185 no contaban con esta acreditación. De las 207 instituciones privadas 50 eran de carácter universitario, de las cuales 19 tenían

acreditación de alta calidad; 92 eran instituciones universitarias privadas o escuelas tecnológicas y solo 2 de ellas contaban con la acreditación de alta calidad; 39 eran instituciones tecnológicas y solo 1 de éstas tenía la acreditación de alta calidad; el resto eran 26 son instituciones técnicas profesionales que no contaban con la acreditación de alta calidad. (MEN, 2020).

En cuanto a los programas académicos que eran ofertados por las 288 Instituciones de Educación Superior en Colombia, se encontraban registrados 12.094 programas académicos en distintas áreas y disciplinas, los cuales se hallaban distribuidos de la siguiente forma: 4410 hacían parte de las IES públicas y 7684 de las IES privadas. Del total de los programas académicos que hacían parte de las IES públicas, 493 contaban con la acreditación de alta calidad y 3917 no contaban con un registro calificado sin acreditación de alta calidad. (MEN, 2020).

En Colombia, hay 500 programas académicos de Instituciones de Educación Superior privadas que contaban con una acreditación de alta calidad y 7184 programas académicos de ellas con registro calificado. De los 3252 programas académicos que hacen parte de las instituciones universitarias, 422 tienen acreditación de alta calidad y 51 tienen reacreditación de alta calidad, de los 550 programas que son ofertados por instituciones tecnológicas públicas 19 tienen acreditación de alta calidad, y de los 119 programas de instituciones técnicas profesionales públicas solo 1 tiene acreditación de alta calidad. (MEN, 2020).

Luego del análisis realizado, se encontró que las Instituciones de Educación Superior privadas ofertan muchos más programas académicos que no contaban a la fecha con acreditación de alta calidad, por ello de los 7684 programas académicos, 500

contaban con una acreditación de alta calidad y 7184 con un registro calificado. Para el año 2010, había 4866 programas que se ofertaban en universidades privadas en Colombia, de ellos 411 tenían acreditación de alta calidad, por lo que en diez años no es mucho lo que ha subido en número de porcentaje en relación con los que se encontraban con acreditación de alta calidad, pero sí se ha incrementado el número de programas académicos. (MEN, 2020).

Dentro del área del posgrado las condiciones de ingreso a la Educación Superior, se encuentran principalmente reguladas en los artículos 107 y siguientes de la Ley 30 de 1992, el cual establece unos requisitos generales de ingreso. Para ingresar a todos los programas de pregrado, es necesario tener el título de bachiller o su equivalente obtenido en el exterior y previamente convalidado, y haber presentado el examen de estado regulado por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES), para ingresar a estudiar en la educación superior. En los programas de especialización referidos a distintas ocupaciones se requiere tener el título de pregrado en la correspondiente ocupación u ocupaciones afines a esta.

Para los programas de especialización, maestría y doctorado, referidos al campo de la tecnología, la ciencia, las humanidades, las artes y la filosofía, se debe tener un título profesional o un título en una disciplina académica similar al programa ofrecido. El ingreso a los programas de formación técnica profesional, en las IES facultadas para adelantar programas de formación en ocupaciones de carácter operativo e instrumental, lo pueden hacer quienes reúnan ciertos requisitos establecidos en la ley como son:

- i) haber cursado y aprobado la educación básica secundaria en su totalidad;
- ii) haber obtenido el Certificado de Aptitud Profesional (CAP) expedido por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y/o haber laborado en el campo específico de dicha capacitación, por un periodo no inferior a 2 años con posterioridad a la capacitación dada por el SENA; y, tercero, ser una persona mayor de 16 años. (Ley 30 de 1992, art. 14)

Es importante mencionar que, las personas que han cursado estudios de pregrado en otro país o en otro Estado distinto al colombiano, y aspiren a ingresar a adelantar programas de posgrado en una IES en Colombia, deberán demostrar, además de la equivalencia del título de pregrado previamente convalidado por el Ministerio de Educación, que presentaron el examen de Estado ICFES o su equivalente que es practicado en el país. Este requisito se acredita ante la respectiva IES que admite al estudiante que ha sido formado en el extranjero, de conformidad con lo regulado en el Decreto 862 de 2013.

Dentro del proceso que lleva a cabo el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SACES), existen órganos o instancias administrativas con sus respectivos roles, que hacen o permiten que esta Educación Superior se haga realidad y tenga la calidad que se busca. Dentro de ellos se encuentran el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), el Ministerio de Educación, el Consejo Nacional de Acreditación (CNA), el ICFES, los pares académicos investigadores, las IES y sus programas, y la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Conaces). Anteriormente se encontraba Colciencias la cual fue reemplazada por el Ministerio de la Ciencia la Tecnología; de la misma manera,

también existe el Fondo de Desarrollo de la Educación Superior (Fodesep) y el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), éstos dos últimos, organismos financiadores para la Educación Superior.

Dentro del SACES, se han ido generando una serie de planes de mejoramiento, con el objetivo de lograr la excelencia educativa, para lo cual es necesario verificar las condiciones iniciales y recibir la llamada acreditación de alta calidad; este proceso que debe ser supervisado y vigilado según lo establecido por el Ministerio de Educación. Para el cumplimiento de estos fines se ha hecho necesaria la formulación de políticas públicas a nivel central y regional, así como el cumplimiento de todas las normas y los procesos de calidad que se han venido gestando; también ha sido necesario comprender que también la investigación científica es la más importante para el mejoramiento continuo y que la operación del modelo educativo es un fin fundamental, el Ministerio de Educación Nacional, siempre será en encargado de verificar el cumplimiento de toda la normatividad establecida por el Estado y todas las directrices en cumplimiento de lo dicho por las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), el SACES, el Sistema de Prevención y Atención de la Deserción de la Educación Superior (SPADIES) y el Observatorio Laboral de la Educación (OLE).

La Ley 1740 del 23 de diciembre del año 2014, regula parcialmente el artículo 67 y los numerales 21, 22 y 26 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia; es así que la norma en cita, regula la inspección y la vigilancia de la Educación Superior, modifica parcialmente la Ley 30 de 1992 y dicta otras disposiciones. Esta ley tiene 25 artículos y 6 capítulos, distribuidos de la siguiente manera: el primer capítulo habla de

la finalidad, los objetivos y los ámbitos de aplicación de la norma; el capítulo segundo habla concretamente del espectro de vigilancia; el capítulo tercero habla de las medidas administrativas para la protección del servicio público de Educación Superior; el capítulo cuarto habla de la prestación del servicio público de Educación Superior no autorizada; y en el quinto capítulo menciona las sanciones administrativas.

Dentro de las funciones de la ley se encuentran dos que son muy importantes, porque concitan a la inspección y las funciones de vigilancia. Las funciones de inspección, concretamente, se encuentran reguladas por lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de la ley, y las funciones de vigilancia se encuentran reguladas en lo dispuesto en los artículos 8 y 9 de esta ley. Estas dos funciones, buscan la prevención para no llegar a la sanción, y dentro de las herramientas que propone, están las medidas preventivas establecidas en el artículo 10, y como apoyo está el llevar a cabo la vigilancia especial según las reglas establecidas en el artículo 11.

Por último, también es importante decir que hay unas instituciones llamadas de salvamento, las cuales se encargan de recuperar y garantizar todas aquellas actuaciones jurídicas de índole ejecutiva que estén cursando en contra de una IES cuando esta se encuentre investigada o ha sido suspendida. A la vez, las instituciones de salvamento imposibilitan iniciar nuevamente dichos procesos a fin de preservar la prestación del servicio educativo superior con la comunidad académica que previamente ha estado vinculada y no ha ingresado como nueva.

## **II.VII Capítulo 3 (Mecanismos jurídicos utilizados por el estado colombiano para realizar la vigilancia e inspección de las instituciones de educación superior)**

En este capítulo se discriminan cada uno de los mecanismos jurídicos disponibles en el ordenamiento legal colombiano, que permiten entender como se ha formado la aplicación de la ruta de vigilancia e inspección que se realiza a las instituciones prestadoras del servicio de educación superior y cómo esto conlleva, a que exista un correcto control jurisdiccional en cada una de las actuaciones y procedimientos que son llevados a cabo no solo a nivel interno sino también en cada una de las decisiones adoptadas por los órganos de gobierno que integran las distintas instituciones de educación superior independientemente que su naturaleza jurídica sea pública o privada.

De igual manera, se explican los pasos por medio de los cuales se hace la aplicación probatoria en cada uno de los procedimientos regulados en la Ley y cómo los sujetos procesales utilizan los distintos medios probatorios en procura de obtener la absolución por parte del ente investigador.

En Colombia, el artículo 31 de la Ley 30 de 1992 impuso al presidente de la República la realización de la inspección y la vigilancia de la enseñanza (incluyendo por supuesto la educación superior); conforme a las directrices dadas por la Constitución Política de Colombia en sus artículos 67 y 189, numerales 21, 22 y 26. Como ya se ha mencionado, el control del servicio público de la Educación Superior en Colombia se realiza mediante el régimen de inspección y vigilancia, velando siempre por la calidad y conforme a los principios de libertad de enseñanza, aprendizaje e investigación, siempre observando el debido respeto por la autonomía universitaria.

En este contexto, en la Ley 30 de 1992 se instauraron unas sanciones que iban desde la amonestación privada hasta la cancelación de la personería jurídica de la IES. Además, en dicha ley se delegaba al Ministerio de Educación, para que por medio del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), llevara a cabo la apertura de la investigación preliminar a la IES infractoras o la formulación del pliego de cargos al presunto directivo infractor, según fuese el caso.

Sin embargo, la Ley 30 de 1992 fue modificada, adecuándose al marco general del sistema educativo colombiano y conforme a los lineamientos establecidos en la Constitución Política de Colombia. La ley permite una articulación educativa que hace parte del Sistema Nacional de Educación Terciaria en Colombia (SNET), y el tema del que se ocupa es del nuevo sistema de inspección y vigilancia de la Educación Superior en Colombia, fue así como comenzó a llevarse a cabo una regulación distinta dada por la Ley 1740 del 2014.

En cuanto a la facultad disciplinaria, la Corte Constitucional aclaró las Instituciones de Educación Superior tenían dicha facultad, independientemente que su naturaleza jurídica fuese pública o privada, en el entendido de que inicialmente se había demandado que éstas no estaban facultadas para imponer sanciones disciplinarias ni mucho menos pecuniarias; sin embargo, la Corte aclaró que la imposición de multas pecuniarias a la comunidad académica cuando esta infringe o viola alguna norma interna creada por la misma institución, se encuentra permitida pero que también debe ser regulada por el Estado, que para el caso en particular, hace referencia específicamente al Ministerio de Educación Nacional. Al respecto, en la CConst, C-506 de 2002, M. Monroy. Se hizo un estudio sobre este tema y, más tarde, con la CConst,

C-926/2005 J. Córdoba se logró aclarar con más profundidad, al mencionar que los ingresos recibidos por este concepto por las IES, son manejados autónoma e independientemente de las directrices que tenga el Ministerio de Educación Nacional.

Como se mencionó, las Instituciones de Educación Superior pueden sancionar disciplinariamente; es así como a partir de la Sentencia CConst, T-720/2012, L. Vargas. Se consolidó la garantía del debido proceso en materia disciplinaria que realizan las Instituciones de Educación Superior, bien sea por el hecho de imponer sus propias sanciones o por someterse a la vigilancia y la sanción por parte de las entidades encargadas por la Constitución y la ley para ello, sin que se vea afectada su autonomía universitaria con tal procedimiento.

La facultad sancionatoria por parte del Ejecutivo en el Estado social de derecho, es innata al mismo, ya que permite que este también sea respetuoso de las garantías y los derechos que tienen todas aquellas personas e instituciones que son sometidas a la inspección y a vigilancia que este ejerce.

Una vez iniciado el proceso disciplinario y notificados los pliegos de cargos, los investigados adquieren facultad procesal plena en calidad de sujetos procesales, toda vez que la litis se ha trabado, el paso siguiente es decretar qué pruebas son utilizadas por las instituciones de educación superior, docentes y directivos para ejercer su derecho de defensa al interior de las investigaciones realizadas por el Ministerio de Educación Nacional; en este punto es importante entrar en contexto y determinar:

- 1) La autoridad competente
- 2) El Tipo de proceso
- 3) Las pruebas

## **1- La autoridad competente:**

El legislador estableció en el **Art. 31 de la Ley 30 de 1992**, que la inspección y vigilancia de la enseñanza corresponde al presidente de la República. Sin embargo, el **Art. 33** ibidem señaló que estas funciones podían delegarse en el Ministerio de Educación Nacional.

Lo anterior fundamentado en el **Art. 211 Constitucional y el Art. 13 de la Ley 489 de 1998**, que ratificó que el presidente de la República puede delegar en los ministros el ejercicio de las funciones a que se refieren el **Art. 129** y los numerales 21, 22 y 26 del **Art. 189** de la Constitución Política, arriba expresado.

Dicha voluntad del legislador se vio materializada en el **Decreto 698 de 1993** por medio del cual se delegaron en el Ministro de Educación Nacional, las funciones de Inspección y Vigilancia que con relación a la Educación Superior, consagran los **Artículos 31 y 32 de la Ley 30 de 1992**.

En ese orden de ideas en el **Capítulo II de la Ley 1740 de 2014**, encontramos las facultades de inspección y vigilancia de las instituciones de educación superior en cabeza del Ministerio de Educación Nacional.

Con el propósito de concretar, se puede decir que, de conformidad con la estructura del Ministerio de Educación, dispuesta en el **Decreto 5012 de 2009, Art. 30**, su Subdirección de Inspección y Vigilancia cuenta con estas especiales facultades al respecto.

## 2- Tipo de proceso:

En cuanto al segundo punto, es pertinente señalar que el **proceso** que se adelanta en el desarrollo de una investigación para establecer que una institución o su representante legal pudo incurrir en una de las faltas administrativas tipificadas en la **Ley 30 de 1992**, encuentra su asidero legal en los **artículos 51 y 52** de la misma norma, así como en la **Ley 1740 de 2014** *“Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 67 y los numerales 21, 22 y 26 del artículo 189 de la Constitución Política, se regula la inspección y vigilancia de la educación superior, se modifica parcialmente la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones.”*. Especialmente en su **Art. 20**, en el que se dispone que 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, esto en concordancia con lo dispuesto en **Art. 51 de la Ley 30 de 1992**, ya que este no ha sido derogado y sigue vigente.

Desde luego, atendiendo la naturaleza jurídica de la entidad dicho procedimiento debe observar los lineamientos del procedimiento administrativo sancionatorio previsto en el **Art. 47 del CPACA** y conforme a la luz del debido proceso consagrado en el **Art. 29 superior**.

La Ley 1740 de 2014, en su Artículo 18 establece cuales son las faltas en las que pueden incurrir las instituciones de educación superior, los consejeros, directivos, representantes legales, administradores, o revisores fiscales que hacen parte de las instituciones de educación superior sean públicas o privadas y en el Artículo 17 ibidem se enumeran las sanciones a imponer.

Si bien existen más procesos que adelanta el MEN en contra de los sujetos que son objeto de vigilancia y control, este trabajo se enfoca solamente al proceso administrativo sancionador.

En síntesis, es el ministro (a) de Educación Nacional, la autoridad que ordena la apertura de la investigación administrativa y designa un funcionario de la Subdirección de Inspección y Vigilancia, para que realice la investigación y pliego de cargos de ser procedente. Concluida la investigación el funcionario investigador rendirá un informe detallado al ministro de Educación Nacional, según el caso, sugiriendo la clase de sanción que deba imponerse, o el archivo del expediente si es el caso para que sea el ministro quien como autoridad competente tome la decisión de fondo.

### **3- De las pruebas:**

Así las cosas, abordando el tercer punto relacionado con las pruebas, es importante mencionar:

Que conforme al fundamento legal del proceso que hemos identificado que aplica el MEN, en relación con la parte probatoria es relevante señalar, que una vez se les notifica a los sujetos de vigilancia y control el pliego de cargos por parte de la Subdirección de Inspección y Vigilancia del MEN, estos cuenta con 30 días contados a partir del día siguiente para que presenten descargos, alleguen y soliciten las pruebas que estimen necesarias y conducentes para ejercer su derecho de defensa y contradicción de conformidad con lo mencionado en los **Art. 51 de la Ley 30 de 1992 y el Art. 47 del CPACA.**

Con relación concretamente a las pruebas que estos sujetos pueden solicitar o aportar, el **Art. 40 de la Ley 1437 de 2011**, establece que serán admisibles todos los

medios de prueba señalados en el Código de Procedimiento Civil actualmente Código General del Proceso.

En consecuencia, el sujeto objeto del proceso administrativo sancionador puede solicitar o aportar cualquiera de los medios de prueba previstos en el **Art. 165 de la Ley 1564 de 2012**, es decir:

El testimonio de terceros, los documentos, la inspección, el dictamen pericial, los informes y cualesquiera otros medios que sean útiles para la formación del convencimiento del funcionario de juzgamiento.

En los descargos igualmente la Subdirección de Inspección y Vigilancia del MEN, podrá evaluar si hay lugar a la confesión a excepción de cuando se trate del representante legal atendiendo lo dispuesto en el **Art. 217 del CPACA**. Ya que los representantes legales no pueden confesar en relación con actos u obligaciones adquiridos por la persona jurídica como institución de educación superior, siempre y cuando esta sea pública o funcione con recursos provenientes del Estado. Así como también se le permite valorar los medios probatorios que tengan relación con los indicios.

En todo caso, se podrán practicar las pruebas no previstas en el Código General del Proceso, de acuerdo con las disposiciones que regulen medios similares o según el prudente juicio del funcionario de juzgamiento, preservando los principios y garantías constitucionales en especial el Art. 29.

La valoración probatoria se hará en observancia de las reglas de la sana crítica y con observancia de las formas propias de cada juicio.

## **II.VII.I CONTROL DE LEGALIDAD (SENTENCIAS DEL CONSEJO DE ESTADO)**

Dada su naturaleza jurídica, el Consejo de Estado es la corporación que ha ejercido el control jurisdiccional de las actuaciones administrativas realizadas por el ente encargado de inspeccionar y vigilar la Educación Superior en Colombia, esto es, los actos administrativos sancionatorios proferidos por el Ministerio de Educación Nacional. De igual manera, esta corporación también ejerce control respecto a los actos y los decretos que expiden las autoridades en el ejercicio de sus funciones mediante la acción de nulidad. Estas facultades de inspección y vigilancia se encuentran establecidas como unos de los deberes que le competen al presidente de la República, según lo consagrado en el artículo constitucional 189 y en los numerales 21 y 22, que este ha delegado en el Ministerio de Educación.

Se aclara que, al momento de hacer el control de los actos administrativos proferidos por el Ministerio de Educación Nacional, en la revisión y análisis de las decisiones que sancionan a entidades o particulares que ejercen la función educativa superior; el Consejo de Estado siempre debe hacer una ponderación jurídica y constitucional entre el concepto de *autonomía universitaria* y *vigilancia estatal*, los cuales no son considerados como derechos absolutos.

El Ministerio de Educación Nacional es la autoridad legal y constitucional, que les otorga el permiso a los entes universitarios para que puedan desempeñar y desarrollar su función sin mayor contratiempo; dicho permiso se hace siempre y cuando ellos se comprometan a respetar la Constitución y la ley. De hecho, el Consejo de Estado ha establecido los límites de la autonomía universitaria en gran medida tomando en consideración la facultad de inspección y control que tiene el Ejecutivo; además, en

algunos pronunciamientos como la sentencia proferida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo en el año 2002, estableció que el manejo de las IES públicas se debe hacer bajo el cumplimiento de la trascendental función social que le asiste a las instituciones universitarias, las cuales deben someter su gestión al control de la sociedad y del Estado.

Ahora bien, el Consejo de Estado al decir que la autonomía universitaria no es absoluta, lo ha dicho en el entendido de que su manejo se da bajo un criterio de control de legalidad, para el cual, la institución educativa al momento de hacer la expedición de sus propias normas, estas pueden llegar a ser violatorias de los preceptos constitucionales y legales. Un ejemplo de ello, es cuando las IES no son competentes para nombrar a ciertos funcionarios que hacen parte del cuerpo administrativo y directivo del ente universitario, debido a que siempre deben ir de la mano y de conformidad con lo establecido en la Constitución y la ley. En ese sentido, puede citarse como ejemplo la Sentencia proferida por la sección primera del Consejo de Estado con radicado número 4700 1-23- 33-000-2012 0 0029-01, que plantea el problema jurídico donde el Consejo Superior de la Universidad del Magdalena mediante Acuerdo Superior 012 del 2011 proveía un cargo no definido en el artículo 64 de la Ley 30 de 1992, el cual establecía que el miembro de ese Consejo Superior Universitario siempre debía estar presidido por el gobernador y en ausencia de este por su delegado o el delegado del presidente de la República. De no ser así, todos los acuerdos superiores proferidos tendrían que ser declarados como nulos, debido a la falta de competencia del funcionario del Ministerio que lo ha expedido.

El Consejo de Estado, ha hecho énfasis en que las universidades y en general las IES son responsables del servicio público de Educación Superior que ellas prestan, toda vez que gracias al poder y autonomía que las mismas tienen, a la hora de manejar no solo sus propios recursos, sino también su currículo en la educación que imparten, deben velar por que la misma sea de la más alta calidad; por ende, deben ceñirse a lo establecido en el artículo 64 de la Ley 30 de 1992, el cual plantea criterios para nombrar a los delegados por parte del Ministerio de Educación los cuales forman parte de la supervisión en las decisiones que se tomen, y cuando los estudiantes o la comunidad académica no encuentre garantías o no se les respete sus derechos conforme a la propia normatividad establecida por el ente de educación superior, podrán acudir en este sentido ante la inspección y vigilancia que hace la Rama Ejecutiva del Estado.

La autonomía universitaria, también va de la mano con la aplicación del régimen salarial existente para cada una de las instituciones de Educación Superior de forma independiente; es así, como el Consejo de Estado ha reiterado que, efectivamente las entidades o las instituciones universitarias pueden acoplar la normatividad general existente en cuanto al régimen salarial estipulado por la Ley 4 de 1992, a pesar de que ellas no hacen parte ninguna rama del poder público. Además, ha reiterado que las instituciones universitarias deben ceñirse a las disposiciones legales y reglamentarias que regulan los aspectos administrativos de la misma universidad, límites que se encuentran dentro de la autonomía universitaria y son conformes al impulso del crecimiento cultural, científico y emprendedor, siempre que encuentren una relación jurídico-política de conformidad con los preceptos que se tienen en el interior de la

comunidad académica y respeten la función social y los postulados del Estado social de derecho.

## **II.VII.II Fundamentos jurisprudenciales realizados por la corte constitucional sobre autonomía universitaria**

El artículo primero de la Constitución Política, proclama que Colombia es un Estado social de derecho; esto es, un Estado democrático regulado por la ley, en el que priman los principios de igualdad, participación y pluralidad. Acorde con esta caracterización, como ya se ha dicho el constituyente consagró en su artículo 69 el principio de la autonomía Universitaria, el cual se traduce en el reconocimiento que se le otorga a la libertad jurídica que tienen las Instituciones de Educación Superior, específicamente las universidades para autodeterminarse en el marco de las limitaciones que la misma Carta les señala.

A continuación, se mencionarán algunos pronunciamientos jurisprudenciales hechos por la Corte Constitucional, en lo que concierne a la autonomía universitaria en Colombia, donde nos centraremos en sus componentes narrativos, un recuento jurisprudencial, y mencionaremos algunos problemas jurídicos, que dieron lugar por la alta Corte a la interpretación de la norma de manera sistémica y como se le da mayor importancia al libre pensamiento generado por la libertad de expresión de los claustros universitarios, como quiera que no deben existir limitantes como los había en la antigüedad para este tipo de instituciones y tampoco se puede intervenir en la formación, creación, distribución y ejecución del presupuesto por agentes externos que no hagan parte de dichas instituciones de educación superior, aclarando que la

vigilancia del ingreso de los recursos si se encuentra en cabeza del Estado, más no la forma como éstos se inviertan.

Del mismo modo, se estudió la injerencia que pudo existir a la hora de conformar los órganos de gobierno, en los cuales cuando se refieren a universidades públicas, éstos siempre tendrán en su interior la participación de un representante del gobierno, en aras de garantizar que la toma de decisiones que se hagan al interior de los mismos, tengan también la vigilancia del gobierno de turno, como quiera que esta es una función constitucional del ejecutivo consagrada expresamente en la Carta Política.

La Corte Constitucional, en todas las sentencias que ha proferido sobre este tema, ha coincidido en que el derecho a la educación es un derecho fundamental, el cual es desarrollado en Colombia gracias a la creación y desarrollo del Estado social de derecho como un principio, un derecho y un deber constitucional; que se manifiesta como un pilar fundamental dentro de la estructura del Estado colombiano y de todos sus habitantes. La manifestación de esa estructura fundamental hace que el derecho a la educación tenga como finalidad cumplir con una función social, que no es otra más que buscar y lograr el acceso a esta por todos lo que en él habitan. Al visualizar o materializar este derecho fundamental en la sociedad, esta debe exigirle al Estado que cumpla con su prestación, por ser garante y responsable directo de la prestación de este servicio público.

De este modo, se advierte que la Educación Superior juega un papel fundamental en la consolidación del crecimiento del conocimiento científico, el cual se construye mediante la investigación que se desarrolla al interior de las IES, indistintamente de cuál sea su naturaleza jurídica, si pública o privada. Ello permite que se cumpla lo

planteado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), concretamente en su artículo 26 donde aclara que la educación técnica o superior será generalizada e igual para todos en función de sus respectivos méritos.

Como ya se ha mencionado en el artículo 67 constitucional, el Estado tiene la obligación de regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación. Dado que la Educación Superior es una prioridad para cualquier Estado, esta debe proporcionarse con rigurosidad y exigencia, en busca de una formación de calidad para las personas que la realizan; y así también debe garantizarse que sea impartida en procura del respeto y las garantías de las personas que la reciben.

Por lo anterior, queda claro que, el Estado, en cabeza del ejecutivo, es a quien le corresponde brindar todas las garantías para que la Educación Superior se imparta con la mayor exigencia y a la vez con la más alta calidad en todas las IES que la imparten, *so pena* de imponer las sanciones establecidas en la Constitución, la ley y demás normas que regulan este tema sin menoscabar por supuesto la autonomía de dichas instituciones.

### **II.VII.III Recuento jurisprudencial de la Corte Constitucional en relación con el reconocimiento de la autonomía universitaria**

A continuación, se presenta un breve recuento jurisprudencial realizado por la Corte Constitucional desde la primera sentencia que surgió en relación con la protección y al reconocimiento de la autonomía universitaria, la regulación hecha por el Estado en la prestación del servicio educativo terciario y la injerencia que este tiene en la puesta en

marcha de la implementación de la vigilancia educativa en torno a la prestación de un servicio de calidad.

El primer pronunciamiento mencionado por la Corte Constitucional respecto a la autonomía universitaria se recogió en la Sentencia T-002 de 1992, donde se alude a la importancia que reviste el hecho de decir que la educación es un derecho constitucional fundamental de la persona, por el reconocimiento expreso que se ha hecho de esta y de conformidad con lo mencionado en los tratados internacionales de derechos humanos. Por eso, cuando se habló de derechos de aplicación inmediata, la educación estaba relacionada con ellos, y es allí donde se les reconoció a las Instituciones de Educación Superior que la regulación académica mediante normas internas permite ejercer precisamente este derecho a las personas que lo reclaman.

En ese mismo año de 1992 mediante la Sentencia T-492, se aclaró cuál era el alcance que tenía el principio de la autonomía universitaria, la cual conlleva a una serie de obligaciones que deben ser cumplidas tanto por parte de los directivos como por los docentes y los estudiantes, quienes se rigen por un régimen interno normativo, pero también por las normas superiores que hacen que el ente universitario también las cumpla.

Las Instituciones de Educación Superior tienen la capacidad de autodeterminarse, para cumplir con su misión y los objetivos propios, creando su normatividad e ideología para que el desarrollo de la comunidad académica se ejerza sin intervención del poder político externo. Así lo planteó la CConst T-406 de 1992, haciendo énfasis en la no injerencia de partidos o movimientos políticos al interior de los claustros universitarios.

Es por ello, que a partir de la sentencia CConst, C-109/1994, C. Gaviria. Se hizo el estudio de constitucionalidad del decreto 1210 de 1992, dónde se estableció la obligatoriedad de que las universidades públicas al momento de realizar la elección del Rector, fuese esta una de las funciones principales que tendría el Consejo Superior, quién por excelencia debe ser el órgano nominador y debe contar con la participación de toda la comunidad Universitaria.

En sentencia CConst, C-547/1994, C. Gaviria. Se aclaró por primera vez por parte de la Corte Constitucional, que la autonomía universitaria no es absoluta, puesto que se ve limitada por la vigilancia y el control, que hace el Estado al regular la educación superior, velando por una excelente prestación del servicio como quiera que la finalidad es mejorar la formación moral, física e intelectual de los educandos.

Así, en esta sentencia la Corte también evita que el régimen de transición del decreto 1210 de 1993, genere traumatismos y la vulneración de la autonomía Universitaria, lo que conlleva a una adecuada prestación del servicio educativo de la mano con la anterior sentencia surge la sentencia CConst, C-299/1994, A. Barrera. En esta sentencia la Corte declaró que el gobierno nacional no se extralimitó en sus funciones a legislar de manera extraordinaria de conformidad con lo ordenado en el artículo 142 de la ley 30 de 1992 la reglamentación de instituciones de educación superior como es el caso de la Universidad Nacional, por cuánto precisamente esta es una de las funciones del gobierno al momento de regular los aspectos materiales y formales de este tipo de instituciones educativas del orden nacional.

Frente a este aspecto, ya se había hecho un giro jurisprudencial con relación al contenido de la sentencia anterior, debido a que ahora la pregunta que surgía era,

sobre si el derecho a la Educación Superior era de carácter fundamental o si dejaba de serlo por hacer parte de uno de los derechos denominados de segunda generación. Esta sentencia, también siguió amparando por vía tutela la prestación del servicio de educación superior para aquellos que ya estaban estudiando o que ya habían ingresado a ella, porque una vez se hace parte de la comunidad educativa, ésta era inescindible, por ser un derecho de orden prestacional, catalogado como fundamental. A ello la Corte le denominó tesis de la conexidad. CConst T-329 de 1993.

Posteriormente, con las sentencias CConst C-109 de 1994, C-299 de 1994, C-547 de 1994, C-188 se comenzó a establecer como criterio de interpretación y aplicación los límites respecto a las disposiciones normativas que permiten que las Instituciones de Educación Superior actúen en concordancia con las políticas establecidas por el Estado. Así también, en estas sentencias se dispusieron que estas políticas implementadas se sujetarán a la función que el Estado tiene de inspeccionar el servicio público que se brinda, con el objeto de que se entregue un servicio de calidad, haciendo énfasis en que este se reconozca como un derecho fundamental.

Con los pronunciamientos realizados por la máxima corporación constitucional, las políticas públicas en materia de Educación Superior fueron tomando forma, gracias a que los gobiernos de turno comenzaron a incluirlas al interior de sus planes de gobierno. Con la expedición de la Ley 115 de 1994 se comenzó a aplicar de forma obligatoria, incluso se reconoció que era necesario también incluir en dichas políticas a las instituciones tecnológicas y también a las instituciones privadas que no tienen carácter de públicas; se hizo una diferenciación entre unas y otras y se recalcó en que

todas independientemente de su naturaleza jurídica, se debe tener un representante en el CESU.

Mediante la sentencia de unificación CConst SU-624 de 1999, se fijó la subregla donde siempre se prioriza el derecho a la educación por encima de la autonomía universitaria, y señala que es deber del Estado velar por que ese cumplimiento se dé material y efectivamente y no formalmente por parte de las Instituciones de Educación Superior.

En otras decisiones de la Corte Constitucional, quedó establecido que el Ministerio de Educación Nacional es el máximo órgano que ejerce el control y orienta a las Instituciones de Educación Superior; en dichos pronunciamientos estableció las directrices que se deben seguir al momento de hacer cambios en su estructura interna, al igual que en la “convalidación” o verificación que se hace dentro de sus estatutos internos, ya sea mediante la creación o reforma de los mismos, según se indicó en la CConst, C-008/2001, A. Tafur. Algo parecido se argumentó, en la sentencia mediante la cual se permitió verificar hasta dónde podía llegar el alcance de la intervención Estatal al hacer la interpretación de los reglamentos creados por la universidad, ya sea que esta fuese pública o privada; lo cual se dio como una respuesta a la discusión generada respecto de –“hasta dónde podía el Estado intervenir en la interpretación y la verificación de los estatutos de las instituciones privadas”-.

Por expreso mandato constitucional establecido en el artículo 189, específicamente en los numerales 21 y 22; y también por mandato legal dispuesto en los artículos 31 y 32 de la Ley 30 de 1992, se ordenó que el Estado, en cabeza del presidente de la República, debe ser quien realiza la inspección, la vigilancia y el control del servicio

educativo. La delegación de esta función recae en el Ministerio de Educación; al respecto, una de las primeras normas expedidas por el ejecutivo fue el Decreto 698 de 1993, allí se estableció que para la inspección y vigilancia se debe cumplir con una idoneidad ética, académica, científica y pedagógica, ésta debe estar acorde con los parámetros establecidos y requeridos en el artículo 97 de la Ley 30 de 1992, de igual manera, para aquellas instituciones o personas que prestan el servicio de Educación Superior cuya naturaleza jurídica es de carácter privado.

Una de los llamados de atención más fuertes para las instituciones de educación superior privadas, fue cuando se recalcó por medio de CConst, C-1093/2003, A. Beltrán. La exequibilidad en la prohibición de la realización de exámenes de Estado a estudiantes o egresados de programas académicos cuyo funcionamiento no hubiera sido aprobado o registrado por el Ministerio de Educación Nacional, porque con ello estas instituciones prácticamente quedarían sin sustento jurídico para continuar su funcionamiento y se aplicaría indefectiblemente una *capitis deminutio* para las mismas. Sin duda, esta fue una de las sentencias que marcó un hito en la materia, porque estableció con mayor precisión lo referente a la labor de inspección y vigilancia de las Instituciones de Educación Superior que en temas como éste, no se habían estudiado ni tomado en consideración hasta ese momento.

Ciertamente el estudio y la función de la facultad sancionadora y disciplinaria que debe tener el Estado al momento de imponer multas u otra clase de sanciones, hace que estas no solo se encuentren por regla general en cabeza de la jurisdicción, sino que también, se puedan extender a organismos de carácter administrativo o que pertenezcan a otra rama del poder público distinta a la rama judicial, quien para el caso

el concreto es su juez natural. La CConst, C-242/2010 M. González. Señaló que esta facultad sancionadora, es mucho más real al permitir que los organismos administrativos tomen partido en este asunto, como lo son precisamente aquellos que hacen parte de la rama ejecutiva.

La línea jurisprudencial que ha hecho la Corte Constitucional al respecto, se complementó cuando se observó el caso de la conformación del Consejo Superior Universitario de una institución que tenía una doble connotación, puesto que la Institución de Educación Superior no solo era educativa y formativa para el personal civil, sino que también era formativa y educativa para el personal de las Fuerzas Militares en áreas denominadas como ciencias militares. Este es el caso de la Universidad Militar Nueva Granada, con la cual se buscaba demostrar que el acceso a la dirección y el manejo de este tipo de Instituciones de Educación Superior por parte de miembros de la fuerza pública no debía ser en ningún caso discriminatorio, dado que otras personas que no hacían parte de instituciones castrenses también tenían la posibilidad de ingresar e incluso de llegar a dirigir dicha institución.

De la mano con el criterio establecido en las sentencias CConst, C-299/1994, A. Barrera. y CConst, C-109/1994, C. Gaviria. surgió posteriormente una aclaración con la sentencia CConst, C-188/1996, F. Morón. En esta sentencia se vislumbró el motivo por el cual no se incluyó un representante de las universidades privadas en el CESU; toda vez que esté organismo según lo dicho por el demandante, estaba integrado solo por representantes del gobierno y de las Instituciones de Educación Superior Públicas, pero se excluyó a las instituciones de Educación Superior Privadas en dicha representación.

La Corte aclaro, que el Consejo Nacional de Educación Superior CESU y la junta directiva del ICFES son organismos de carácter administrativo y técnico más no político, por ende, la selección de las personas que conforman estos organismos, está en cabeza de legislador, tal y como lo ordena el artículo 150 numeral séptimo de la Constitución Política. Además, las Instituciones de Educación Superior privadas también tienen a la Asociación Colombiana de Instituciones Universitarias Privadas (ACIUP), como órgano representativo que vela por los intereses de estas instituciones en lo que respecta a la prestación, la eficiencia y la eficacia de este servicio público respetando siempre su derecho de asociación consagrado en el artículo 38 de la Carta Política.

La autonomía Universitaria no puede convertirse en mera arbitrariedad por parte de las Instituciones de Educación Superior, dado que deben respetar los derechos de aquellos que hacen parte de esta y se encuentran sometidos a un reglamento y a unas condiciones que les garantiza estabilidad en el ámbito educativo y académico. Por tanto, la universidad sea privada o pública no puede cambiar deliberadamente dichas condiciones en desmedro de la calidad educativa en cuanto a la prestación del servicio que está brinda. CConst, T-310/1999, A. Martínez.

Las Instituciones de Educación Privadas deben al igual que las Públicas, someterse a un mismo régimen de inspección y vigilancia en cabeza del Ministerio de Educación, en esa sentencia se argumentaba que no era así en razón, a que éstas alegaban que tenían una naturaleza jurídica distinta a las entidades o universidades públicas, sin embargo, la Corte cerro de tajo dicha discusión bajo el argumento de que ambas prestan un servicio público y que como servicio público era el Estado el que debía estar

vigilando independientemente de la naturaleza jurídica de entidad privada o pública.  
CConst, C-008/2001, A. Tafur.

En el año 2000, se presentó y pasó a estudio en el Congreso de la República, un proyecto de ley que pretendía reformar el artículo 57 de la Ley 30 de 1992, para que se incluyese el manejo autónomo de la seguridad social por parte de los entes universitarios, alejándose de las normas que regulan el sistema de salud, sin embargo, con la sentencia CConst, C-1435/2000, C. Pardo.; dicho proyecto no surgió o no tuvo un feliz término, en esa oportunidad, la Corte Constitucional estableció que hubo un exceso en la utilización del concepto de autonomía universitaria, este proyecto de Ley que modificaba para que las universidades estatales u oficiales creasen su propio sistema de seguridad social, daba pie para que el legislador desbordará su competencia, establecida en los artículos 48, 49 y la del numeral 23 del 150 constitucional; puesto que el ejercicio de esa función no estaba contemplada dentro de las mismas; de modo, que la Corte considero que la petición violaba el principio de igualdad material, solidaridad y seguridad social integral; de allí que tampoco fue posible que dichas instituciones crearan su propio sistema de seguridad social ya que ellas deben someterse al régimen existente consagrado en la Ley 100 de 1993.

Se aclaró la regulación normativa interna que ejercen las Universidades en relación con la autonomía Universitaria, en razón, a qué las instituciones educativas no pueden ir cambiando las condiciones académicas de los estudiantes, ni modificando los reglamentos de forma no consensuada o unilateral, si estos comprenden vulneraciones de derechos adquiridos o desequilibrio en el manejo de las cargas académicas y financieras para cada uno de los miembros de la comunidad educativa. Por lo tanto, el

principio autonomía Universitaria queda supeditada al consenso que debe existir entre toda la comunidad académica para tomar este tipo de decisiones. CConst, T-1317/2001, R. Uprimny.

A pesar de que no habla directamente sobre la regulación a las Instituciones de Educación Superior, si da claridad acerca de las funciones que tiene el Estado frente a la investigación y la sanción que este puede realizar por orden de la Constitución y la ley, conforme a las funciones que cumplen las instituciones prestadoras de servicios públicos. Independientemente de su naturaleza jurídica, respetando siempre las formas propias de cada juicio. CConst, C- 506/2002, A. Beltrán “Corresponde a la Corte establecer dos cosas: i) si la obligación de autoliquidar sanciones equivale al ejercicio inconstitucional de funciones jurisdiccionales por particulares y a la imposición de sanciones sin la previa demostración de la culpa en la infracción tributaria, desconociendo la presunción general de inocencia a que se refieren las normas superiores. ii) si las facultades sancionatorias que se le reconocen a la DIAN implican el ejercicio de funciones jurisdiccionales, por lo cual las normas que las conceden fueron expedidas por fuera de los límites de las facultades extraordinarias atribuidas al ejecutivo en las correspondientes leyes habilitantes” (A. Beltrán C- 506/2002, No.VI)

Los límites de la autonomía Universitaria y cómo se interpreta el alcance de este concepto en el entendido que ella no es ilimitada y siempre se aplicará a todas las universidades tanto públicas como privadas o también denominadas instituciones de educación superior que hagan parte del Estado colombiano independientemente si estas son del nivel nacional, distrital o territorial. CConst, C/926-2005, J. Córdoba.

Se vulneran derechos a la igualdad, al buen nombre, al trabajo, a la educación y la libertad de escoger profesión u oficio de un estudiante, cuando la universidad no permite el grado de éste, por razones económicas; pues a pesar de haber cumplido con los requisitos académicos para obtener su grado profesional, el hecho de que éste no se encuentre a paz y salvo financieramente con la institución, no le da derecho a ésta para retener su título, en este aspecto, la ponderación de derechos al momento de corroborar el grado de importancia que tiene la educación superior como derecho fundamental, también se consideran parte de su formación integral. CConst, T - 041 del 2009.

La importancia que requiere la investigación y sanción a las directivas de las instituciones de educación superior es innegable, toda vez que, deben cumplir con el procedimiento regulado en la ley y en la Constitución y en especial cuando estas son de carácter disciplinario el cual con base en la anterior ley 734 del 2002, se inició la regulación para que éste se diese mediante un procedimiento especial y verbal, adelantado a todos los servidores públicos en caso de que estos fueren sorprendidos en el momento de la comisión de la falta o de la conducta. La aplicación del procedimiento debe ser mucho más expedito a la hora de sancionar dichas conductas. CConst, C- 242 del 2010.

La acción de tutela, procede contra las investigaciones internas disciplinarias realizadas por las instituciones educativas, a pesar de no estar regulado en su manual estudiantil, así no existiese un procedimiento reglamentado para la comunidad educativa, no por ello la institución debe inhibirse de llevar a cabo el procedimiento, ya

que si así lo hiciere violaría el debido proceso como derecho fundamental. CConst, T - 720 del 2012.

Fue con la expedición por parte del legislativo de la Ley 1740 de 2014, donde se ratificó con claridad cuáles y cómo serían las medidas y los procedimientos aplicables, así como las sanciones que podría imponer la entidad encargada para el proceso sancionatorio. Por eso, cuando se realizó el examen de constitucionalidad de dicha ley por medio de la Sentencia CConst, C-491 de 2016, se estudiaron las herramientas jurídicas que tiene el Ministerio de Educación, al igual que se le dio vía libre al permitir que esta entidad tenga amplias facultades de intervención hasta el punto de cerrar de forma definitiva programas académicos o Instituciones de Educación Superior.

Dentro del análisis conjunto y dinámico, que se hizo de cada uno de los problemas jurídicos presentados por cada una de las sentencias proferidas por la Corte Constitucional, que han tratado el tema de la autonomía universitaria y que han en relacionado ésta con la inspección y vigilancia que hace el Estado en las mismas, es donde se le ha dado el reconocimiento de una verdadera autonomía Universitaria que ha logrado la pertinencia en la injerencia que ha hecho en Estado en ella.

Con el estudio de las sentencias de la Corte Constitucional, pudimos encontrar que en la mayoría de sus sentencias quedó claro que no existe vulneración de la Carta Política al hacer la correspondiente inspección por el ejecutivo, toda vez que dicha vigilancia ha sido encaminada a demostrar el cumplimiento de la normatividad tanto interna, cómo externa por parte de las instituciones de educación superior. De igual manera, se cumplió con uno de los objetivos principales del Estado, que es la

verificación de la prestación de servicio con calidad y con la garantía de ejercer la libertad en el pensamiento académico.

#### **II.VII.IV Problema jurídico sobre autonomía universitaria en relación con la inspección y vigilancia que hace el Estado sobre las Instituciones de Educación Superior**

El problema jurídico, nace con ocasión del cuestionamiento que se hace al momento de sopesar la autonomía universitaria con la intromisión del ejecutivo en políticas y decisiones de las mismas, por lo tanto, cabe cuestionarse si ¿Existe violación al principio fundamental de la autonomía universitaria cuando la injerencia del Estado va de la mano con la inspección, la vigilancia y el control establecidos en la Constitución y la ley para las Instituciones de Educación Superior, teniendo en cuenta que esta es una función misional e inherente del mismo?. Para resolver este interrogante ya se ha avanzado en el estudio que del mismo en el presente trabajo.

Como se ha mencionado, la Corte Constitucional de Colombia ha mantenido su criterio respecto a lo que se entiende por autonomía universitaria, la cual no se debe limitar por la facultad constitucional que se le ha otorgado al Ejecutivo para que regule, inspeccione y controle a las Instituciones de Educación Superior, que se encuentran regidas por sus propias normas y estatutos respetando siempre el orden normativo jerárquico.

De igual manera, para dar respuesta a este interrogante, revisaremos distintas sentencias de la Corte Constitucional colombiana que lograron dar a entender este concepto al hacer un análisis de las sentencias encontradas, se concluye que ha sido demorada la creación de normas que le permitan al Estado tener una mayor injerencia en la aplicación del control en la academia a nivel superior. Ello se debe a que la importancia que el Estado o los gobiernos de turno han querido darle a la Educación Superior no ha sido la mejor, pues mediante dicho control el constituyente le ha dado un respiro a todos los vacíos normativos que se han generado al momento de implementar las políticas públicas y efectivizarlas.

Con la creación de normas como la Ley 1740 de 2014, se pudo establecer y darle al Estado mayor claridad, en relación a identificar cuáles son las sanciones que proceden en un eventual caso por violación a la Constitución y a aquellas que las leyes que regulan este tema le pueden llegar a imponer a las Instituciones de Educación Superior que las llegasen a cometer.

Con base en lo anterior, y con ocasión de la revisión o control constitucional que hizo la Corte Constitucional en la Sentencia C-491 de 2016 se aclara la discusión que se había generado jurisprudencialmente en oportunidades anteriores cuando se decía que el Ministerio de Educación no tenía la suficiente fuerza o capacidad para imponer sanciones tales como cierres de programas académicos o cancelación de personerías jurídicas a Instituciones de Educación Superior. Esta sentencia deja en claro que este ente administrativo de la Rama Ejecutiva si tiene dichas facultades en razón a lo ordenado constitucional y legalmente.

Situaciones o discusiones similares, en cuanto a la injerencia de miembros de otras entidades del Estado que no tienen relación directa con la función de la prestación del servicio educativa se dio en el estudio de la sentencia C-1019 del 2012; allí se aclaró la forma de ingreso de miembros de las Fuerzas Militares de Colombia al interior del Consejo Superior de la Universidad Militar Nueva Granada, lo que, según el actor, implicaba una injerencia indebida de parte del gobierno y vulneraba la autonomía universitaria. Pero en relación a ello, la Corte manifestó que no sucedió como se planteaba en la demanda, todo lo contrario, que dicha injerencia es permitida gracias al origen que tiene el claustro universitario; por tanto, se debía permitir que los miembros del Ministerio de Defensa pudieran hacer parte e integrarse sin ningún inconveniente a este órgano directivo.

La Corte Constitucional aclaró que la conformación del Consejo Superior Universitario de la “Universidad Militar Nueva Granada” no atenta contra la autonomía universitaria. El artículo 69 de la Constitución Política, confiere un amplio margen de movilidad al legislador para que establezca el régimen especial de las universidades públicas y, en este contexto, al estudiar la Ley 805 de 2003 allí se determinó que la conformación del Consejo Superior Universitario de la “Universidad Militar Nueva Granada” no debía ser limitado. En esta sentencia se discutió que la presencia de miembros del gobierno y de las Fuerzas Militares en dicho órgano de dirección deliberante y regido por principios democráticos, no era mayoritaria, ni desproporcionada, por lo anterior, no se afectaba el núcleo esencial del principio de autonomía universitaria. (No.7).

Al estudiar la demanda de inconstitucionalidad del Decreto 1210 de 1992, ya había aclarado que el hecho del cambio de la naturaleza jurídica, al igual que el hecho de que la Universidad Nacional de Colombia tuviese un régimen especial establecido en el Decreto 1210 de 1993, con relación al régimen general de las universidades consagrado en la Ley 30 de 1992 no implicaba que la regulación en materia de inspección y vigilancia fuese distinta para unas y otras. CConst, C-109/1994, C. Gaviria.

La Corte Constitucional encontró que efectivamente si existió vulneración a la Carta Política, debido a que el legislador se extralimitó en sus funciones al definir el régimen del personal administrativo que hace parte de la Universidad Nacional de Colombia, al igual que la organización, las funciones de los organismos de gobierno y las reglas para la formulación del reglamento estudiantil. Ello contraviene los artículos 69 y 150-10 de la Constitución Política de Colombia en lo que respecta a los límites de la autonomía universitaria. CConst, C-299/1994, A. Barrera.

La autonomía universitaria no es ciento por ciento absoluta; pues, aun cuando las Instituciones de Educación Superior se regulan con sus propias normas especiales, estas no pueden ir en contra de normas de orden público de mayor jerarquía. El hecho de que esas normas especiales consagren que las Instituciones de Educación Superior contractualmente se rijan por normas del derecho privado, hace que se en muchos casos se extralimite en la aplicación de su autonomía y deja abierta la posibilidad para que el Estado no pueda controlar el régimen contractual de la universidad. CConst, C-547/1994, C. Gaviria.

## II.VII.V Nicho de citación realizado con base en las sentencias proferidas por la Corte Constitucional

En este punto determinamos el nicho de citación, que se hizo con base en el análisis específico de las sentencias relacionadas con el problema jurídico planteado en el punto anterior, evidenciando que algunas decisiones dadas por la Corte Constitucional, no estaban acordes a los preceptos previamente estudiados en materia de autonomía universitaria, pero que se disiparon con el estudio de sentencias como la CConst, SU-624/1999, A. Martínez.

Tabla 2. *Sentencias claves en la consolidación de la línea jurisprudencial.*

|            | 1992      | 1993 | 1994 | 1996        | 1997      | 1998 |
|------------|-----------|------|------|-------------|-----------|------|
|            | <u>I-</u> | T-   | C-   | C-          | T-        | T-   |
| <u>002</u> | 329       | 109  | 188  | 543         | 124       |      |
| T-         |           |      | C-   |             |           |      |
| 406        |           | 299  |      |             |           |      |
| T-         |           |      | T-   |             |           |      |
| 492        |           | 467  |      |             |           |      |
|            |           |      | C-   |             |           |      |
|            |           | 547  |      |             |           |      |
|            | 1999      | 2000 | 2001 | 2002        | 2003      | 2005 |
|            | T-        | T-   | C-   | C-          | <u>C-</u> | C-   |
| 320        | 202       | 008  | 506  | <u>1093</u> | 926       |      |

| <u>SU-</u>  | C-          | T-          |             | T-          |
|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <u>624</u>  | 1435        | 1317        |             | 1227        |
| <b>2009</b> | <b>2010</b> | <b>2012</b> | <b>2015</b> | <b>2016</b> |
| T-          | C-          | C-          | C-          | C-          |
| 041         | 242         | 1019        | 552         | 491         |

Fuente: Creación propia.

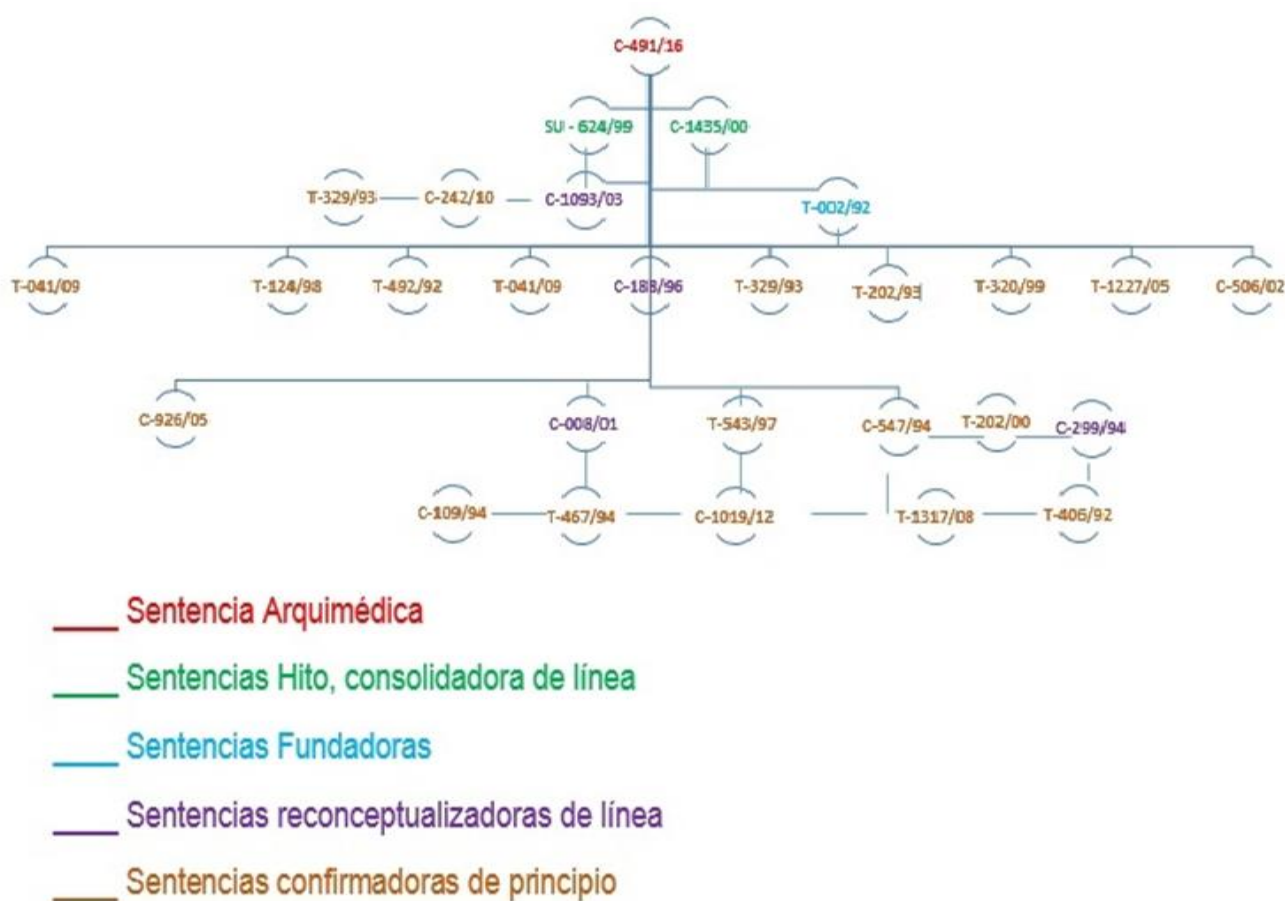


Figura 3. Ingeniería de reversa y punto arquimédico

La Corte Constitucional ha hecho una clara diferenciación entre autonomía e independencia universitaria, en el entendido que la primera hace referencia a que el

origen es de carácter constitucional mientras que la segunda es de carácter legal, ello va de la mano con la interpretación sistémica que se hace de la Carta Política, en el entendido que la educación superior juega un papel fundamental para consolidar el crecimiento del conocimiento científico que se hace mediante la investigación de las Instituciones de Educación Superior sea la naturaleza jurídica de éstas pública o privada; ello permite que se cumpla con lo planteado en la Carta o Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 26, donde aclara que en materia de educación técnica o superior ésta será generalizada e igual para todos en función de sus méritos respectivos.

Se puede resumir, tomando como base el concepto que dio el Departamento Administrativo de la Función pública, que la autonomía universitaria se concreta entonces en la libertad académica, administrativa y económica que tienen las Instituciones de Educación Superior. Ello se hace haciendo un análisis sistemático de las normas constitucionales que regulan este asunto. Se concluye igualmente que la autonomía universitaria no es absoluta, puesto que corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos. (DAFP 2016).

#### **II.VIII Capítulo 4 (instituciones de educación superior sancionadas con ocasión de la función de vigilancia e inspección hecha por el estado colombiano)**

A continuación, se hará un breve recuento de las Instituciones de Educación Superior que fueron sancionadas con ocasión de las funciones constitucionales y

legales que se le otorgaron al ejecutivo, para que por medio de la delegación de funciones hechas en el Ministerio de Educación Nacional se realicen este tipo de investigaciones. Dichas funciones, han sido un común denominador para aquellos organismos técnicos que se han especializado en estos temas y que hacen parte del Gobierno Nacional; no se analizarán todas las sancionadas, pero esto, si es un claro ejemplo de que hay organismos que tiene el ejecutivo que a pesar de que su al interior de su naturaleza jurídica no está este tipo de objeto o funciones, si lo deben cumplir a cabalidad en razón de la delegación funcional que el presidente de la república hace en las mismas. Es por ello que también mencionamos que a futuro se dará la creación de la Superintendencia de Educación; que, para el caso en particular, dichas funciones hoy en día le competen al Ministerio de Educación Nacional.

#### **II.VIII.I El control y vigilancia en la ley 30 de 1992 y la ley 1740 de 2014**

La Ley 30 de 1992 estableció en su artículo 102, cuáles son las funciones de vigilancia e inspección que, en cabeza del Estado colombiano, deben desplegarse para las IES, habida cuenta que lo que buscaba inicialmente la ley, era que las IES tuviesen un alto grado de calidad académica en lo que respecta a la investigación y a la cátedra, además del cumplimiento de las disposiciones estatutarias y legales en los servicios prestados. Esta labor de vigilancia e inspección de las IES constitucionalmente fue dada al ejecutivo, pero la responsabilidad recae en todas las instituciones que prestan este servicio público social, como se ha venido estudiando en este documento.

El articulado de la Ley es muy técnico, dado que busca incluir mecanismos para que los ciudadanos puedan tener un control jurídico y racional respecto a este derecho,

incluyendo el respeto de las minorías en un Estado que se caracteriza por ser pluriétnico y multicultural como lo es el Estado colombiano.

De la misma manera, tal como lo ha mencionado el artículo 103 de la Ley 30 de 1992, el Gobierno Nacional es quien encabeza la labor de vigilancia de la prestación de este servicio público social educativo, apoyado en los empresarios y la comunidad académica en general. En el artículo 104 se estipulan las sanciones que se les debe imponer a aquellas instituciones que incumplan lo pactado en las normas y las leyes, todo conforme al debido proceso.

Luego, en el artículo 105, consagra que el Ministerio de Educación Nacional es el ente encargado de encausar a las Instituciones de Educación Superior, con el objeto de que estas presten un excelente servicio sin clientelismos, ni presiones políticas o económicas.

Por tanto, las entidades educativas están obligadas a proporcionarle información al Estado sobre su gestión, tanto administrativa como académicamente, *so pena* de acarrear castigos o sanciones económicas en caso de no hacerlo; lo cual se ha estipulado con el objeto de persuadir a los infractores. Si persisten las conductas atentatorias de la calidad, las sanciones serán cada vez más drásticas conllevando, incluso, a una posible suspensión de programas académicos o a la cancelación de estos.

La Ley 30 de 1992 en su artículo 106, busca que mediante los agravantes o atenuantes se pueda disuadir a las IES para que estas no violen y respeten las bases legales y constitucionales. Lo anterior, con el objeto de llegar a acuerdos que permitan, incluso, tener conciliaciones dentro de las actuaciones administrativas de carácter

sancionatorio que incluyen, según los artículos 110 al 114, herramientas jurídicas que les permiten a las Instituciones de Educación Superior estar amparadas con el debido proceso, de conformidad con el análisis hecho por el funcionario del Ministerio y acorde con el proceso respectivo.

Las recomendaciones dadas por los jueces constitucionales, para que se llegue a la prestación de un servicio educativo de calidad, por lo general siempre se incumplen y no generan ningún tipo de repercusión o sanción.

Un claro ejemplo de ello, fue cuando el 06 de mayo de 2020, el Gobierno Nacional de Colombia, por medio del Decreto 637 declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, para seguir evitando la extensión de los efectos generados por la crisis sanitaria; fue así que, con ocasión de la expedición de la directiva No. 11 del 29 de mayo de 2020 proferida por el Ministerio de Educación Nacional, se dieron orientaciones para la prestación del servicio educativo en el marco de la emergencia sanitaria por el COVID-19.

El Consejo de Estado, hizo el correspondiente control de legalidad, cuyo consejero ponente de dicha providencia en ese momento fue el Magistrado Nicolás Yepes Corrales, y con fecha 15 de enero de 2021, se profirió sentencia de única instancia que resolvió declarar la legalidad de la Directiva No. 11 de 29 de mayo de 2020, donde instó al Ministerio de Educación Nacional y a las Secretarías de Educación de las entidades territoriales, para que velaran como prestadores del servicio educativo (incluyendo las Instituciones Educación Superior) en el avance de la definición de las condiciones que permitieran el retorno gradual y progresivo de los estudiantes a las instituciones educativas. Sin embargo, seis meses después, esta recomendación no se

tuvo en cuenta por las entidades territoriales, ni las instituciones de educación y tampoco existió ningún control respecto de la misma.

Una vez entró en vigencia la Ley 1740 del año 2014, los casos presentados se investigaron y sancionaron bajo los parámetros establecidos en dicha ley. Se debe tener en cuenta que los procesos que venían con antelación a la entrada en vigencia de la ley continuaron con la normatividad anterior, sin que sufrieran modificación o cambio en cuanto a la forma como venían en su trámite procesal.

El régimen de transición de la ley no contempló retroactividad de la misma, simplemente se dispuso que el Ministerio de Educación Nacional debería adecuar su planta de personal y su estructura interna para el adecuado funcionamiento de la misma. De igual manera, se dispuso que se diera inicio a la creación de la Superintendencia de educación, sin embargo, como lo mencionaremos más adelante, esta tampoco se concretó jurídica ni políticamente.

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

Con ese fin, el proyecto de la ley 1740 de 2014 estuvo estructurado en seis (6) capítulos, distribuidos de la siguiente forma:

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

El capítulo segundo aborda el análisis de cada una de las funciones y dispone las facultades que a título de inspección y vigilancia puede desarrollar la autoridad estatal.

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

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

El capítulo quinto dispuso expresamente las sanciones y los motivos por los cuales pueden ser sancionados los prestadores del servicio de educación superior o sus directivos, representantes legales, consejeros, administradores, revisores fiscales, o cualquier persona que ejerza la administración y/o el control de la institución de educación superior, que sean investigados; así mismo, se indican los criterios de graduación que deben tenerse en cuenta al imponerlas

Por ende, el capítulo quinto de la Ley 1740 de 2014, da la atribución de investigar responsables, por la situación que pueda atravesar la institución e imponer sanciones o restricción de derechos de terceros.

Los pasos del proceso sancionatorio realizado por el ministerio de educación nacional con base en lo estipulado en la Ley se cumplen siempre y cuando se respete el debido proceso consagrado a nivel constitucional. Es por ello, que antes de iniciar un proceso investigativo se necesita comunicar el hecho que se quiere investigar por medio de una queja, de oficio o del proceso evaluativo institucional que hace el propio ministerio de la siguiente manera:

1- Investigación preliminar: El ministro(a) de educación nacional podrá ordenar la apertura de investigación preliminar con el objetivo de comprobar la existencia de alguna falla administrativa señalada en la ley 1740 de 2014 y si ésta existe tendrá que identificar a los presuntos responsables de ésta.

2- Etapa Investigativa: En este espacio se dará por parte del ministerio el procedimiento para subir en la plataforma los;

- Auto de cargos: En este señalan los hechos que originan como tal el Procedimiento Sancionatorio y también se identifican claramente las personas ya sean naturales o jurídicas que son objeto de investigación.

- Los autos de pruebas: Éstos se generan cuando deben practicarse pruebas ya sean de oficio o a petición de partes e intervinientes.

3- La práctica de pruebas: En esta etapa se pueden dar el debate e intermediación probatoria a solicitud de la parte ante la entidad en su despacho por medio de la presentación de descargos u siendo ordenada de oficio por potestad de la administración.

4- Etapa de Juzgamiento y decisiones de fondo: Esta es la última de las etapas que comprenden a un conjunto de actuaciones procesales distribuida en tres fases; la primera es la fase inicial, luego sigue la fase probatoria y por último la fase decisoria, el principal objetivo es el de corroborar la responsabilidad de la persona jurídica o natural. Básicamente en esta etapa hay dos posibles decisiones que son la:

Decisión sancionatoria que se caracteriza porque:

- El hecho irregular existió.
- La institución educativa es el responsable.

- El proceder del sujeto investigado vulneró el régimen educativo establecido en la ley.

Decisión Absolutoria que se caracteriza porque:

- El hecho irregular no existió.
- a institución educativa no es el responsable.
- Su proceder no vulnero el régimen educativo establecido en la ley.
- No tiene suficiente respaldo probatorio o existe duda razonable.

Los criterios y/o graduaciones que el Ministerio de Educación Nacional tiene para imponer las sanciones establecidas en la Ley 1740 de 2014, en el marco de la competencia de inspección y vigilancia que sobre las instituciones de educación superior ejerce el Ministerio de Educación Nacional conforme a lo dispuesto en las leyes 30 de 1992, 1740 de 2014 y el Decreto Único Reglamentario 1075 de 2015 se hace con base en algunas precisiones propias del caso que se esté tratando y son facultativas del funcionario que imponga la sanción.

5- En todas las etapas desde su inicio hasta la terminación para que se respete el debido proceso existen las notificaciones y recursos de la siguiente manera:

| Notificaciones:                                                                                                                                  | Recursos:                                                                                                                                                           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>- De oficio que archiva la indagación</li><li>- Del auto de cargos</li><li>- Del auto de pruebas</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>-Recurso de reposición dentro de los cinco días contados a partir del día siguiente donde se surte la notificación.</li></ul> |

|                            |  |
|----------------------------|--|
| - Resolución exagerativa   |  |
| - Resolución sancionatoria |  |

6- Agotamiento de la vía administrativa (anteriormente llamada vía gubernativa):  
Esta es una reclamación, donde básicamente el reclamante interpone los recursos denominados reposición, con el cual se busca que el superior jerárquico de la misma entidad revise y reconsidere la decisión inicial que en realidad es tomada como una (impugnación).

Así las cosas, no es la intensidad de la intervención administrativa o de sus consecuencias, lo que define la índole preventiva o el carácter sancionatorio o restrictivo reconocido en determinada medida, sino que es la finalidad perseguida, ya que, en el primer caso, lo que se busca es responder eficazmente y de forma transitoria al riesgo de que el servicio público se pueda ver afectado, interrumpido o éste sea prestado en condiciones contrarias a las exigidas por la Constitución y Ley. En el segundo caso, consiste en reaccionar ante la infracción comprobada y atribuida al personal o las instituciones de educación superior y en tercero es imponer medidas temporales, en aras de permitirle a la institución su reorganización interna que le permita cumplir con sus compromisos.

Se trae a colación, lo estipulado en la Ley 1740 de 2014 donde en su artículo 19, se estableció que, para determinar la sanción a imponer se tendrán en cuenta, los criterios allí mencionados. Por consiguiente, la graduación de las sanciones viene a ser el cumplimiento del principio de proporcionalidad, adecuando la respuesta sancionadora a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción

aplicada. De acuerdo con la doctrina jurisprudencial, la determinación de la sanción concreta a imponer no es una facultad del órgano sancionador para el caso el Ministerio de Educación Nacional, siendo su carácter estrictamente reglado, y su procedimiento administrativo será el estipulado en el artículo 47 del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

Una de las aclaraciones que se dan, en cuanto a la sanción a imponer, es con relación a las multas impuestas en una investigación administrativa sancionatoria, ya que, en este tipo de investigaciones, la sanción no se da por generación de responsabilidad objetiva, por el contrario, se trata de sanciones por el incumplimiento de una obligación establecida en la normatividad que regula la prestación del servicio público de educación superior. Con ello, las entidades investigadas siempre tendrán previamente la oportunidad para ejercer su derecho a la defensa y contradicción, pues el Ministerio valora los argumentos y las pruebas allegadas, oportunidad que no tiene aplicación cuando se trata de responsabilidad objetiva, pues en este tipo de responsabilidad, se sanciona directamente el cometimiento de la falta, sin tener en cuenta, alguna de las razones personales o subjetivas que llevaron al actor a cometerlas.

## **II.VIII.II Casos de instituciones sancionadas en Colombia con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley 1740 de 2014**

Desde el mismo momento en el que la Constitución Política de Colombia fue promulgada en el año 1991, se ha buscado por entregar una mejoraría en la prestación del servicio educativo superior, con el objetivo que éste se convierta, en un elemento

generador de desarrollo para el Estado colombiano, tal cual como lo establece el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia.

En su título VII, la Constitución Política de Colombia, entrega al presidente de la República su función de garante de derechos y libertades de los colombianos, primero en calidad de jefe del Gobierno, jefe de Estado y suprema autoridad administrativa; segundo, porque de forma más específica, en el artículo 189, se establece cuáles son las funciones que le corresponden al presidente de la República, entre otras las de ejercer la vigilancia e inspección en la prestación de servicios públicos, al igual que en las instituciones de utilidad común y la enseñanza que se imparte conforme a la ley, entre otras.

La Ley Estatutaria del año 1992, buscó que las etapas de formación profesional lograsen un cambio y mejora en el desarrollo del conocimiento; para así, obtener la adquisición de nuevos avances científicos y tecnológicos, además para poder encontrar con ello, una ampliación de la cobertura a nivel nacional y así, gestionar el incremento del gasto que el Estado aporta a la Educación Superior. De esta forma, el Estado espera incrementar la calidad educativa, garantizando nuevos sistemas de evaluación curricular, la gestión en los procesos de enseñanza, con la firme intención de lograr posicionarse al mismo nivel que tienen similares instituciones, conforme a los estándares internacionales.

Es por ello que la Ley 1740 del año 2014, agregó nuevos factores que posteriormente se convertirían en la medición de atributos o cualidades, los cuales permiten que las IES entren a la sociedad del conocimiento, generando así innovación y desarrollo, con el fin de disminuir la desigualdad social y la discriminación en todos

los sectores y medios donde ésta se presenta. De ese modo, teniendo un mayor control en el sector educativo, se busca generar un avance en temas culturales, tecnológicos y científicos, pero no solo en los centros educativos ubicados en los grandes centros urbanos, sino también en aquellos que se encuentren en las provincias.

Otro aspecto muy importante que se debe tener en cuenta, es que la nueva normatividad permite que se utilicen las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), para actualizar e informar a toda la comunidad la gestión realizada por los distintos entes de Educación Superior, no solo con respecto a la información que estos le suministran a la comunidad académica y usuarios en general, sino también de aquella que se le entrega al Estado por sus funciones de vigilancia y supervisión.

Los elementos que hacen posible el accionar de las Instituciones de Educación Superior en su proceso de reglamentación y creación de propuestas, son aquellos que se encuentran con funciones de planificación y organización, (todas estas dentro del marco jurídico que regula la Educación Superior). Dichos procesos, siempre han estado permeados por las reglas y las normas que son fruto de la imposición por parte del Estado, las cuales, siempre van de la mano con las políticas públicas que buscan mejorar la calidad impartida en la Educación Superior.

La regulación, ha buscado mejorar áreas importantes que buscan generar un avance en la prestación del servicio de Educación Superior, entre las cuales resaltan la proyección social y extensión, la investigación y la docencia, enfatizando siempre en la evaluación permanente con criterios de mejora (Ardila, 2011). Por lo anterior, se tiene que la labor fiscalizadora y sancionadora que ejerce el Estado en cabeza del Ministerio

de Educación Nacional, es un pilar fundamental para buscar la calidad educativa y generar equidad en la prestación del servicio, dado que no es igual si se analizan los resultados obtenidos en los distintos entes educativos si éstos son públicos o privados.

También se advierte, que la información que encuentra el Ministerio de Educación Nacional, no es igual o no se encuentra acorde con lo que presentan las Instituciones de Educación Superior quieren; es así que en la retroalimentación que se hace por medio del SNIES, las intervenciones o los reconocimientos que hace el Ministerio se está realizando de forma inequitativa; lo cual ha llevado, a que algunas Instituciones de Educación Superior tengan una baja la calidad académica o un nivel aceptable y que en la mayoría de casos, pasen “raspando” al momento de entregarles a los miembros de su comunidad académica los resultados de las funciones propias de su objeto educativo; aun cuando los recursos obtenidos por dichas instituciones, en muchos casos, sí alcanzan para invertir en los ítems de mejoramiento en la prestación del servicio educativo (Bedoya, 2015).

Al recibir los informes por parte de las instituciones de educación vigiladas, los datos se cargan en las bases de datos del SPADIES y el SNIES, luego se hace un análisis de dichos recursos y se le entrega a cada una de las Instituciones de Educación Superior. Pero estas acciones, se quedan sin el posterior accionar para permitir un “plan de mejora”, es decir, no se hace un seguimiento conforme a la normatividad exigida. De ahí, que sea pobre el concepto al momento de entender en qué consiste la auditoría educativa que se les hace a las instituciones.

El Ministerio de Educación Nacional, inicia su accionar sancionatorio al recibir denuncias o quejas, con el objeto de poder investigarlas, resolverlas y mediar cuando

esto corresponda; para así lograr, la solución de los conflictos generados al interior de las Instituciones de Educación Superior; hay algunos casos en los que se presentan situaciones particulares o sui generis, debido a que dichas investigaciones no son adelantadas con la debida seriedad que se exige. Es por ello, que, en algunas instituciones de educación superior, se han observado aumentos exagerados en el cobro de las matrículas, o incluso se han realizado cobros indebidos, es decir, sin estar previamente reglamentados, también se ha observado que existe violación del debido proceso administrativo por estos entes, entre otras irregularidades.

Entonces, se debe resaltar que existe al interior del Ministerio de Educación Nacional, una focalización de su labor fiscalizadora en instituciones o establecimientos que la entidad considera “riesgosos por sus antecedentes”, y que por ello revisa con mayor cuidado y detenimiento. De igual manera, es necesario que una vez inicien las investigaciones, estas sean expeditas y se manejen dentro de un plazo razonable, el cual deberá contarse desde la fecha en que se realiza la visita de inspección o se pone en conocimiento la respectiva denuncia, hasta la aplicación de la sanción correspondiente; sin embargo, lo que se encontró, es que hoy en día este tipo de procesos duran bastantes meses e incluso tardan años en obtener una pronta solución, tal como lo señaló en su trabajo Rubiano y Beltrán (2016).

Para que exista un mayor compromiso y seriedad en los procesos institucionales de parte de las Instituciones de Educación Superior, es necesario que las visitas de auditoría o fiscalización se incrementen y sean más constantes. De hecho, las inspecciones deben ser más exhaustivas en las áreas que son más sensibles como la asistencia e inversión, condiciones laborales de los docentes, higiene, seguridad del

recinto y rendición de cuentas. Todas estas deben ser ejercidas, principalmente, en todos y cada uno de los establecimientos, tanto públicos como privados que se dedican a impartir la enseñanza en Educación Superior.

Sabemos entonces que, al Ministerio de Educación Nacional en materia de Educación Superior, le corresponde asegurarse que las instituciones hagan un buen uso de los recursos que reciben sean éstos de funcionamiento o de inversión. Para ello, el Ministerio debe revisar las cuentas de ingresos y gastos mediante un mecanismo contable que sea expedito, el cual será implementado por el propio ente educativo. De ese modo, se podrá disponer de la información necesaria que se recopila, no solo en sus bases de datos, sino también en sus documentos físicos, para así poder asegurar su labor fiscalizadora.

Tantas funciones concentradas en un solo organismo, han hecho que este se torne inoperante y demorado, generando complicaciones en la toma y el direccionamiento de las decisiones. Si ello no se interviene, no habrá posibilidad de proponer soluciones a temas específicos que son competencia de entes especializados y técnicos en su respectiva área académica. De ahí, la necesidad observada de crear un organismo subalterno, que se encargue de esta clase de situaciones o hechos, lo cual no debería hacer parte de las competencias específicas del Ministerio de Educación Nacional, sino de un ente más independiente y autónomo, que sirva de apoyo a la gestión que se realiza a la hora de fiscalizar a las distintas instituciones de educación superior. En este último caso, se estaría hablando de la llamada Superintendencia de Educación, de las cual nos ocuparemos en las recomendaciones del presente trabajo.

### **II.VIII.III Instituciones de Educación Superior que han sido intervenidas y sancionadas por el Ministerio de Educación Nacional de Colombia con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1740 de 2014.**

A continuación, se hace una breve presentación de las investigaciones que se han adelantado por parte del Ministerio de Educación Nacional, en el periodo comprendido entre los años 2015 al 2020, los cuales, que han culminado con la respectiva sanción para cada una de las instituciones, personas naturales o directivos que prestan el servicio de Educación Superior dentro del territorio colombiano. Cabe aclarar que todas ellas se encuentran o encontraban sometidas a la inspección, la vigilancia y el control del Ministerio de Educación Nacional, para el momento en el que fueron investigadas y sancionadas.

Con la implementación y puesta en marcha de la Ley 1740 de 2014, se consagró que las sanciones pueden ser impuestas a la institución como persona jurídica, pero también a sus directivos como encargados de la administración, manejo y funcionamiento.

Dentro de las funciones del Despacho del ministro de Educación Nacional, se encuentran las que consagra el Decreto 5012 de 2009 en su artículo 6, es decir ejercer la inspección y vigilancia sobre las Instituciones de Educación Superior. Es por ello, que las actuaciones administrativas de índole sancionatorio por su complejidad e impacto deben ser sometidas a un estricto estudio por parte del Ministerio, ya que esta vigilancia demanda de un análisis en conjunto de los fundamentos de hecho y de derecho, que conllevan a esa entidad a iniciar y formular los cargos, de igual manera lleva a que se valoren las razones que la institución investigada da en su defensa,

observando cada una de las etapas procesales y el contenido de cada una de las pruebas que hayan sido oportuna y debidamente recaudadas, para lograr así, adoptar en derecho la decisión que corresponda.

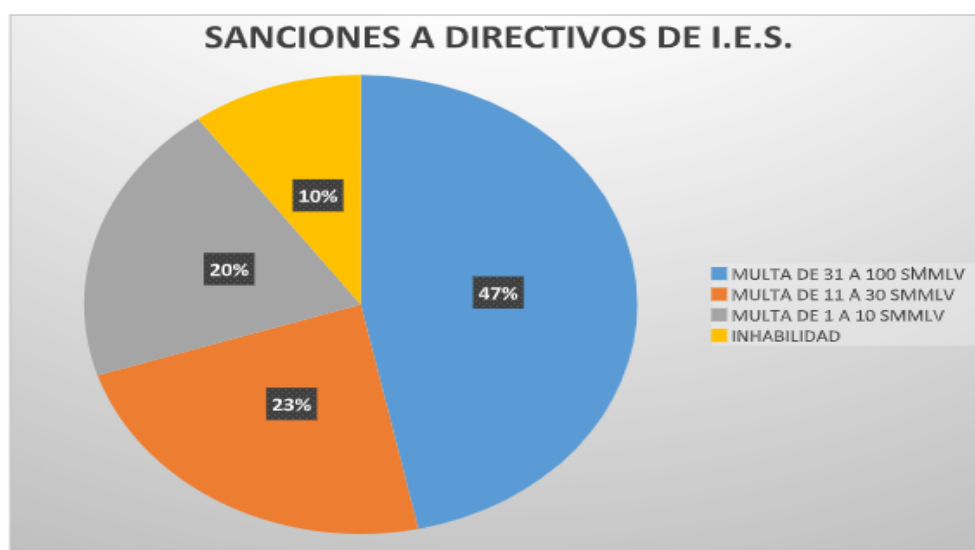
En el lapso de tiempo estudiado, se encontró que en total se sancionaron por parte del Ministerio de Educación Nacional sesenta (60) Instituciones de Educación Superior privadas y seis (6) Instituciones de Educación Superior públicas. De las Instituciones de Educación Superior privadas que fueron sancionadas, tres (3) tenían el carácter de corporaciones, diecinueve (19) eran instituciones técnicas o técnico profesionales y el resto universitarias.

De esta investigación, inicialmente podemos concluir parcialmente que son mucho más las Instituciones de Educación Superior privadas sancionadas en relación con las públicas; y en parte ello se debe a que las primeras son mucho más en porcentaje; tomando precisamente como base el porcentaje sancionatorio y la existencia en número de unas y de las otras (toda vez que las IES privadas casi que triplican en número a las públicas). También podemos afirmar con base en el número de Instituciones sancionadas, que algunas de las IES privadas no tienen en cuenta o no se toman con mayor seriedad, la implementación y el respeto de las normas de orden público que las regulan. como sí lo hacen por regla general las IES de naturaleza jurídica pública.

En el presente estudio, aclaramos que dichas sanciones impuestas en ese periodo de tiempo (años 2015 al 2020), no siempre fueron aplicadas sobre la institución directamente, sino que también fueron aplicadas a algunas personas naturales, los cuales fungían como representantes legales o directivos de dichas Instituciones de

Educación Superior, ya sea en calidad de directores, rectores o administrativos de alto nivel, dependiendo casi siempre de la complejidad del caso. Al respecto, se encontró que entre los años 2015 al 2020 sin tener en cuenta la sanción impuesta por el Ministerio de Educación Nacional a la persona jurídica, fueron treinta y tres (33) las personas naturales sancionadas ya sea con multas e inhabilidades en el ejercicio de cargos y funciones.

A continuación, la figura detalla el porcentaje y el tipo de sanción impuesta a los directivos de las Instituciones de Educación Superior sancionadas.



*Figura 4. Sanciones a directivos de I.E.S.*

Como se puede observar en la Figura 4, de los (33) directivos sancionados en el periodo comprendido entre los años 2015 al 2020, (28) recibieron como sanción multas y solo (5) de ellos fueron inhabilitados para el ejercicio de cargos o para ser contratados por Instituciones de Educación Superior; acá se debe hacer claridad, que dicha inhabilidad es solo para contratar con IES privadas o públicas, sin embargo si desean contratar con otro tipo de instituciones que no sean IES no tendrán inhabilidad alguna.

La gradación de la pena o sanción impuesta, radica por lo general en criterios de interpretación fáctica por parte del ente sancionador, tal cual como lo señala el artículo 17 de la Ley 1740 de 2014; cuando éste hace un ejercicio hermenéutico de dichas normas de inspección y vigilancia de la Educación Superior en Colombia; debe recordar que éstas tienen como fin, el de velar por la excelente calidad en la prestación del servicio de educación superior, y también por garantizar la continuidad de la misma en las mejores condiciones, para así lograr obtener en el estudiante, la mejor formación moral e intelectual que se requiere para todo profesional. También la aplicación de estas sanciones tiene como objetivo, que dichas Instituciones de Educación Superior (sean públicas o privadas) conserven sus rentas y su sostenibilidad fiscal, donde los recursos se apliquen correctamente para el fin al que fueron destinados.

Cuando se habla de sanciones, como las multas, éstas siempre se liquidarán con base en el salario mínimo mensual vigente, el cual es correspondiente a la fecha en la que se configuró la conducta sancionada, y no se liquidarán en la fecha en la que fue proferida la sanción; este criterio fue establecido en la sentencia CConst C-475 de 2004; Marco Monroy. De similar manera lo señaló el Consejo de Estado, en sentencia proferida por la Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera del 19 de febrero de 2015. Proceso 08001-23-31 000-2010-00120-01 C.P. María Claudia Rojas Lasso.

Como ya se mencionó, se debe hacer claridad, que las inhabilidades que se imponen, se hacen conforme a lo establecido en la Ley 1740 de 2014 y luego de hacer un análisis de las mismas, la más gravosa, según lo menciona el artículo 17, es aquella inhabilidad que se impone para ejercer cargos o contratar con IES sean éstas públicas

o privadas. A los directivos se les impone inhabilidades, de conformidad con la gravedad del asunto investigado al interior de la Institución de Educación Superior, que para los casos estudiados como ya se dijo, todas fueron aplicadas a directivos.

Ponemos como ejemplo un caso muy conocido a nivel nacional, cuando se aplicaron las sanciones impuestas a la Fundación Universitaria San Martín; básicamente los recursos recaudados por dicha institución, eran invertidos para fines distintos a los educativos, ya que los invertían para mantener y subsidiar establecimientos de comercio de propiedad de algunos de sus directivos de dicha institución, desviando el fin y el objeto social para el cual fue creada esta Fundación.

En la siguiente tabla, se observa, el número de instituciones de educación superior sancionadas, las cuales son discriminadas año por año desde la entrada en vigencia de la Ley 1740 de 2014 hasta terminar el año 2020.

Tabla 3. *Año y número de instituciones sancionadas*

| <b>Año</b> | <b>Número de instituciones sancionadas</b> |
|------------|--------------------------------------------|
| 2015       | Siete (7)                                  |
| 2016       | Ocho (8)                                   |
| 2017       | Veintinueve (29)                           |
| 2018       | Trece (13)                                 |
| 2019       | Nueve (9)                                  |
| 2020       | Cero (0)                                   |

Haciendo un barrido año por año, se encontró que el año donde más se presentaron sanciones por parte del Ministerio de Educación Nacional, fue en el año 2017, donde

hubo veintinueve (29) sancionados; ello arroja como conclusión previa, que en este año en promedio, quedaron en firme los procesos e investigaciones iniciadas inmediatamente entró en vigencia la Ley 1740 de 2014. Sin embargo, a renglón seguido vemos una disminución de dichas sanciones; caso en el cual, para el año 2018, éstas bajaron a menos de la mitad en relación con el año inmediatamente anterior con tan solo trece (13) sancionados, ya en el año 2019 fueron (9) sancionadas. Es decir, el pico más alto fue en el año 2017 y curiosamente para el año 2020 fueron cero (0) los sancionados; lo que nos hace inferir que ello se debió en parte, a la aplicación del Decreto del Estado de Emergencia Económica y Social, ordenado en dicho año por parte del Gobierno Nacional, haciendo que el Ministerio de Educación Nacional, dejara presuntamente congeladas todas las investigaciones y se concentrara, en otros aspectos que a su modo de ver eran más pertinentes con la vigilancia de la cobertura y prestación del servicio educativo en todos sus niveles (Anexo 1).

En la siguiente tabla se observa el tipo y número de sanciones impuestas entre los años 2014 al 2020.

Tabla 4. *Sanción impuesta desde el año 2014 al 2020*

| <b>Sanción impuesta desde el año 2014 al 2020</b> | <b>Número</b>              |
|---------------------------------------------------|----------------------------|
| Multas                                            | Cincuenta y cuatro<br>(54) |
| Amonestación pública                              | Cinco (5)                  |
| Inhabilidades                                     | Cuatro (4)                 |
| Cancelación de personería jurídica                | Tres (3)                   |

Respecto al tipo de sanción impuesta, se encontró que la mayoría, esto es, (54) personas o instituciones recibieron multas, le siguen las amonestaciones públicas con (5) sanciones, luego las inhabilidades para ejercer cargos públicos o para contratar con (4) sanciones y finalmente la cancelación de la personería jurídica (considerada la sanción más grave para una IES) con (3) Instituciones de Educación Superior sancionadas.

En lo que respecta a los temas investigados, o los que se consideran de mayor relevancia en su orden por parte del Ministerio de Educación Nacional a la hora de abrir el correspondiente proceso, fueron: No actualizar información financiera en el SINIES, incumplimiento a los estatutos o reglamentos establecidos por la propia institución, indebida aplicación de rentas, obstrucción a la función de inspección, vigilancia y control realizada por el Ministerio de Educación Superior a la I. E., prestación del servicio educativo sin contar con el respectivo registro calificado, ya sea porque no se obtuvo o porque no se hizo el proceso de renovación, no informar con veracidad acerca del valor de los derechos pecuniarios cobrados por la I. E., incumplimiento de condiciones mínimas de calidad, ofertar programas académicos en condiciones diferentes a las aprobadas por el Ministerio de Educación Nacional, No velar por los recursos de su institución de conformidad con los estatutos de esta, ofrecimiento y desarrollo irregular de programas académicos, deficiencia en la evaluación y vinculación de docentes, cambio de denominación del programa ofertado sin el respectivo permiso del Ministerio de Educación Nacional; los cuales se encuentran ordenados de mayor a menor número según se observa en la siguiente tabla:

Tabla 5. *Temas investigados y sancionados*

| Tema                                                                                                                                                         | Número de sancionados (as) |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| No actualizar información financiera en el SINIES.                                                                                                           | Dieciocho (18)             |
| Incumplimiento a los estatutos o reglamentos establecidos por la propia institución.                                                                         | Catorce (14)               |
| Indebida aplicación de rentas.                                                                                                                               | Seis (6)                   |
| Obstrucción a la función de inspección, vigilancia y control realizada por el Ministerio de Educación Superior a la I. E.                                    | Cinco (5)                  |
| Prestación del servicio educativo sin contar con el respectivo registro calificado, ya sea porque no se obtuvo o porque no se hizo el proceso de renovación. | Cuatro (4)                 |
| Incumplimiento a condiciones mínimas de calidad.                                                                                                             | Tres (3)                   |
| No informar con veracidad acerca del valor de los derechos pecuniarios cobrados por la I. E.                                                                 | Dos (2)                    |

|                                                                                                                 |         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| Prestar el servicio educativo con deficiencias en calidad.                                                      | Uno (1) |
| Ofertar programas académicos en condiciones diferentes a las aprobadas por el Ministerio de Educación Nacional. | Uno (1) |
| No velar por los recursos de su institución de conformidad con los estatutos de esta.                           | Uno (1) |
| Ofrecimiento y desarrollo irregular de programas académicos.                                                    | Uno (1) |
| Deficiencia en la evaluación y vinculación de docentes.                                                         | Uno (1) |
| Cambio de denominación del programa ofertado sin el respectivo permiso del Ministerio de Educación Nacional.    | Uno (1) |

A continuación, se presenta una tabla donde se describen una a una las Instituciones de Educación Superior, o los directivos que hacen parte de ellas y que han sido investigadas y sancionadas por conductas como (Ofrecimiento y desarrollo irregular de programas académicos, obstrucción a la función de inspección, vigilancia y control realizada por el Ministerio de Educación Superior a la I. E., no actualizar información financiera en el SINIES, incumplimiento a los estatutos o reglamentos establecidos por la propia institución, entre otros, para nombrar las más importantes), lo que nos lleva a identificar un desmedro en la calidad educativa impartida por parte de dichas instituciones.

Tabla 6. *Instituciones investigadas y sancionados*

| <b>Sanciona<br/>do</b> | <b>Nombre institución sancionada</b>                      | <b>Sanción</b>                        | <b>Fecha</b> |
|------------------------|-----------------------------------------------------------|---------------------------------------|--------------|
| IES                    | Universidad Cooperativa de Colombia                       | Amonestación pública                  | 8-05-2015    |
| IES                    | Universidad de San Buenaventura (Seccional Cartagena)     | 20 SMLMV (Multa)                      | 22-5-2015    |
| IES                    | Instituto Universitario de la Paz                         | Amonestación pública                  | 22-05-2015   |
| IES                    | Corporación Bolivariana de Educación Superior – Corbes    | Cancelación de la personería jurídica | 28-06-2015   |
| IES                    | Corporación Universitaria del Huila - Corhuila            | 80 SMLMV (Multa)                      | 28-07-2015   |
| IES                    | Unión Americana de Educación Superior - Unión Americana   | 100 SMLMV (Multa)                     | 30-08-2016   |
| IES                    | Corporación Regional de Educación Superior - Cres de Cali | 100 SMLMV (Multa)                     | 14-10-2016   |
| IES                    | Corporación Academia Tecnológica de Colombia - ATEC       | 15 SMLMV (Multa)                      | 28-12-2016   |
| IES                    | Corporación de Estudios Superiores Salamandra             | 15 SMLMV (Multa)                      | 17-04-2017   |
| IES                    | Fundación para la Educación Superior Real de Colombia     | 95 SMLMV (Multa)                      | 10-07-2017   |

|     |                                                                                             |                                          |                |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|----------------|
| IES | Universidad Incca De Colombia                                                               | 70 SMLMV (Multa)                         | 8-08-2017      |
|     | Corporación Educativa Instituto                                                             |                                          |                |
| IES | Técnico Superior de Artes -<br>Ideartes                                                     | 100 SMLMV<br>(Multa)                     | 6-09-2017      |
| IES | Institución Universitaria Latina -<br>Unilatina                                             | 95 SMLMV (Multa)                         | 25-09-<br>2017 |
| IES | Corporación Técnica de Colombia -<br>Corpotec                                               | 95 SMLMV (Multa)                         | 2-10-2017      |
| IES | Fundación Centro Universitario De<br>Bienestar Rural                                        | 95 SMLMV (Multa)                         | 10-10-<br>2017 |
| IES | Corporación Interamericana de<br>Educación Superior - Corpocides                            | 95 SMLMV (Multa)                         | 12-10-<br>2017 |
| IES | Fundación para la Educación<br>Superior Real de Colombia                                    | 15 SMLMV (Multa)                         | 23-10-<br>2017 |
| IES | Corporación Técnica de Colombia<br>– Corpotec                                               | 12 SMLMV (Multa)                         | 30-10-<br>2017 |
| IES | Fundación Centro Universitario de<br>Bienestar Rural                                        | 15 SMLMV (Multa)                         | 9-11-2017      |
| IES | Unión Americana de Educación<br>Superior -Unión Americana                                   | Cancelación de la<br>personería jurídica | 21-11-<br>2017 |
| IES | Fundación Centro de Educación<br>Superior, Investigación y<br>Profesionalización - Cedinpro | 100 SMLMV<br>(Multa)                     | 21-11-<br>2017 |

|     |                                                                                      |                      |            |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|------------|
| IES | Tecnológica Fitec                                                                    | 15 SMLMV (Multa)     | 18-12-2017 |
| IES | Corporación Interamericana de Educación Superior - Corpocides                        | 9 SMLMV (Multa)      | 19-12-2017 |
| IES | Universidad de Cundinamarca                                                          | Amonestación pública | 20-12-2017 |
| IES | Tecnológica del Sur                                                                  | 12 SMLM (Multa)      | 17-01-2018 |
| IES | ELITE - Escuela Latinoamericana de Ingenieros, Tecnólogos y Empresarios              | 12 SMLMV (Multa)     | 13-04-2018 |
| IES | Fundación Centro de Educación Superior, Investigación u Profesionalización -Cedinpro | 100 SMLMV (Multa)    | 31-07-2018 |
| IES | Corporación Universitaria de Ciencia y Desarrollo - Uniciencia                       | 26 SMLMV (Multa)     | 12-12-2018 |
| IES | Fundación Universitaria San Martín                                                   | 100 SMLMV (Multa)    | 16-01-2019 |
| IES | Fundación Universitaria San Martín                                                   | 100 SMLMV (Multa)    | 8-02-2019  |
| IES | Corporación Universitaria Remington                                                  | 35 SMLMV (Multa)     | 21-06-2019 |

|     |                                    |                     |        |
|-----|------------------------------------|---------------------|--------|
| IES | Instituto de Educación Empresarial | Cancelación de la   | 10-07- |
|     | IDEE                               | personería jurídica | 2019   |
| IES | Centro Educacional de Cómputos y   | 71 SMLMV (Multa)    | 06-09- |
|     | Sistemas - Cedesistemas            |                     | 2019   |

De los datos mostrados anteriormente, procedemos a relacionar el tipo de investigación con el tipo de sanción impuesta a cada una de las IES, y no solo a éstas, sino también a sus directivos que independientemente de si fue por causa de las que imponen el artículo 17 de la Ley 1740 de 2014 o con ocasión de los criterios de valoración del artículo 19 de la misma Ley; en ambos casos, se puede acudir al medio de control jurisdiccional establecido por la Ley 1437 de 2011 y reformada por la Ley 2080 de 2021.

Causa curiosidad que la conducta más sancionada es el hecho de no actualizar información en el SNIES, dicha conducta podría ser considerada una conducta menor o de poca importancia; sin embargo, esta conducta no puede ser analizada de esta manera, ya que en realidad, a partir de la información que se suministre en el SNIES, es que se obtiene todo el material e insumo que tienen las autoridades nacionales para saber si efectivamente la IES se está comportando de conformidad con lo ordenado por la Constitución y la ley vigente que la regula.

En todas las sanciones que se impusieron a las IES durante el tiempo de estudio del presente trabajo (2015 – 2020), hubo lugar también a sanciones con inhabilidad o multa a alguno de sus directivos, lo que es equivalente o similar en todas las resoluciones

estudiadas en dicho periodo de tiempo. Ello se debió en gran parte, a la obstaculización e impedimento que los directivos de dichas instituciones hicieron, para que el Ministerio de Educación Superior realizara su trabajo de inspección y vigilancia. De otro lado, porque las IES no actualizaron año por año la información financiera en el SNIES, lo que a juicio del Ministerio de Educación generaba dudas en cuanto a la administración de los recursos que percibía la IES y generaba mantos de corrupción en dichos manejos, independientemente de si las IES eran de naturaleza jurídica pública o privada.

De otro lado, la relación existente entre los directivos de las IES sancionadas y su nexo con el aporte o propiedad que tenían en ellas, hace ver que las decisiones por ellos tomadas, fueron las que más adelante daban como resultado, un mal manejo o el incumplimiento de los estatutos que gobernaban a la IES; todo lo anterior, bajo la falsa creencia de considerarse propietarios, inversionistas o accionistas, y que bajo esa falsa creencia los “habilitaba” para poder pasar por alto las normas superiores que gobernaban los claustros universitarios. Otro ejemplo de dichas conductas, para mencionar algunas, tenemos a las Instituciones INCCA DE COLOMBIA, FUNDACIÓN UNIVERSITARIA SAN MARTÍN y UNICIENCIA.

En el presente estudio, de los procesos sancionados y debidamente ejecutoriados, se observó que en algunos de ellos, incluso daba lugar para la que se ordenara la cancelación de registros calificados e incluso para la cancelación de la personería jurídica de la IES; sin embargo, creemos que el Ministerio de Educación Nacional no tomó tan drásticas decisiones, debido a que si lo hacía ponía en riesgo la cobertura

educativa en algunos lugares del territorio nacional, donde la educación superior en esos temas es baja o nula.

Las investigaciones realizadas a instituciones de educación superior, por parte del Ministerio de Educación Nacional, buscan atender el respeto de los principios del derecho a la defensa y el debido proceso, esta actuación administrativa se surte en desarrollo de la máxima función de inspección y vigilancia, establecida en el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, la cual se rige para proteger la garantía constitucional de la autonomía universitaria , pero del mismo modo, que las instituciones prestadoras del servicio educativo superior, también se hace para que acaten las disposiciones legales y estatutarias que las gobiernan, con la finalidad de prestar este servicio con alta calidad.

Varias de las sanciones observadas y que surgieron con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1740 de 2014, fue porque se iniciaron con base en las actuaciones administrativas que se tramitaban de conformidad con el procedimiento que indicaba el artículo 51 de la Ley 30 de 1992, y se aplicaban las sanciones establecidas en el artículo 48 ibidem, por cuanto, para la fecha de las conductas omisivas el mencionado artículo 48 de la Ley 30 de 1992 no había sido derogado.

Otra de las situaciones por las que se configuran en mayor número de sanciones a las IES investigadas, es porque no se realizaba una debida práctica probatoria, que verificase que las conductas investigadas no se transgredieron. Para poner un ejemplo; con relación a la sanción impuesta por parte del Ministerio de Educación Nacional, a la Corporación Técnica de Colombia – CORPOTEC-, en gran parte se debió, a que dicha Corporación no logró demostrar diligencia a la hora de ingresar la información

financiera exigida en la plataforma del Sistema Nacional de información de la Educación Superior – SNIES-, a pesar que el Ministerio otorgaba bastantes plazos, los cuales fueron prorrogados oportunamente para que la IES hiciera la gestión en la misma, sin obtener una gestión satisfactoria.

La relevancia que tiene la información que debe encontrarse en el SNIES, permite que el Ministerio realice la planeación, monitoreo, asesoría, inspección, vigilancia y evaluación en el sector educativo superior, cuyo fin como ya se ha dicho, es dar información a la comunidad académica y a las entidades del orden nacional, para la toma de decisiones de cantidad, características y calidad de las distintas instituciones y programas de educación superior. Es así, que la falta de uno de los ítems en la actualización en la plataforma, afecta la correcta prestación del servicio público educativo superior, menoscabando de esta manera la posibilidad para que el Ministerio de Educación Nacional ejerza oportuna y eficazmente sus facultades, ya que no se le permite confirmar y analizar con minucioso detalle la información que se tiene sobre el funcionamiento de cualquier IES, tal como lo establecen los artículos 6 y 32 de la Ley 1740 de 2014.

Como ya se dijo, la mayoría de faltas administrativas que llevan a sancionar a las instituciones investigadas, ha sido la omisión en la actualización en el Sistema Nacional de información de la Educación Superior -SNIES-, o la tardanza en el ingreso de información dentro del término señalado para ello, tal como lo ha dispuesto el artículo 2 de la Resolución No. 1780 de 2010 reformada por la Resolución 12161 de 2015, las cuales dictan disposiciones relacionadas con la administración de la información en el Sistema Nacional de información de la Educación Superior; lo que supone entonces, el

incumplimiento a una norma de carácter reglamentario conforme al artículo 56 de la Ley 30 de 1992.

Para dar por terminado el presente capítulo, si bien hasta este estadio jurídico, el aporte que se ha hecho no es muy significativo, podríamos decir que es enriquecedor. No es mucho lo que ha avanzado el Ministerio a la hora de hacer cumplir con los objetivos de la inspección y vigilancia en esta materia, ya que debe haber una mayor voluntad del ente universitario, para que su conducta vele por la eficiencia y efectiva prestación del servicio educativo, dicha conducta debe estar ajustada a derecho y respetando la participación de la comunidad educativa, orientándose por la autonomía que estas instituciones tienen, pero permitiendo que en cualquier momento y al instante de ser investigados, no obstaculicen, ni demoren los requerimientos hechos por la autoridad, porque éstas fueron unas de las principales razones que se observaron, al momento de imponer la respectiva sanción a dichas entidades por parte del Ministerio de Educación Nacional.

Las funciones desempeñadas por el presidente de la república a la hora de realizar la delegación en materia inspección vigilancia y control las realiza en cabeza del Ministerio de Educación Nacional, hace que dicho ente reduzca su objetividad a la hora de realizar la supervisión qué se le hace a todo el servicio educativo superior en Colombia, ya que esté se constituye en última instancia como un juez y parte.

Este tipo de errores sucede precisamente, porque la educación superior pública siempre recibe las directrices y lineamientos ordenados por el Ministerio de Educación Superior y a su vez dichas políticas públicas son supervisadas, evaluadas e incluso sancionadas por parte del mismo ministerio.

En cuanto a la prestación de servicio público educativo superior, son varias las situaciones que se dieron por parte del Ministerio Educación Nacional, que se relacionaban con la indebida aplicación del artículo 15 de la ley 715 del 2001, especialmente en lo concerniente a la destinación de los recursos del sistema general de participaciones y en la forma de financiación de dicho servicio, principalmente aquellos recursos destinados para el pago de personal docente y administrativo. Sin embargo, estos recursos no se destinan en su totalidad para dicha finalidad, sino que, por el contrario, en algunas ocasiones dichos recursos son destinados para contratación de personal cuyas funciones son distintas a las estipuladas en la ley.

Inicialmente, la responsabilidad de vigilancia, inspección y control se encuentra en cabeza de los secretarios de educación ya sea departamental o municipal; cuando la prestación del servicio educativo superior en cabeza del MEN en las instituciones públicas y privadas a nivel territorial es deficiente; estas oficinas en su mayoría, no han destinado o creado una oficina especial que se encargue de dicha función en relación con las instituciones de educación superior, solo se limitan a hacerlo para las instituciones de educación media. Es por ello que, una vez realizado el análisis de las decisiones adoptadas por el Ministerio Educación Nacional en relación con las instituciones de educación superior que son sancionadas, se encuentra que la aplicación de la autonomía Universitaria desconoce en gran manera principios que deben respetar el privilegio del bien social, la autorregulación y responsabilidad de las mismas.

Lo anterior conlleva, a una desarticulación de los fines del servicio educativo superior, distorsionando su entendimiento y afectando los procesos y procedimientos

académicos y administrativos que dichas instituciones prestan; ya que, algunas de ellas no manejan reglas claras a la hora de poner en marcha una prestación del servicio educativo de calidad que ha venido regulando sus procedimientos, para obtener una excelente prestación de servicio.

#### **II.VIII.IV El control de legalidad que ejerce la jurisdicción respecto de las funciones de inspección, vigilancia y control propias del ministerio de educación nacional**

A la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo, le corresponde realizar el control jurisdiccional a las actividades que ejercen las entidades que hacen parte de la administración pública con ocasión y en ejercicio de sus funciones. Es por ello que la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo tiene una función jurisdiccional y consultiva. En lo que respecta a este tema, le corresponde a dicha jurisdicción el control de las funciones administrativas desempeñadas por el Ministerio de Educación Nacional, en lo referente a las jurídico-sustantivas que la Constitución y la ley le confieren. Por lo anterior, mediante este mecanismo, las personas o entidades sancionadas por el MEN, pueden interponer sus acciones judiciales, con miras a que sea el juez natural en lo contencioso-administrativo quien dicte su veredicto final, en pro de garantizar la protección efectiva de sus derechos; siendo así también, aquellas que de una u otra forma reclaman cuando la administración, o en este caso el Ministerio de Educación Nacional, infringen la normatividad o la Constitución Política.

Es necesario precisar que, cuando un acto administrativo nace a la vida jurídica, significa que la Administración toma una decisión en un asunto determinado, es ahí

cuando decimos que el acto nace y existe, pero aún no obliga porque no se han surtido ciertos trámites en vía administrativa, ya que dicha decisión se deriva fundamentalmente de los principios de publicidad y de contradicción.

Así las cosas, un acto administrativo obliga cuando ha adquirido firmeza, es decir cuando se ha tomado una decisión definitiva; siendo entonces, el trámite frente a los recursos en vía administrativa, los que determinan cuando opera la firmeza de dichos actos administrativos, porque si no interponen recursos contra el acto o recursos, los mismos no se han presentado o cuando han sido interpuestos y ya se han resuelto, entonces quedará en firme el acto.

Significa lo anterior, que la firmeza de los actos administrativos se identifica con los actos administrativos definitivos; circunstancia que parece ser clara, pero que, si la analizamos detenidamente, podemos concluir formas diferentes, algunas de ellas por las siguientes razones:

El acto administrativo proferido por el MEN, es el que resuelve el fondo de un asunto dentro de un trámite administrativo; lo que significa que la MEN hace un pronunciamiento sustancial respecto de lo pedido o de la actuación iniciada de oficio, lo que implica que el acto definitivo en ocasiones no es acto en firme, en la medida que puede ser objeto de los recursos en vía administrativa.

Precisamente, lo que permite que contra un acto administrativo del MEN se puedan interponer recursos en vía administrativa o gubernativa, es el carácter definitivo del mismo, puesto que, si nos enfrentamos a actos de trámite o preparatorios, estos no serían susceptibles de ser recurridos.

Tenemos que decir entonces, que la firmeza de los actos administrativos pronunciados

por el MEN, busca identificar la procedencia y resolución de los recursos en vía administrativa y así, en nuestro ordenamiento jurídico, estos actos, se asimilan al acto en firme conocido por la doctrina del derecho comparado, en la medida que contra este no son posibles los recursos administrativos, pero sí lo son, los recursos, acción o medio de control contenciosos administrativo para nosotros.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), consagra expresamente los eventos en los que opera la firmeza de los actos administrativos, los cuales hacen referencia a los recursos en vía administrativa, como la culminación del trámite administrativo. Hay que diferenciar entonces, entre la firmeza de los actos administrativos y la posibilidad o no de la interposición de recursos; porque si no es posible el recurso, la firmeza del acto se refleja en la decisión inicial de la administración, sin que intervenga la voluntad del administrado, pero, si contra el acto proceden recursos, la firmeza depende de alguna manera de la voluntad del particular, en cuanto utilice o no los recursos, renuncie o desista de los mismos.

Entonces, cuando un acto proferido por el MEN adquiere firmeza, implica que el mismo es obligatorio y su cumplimiento puede ser exigido por la administración de forma oficiosa, es decir, sin tener que acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en virtud de los principios de ejecutoriedad y ejecutividad de los actos; lo que determina entonces que el procedimiento administrativo se encuentra surtido y que en ciertos eventos la vía ante la administración también y solo queda acudir a la vía jurisdiccional para que dicha decisión sea enjuiciada.

Por lo anterior, se establece en el artículo 76 del CPACA (Ley 1437 de 2011) que el recurso de apelación en contra de un acto administrativo, es obligatorio para que pueda

presentarse la demanda de nulidad del acto particular. Dicho recurso puede interponerse directamente, o como subsidiario del de reposición y cuando proceda, será obligatorio para acceder a la jurisdicción; mientras que los recursos de reposición y queja son facultativos y deben interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso. Contra los actos presuntos o actos fictos, no hay término para interponer recursos, excepto que se haya acudido ante el juez.

Para el caso que nos ocupa en el presente trabajo, como quiera que los actos individuales de los ministros en nuestro caso del MEN, de los directores de departamento administrativo, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas, de los directores u organismos superiores de los órganos constitucionales autónomos, no tienen apelación y tampoco son apelables aquellas decisiones proferidas por los representantes legales y jefes superiores de las entidades y organismos del ámbito territorial, se debe realizar un análisis del caso en concreto ya que es potestativo acudir o no a la jurisdicción contencioso administrativa.

Al respecto, debe señalarse que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPCA en su artículo 74, dispone que contra los actos administrativos definitivos proceden los recursos de reposición y apelación. Sin embargo, establece una limitante para el recurso de apelación, ya que en la segunda parte del numeral segundo claramente establece que no habrá apelación de las decisiones de los ministros, dicha normativa se encuentra respaldada por la Corte Constitucional de Colombia, la cual manifestó que “*el derecho de doble instancia,*

*puede ser restringido por el legislador siempre que se funde en criterios especiales de razonabilidad y proporcionalidad frente a las consecuencias de los actos que no pueden ser objeto de apelación o consulta y que la inexistencia la apelación es consecuencia de la inexistencia de superior jerárquico ante quien pueda surtirse dicho recurso, además que los actos administrativos que sean proferidos por jefes superior de las entidades como el Ministerio de Educación Nacional, pueden ser controvertidos judicialmente, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mediante las acciones que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPCA consagra para ese efecto” (CConst, C-248/ 2013, M. González).*

A continuación, se analizarán algunos pronunciamientos que ha hecho el Consejo de Estado con respecto a la función de inspección, vigilancia y control que tiene el Ministerio de Educación Nacional:

El Consejo de Estado en uno de sus fallos, resolvió que el Decreto 2219 de 2014 había perdido fuerza ejecutoria o vigencia, a raíz de la interposición de un medio de control judicial de nulidad contra esta norma en mismo año de su expedición. Ello se dio, debido a que en diciembre de ese mismo año se promulgó la Ley 1740 de 2014 que, prácticamente, complementó y derogó el mencionado acto administrativo, por lo que este perdió su fuerza ejecutoria por sustracción de materia.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado (2019), resolvió un incidente de nulidad interpuesto por una ciudadana en contra de una resolución que había proferido el Ministerio de Educación Nacional, donde a la demandante se le negó la convalidación de su título posgradual realizado en el exterior, interponiendo ella la correspondiente acción o medio de control denominado nulidad y restablecimiento del

derecho. Como medida cautelar, la demandante solicitó la convalidación del título para evitar un perjuicio irremediable, a lo que el Consejo de Estado resolvió que el Ministerio de Educación Nacional por tener plenas facultades para resolver sobre la convalidación de títulos en el extranjero, lo podía hacer, aunque las Instituciones de Educación Superior, no haga parte, ni se encuentre dentro del territorio colombiano.

En el anterior caso citado, el Consejo de Estado mencionó, que el Ministerio de Educación Nacional obró bien, porque es su deber vigilar que dichos títulos obtenidos sean y se encuentren de conformidad con el ordenamiento jurídico colombiano, además, ese Ministerio debe verificar que al hacer un proceso de homologación dichas instituciones extranjeras también deben cumplir con los mismos requisitos y exigencias que son exigidos a las Instituciones de Educación Superior nacionales. Por ende, el Consejo de Estado negó las pretensiones de la demandante debido a que la Institución de Educación Superior extranjera, no cumplía con los requisitos mínimos para que dicho título tuviese plena validez en Colombia.

En otra sentencia (2018), también se declaró al Ministerio de Educación Nacional responsable por omitir su función de inspección, vigilancia y control a las Instituciones de Educación Superior, debido a que ante ese Ministerio se presentaron las respectivas quejas o denuncias, siendo inoperante o permisivo a la hora de poner en funcionamiento su aparato investigativo. Allí, el Consejo de Estado condenó mediante una acción de reparación directa a esta entidad, debido a que el accionar de la Institución de Educación Superior fue desbordado en relación con los permisos otorgados por el Ministerio de Educación, toda vez que la institución educativa ofreció

programas fuera de la jurisdicción o del lugar físico que, para tal fin, había sido autorizada por la entidad reguladora mediante el respectivo registro calificado.

De igual manera, se estudió una jurisprudencia del Consejo de Estado (2017), cuyo un caso fue muy conocido en el ámbito académico, donde a pesar de no habersele otorgado el permiso de funcionamiento al Programa de Derecho de la Universidad Libre de Colombia seccional Cali, ésta instaló una extensión de dicho programa en la ciudad de Popayán, sin la debida autorización o permiso por parte del Ministerio de Educación. Este hecho se volvió más grave cuando el Estado, en cabeza del Ministerio de Educación y el ICFES (quienes eran en aquel entonces los responsables de vigilar que no se continuara con dicho servicio), habiendo intervenido a dicha universidad permitió (gracias a los funcionarios del propio Ministerio) que se continuara con las actividades académicas en la ciudad de Popayán, consintiendo que los estudiantes terminaran su plan de estudios, aun cuando dicho programa en esa ciudad no tenía autorización de funcionamiento ni registro calificado. Por ello, muchos estudiantes no pudieron obtener el título de abogado y otros lo obtuvieron años después luego de varias batallas jurídicas, retomando sus estudios en la misma Institución Educativa en la ciudad de Cali. Por tal razón, prosperó la demanda de reparación directa, instaurada por las víctimas, por daño derivado de la función administrativa, al omitir el Ministerio de Educación su deber de inspección y vigilancia en la prestación del servicio de Educación Superior.

## II.IX Conclusiones

Después de la conformación del Estado republicano, es decir con posterioridad a la independencia del Reino de España y antes que el Estado colombiano permitiese la libertad educativa y el libre pensamiento en las instituciones de educación superior; éstas tuvieron que pasar por los filtros realizados por la iglesia católica, la cual siempre estuvo pendiente que no se difundieran ideas o pensamientos que fueran contrarios a la doctrina por ella impartida. Este control siempre se dio con la anuencia y la permisividad del Estado, incluso tuvieron que pasar muchos años antes que se regulara y se implantara por la misma constitución y la ley, la plena libertad de pensamiento e ideas en las instituciones de Educación Superior fuesen estas públicas o privadas. Este fenómeno se dio en Colombia y la mayoría de Estados latinoamericanos, precisamente porque las primeras instituciones universitarias privadas eran creadas por la iglesia católica y a las instituciones de educación superior que eran públicas, el Estado delegó su control y vigilancia a la iglesia católica.

Solo fue hasta cuando surgió la Constitución Política de Colombia de 1991, cuando en realidad se elevó a rango constitucional y se comenzó a reconocer el principio de la autonomía universitaria a las IES. Estas instituciones, ya venían funcionando antes del año 1991 y promulgan el libre pensamiento y la libertad de cátedra; sin embargo, no era tan visible y permitido, como sucedió con posterioridad a la entrada en vigencia de la Carta Política del año 1991. Cuando fue promulgada la Ley 30 de 1992, se hizo una interpretación por la Corte Constitucional, donde se dio aplicación al principio de autonomía universitaria a las Instituciones de Educación Superior, y realmente se permitió que dicha autonomía universitaria, no chocara con la injerencia o vigilancia

distinta a la que el propio Estado hiciese, ya que su intervención al interior de los claustros universitarios no significaba coartar el pensamiento o las políticas educativas que se desarrollaban en cada una de las instituciones existentes.

Ahora bien, para el presente trabajo, en lo que hace referencia a la metodología empleada, se escogió la más adecuada conforme al objeto de estudio y a la forma como se desarrolló la investigación, en razón al nivel de importancia que tiene la prestación del servicio educativo superior tomando como base los siguientes parámetros:

Se hizo una investigación jurídica exploratoria, donde se auscultaron las consecuencias de la entrada en vigencia de la Ley 1740 de 2014, de la mano con el trasegar histórico que ha tenido la autonomía universitaria, desde que ésta se consagró en la Constitución Política de Colombia.

Del mismo modo, se hizo un análisis jurisprudencial, doctrinal y de exploración jurídica, encaminada a establecer si la mencionada Ley y su reglamentación vulneraron la autonomía universitaria; por el contrario, si se dio cumplimiento a lo consagrado en nuestro ordenamiento jurídico en lo concerniente a la vigilancia e inspección que se tiene en la educación superior.

En este sentido el método aplicable fue el deductivo, toda vez que se partió de lo general a lo particular, desde cuando se instauró la función de inspección y vigilancia para las instituciones que prestan el servicio público de educación superior antes de la entrada en vigencia de la actual Constitución Política de Colombia, pasando por ella y sus leyes estatutarias con el componente dogmático, doctrinal y jurisprudencial, toda

vez que el estudio se basó específicamente en las decisiones adoptadas por el Ministerio de Educación Nacional durante los años 2015 al 2020.

En cuanto al segundo objetivo, el trabajo se centró en el método descriptivo, relatando las características específicas dentro del objeto de investigación, esto es, describiendo la función de inspección y control hecho por el Ministerio de Educación Nacional en cabeza del Presidente de la República, dando a conocer su importancia dentro la función de velar por una buena prestación de este servicio público, aplicando de forma correcta su función sancionadora; del mismo modo se usó el método documental; puesto que, la base de la investigación fueron los archivos, o procesos que contienen las decisiones o resoluciones, debidamente ejecutoriadas, que se encuentran en los archivos de la subdirección de inspección y vigilancia del Ministerio de Educación Nacional.

En relación al tercer objetivo, éste fue abordado desde el enfoque cuantitativo, ya que buscamos mencionar las líneas jurisprudenciales en relación con la función de inspección y vigilancia que el ejecutivo, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional han desarrollado, además de encontrar las conductas en las que más incurrieron los investigados, sean estos particulares o entidades prestadoras del servicio público educativo y la periodicidad de dichas sanciones.

El control jurisdiccional que hace el Consejo de Estado, ha cumplido un papel fundamental a la hora de establecer los lineamientos y las políticas que debe cumplir el Ministerio de Educación Nacional, dado que el ejercicio de interpretación normativa de parte del juez natural, hace que se interprete de una mejor manera el accionar de este organismo.

Para lograr información, a cerca de las conductas realizadas por los investigados se acudió a la colaboración prestada por la subdirección de inspección y vigilancia del Ministerio de Educación Nacional, para encontrar entre algunos procesos las conductas más frecuentes, los motivos o causas de las mismas y el incumplimiento de las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias al igual que los estatutos y disposiciones establecidas por propias Instituciones de Educación Superior

La presente investigación básicamente se enfocó, en describir brevemente el origen y consolidación de la autonomía universitaria y la influencia que el Estado ha tenido en cada una de las políticas públicas que se han puesto en marcha para regular la educación superior. De igual manera, se describieron las funciones de inspección y vigilancia que tiene el Ministerio de Educación Nacional de Colombia, con base en la aplicación del trámite consagrado en la Ley 1740 de 2014, la cual entró en vigencia en el año 2014 pero solo se efectivizó a partir del año 2015. Fue así, como a partir de ese momento, el Ministerio de Educación Nacional pudo entrar a verificar el real cumplimiento de la prestación del servicio público educativo de calidad, y sancionar aquellas conductas que vulneraban este servicio público educativo, con base en los estándares que el Estado por medio de su política pública, ha ordenado e implementado en concordancia con los planes de acción que las mismas instituciones presentaban ante el Ministerio de Educación Nacional en el momento en el que se les reconocía su permiso de funcionamiento.

De otro lado, se estudiaron las competencias que otorgó la Ley 115 de 1994 a la educación superior, la cual en su artículo 148 menciona la entrega al Ministerio de Educación Nacional de la función de inspección y vigilancia; la cual no se enmarcaba

en aspectos meramente académicos o financieros, sino que también incluyó aquellos relacionados con el mejoramiento en la formación, intelectual, física y moral de los estudiantes. Ésta última característica, con muy pocos recursos al momento de hacer un control por parte de esta entidad Estatal en cada una de las Instituciones de Educación Superior.

Con el presente trabajo si bien, se pudo determinar que el Ministerio de Educación por medio de su oficina de inspección y vigilancia pudo realizar investigaciones e imponer sanciones, también se encontró que es muy poco efectiva la vigilancia que se ha hecho a la totalidad de las instituciones de educación superior que funcionan en el territorio colombiano; y ello se ha debido precisamente, a que este tipo de control es “rogado” es decir, no existe una iniciativa en cabeza del propio Ministerio de Educación Nacional, para que se ejerza una verdadera vigilancia en cada uno de los establecimiento educativos y así poder propiciar con el mejoramiento de los aspectos que permiten el funcionamiento tanto académico como administrativo de dichas instituciones.

De hecho, se encontró que la forma como éstas instituciones de educación superior invierten y realizan la distribución de los recursos que le son asignados por el Estado, no fue claramente explicada o demostrada por las mismas, ya que muchos de los planes de acción -también llamados planes de mejoramiento-, no son adecuados conforme a la necesidad académica, sino que por el contrario, se hacen conforme a la necesidad del momento, o también para cubrir con dicho presupuesto asignado, la burocracia de la institución en aras de conservar su funcionamiento administrativo por encima de la necesidad que se requiere en el ámbito académico; es así, que las

funciones misionales propias de la enseñanza educativa superior por estas y otras razones también se ven afectadas.

Tal como se logró identificar en el presente trabajo, el Ministerio de Educación Nacional también tiene una función fiscalizadora, y gracias a ella es que se ha desarrollado con más ahínco la inspección, la vigilancia y el control hecho a los establecimientos educativos que imparten la Educación Superior en Colombia. Uno de esos tantos indicadores de gestión, es el resultado que se obtiene gracias a la investigación, vista por la academia como un eje fundamental para este tipo de establecimientos educativos.

El Ministerio de Educación Nacional, se encarga de verificar la relación que hay entre el número de instituciones que se dedican al cumplimiento de las funciones misionales, con relación al número de investigaciones disciplinarias realizadas por cada una de ellas y los resultados obtenidos. Este aspecto se da de este modo, en concordancia y con relación a las funciones que presta el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación; porque el Ministerio de Educación Nacional, también es el garante de la prestación del servicio educativo y para el caso específico, es garante de la investigación que hagan cada una de las Instituciones de Educación Superior que se encuentren por él vigiladas.

Sin embargo, también se advirtió, que la labor hecha por el Ministerio de Educación Nacional, ha sido desarrollada de manera preventiva y los resultados se han visto reflejados en cada una de las sanciones que se han dado con ocasión de la entrada en vigencia de la Ley 1740 de 2014. Esta situación particular se ha dado, debido a que cada una de las instituciones que han llegado al conocimiento del Ministerio, en

algunos casos ha sido por la arbitrariedad o el incumplimiento de su propia normatividad interna, es decir, no respetando la normatividad que las rige y las controla. Al respecto, se advierte que la función de este ente estatal, no debe limitarse a la de una mera función de “policía administrativa” hecha a las Instituciones de Educación Superior, sino que debe ir más allá y buscar prevenir futuras irregularidades, abusos o atropellos que realicen las Instituciones de Educación Superior que prestan este servicio, tanto en el sector privado como en el sector público.

Al Gobierno Nacional como ya se ha mencionado, le corresponden las funciones de “policía administrativa educativa”, con lo cual se buscará con ello, reformular sus políticas educativas para que la sociedad y la comunidad en general conozcan y participen de los beneficios que se pueden obtener gracias al control que este ejerce (McKinsey y Company, 2007). De hecho, con los resultados o la puesta en marcha de estas funciones se evaluarán temas de gran trascendencia e importancia como, por ejemplo, la puesta en funcionamiento del Plan Nacional de Infraestructura Educativa (PNIE), el Plan Nacional Decenal de Educación (PNDE) y el fortalecimiento de la vigilancia en los Programas de Alimentación Escolar PAE, (Anexo 2).

En otros documentos donde se han impartido sanciones, se observó que no existe un talento humano calificado, que apoye la gestión educativa y que tenga los suficientes recursos tecnológicos, para hacer un control a aquellas instituciones donde se presta el servicio educativo y para que éste sea de calidad.

Al interior del Ministerio de Educación Nacional, como en la mayoría de entidades del Estado, todavía hay diversas formas de contratación de sus funcionarios, donde la

mayoría se da por prestación de servicios, limitando y siendo mal preparados el número de profesionales requeridos para esa función.

La educación es un derecho humano que tiene un fin social por sí misma, el Estado colombiano debe prestar mayor atención a la misma en procura de sostener el interés social y general sobre el particular, que en muchas ocasiones se presta por ciertas instituciones privadas cuya finalidad, no es otra distinta a la obtención de dividendos y recursos económicos por encima de una correcta y adecuada prestación del servicio educativo.

Según los datos suministrados por el Ministerio de Educación Nacional, en el periodo comprendido entre los años 2015 al 2020, fue mucho mayor el número de instituciones de educación superior privadas sancionadas en relación con las instituciones oficiales o públicas las cuales fueron sancionadas en menor grado.

No se puede concebir entonces, que sea el propio Ministerio Educación, el que por un lado defina políticas públicas de educación superior y por el otro no realice el control a dichas políticas que expide, convirtiéndolo así en una institución que administra, controla, dirige planea y sanciona dicho servicio.

Gran parte de las decisiones adoptadas por parte por el Ministerio Educación Nacional, han sido encaminadas a sancionar el deficiente manejo de los recursos y el incumplimiento de las normas que regulan implementación de mecanismos de seguimiento como el SNIES, que en ocasiones el ministerio ha direccionado para que estas instituciones incumplieran.

Otro inconveniente que se ha generado, ha sido el que gira en torno a la fundación o creación de establecimientos de educación superior, que, desde la promulgación de la

Ley de vigilancia, ha sido solo por parte de los particulares. Como se mencionó, éstos lo hacen en pro de impartir una educación que no está acorde con las políticas o currículos a nivel nacional, sumado al personal que en ocasiones no es idóneo, ni imparte una enseñanza conforme al nivel pedagógico y ético, ya que dicho docente no se encuentra preparado para tal finalidad, por ser profesionales muchos de ellos con experiencia en su trabajo, pero sin conocimientos pedagógicos, puesto que no han estudiado pedagogía o licenciaturas en educación, sino que simplemente son profesionales, especialistas o magíster en otras áreas del conocimiento distintas a la que se enfoca en el área educativa.

De igual manera, se logró aclarar con el presente trabajo que la autonomía universitaria no es absoluta, en el sentido de entender que ésta no puede obviar o pasar por alto el hecho de que existen normas de orden público de obligatorio cumplimiento, las cuales deben ser acatadas o cumplidas por las Instituciones de Educación Superior, sean éstas públicas o privadas, independientemente que dichas normas no sean expedidas por organismos o entidades públicas del orden nacional, siendo generadas en algunas ocasiones por entidades del orden municipal, distrital o departamental.

Dentro de los mecanismos de control que se ejercen judicialmente, a la hora de hacer la revisión sobre la prestación del servicio educativo superior, encontramos no solo las acciones constitucionales, sino también aquellas acciones o medios de control que se impetran ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo; mediante estos medios de control se solicitan provisionalmente medidas cautelares de suspensión de actos administrativos; por lo tanto la jurisdicción por medio de estos mecanismos

pueden limitar preventivamente a las Instituciones de Educación Superior en la toma de decisiones en ejercicio de sus facultades autorreguladoras, ya sean estas de carácter administrativo o académico.

Con el estudio hecho a las sentencias proferidas por la Corte Constitucional, se observó que cuando se ejerce el control constitucional a las Instituciones de Educación Superior en Colombia, las que tienen el carácter o naturaleza jurídica pública no se les aplica el control de tutela que se le hace al resto de establecimientos públicos, debido a que estas Instituciones de Educación Superior públicas por tener un régimen especial, se deben sujetar a lo ordenado en el artículo 40 de la Ley 489 de 1998.

Debe destacarse, además, lo indispensable que se hizo el aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC), para que este servicio educativo superior se optimizara y cumpliera inicialmente con los estándares que se han fijado a nivel nacional, para que su desempeño sea acorde con la calidad que brindan las Instituciones de Educación Superior a nivel internacional. Con la llegada de la pandemia, se volvieron los ojos por todas las entidades a la utilización de varias plataformas tecnológicas que permitirán dar el primer paso al mejoramiento del servicio educativo gracias a la utilización de dichos medios tecnológicos.

Se concluyó también, que todas las actuaciones realizadas por las entidades que cumplen funciones de inspección y vigilancia que para el caso en particular es el Ministerio de Educación Nacional, reacomoden y reorganicen su infraestructura, ya que se hace necesario que éstas se ocupen de sus funciones sustantivas en funciones más técnicas y se cree un organismo como la Superintendencia de Educación, al cual también se le deberá incluir la función investigativa- jurisdiccional; así, se permitirá

investigar y sancionar a las instituciones y a los directivos que hacen parte de ellas, cuando se observen conductas infractoras ante la Constitución, la ley y el ordenamiento jurídico que las regula.

También se encontró en la presente investigación, que la Educación Superior en Colombia no ha sido prioridad en la implementación y puesta en marcha de las políticas públicas de los gobiernos de turno. Es así, como al examinar este tema, se halló que no se le ha dado la importancia que se debe tener al interior de sistema de educación superior; en ese sentido, se hace necesario que el Ministerio de Educación Nacional, brinde mayor asistencia técnica, formule y tenga al día los proyectos de calidad, para que pueda establecer y regular con un mayor compromiso los objetivos que buscan lograr el cierre de las llamadas brechas educativas.

En el desarrollo del presente trabajo investigativo, se avizoró que en la diversidad de las Instituciones de Educación Superior que existen en Colombia, algunas prestan el servicio de una forma inadecuada o desigual, otras, sin el lleno de los requisitos mínimos establecidos para la prestación de este servicio y este hecho es más notable cuando se ausculta al interior de su funcionamiento administrativo. Pudimos concluir que ello se debe, a la falta de un seguimiento serio y presupuestado por parte del Ministerio de Educación Nacional, en cada una de las IES que se encuentran en funcionamiento; ya que una vez ha realizado el otorgamiento de los registros calificados, el tema queda en reposo hasta cuando se vuelve a realizar la nueva visita de renovación de los registros que se les otorgan a los distintos programas académicos, para que estos vuelvan a verificar las condiciones mínimas de calidad del servicio que se presta.

Adicionalmente, se recomienda que el Estado debe respaldar y trabajar de la mano con las Instituciones de Educación Superior, en el desarrollo de proyectos de innovación y pertinencia, en proyectos de modelos de gestión y, por supuesto, en la formulación de un procedimiento que sea acorde a la inspección y vigilancia que deben seguir. En este contexto, es importante atender las falencias que se evidencian en la implementación y la regulación de los niveles de seguridad, en la revisión de los títulos profesionales de los docentes y en el registro de asistencia de los estudiantes, teniendo en cuenta la retención educativa, el pago de los salarios y demás emolumentos que hacen parte de la seguridad social, entre otros.

Otra falencia hallada en el presente estudio, es la carencia de la función preventiva que debe hacer un organismo de control como lo es el Ministerio de Educación Nacional, a la hora de encontrar inconsistencias en cada una de las Instituciones de Educación Superior que regula, dado que, en realidad, lo que hace el Ministerio es investigar y sancionar aquello que le llega, mas no aquello que debe buscar dentro de su función preventiva.

Las sesenta y seis instituciones o personas que han sido objeto de sanción por parte del Ministerio de Educación Nacional, desde que entró en vigencia de la Ley 1740 de 2014 hasta el año 2020, lo han sido, en razón a que flagrantemente se han encontrado fundamentos probatorios suficientes como para ser acreedoras de dichas sanciones y como quiera que las mismas están tipificadas en la norma, no ha habido lugar a exoneración o archivo para cada una de ellas. A pesar de ello, se ha observado bastante permisividad y morosidad en las investigaciones al igual que en la imposición de sanciones, ya que, en cierta manera, no se ha querido por parte del Ministerio de

Educación Nacional, afectar la prestación del servicio público educativo superior, dándole más bien permisividad en cierta medida el interés general por encima del interés particular.

La Ley 1740 de 2014, ordenó la creación de la Superintendencia de Educación, sin embargo, como se explicó en su momento, dicho artículo fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C- 031 de 2017. Sin embargo, en dicha sentencia la Corte, puso un término perentorio de un (1) año para que el gobierno presentase el correspondiente proyecto de ley, con el objeto de que este organismo fuese creado. Fue así, como dicho proyecto de Ley fue radicado en el Congreso de la República con el número 077 de 2019, el cual se presentó y defendió con el principal argumento de garantizar la calidad de la educación y el uso adecuado de los recursos en todos sus niveles. En el artículo 7, el proyecto aclara que la inspección, la vigilancia y el control de la Educación Superior debe respetar y fortalecer la autonomía universitaria, a la fecha nuevamente su discusión al interior del Congreso de la República fue archivada.

Los esfuerzos del gobierno nacional a partir de la expedición y puesta en marcha de la Ley 1740 de 2014, no han sido lo suficientemente efectivos, al momento de realizar un acompañamiento que busque cumplir con la finalidad establecida en su artículo primero para tratar de mejorar la calidad del servicio en las instituciones de Educación Superior en Colombia, por el contrario, lo que se ha observado por parte del Ministerio de Educación Nacional es un comportamiento preventivo y disuasivo en la aplicación de dicha norma.

Con ocasión de la expedición de la directiva No. 11 del 29 de mayo de 2020, proferida por el Ministerio de Educación Nacional, con el fin de dar orientaciones para la prestación del servicio educativo en el marco de la emergencia sanitaria por el COVID-19, se distribuyó la competencia que se tenía en cuanto al permiso de la prestación del servicio de educación superior, ya que éste no se encontraba en cabeza de cada una de las Instituciones de Educación Superior, sino que éste se daba con el aval y previo permiso que se otorgaba a las entidades territoriales en cabeza de los gobernadores y alcaldes, sean éstos distritales o municipales, ya sea de forma directa o por intermedio de sus respectivas Secretarías de Educación.

Por último, también se observó que durante el año 2020, la investigación y sanciones hechas a las Instituciones de Educación Superior en cabeza del Ministerio de Educación Nacional de Colombia, fue precario por no decir que nula, no se evidenció información en la página web de la entidad que se hubieren registrado trámites o sanciones que dieran como resultado aplicación de la Ley 1740 de 2014, con miras a cumplir con cada uno de sus principales objetivos y ejes fundamentales como son la inspección, vigilancia y control, en la prestación del servicio por parte de las Instituciones de Educación Superior, dicha situación se pudo haber presentado en razón a que durante dicho año, gran parte de las actuaciones administrativas se realizaron de forma virtual y no dio tiempo para realizar una correcta inspección y vigilancia a las Instituciones de Educación Superior, como si se pudo haber hecho si todo se hubiere realizado de forma presencial.

## **II.IX.I Recomendaciones**

La raíz o el origen de las superintendencias, surge y se evidencia con la intervención que el Estado hace con posterioridad a la consolidación del Estado liberal clásico, que en sus inicios no se inmiscuía en el desarrollo de las libertades individuales o sociales de la población, sino que dejaba que estas se desarrollasen libremente, incluyendo todo lo referente a la puesta en marcha y funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior.

En ese sentido, es necesario mencionar que existen ciertas funciones que el Estado en cabeza del ejecutivo desempeña, que por su naturaleza son más jurisdiccionales que administrativas, dado que lo que se busca con ellas es realizar una investigación y un juzgamiento de las conductas que se encuentran tipificadas en la ley, las cuales son vulneradas por personas naturales o jurídicas que prestan el servicio público que para nuestro caso es el servicio público de Educación Superior. Dichas conductas y/o funciones se discriminan en dos grandes aspectos los primeros en calidad de directivos, administradores, rectores o similares; y las segundas en calidad de las instituciones o entidades propiamente dichas.

Haciendo una analogía, en cuanto a las funciones que hace el Estado en este punto, se advierte que, se hace un estudio en relación a la forma que tiene la rama ejecutiva del poder público, toda vez que dentro de las funciones que ella ejerce, también realiza una colaboración plena en ejercicio de la función jurisdiccional por parte de algunas superintendencias, acá es bueno recordar, que dichas funciones tal como lo mencionó el doctor López (2017), están en cabeza de varias entidades del Estado colombiano, que como las Superintendencias, deben llevar a cabo una función judicial,

así su naturaleza jurídica no sea la judicial como es el caso de *“los concordatos y liquidaciones obligatorias de sociedades”* (Art. 116 C.P. y Ley 446 de 1998, art. 143 y ss.); el ejercicio de la función judicial en materia de jurisdicción coactiva (art. 116 C.P. y C.C.A. art. 68, p.306). Hay que aclarar que sigue vigente el proyecto de creación de la llamada Superintendencia de Educación, donde su principal función será la de cumplir actividades más judiciales que administrativas, toda vez que lo que se busca con ella, es la corrección de malas prácticas que se tornan atentatorias de las normas que regulan la materia.

La Ley 1740 del 2014, hizo una reforma sustantiva en la inspección de la educación superior en Colombia, ya que le dio nuevas herramientas jurídicas al Estado colombiano en su función de policía administrativa en materia de Educación Superior, de hecho, en la misma ley se estableció la creación de la Superintendencia de Educación, como un organismo más técnico a la hora de supervisar las funciones que tienen las instituciones privadas y oficiales. Sin embargo, la Corte Constitucional ya había declarado inexecutable la creación de la Superintendencia de Educación bajo los parámetros establecidos en la Ley 1740 del año 2014, toda vez que la Ley en mención, sobrepasó los límites que deben tener este tipo de normas, al ordenarle al presidente de la República ejercer la iniciativa legislativa de un modo perentorio, es decir, poniendo como plazo máximo un año con posterioridad a la promulgación de dicha ley, para que fuese creada la Superintendencia de Educación.

Una superintendencia dentro del Estado Social de Derecho, tiene como prioridad ser un organismo técnico, autónomo e independiente, que se encargue precisamente de inspeccionar y vigilar las entidades que legalmente se le han asignado. Así también se

desarrolla el concepto del llamado “Estado regulatorio”, según el cual, éste cuenta con organismos técnicos de alta especialidad en temas que permean derechos y libertades fundamentales cuando se presentan relaciones de poder donde se encuentran intereses de gran importancia para la sociedad, como es para el caso de este estudio el de la educación.

Con base en lo anterior, fue así como surgió la necesidad de presentar un nuevo proyecto de ley que estableciera exclusivamente la creación de la Superintendencia de Educación; ello se hizo con el fin de transferirle a esta entidad las facultades que tiene directamente el Ministerio de Educación Nacional y que inicialmente fueron planteadas en la Ley 1740 de 2014 como de carácter transitorio; que a la postre terminó siendo de carácter permanente. Como bien se mencionó anteriormente, uno de los motivos para crear la Superintendencia de Educación es que el Ministerio de Educación Nacional ya no funja como “juez y parte” al momento de establecer una investigación, ya que actualmente él la inicia y posteriormente también debe imponer la sanción respectiva. Además, de esta forma el Ministerio de Educación Nacional, se ocupará de lo que en realidad merece más importancia para él, es decir la función de establecer y orientar las políticas públicas educativas a nivel nacional.

Se coligió del estudio normativo en este tema, que dentro de esas funciones generales que se le entregarán a la Superintendencia de Educación, están como una de las fundamentales: la función de inspección, vigilancia y control, las cuales parecen iguales o equivalentes a simple vista en lo que respecta a su *modus operandi*, pero haciendo un estudio pormenorizado de ellas, se encuentra que cada una tiene una función y un fin específico muy distinto. Entonces, como bien se ha dicho, el principal

objeto o fin que motiva la creación de la Superintendencia de Educación, es que ésta se convierta en una herramienta que tiene el Estado, para ponerla como suprema autoridad investigativa en el ramo, y así se poder fortalecer las condiciones de calidad, acceso y permanencia para todos los que hacen parte del sistema educativo.

Si se interpreta la función de inspección, se encuentra que esta se puede definir con relación al poder que tendría la Superintendencia de Educación, para solicitar y verificar los documentos o la información que reposa en su poder por cada una de las Instituciones de Educación Superior, y la relación que ellas tienen entre sí con ocasión del servicio educativo que es prestado, sin ningún otro tipo de interés distinto al de mejorar la calidad educativa (Ehren y Visscher, 2008). De igual manera, la función de vigilancia hace referencia al seguimiento que se realiza para evaluar todas las actividades que se han establecido y que deben hacerse de conformidad con las normas que las regulan, con el objetivo de generar recomendaciones y formular alertas tempranas sobre ciertos manejos que estén realizando las Instituciones de Educación Superior.

Respecto a la función de control, esta se puede definir como aquella que impone correctivos y sanciones a las Instituciones de Educación Superior, las que se encuentran sometidas a dicho control y que son sujetas a este con ocasión de lo establecido por la normatividad vigente.

De otra parte, se resalta que la calidad en la Educación Superior no debe limitarse al área de la inspección y la vigilancia, sino que es necesario que ésta se extienda al interior de las Instituciones de Educación Superior, las cuales son en últimas, las directas responsables de ejercer el autocontrol de la prestación del servicio, para

generar un fortalecimiento institucional que conlleve a continuar con todos los procesos misionales. De ese modo, el Ministerio de Educación Nacional, podrá cumplir con su rol de director y orientador político de este sector, el cual será, por tanto, el directo responsable de la política educativa; pero dicha función la hará de una forma distinta, porque se desprenderá de ciertas funciones técnicas y priorizará otras más sustantivas, recordando que a este ente, ahora le corresponde según lo ordenado por la Constitución y la Ley, la formulación y puesta en marcha de políticas públicas que sugieran una mejor prestación del servicio educativo superior.

La necesidad de fortalecer la inspección y la vigilancia de la Educación Superior, no es un capricho, por el contrario, es una necesidad. Es así, que hoy en día en Colombia, existe una gran participación del sector privado en la prestación del servicio público de Educación Superior, lo que conlleva a que tal y como lo han planteado el CESU en el Acuerdo Superior 2034 y en el *Informe de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública* de Fedesarrollo del año 2017, se tenga un mayor control por parte del Estado en la prestación de este servicio educativo. Ello, cabe aclarar, no atenta contra la autonomía universitaria, por el contrario, la fortalece porque hace que estas instituciones se concentren y se rijan bajo los parámetros establecidos en la Constitución y la ley, y no se desborden en intereses particulares o personales de aquellos que son los encargados de administrar y poner en marcha las políticas educativas en cada una de las instituciones en las que se encuentran vinculados (García et al., 2014).

Así, con la puesta en marcha de este tipo de controles, se busca garantizar la cobertura en la prestación del servicio educativo y de paso fortalecer este derecho fundamental, para lograr aumentar el nivel educativo, fortaleciendo la autonomía

universitaria y de paso, para que los recursos que se destinen en este ámbito sean invertidos de forma correcta (Botero, 2005).

Por otra parte, las entidades territoriales, también deberán cumplir con esa función de vigilancia de manera descentralizada sobre aquellas Instituciones de Educación Superior que de primera mano se encuentren dentro de su jurisdicción, y hagan parte de la articulación que se presenta en sus regiones, como lo hacen hoy las respectivas secretarías de Educación en las entidades territoriales.

Por último, es importante resaltar que la implementación de una Superintendencia Educativa fortalecerá el desarrollo de las actividades de ciencia, tecnología e innovación que se encuentran inicialmente a cargo de las Instituciones de Educación Superior, las cuales, tendrán más vigilancia, para lograr finiquitar los objetivos planteados en la Constitución y la Ley, de conformidad con los lineamientos y las políticas que a la fecha ha impartido el Ministerio de Educación Nacional.

## II.X Referentes bibliográficos

Académica de la Lengua [RAE] . (2020). *Autonomía*.

Ardila, M. (2011). Calidad de la educación superior en Colombia, ¿problema de compromiso colectivo? *Revista Educación y Desarrollo Social*, 5(2).

Azevedo, F. (2018). An inquiry into the structure of situational interests. *Science Education*, 102(1), 108-127.

Bedoya, M. (2015). *Los impactos de la ley de inspección y vigilancia en la Autonomía universitaria en Colombia*.

Botero, A. (2005). *Autonomía universitaria, desarrollo e impacto en Colombia*.  
Universidad de Antioquia.

Constitución Política de Colombia de 1991. Actualización de Ligia González Chaves, 2011.

Chiroleu, A. (2011). *Home*. FLACSO; Universidad de Brasilia.

Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Retos desde la política pública para la creación del Sistema Nacional de Educación Terciaria*.

Díaz, U. (2020). *La investigación en el marco de la Educación Superior en Colombia*. Observatorio de la Universidad Colombiana.

Ehren, M., & Visscher, A. (2008). The relationships between school inspections, school characteristics and school improvement. *British Journal of Educational Studies*, 56(2) , 205-227.

García, S., Maldonado, D., & Rodríguez, C. (2014). *Propuestas para el mejoramiento de la calidad de la educación preescolar, básica y media en Colombia*. Fedesarrollo.

López, G. (2017). *Nuevos Paradigmas Del Derecho Constitucional Colombiano*. Biblioteca Jurídica Diké.

Marsiske, R. (2017). La autonomía universitaria en América Latina a 100 años del movimiento estudiantil de Córdoba: una agenda de investigación desde México. *Universidades*, 68(72).

Mckinsey & Company. (2007). *Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos*.

Melo, L., Ramos, J., & Hernández, P. (2017). La Educación Superior en Colombia: situación actual y análisis de eficiencia. *Revista Desarrollo y Sociedad* (78), 59-111.

Misas, G. (2011). *La Educación Superior en Colombia. Análisis y estrategias para su desarrollo*. Universidad Nacional de Colombia.

Osuchowska, M. (2014). La influencia de la iglesia católica en américa latina según las normas concordatarias – estudios histórico-jurídicos. *Revista del CESLA*, 17, 63-86.

Pérez, H. (2017). Problemas, actores y decisiones en las políticas públicas. Marco de análisis para el estudio de los programas de crédito educativo en Colombia. *Universitas Humanística*, 83, 247-273.

Restrepo, C., & Londoño, J. (2014). *Análisis del estado actual de las Políticas en Educación Superior en Colombia*. Universidad Santo Tomás.

Rojas, J. (2016). *De la academia al mercado laboral, un paso no siempre satisfactorio*. Universidad Militar Nueva Granada.

Rubiano, D., & Beltrán, H. (2016). La educación en Colombia: dinámica del mercado y la globalización. *Cooperativismo & Desarrollo*, 24 (109), 161-177.

Unesco (s.f.). Instituto de Estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Base de Datos en línea.

Verger, J. (1994). *Las universidades en la edad media: historia de la universidad en Europa*. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, Servicio de Publicaciones.

Congreso de Colombia (diciembre 28, 1992). Ley 30 de 1992.

[http://www.legal.unal.edu.co/rlunal/home/doc.jsp?d\\_i=34632](http://www.legal.unal.edu.co/rlunal/home/doc.jsp?d_i=34632)

Congreso de Colombia. (febrero 8, 1994). Ley 115 de 1994.

[https://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-85906\\_archivo\\_pdf.pdf](https://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-85906_archivo_pdf.pdf)

Congreso de Colombia (diciembre 23, 2014). Ley 1740 de 2014.

[https://www.mineduccion.gov.co/1759/w3-article-350383.html?\\_noredirect=1](https://www.mineduccion.gov.co/1759/w3-article-350383.html?_noredirect=1)

Asamblea Nacional Constituyente. (agosto 7, 1886). Constitución Política de Colombia.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia. Legis.

Sentencia CE. 2003-438 de 2017. Consejero Ponente Dr. Ramiro Pazos Guerrero.

<http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Sentencia CE. 2003-3780 de 2018 Consejero Ponente Dr. Jaime Enrique Rodríguez Navas.

<http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Sentencia CE. 2015-001 de 2019 Consejero Ponente Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés.

<http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Sentencia C-109 de 1994. Magistrado Ponente Dr. Carlos Gaviria Díaz.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-109-94.htm>

Sentencia C-299 de 1994. Magistrado Ponente Dr. Antonio Barrera Carbonell.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-299-94.htm>

Sentencia C-547 de 1994. Magistrado Ponente Dr. Carlos Gaviria Díaz.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-547-94.htm>

Sentencia C-188 de 1996. Magistrado Ponente Dr. Fabio Moron Díaz.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-188-96.htm>

Sentencia T-310 de 1999. Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/t-310-99.htm>

Sentencia C-1435 de 2000. Magistrado Ponente Dra. Cristina Pardo Schlesinger.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-1435-00.htm>

Sentencia C-008 de 2001. Magistrado Ponente Dr. Alvaro Tafur Galvis.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-008-01.htm>

Sentencia T-1317 de 2001. Magistrado Ponente Dr. Rodrigo Uprimny Yepes.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/T-1317-01.htm>

Sentencia C-506 de 2002. Magistrado Ponente Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-506-02.htm>

Sentencia C-926 de 2005. Magistrado Ponente Dr. Jaime Córdoba Triviño.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-926-05.htm>

Sentencia T-041 de 2009. Magistrado Ponente Dr. Jaime Córdoba Triviño.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-041-09.htm>

Sentencia C-242 de 2010. Magistrado Ponente Dr. Mauricio González Cuervo.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-242-10.htm>

Sentencia C-1019 de 2012. Magistrado Ponente Dr. Mauricio González Cuervo.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-1019-12.htm>

Sentencia C-109 de 1994. Magistrado Ponente Dr. Carlos Gaviria Díaz.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-109-94.htm>

Sentencia T-720 de 2012. Magistrado Ponente Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-720-12.htm>

### III. ANEXOS

#### ANEXO 1.



## ANEXO 2.

