

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA E INSPECCIÓN Y VIGILANCIA
Una coexistencia necesaria para el sistema de educación superior

Juan Guillermo Plata Plata
Mayo 2016

Universidad de Los Andes
Maestría en Derecho Público para la Gestión Administrativa

A María Alejandra y Juan Jerónimo

Agradecimientos a

Padre Gerardo Remolina Vargas S.J.,

Cecilia María Vélez White,

Carlos Hernando Forero Robayo,

José Manuel Restrepo Abondano,

y

Marisol Forero Cárdenas

Por sus valiosos aportes e incondicional colaboración

Abstract

The causes and effects of the tensions that have emerged in recent years in Colombia about the right of university autonomy in Higher Education Institutions (HEI) enshrined in the 1991 Political Constitution, proposes some alternative solutions for both, HEI and the state to improve the coexistence between law and the legal function.

It seeks to contribute to the contemporary discussion of the characteristics and scope of university autonomy and presents accountability as an exercise that generates greater confidence among actors in the system and society, because it provides institutional transparency to the educational system, preventing abuses and bad practices. Accountability can legitimize and consolidate the system of higher education, promoting university autonomy, which according to theoretical positions and indicated by the Constitutional Court, is not absolute and has a certain scope.

It also provides definitions, scope and limits of the university autonomy and the state commitment in the exercise of the function of inspection and monitoring within the constitutional framework, taking as reference proposals of scholars and authorities on the subject, the constitutional norms legal and existing case law ending at the position considering the recent Law 1740 of 2014 which regulated the inspection and supervision of higher education and its implications for the increase or not of such tensions in the institutional context of higher education.

Key Words: university autonomy; inspection and surveillance; accountability; verbal summary process; higher education.

Resumen

Se aborda las causas y efectos de las tensiones que han emergido en los últimos años en Colombia sobre el derecho a la autonomía universitaria que tienen las Instituciones de Educación Superior (IES) consagrado en la Constitución Política de 1991, y propone algunas soluciones alternativas tanto para las IES como para el Estado que permitan mejorar la coexistencia entre derecho y función legal.

Se busca contribuir a la discusión contemporánea sobre las características y los alcances de la autonomía universitaria y presenta la rendición de cuentas como un ejercicio que genera mayor confianza entre los actores del sistema y la sociedad, debido a que brinda transparencia institucional al sistema educativo, previniendo abusos y prácticas indebidas. La rendición de cuentas permite legitimar y consolidar el sistema de educación superior, favoreciendo la autonomía universitaria, que según las posiciones teóricas y lo indicado por la Corte Constitucional, no es absoluta y tiene un alcance determinado.

Presenta también las definiciones, alcances y límites que se han dado a la autonomía universitaria y el deber estatal en el ejercicio de la función de Inspección y vigilancia dentro el marco constitucional, teniendo como referente propuestas de académicos y autoridades en la materia, la normatividad constitucional, legal y la jurisprudencia existente finalizando en la posición frente a la reciente Ley 1740 de 2014 que reguló la inspección y vigilancia de la educación superior y sus implicaciones en el incremento o no de dichas tensiones en el contexto

Palabras clave: autonomía universitaria; inspección y vigilancia; rendición de cuentas; proceso verbal sumario; educación superior.

Tabla de Contenidos

Introducción	1
Capítulo 1. Autonomía universitaria.....	4
1. Breve resumen: orígenes de la Autonomía Universitaria y la Inspección y Vigilancia	4
2. Alcance	5
3. Definición de autonomía en la Constitución Política	6
4. Límites y Concepto desde la Academia.....	7
Capítulo 2. Tensiones entre autonomía Universitaria y el ejercicio de la función de Inspección y Vigilancia.....	9
1. Causas y consecuencias de las tensiones entre la Inspección y la vigilancia y la autonomía	9
Capítulo 3. Inspección y Vigilancia.....	15
1. Alcance del proceso de inspección y vigilancia	15
2. Desarrollo normativo, constitucional y legal	17
3. Sanciones impuestas en los últimos años a IES y directivos por incumplimientos a la normatividad vigente	19
4. Aplicación Ley 1740 de 2014 desde la perspectiva del autor.....	21
Capítulo 4 Propuesta para superar tensiones entre la Autonomía Universitaria y la Función de Inspección y Vigilancia: la rendición de cuentas.....	29
1. Orientaciones para el proceso de rendición de cuentas en IES privadas	31
1.1. ¿Cómo formular una adecuada rendición de cuentas de creación propia para las IES privadas?	31
1.1. ¿Cómo exigir autonomía ante prácticas inadecuadas?.....	32
2. Propuesta modificación normativa: Proyecto de ley modificadorio del artículo 51 de la Ley 30 de 1992 – Inclusión del proceso verbal sumario.	41
Conclusiones	50
Bibliografía	53

Introducción

La investigación a desarrollar en este documento tiene como núcleo del problema las tensiones surgidas en la época reciente entre, el derecho a la *autonomía universitaria* que tienen las Instituciones de Educación Superior (IES) y el ejercicio de la función de *Inspección y vigilancia* que debe cumplir el Estado, las dos consagradas en la Constitución Política de 1991; además, se pregunta por las posibilidades que habría para liberar dichas tensiones.

Para abordar la problemática, se incluye el análisis de algunas de las causas y efectos que ha traído este enfrentamiento y propone soluciones alternativas tanto para las IES como para el Estado, que permitan mejorar la coexistencia entre el derecho citado en el párrafo anterior y la función legal, que ampara otro derecho constitucional como es el del acceso a la Educación Superior; estas posibles soluciones, se erigen a su vez como la hipótesis de este trabajo, contemplan el fortalecimiento de la autonomía universitaria a partir de la mejora de sus instrumentos de autorregulación y dirección, los cuales, vistos en una rendición de cuentas más allá del cumplimiento de una norma, deben generar mayor confianza y certidumbre en la sociedad.

Estos instrumentos de autorregulación deberán velar por la transparencia de acuerdo con la correcta y adecuada aplicación que sus elementos entrañen, por lo que deben ajustarse en estricto sentido a las IES, con el fin de prevenir actuaciones indebidas; esto, en últimas, ayudará eficazmente a legitimar y consolidar en el sistema de educación superior, la existencia de la *autonomía universitaria*, que según posiciones teóricas de algunos autores y la Corte Constitucional, no es absoluta y tiene un alcance determinado.

Por ello, en esta investigación se busca también demostrar que la autonomía universitaria es más un derecho que se construye y gana diariamente y no una expresión inserta en una norma; si bien su origen tiene un carácter de conquista desde las Universidades de Bolonia y París en contra de las imposiciones que querían hacer tanto el Estado como la Iglesia, también es cierto que en algunos momentos se deslegitima por no contar con mecanismos de generación de confianza que garanticen la consolidación de prácticas de buen gobierno, transparencia y el acompañamiento interno y externo en los procesos y procedimientos de calidad y administrativos requeridos dentro de la IES.

Si bien es cierto que la rendición de cuentas en Colombia, debido a sus orígenes, se encuentra hasta la fecha establecida como obligatoria para las instituciones de educación superior públicas, en el desarrollo de este trabajo se encontrará por qué dicha exclusividad debe quedar atrás y debe extenderse al sector educativo privado, dada la naturaleza de carácter público de la prestación del servicio de educación y los derechos que este enmarca. Contando con instrumentos que la enriquezcan, generen real mejora continua y no se traduzca en el diligenciamiento de formatos o el cumplimiento de formalidades que se apartan de la real misión del instrumento de control social así como de su retroalimentación. Aquí se parte como una iniciativa privada y no como una imposición estatal.

Los resultados obtenidos del estudio adelantado en cuanto a las tensiones entre la Autonomía Universitaria y el ejercicio de la función de Inspección y Vigilancia se plasman en este documento - cartilla, que cuenta con definiciones sobre los alcances y límites que se han dado a la *autonomía universitaria*, la percepción desde la academia sobre este derecho y la tensión que emerge al verse confrontado con la función estatal de *Inspección y vigilancia*; igualmente se incluye un acercamiento a la mirada evaluativa que directivos y autoridades

tienen en la materia, señalándose la importancia que tiene la rendición de cuentas para las instituciones de educación superior privadas la cual debe contar previamente con estrategias de buenas prácticas institucionales y de buen gobierno, aunado a lo anterior se realiza un análisis del deber estatal en el ejercicio de la función de *Inspección y vigilancia* dentro del marco constitucional, legal y la jurisprudencia existente y se concluye este componente con la posición del autor frente a la *Ley 1740 de 2014*, que reguló la inspección y vigilancia en la educación superior.

Finalmente, y como propuesta adicional a la rendición de cuentas que ayude a flexibilizar una de las tensiones entre la autonomía y la función de Inspección y Vigilancia vista por el autor desde la experiencia con la que se cuenta al haber estado en el desempeño de las funciones de la Inspección y Vigilancia de la Educación Superior, se entrega una modificación normativa a la vigente para las investigaciones administrativas sancionatorias, en procura de optimizar la actuación administrativa en tiempo y recursos, a través de la creación de un proceso verbal sumario con el cual se pretende entregar a la administración un instrumento que, por un lado, permita emplear o redireccionar sus esfuerzos en otras actuaciones necesarias para el sector y, por otro lado, que refuerce la garantía del debido proceso para los directivos e instituciones, debido a que a la fecha los términos de las investigaciones son iguales, es decir, máximo de tres años desde la ocurrencia del hecho (constitutivo de la presunta falta) de conformidad con lo establecido en el artículo 52 de la *Ley 1437 de 2011*, independiente de si la conducta objeto de verificación es compleja o no, o si se requiere mayor grado de profundidad en el desarrollo probatorio y de debate jurídico, una cuestión que genera un desgaste superior para los investigados frente a las presuntas faltas que puedan tener una definición más ágil.

Capítulo 1.

Autonomía universitaria

1. Breve resumen: orígenes de la Autonomía Universitaria y la Inspección y Vigilancia

La historia de la creación de la universidad ha atravesado por diferentes etapas que presuponen también diferencias importantes con respecto a la noción de autonomía que estas instituciones deben tener. En principio, se puede decir que la autonomía se define como la capacidad que tiene una entidad u organismo a regirse por su propia ley. Sin embargo, y dada su relación con un universo social y político, esta libertad es relativa y difiere, por ejemplo, del concepto de soberanía, puesto que esta implicaría su independencia frente a otros poderes (Huerta, 2011). Sin embargo, esta divergencia ha llevado a que la universidad, desde sus inicios en Bolonia y París, haya propugnado por mantener una libertad de acción frente a las intervenciones de otras instituciones como la iglesia y el Estado, que tendieran a imponer sus intereses particulares frente a los espirituales o de desarrollo del conocimiento, propios estos últimos de las universidades.

Los intereses de la iglesia versarían sobre el adoctrinamiento cristiano, mientras que los de Estado serían sobre la afirmación de la nación. Por ello, desde toda su historia *“la tensión que ha existido entre la autonomía de la comunidad universitaria, como institución con fines propios, y las fuerzas sociales, principalmente los poderes públicos y religiosos, deseosos de controlarla”*. (Tunnermann, 2008).

Para Colombia, el debate sobre la autonomía universitaria llega a realizarse recientemente entre entidades jurídico-estatales, el mercado y la misma universidad, “sin duda,

uno de los mayores avances de la nueva legislación sobre educación superior es el desarrollo del principio constitucional de garantizar la autonomía de las instituciones” (Caro, 1993)

La OECD, en su informe de evaluación sobre la Educación superior en Colombia establece que la autonomía aporta beneficios importantes para el país al proteger la libertad académica y dar un sentido de empoderamiento local (OECD, 2012)

Por otra parte, el ejercicio de la inspección y la vigilancia que debe realizar el Estado, significa para muchos académicos una “obligación irrenunciable”, y se puede realizar por la vía del fomento o las policivas, las investigaciones que se desarrollen en este ámbito deben velar por las garantías del debido proceso y las decisiones no deben vulnerar la autonomía universitaria, ante la posibilidad de imponer decisiones propias de las políticas de turno. (ASCUN, 1999)

Este ejercicio surge de la tensión de la autonomía universitaria y el control que han querido ejercer los poderes públicos y religiosos, en Colombia, la Ley 30 de 1992 (art. 31 y 32) establece entre sus propósitos “velar por la calidad de la educación superior, el cumplimiento de sus fines, la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos, el adecuado cubrimiento de los servicios de Educación Superior, la conservación y debida aplicación de recursos y que se atienda a la naturaleza del servicio público cultural y a la función social que les es inherente a la educación” (Páramo Rocha, 2004)

2. Alcance

Es evidente la dificultad que el término autonomía universitaria reviste hoy en día, si se tiene en cuenta, sobre todo, la reciente noción de autonomía con responsabilidad social, con la cual deja de pensarse a la universidad como un ente homogéneo con agentes simples y

definidos que la constituyen. Es así que, tanto la dificultad en ver logros reales sobre esta última definición como las complejidades internas de las mismas universidades han hecho que cada vez sea más evidente la necesaria intervención estatal en la vigilancia del desempeño de las funciones de las universidades; esto, sin embargo, acrecienta la problemática de la autonomía para los diferentes actores de las universidades, pues el objetivo no debe ser, desde ningún punto de vista, llegar a extremos como el autoritarismo o la intervención estatal absoluta. ¿Cómo se establece, entonces, la autonomía universitaria en el marco jurídico colombiano?

En la siguiente subsección veremos este marco, pero es de tener en cuenta que para comprender el concepto de autonomía universitaria se hace necesario, también, atender a otros con los cuales se relaciona como el de Inspección y vigilancia y el propio de educación superior.

3. Definición de autonomía en la Constitución Política

Según el artículo 69 constitucional, las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. Para ello las oficiales establecerán un régimen estatal y el Estado les facilitará mecanismos financieros para el acceso a todas las personas aptas para la educación superior; asimismo, se fortalecerá la investigación científica incluyéndose las universidades privadas.

La *Ley 30* de 1992 amplió dicho concepto en los artículos 3, 28 y 57, al designarle al Estado el deber de garantizar dicha autonomía y velar por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de su suprema inspección y vigilancia de la educación superior; por su parte, les reconoce a las universidades el derecho a promulgar y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes,

científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes; además, las universidades podrán establecer, arbitrar y aplicar los recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional, contando con personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente, y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden.

4. Límites y Concepto desde la Academia

Durante el siglo XIX, surgen nuevos establecimientos educativos impulsados por la industrialización, los programas ofertados también exigen para su ingreso como mínimo los estudios secundarios, lo que promueve que estas instituciones se sitúen en el nivel educativo superior, tal es el caso de las Instituciones de educación superior de carácter técnico profesional y tecnológico. (Borrero, 2000)

Al respecto se advierte, “si la autonomía institucional, fundada como lo hemos dicho, en las libertades de espíritu pensante y del poder y autoridad de la ciencia y del saber intelectual, (...) el reconocimiento autónomo compete serle hecho solo a universidades y a otras instituciones ciertamente dedicadas al quehacer de la ciencia, a las profesiones liberadas y la tecnología avanzada”. (Borrero, 2000)

La autonomía, entonces en su amplia aplicación, se relaciona al ejercicio de la ciencia y el saber intelectual, al respecto, los expertos entrevistados para este trabajo en su gran mayoría opinan que la autonomía universitaria corresponde a la misma naturaleza de la universidad ya que su fundamento consiste en la búsqueda incondicional de la verdad y la verdad

no está sujeta a ningún poder ni se subordina a ninguna otra autoridad ya que el saber es por esencia autónomo y no admite injerencia de otros poderes, siendo esta la capacidad de organizarse académica y administrativamente y dar cuenta de su gestión a la sociedad. Ahora bien, para otros el reconocimiento de la autonomía universitaria debe ser en principio para todas las Instituciones de Educación superior ya que la educación es un traspaso de conocimiento que hace la sociedad de una generación a otra y son las entidades y las comunidades las que deben determinar el rumbo de esa educación. Lo que sucede es que los principios y las regulaciones deben ser distintas dependiendo de la modalidad poniendo las condiciones (que les limita la autonomía) pero que al final cuentan con esa autonomía para aplicarlas en el marco legal específico para alguna de ellas y menos específico para otras, en últimas, la autonomía debería ser la calidad del sistema educativo, ya que la preserva de decisiones políticas y autoritarias y hace la oferta conforme su autonomía suficientemente transparente para que quienes les interesa ese modelo acudan a dichas instituciones educativas.

Los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992 reconocen la autonomía para cada una de las instituciones de educación superior colombianas, el primero de ellos, la universitaria consagrada constitucionalmente y de conformidad con la citada ley y el segundo de los artículos, determina la autonomía para las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y de las instituciones técnicas profesionales conforme su campo de acción.

Capítulo 2.

Tensiones entre autonomía Universitaria y el ejercicio de la función de Inspección y Vigilancia

1. Causas y consecuencias de las tensiones entre la Inspección y la vigilancia y la autonomía

Como lo mencionan (Serrano G. & González V., 2012), las diferentes pugnas con respecto a este derecho se podrían deber a la ambigüedad del término, pues no se sabe a ciencia cierta cuáles son los límites que el concepto entraña, qué se opondría en el campo social a dicha autonomía o qué condiciones mínimas debe reunir para ser constituida al interior de la universidad. Una cuestión evidente ante este estado de cosas parece ser que no se ha desarrollado una teoría social que vaya más allá de lo meramente descriptivo y proponga una conceptualización fuerte sobre los conceptos poder, Estado y democracia que permitan comprender mejor la relación universidad-Estado (p. 58).

De acuerdo con lo anterior, una primera noción de autonomía sería la que concibe la universidad una parte más del Estado, subordinada a este, que se erige dentro del proyecto del Estado y lo continúa en su interior. Una segunda aproximación es la que deriva de la lucha de clases y que ve en la universidad un medio autónomo para el ascenso de las clases medias y para posicionarse en la lucha política, por lo que, en últimas, las relaciones históricas universitarias derivarían “de las relaciones de fuerza entre el campo social y el campo estatal” (Serrano G. & González V., 2012, pág. 56). Es decir, la autonomía universitaria le avalaría el ocupar un lugar en el poder. Esta situación, que ha llevado a reformas y a la concepción de la universidad como un ente de carácter social y de intervención social, ha dejado sobre el camino

la intuición de que la autonomía ya no depende tanto o solamente de la definición antagónica universidad-Estado, sino que debe considerarse la problemática situación de los alcances de las reformas internas universitarias que realmente puedan tener una incidencia en el Estado y en el proyecto económico-social.

Además de lo anterior, resulta necesario preguntarse por los alcances de la autonomía con responsabilidad social, en tanto que al parecer no se ha logrado grandes avances con respecto a la polarización de las sociedades, los cambios tecnológicos, científicos, ni de investigación que permita un equilibrio social con respecto a su relación con el conocimiento. En diferentes intervenciones realizadas por expertos en la materia se ha señalado el problema pero no la solución que permita superar las tensiones.

En el Foro Internacional sobre Autonomía Universitaria (2004) (ASCUN, 2004), el entonces rector de la Pontificia Universidad Javeriana Padre Gerardo Remolina S.J describió algunos de los hechos y circunstancias que con frecuencia hacen sentir amenazada la autonomía de las universidades, como son “la carencia de una *ley estatutaria* que preserve a las universidades del continuo vaivén de los aconteceres políticos [...]” (p. 4), las iniciativas coyunturales del gobierno de turno, la falta de reconocimiento oficial de la universidad colombiana, las determinaciones inconsultas sobre temas de particular importancia para la vida académica, así como

[...] las medidas que, con la excelente intención de garantizar la calidad de la educación superior, pueden resultar a veces invasoras al procurar unificar indebidamente orientaciones, enfoques y programas que autónoma y legítimamente han tomado las universidades en uso legítimo de su libertad de enseñanza. Los hechos anteriores ponen de relieve la tensión existente entre la “autonomía” propia de nuestras

instituciones, reconocida y consagrada por la Constitución Nacional, y la función de “control y vigilancia” que debe ejercer el gobierno como una de sus legítimas obligaciones. Hallar el equilibrio entre estos dos polos es la tarea continua que deben ejercer la universidad y el Estado (ASCUN, 2004, pág. 5)

En el mismo evento la entonces Ministra de Educación Nacional Cecilia María Vélez señaló:

Por desgracia, ante algunas de las iniciativas de esta y las anteriores administraciones, orientadas a garantizar calidad, algunos han interpuesto el escudo de la autonomía... Es lugar común afirmar que la autonomía universitaria implica derechos pero también grandes responsabilidades, pero es cierto, la autonomía universitaria, como concepto, es una conquista histórica pero como derecho, es algo que se construye día a día, y que implica una enorme responsabilidad social (ASCUN, 2004, pág. 11)

Ahora bien, vistas las tensiones que pueden surgir entre la autonomía y el ejercicio de la función de Inspección y Vigilancia, se concluye que dichas tensiones pueden ser válidas y positivas, por un lado le corresponde al Estado la labor de la Inspección y Vigilancia sobre el servicio público de educación superior y por el otro se tiene claramente establecido por la Jurisprudencia Constitucional y la academia tiene reconocido que la autonomía no es absoluta, sino situada en una determinada sociedad con la cual está en relación, y de la cual no puede prescindir. Además, la universidad –sea estatal o privada- presta un servicio público cuya calidad debe ser garantizada y controlada por la autoridad de la sociedad a la que presta el servicio de educar. De ahí surge la relación entre la autonomía universitaria y la función de inspección y vigilancia del Estado. (Gerardo Remolina S.J)

No hay antagonismo entre la autonomía y la supervisión y vigilancia, lo que sí se debe tener claro son los límites de la autonomía y el alcance real de la Inspección y Vigilancia y la no intervención de la misma en la libertad de cátedra o la posibilidad de profesar cualquier ideología por ejemplo. Por el contrario se debe continuar mejorando y modernizando dicha función entendiendo el sentido de la autonomía para aprovechar todo su potencial. La autonomía bien ejercida presupone calidad y transparencia (que le son obligantes a la IES) en la administración de lo que es un recurso público y un servicio público

Igualmente es claro para la academia que el ejercicio de la Inspección y Vigilancia al ser visto integralmente dentro del aseguramiento de la calidad de la educación superior, debe ser sumamente riguroso desde la aprobación de nuevas instituciones y programas. Por ejemplo la aprobación de una IES como Universidad debe ser gradual, es decir, por etapas, de acuerdo con las exigencias que les sean propuestas y los avances que se vayan logrando, para ello el proceso debe ser controlado por académicos muy bien formados y seleccionados aparte de la base de funcionarios del ente de control con independencia pero si con control de sus actuaciones. De allí que las nuevas instituciones, una vez hayan logrado su aprobación como universidades, adquieren el derecho a la autonomía que les es propia, sin olvidar que la autonomía no se otorga, sino que se gana.

Por otra parte, en lo referente a las circunstancias de las tensiones, estas definitivamente surgen cuando se recorta o disminuye la autonomía: muchas veces surgen las tensiones cuando se comprende por parte de algunos directivos de instituciones erróneamente el concepto de autonomía, sobre todo cuando se mira muy hacia adentro y se piensa que cualquier intervención del Estado es indebida en ese aspecto o cuando el ejercicio de la Inspección y

Vigilancia desborda su alcance y se toca el componente académico de la autonomía que ha sido resuelto por la Corte Constitucional. (Entrevista CH Forero – Presidente ejecutivo ASCUN).

Para superar dichas tensiones se debe dar un alto valor al ejercicio pedagógico tanto para quienes desarrollan la Inspección y Vigilancia a efectos de contar claramente con los elementos interpretativos (el alcance y comprensión de una autonomía no instrumentalizada al servicio de determinados objetivos que promueve el Estado), logrando contar con un Ministerio técnicamente fortalecido, en un diálogo permanente con las universidades sobre estos aspectos y como también para las propias instituciones de educación superior que entiendan su autonomía, alcances y límites legales (no prescindiendo de normas y regulaciones sociales, especialmente en el campo laboral y económico).

De otro lado se debe contar con una distinción clara de momentos e instituciones que ofrecen una baja calidad (en las que se presentan claros abusos con relación a la calidad académica y la aplicación y conservación de sus rentas) frente a aquellas que han logrado, fruto de su esfuerzo demostrado inclusive en la alta calidad otorgada, para no pretender imponer el mismo control y exigencia a nivel correctivo que se lleva con las instituciones que se encuentran infringiendo las disposiciones normativas vigentes.

Así mismo, si existen disposiciones clara frente al “no ánimo de lucro” dada la naturaleza de las IES, ni el Estado ni las mismas IES deben promover el establecimiento de modelos de instituciones (nacionales o extranjeras) que permitan el ánimo de lucro y que no cumplan con las condiciones suficientes de calidad so pretexto de incrementar la cobertura educativa a bajos precios o la extensión de programas en los términos ya citados.

Se debe entregar elementos a las Instituciones de Educación Superior desde la transparencia que generen confianza y certidumbre y legitimen la autonomía construida día a día.

No resulta necesario crear una multiplicidad de normas sobre educación superior general, hay que darle una estabilidad y seguridad jurídica a la existente, revisando conjuntamente entre gobierno e IES aquellas que deban ajustarse sin entrar a buscar un modelo único que a la postre encuentra varios problemas con su aplicación en la esfera de la realidad.

Finalmente y por las tensiones que puede generar un cambio normativo, se debe tener en cuenta que determinadas conductas negativas resultantes del desarrollo de las actividades propias de algunas instituciones y sus directivos no deben generalizarse a las restantes instituciones como si estas últimas tuviesen similares dificultades, ya que esto altera la sana discusión y convivencia entre la autonomía y la función que protege otro derecho de rango constitucional como es el de la educación.

Capítulo 3.

Inspección y Vigilancia

“Considera que el Estado cuenta con los instrumentos necesarios, otorgados por la Constitución y las leyes, para ejercer la inspección y vigilancia requeridos... ha faltado voluntad política para aplicar esos instrumentos”. (ASCUN, 1999, pág. 7)

1. Alcance del proceso de inspección y vigilancia

Además de lo establecido en la *Ley 30* sobre inspección y vigilancia, de conformidad con el artículo 189 constitucional, numeral 21, el Presidente de la República tiene la función de ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación superior, la cual fue delegada al Ministerio de Educación, en virtud del *Decreto* 698 de 1993, y ampliada en los artículos 31, 32 y 33 de la *Ley 30* de 1992, orientada a proteger las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra con el fin de asegurar la autonomía universitaria, adoptar medidas para fortalecer la investigación en las instituciones y ofrecer las condiciones para su desarrollo, velar por el cumplimiento de los fines de la educación superior, entre otras; en particular, las IES privadas podrán conservar y aplicar debidamente sus rentas, y las oficiales atenderán a su naturaleza y función social.

En el Foro Internacional sobre Autonomía Universitaria, el entonces viceministro de Educación Superior Javier Botero plantea, que las tareas de inspección y vigilancia incluye la verificación de condiciones de calidad, refrendación de reformas estatutarias de IES privadas y control sobre los ajustes de los derechos pecuniarios. (ASCUN, 2004, pág. 107)

Actualmente, el ejercicio de Inspección y vigilancia cubre acciones preventivas y correctivas. Las acciones preventivas contemplan:

1. Visitas de verificación: comprende el desarrollo de visitas por parte de pares académicos e institucionales, expertos financieros o funcionarios para la orientación en términos de normas legales, estatutarias y reglamentarias, según sea el caso.
2. Solicitud de información: esta se realiza con ocasión de la revisión que se hace de los sistemas de información frente a la documentación entregada por las Instituciones así como la proveniente de quejas, peticiones o reclamos hechos por los integrantes del sistema educativo.
3. Acompañamiento Preventivo: dicha actuación cursa con ocasión de la evidencia de hechos que puedan llegar a afectar la prestación del servicio educativo o ante la misma solicitud de las Instituciones de Educación Superior

En las acciones correctivas se encuentra:

1. Requerimientos de correctivos: surge en pro de subsanar situaciones que en igual forma con ocasión de la presentación de información o de hechos que puedan llegar a constituirse en situaciones violatorias del artículo 6 de la ley 30 de 1992, pero que en oportunidad se atiendan oportunamente.
2. Planes de mejoramiento: dichos planes surgen con ocasión ya de la actuación administrativa sancionatoria y que en paralelo se presentan por parte de las Instituciones para corregir en forma definitiva una situación que afectó la calidad en la prestación del servicio educativo.
3. Investigaciones y sanciones: estas se dan dentro de la regulación establecida en la Ley 30 y con ocasión en la comisión de presuntas faltas al ordenamiento educativo superior las

cuales se llevan y se imponen en contra de las Instituciones de educación superior y sus directivos previo agotamiento del debido proceso contemplado en la citada Ley y en la Ley 1437 de 2011.

2. Desarrollo normativo, constitucional y legal

Aquí surge el interrogante ¿cómo está reglamentada, entonces, la educación superior en Colombia? La *Ley* 115 de 1994 (Ley General de Educación), de conformidad con el artículo 67 de la *Constitución Política*, define y desarrolla la organización y la prestación de la educación formal en sus niveles de preescolar, básica (primaria y secundaria) y media, no formal e informal. La educación superior, por su parte, es reglamentada por la Ley 30 de 1992, que define el carácter y autonomía de las IES, el objeto de los programas académicos y los procedimientos de fomento, inspección y vigilancia de la enseñanza. Estas dos leyes indican los principios constitucionales sobre el derecho a la educación superior que tiene toda persona; por su parte, las condiciones de calidad que debe tener la educación se establecen mediante el *Decreto* 2566 de 2003 y la *Ley* 1188 de 2008.

El *Decreto* 2566 de 2003 reglamentó las condiciones de calidad y demás requisitos para el ofrecimiento y desarrollo de programas académicos de educación superior, que a su vez fue derogado mediante la *Ley* 1188 de 2008, la cual estableció la obligatoriedad de las condiciones de calidad exigidas para obtener el registro calificado de un programa académico. Por ello, las IES, además de demostrar el cumplimiento de condiciones de calidad de los programas, deben demostrar ciertas condiciones de calidad de carácter institucional. Esta normatividad se complementa con la *Ley* 749 de 2002, que organiza el servicio público de la educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica, amplía la

definición de las instituciones técnicas y tecnológicas, hace énfasis en lo que respecta a los ciclos propedéuticos de formación, establece la posibilidad de transferencia de los estudiantes y de articulación con la media técnica (Ministerio de Educación Nacional, 2014) Las anteriores normas se complementan finalmente con la regulación que hizo la *Ley 1740* de 2014 por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 67 y los numerales 21, 22 y 26 del artículo 189 de la Constitución Política, se regula la inspección y vigilancia de la Educación superior, se modifica parcialmente la *Ley 30* de 1992 y se dictan otras disposiciones.

El ejercicio de la Inspección y Vigilancia debe ser abordado sobre la estructura legal existente teniendo en cuenta la particularidad de cada institución y aplicando las disposiciones específicas existentes para cada una. Dicha inspección debe ser inspección debe ser igual para todas las IES dada la función estatal. Ahora bien, la operatividad a efectos de su realización tendrá que ubicar previamente la naturaleza de la IES en su alcance, pero para todas los elementos fundamentales en el esquema de calidad deben preservarse.

Frente a las instituciones acreditadas hay que hacer inspección y vigilancia, el aseguramiento de la calidad debe garantizar en buena parte el comportamiento de las instituciones y sus directivos, logrando que el ejercicio de la función de inspección resulte menos directo, por cuanto las IES acreditadas tienen la obligación de ser más transparentes, más claras, de tener mejores procedimientos según lo expresado por el Dr. José Manuel Restrepo Abondano en entrevista realizada. No obstante al azar se pueden efectuar inspecciones muy ágiles, debido a las obligaciones que le genera el aseguramiento a estas últimas con lo cual sería más fácil adelantar una evaluación.

Desde el auto-control o auto-regulación en el proceso de re-acreditación y la rendición de cuentas de la ejecución de sus planes de mejoramiento, así como la inclusión de

códigos de buen gobierno en cada una de las IES, se puede lograr una adecuada transparencia en el proceso de concesión de la acreditación de programas e institucional a efectos de lograr que las conductas por las cuales han sido sancionadas las IES y sus directivos no se repitan como se ve en el siguiente capítulo.

3. Sanciones impuestas en los últimos años a IES y directivos por incumplimientos a la normatividad vigente

Dentro de las acciones que debe adelantar el ejercicio de la función de Inspección y Vigilancia se encuentran las acciones correctivas y una de ellas, de por sí la de mayor impacto y repercusión al interior de las IES y sus directivos, es el desarrollo del procedimiento administrativo sancionatorio, que ya para el período 2011-2014, el Ministerio de Educación Nacional había ordenado la apertura de 64 investigaciones administrativas y en ejercicio de la facultad sancionatoria, previa verificación de la falta administrativa, con estricto cumplimiento de debido proceso y apego a la disposición normativa, impuso tanto a instituciones de educación superior, como a directivos, 93 sanciones de orden administrativo consistentes en amonestaciones, multas, suspensión y cancelación de programas así como de personería jurídica, de las cuales el sistema de información de dicho ministerio reporta las relacionadas en la siguiente tabla, por incumplimiento a las normas que regulan el servicio educativo de la educación superior.

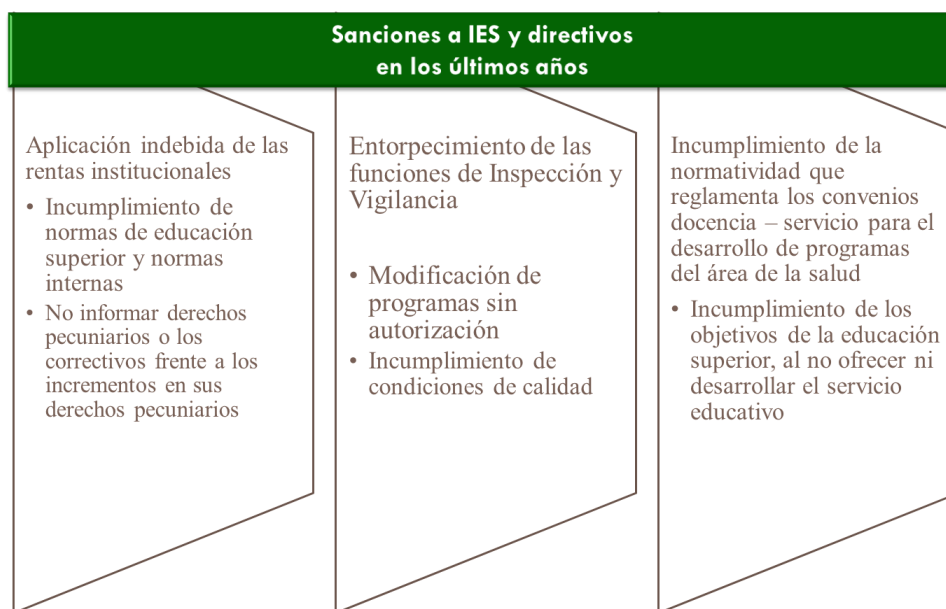


Figura 1: Tipos de sanciones a IES y Directivos. *Elaboración propia.*

Tabla 1.

Sanciones de orden administrativo a las IES y/o a sus directivos

Sanción	2011	2012	2013	2014	Total	Motivo Sanción
Amonestación Privada	-	2	6	2	10	Incumplimiento en la forma de vinculación a docentes y remuneración. No informar derechos pecuniarios. No informar oportunamente los correctivos frente a los incrementos en sus derechos pecuniarios Incumplimiento de condiciones de calidad. Aplicación indebida de las rentas institucionales. Incumplimiento de normas de educación superior y normas internas No informar derechos pecuniarios.
Amonestación Pública	9	2	1	-	12	Oferta de programa sin registro. Incumplimiento de condiciones de calidad. Incumplimiento de normas de

Sanción	2011	2012	2013	2014	Total	Motivo Sanción
Multa	20	12	17	7	56	educación superior y normas internas Aplicación indebida de las rentas institucionales. Incumplimiento de normas de educación superior y normas internas Incumplimiento de condiciones de calidad No informar derechos pecuniarios No informar oportunamente los correctivos frente a los incrementos en sus derechos pecuniarios Entorpecimiento de la funciones de Inspección y Vigilancia Oferta y publicidad de programas induciendo a error a la comunidad académica Modificación de programas sin autorización.
Suspensión de programas	1	1	-	-	2	Incumplimiento de condiciones de calidad
Cancelación de Personería Jurídica	3	4	1	1	9	Incumplimiento de los objetivos de la educación superior, al no ofrecer ni desarrollar el servicio educativo Incumplimiento de condiciones de calidad
Cancelación de programas	-	1	2	1	4	Incumplimiento de la normatividad que reglamenta los convenios de docencia – servicio para el desarrollo programas del área de la salud

Fuente: <http://www.mineduacion.gov.co/1759/w3-article-236708.html>

4. Aplicación Ley 1740 de 2014 desde la perspectiva del autor

A continuación se expone desde la perspectiva del autor, el contexto de la expedición de la Ley 1740 de 2014 y algunas consideraciones sobre su aplicación o posibles riesgos en desarrollo de la misma.

Desde sus orígenes en la Ley 30 de 1992, el ejercicio de la función de Inspección y Vigilancia se estableció muy unido al fomento de la educación superior, en este se

contemplan acciones de observación y señalamiento de conductas a la par de un componente de acompañamiento y acciones de mejora, sobre los cuales no se tuvo mucho desarrollo en la última década.

Ante el incremento de conductas materia de investigación vistas en el cuadro 1, el aumento en el impacto y daño de las mismas al sistema educativo superior y el nivel de sanciones impuestas en los últimos años que superaron vertiginosamente a las acaecidas en vigencias anteriores (en cancelación de personerías jurídicas, programas y multas) de conformidad con el histórico de sanciones publicadas por el Ministerio de Educación en el portal de Inspección y Vigilancia, el Estado toma la decisión de modificar el nivel de sanciones establecido en la Ley 30 de 1992 al suprimir las amonestaciones e incrementar los toques de las sanciones pecuniarias existentes. En igual forma crea las medidas preventivas, de vigilancia especial y sus causales, en medio de un ambiente de tensión absoluta por los hallazgos e investigaciones que a la fecha cursaban contra IES y sus directivos, por citar dos ejemplos, la Fundación Universitaria San Martín y sus directivos y la ex - rectora y parte del equipo directivo de la Universidad Autónoma del Caribe que le acompañó durante su período.

Resulta innegable que la regulación por situaciones de frustración por las cuales había que entrar a tomar medidas de intervención fue el costo que tuvieron que pagar las IES restantes por las decisiones equivocadas de algunas instituciones, lo que en principio no ha debido suceder tal como se afirma por el Dr. José Manuel Restrepo Abondano en entrevista realizada.

Frente a la posible existencia de instituciones que a través de sus directivos vayan detrás del ánimo de lucro se debe afirmar que esta no es la pretensión de la gran mayoría del sector. Por ello se debe actuar transparentemente y no utilizar elementos para desviar dichos

recursos a través de proveedores, comisiones, costos de participaciones en juntas directivas o consejos superiores, diversas formas de contratación, formas inadecuadas de gobierno institucional, así como otras que buscan obtener el lucro a través de la institución.

Resulta innegable en lo relacionado al tema de las sanciones que dicho endurecimiento era necesario y el mensaje que se había venido enviando se fortaleciera y calase sobre aquellos consideraban la educación superior como negocio realmente lucrativo y que pese a la existencia de prohibiciones clara y expresas, las consecuencias a nivel económico y legal eran mínimas. Así mismo, se requerían más elementos en la parte administrativa y financiera de control dado que las herramientas e instrumentos de vigilancia con los que contaba el Ministerio de Educación eran escasos o nulos.

De otro lado, y desde la perspectiva de garantizar la autonomía, si bien los elementos generales que incorpora la Ley 1740 no se refieren a la forma y búsqueda de la verdad y del saber (fundamentos de la autonomía universitaria), sino a aspectos relativos a la situación jurídica, contable, económica y administrativa de las universidades, así como a operaciones específicas de su manejo y apunta a garantizar la prestación del servicio educativo en condiciones de calidad y continuidad, de acuerdo con los estatutos propios de cada universidad, orientado a garantizar los derechos de los estudiantes, de sus familias y de la sociedad a la que se presta el servicio educativo, y resulta claro que al comprobarse la existencia de violaciones a la ley por parte de la IES y sus directivos, allí no primaria la autonomía sino el derecho a la educación resulta necesario y procedente, sin embargo, hay que tener especial cuidado con las medidas vigilancia especial incluidas en los numerales 1 y 4 del artículo 13 de dicha norma ya que frente al inspector in situ (delegado permanente del Ministerio en virtud de la medida de vigilancia especial) y la particularidad en la toma de decisiones al interior de la institución, este

se convierte en la práctica en inspector juez y parte por cuanto si bien al ser delegado en virtud de las funciones de inspección y vigilancia del Ministerio forma parte de dicha entidad, coetáneamente frente a la toma de dichas decisiones se encuentra inmerso ya como actor en la disposición de la institución y responsable de las consecuencias que se deriven de las mismas, que en el evento de llevarse a cabo cualquiera de las citadas determinaciones o tomarse por fuera del ordenamiento, podría ser sujeto de la acción administrativa sancionatoria perdiendo con ello la independencia que se requiere para desarrollar dicha función. En igual forma se corre el riesgo de presentarse la injerencia del referido Inspector in situ en aspectos para los cuales no fue delegado.

Este aspecto se encontraba zanjado en anteriores vigencias al prohibirse la participación del Subdirector de Inspección y Vigilancia o cualquiera de los funcionarios de dicha dependencia como delegados del Ministerio en los consejos superiores de instituciones de educación superior públicas.

Ahora bien, frente al numeral 4 del artículo 13 ya mentado, en lo relacionado al reemplazo de los directivos de la entidad por la persona natural o jurídica que designe el Ministerio de Educación Nacional, hay que tener especial cuidado en no repetir referentes negativos que desencadenaron en demandas y condenas contra el Estado por decisiones tomadas por funcionarios quienes actuaron en representación del ICFES – Ministerio de Educación Nacional (antes del año 2003) al interior de los consejos directivos y que a la postre terminaron en violaciones de las mismas disposiciones que debían defender, tales como prórrogas en registros calificados sin contar con la autorización para su renovación previo adelanto del procedimiento contemplado para ello.

En el punto de las medidas de vigilancia especial y frente a la actuación estatal se puede buscar una solución intermedia cuando pese a tomadas dichas medidas se evidencia en paralelo en la investigación administrativa sancionatoria la imposibilidad de continuar prestando el servicio educativo por parte de la Institución de Educación Superior, el que de común acuerdo el Estado y las restantes IES que con calidad y transparencia hayan demostrado el correcto ofrecimiento de dichos programas en similar coordenada geográfica puedan acoger a los estudiantes de la institución investigada y con medida de vigilancia especial, teniendo en cuenta que los exámenes de homologación no se pueden convertir en una barrera infranqueable ni de abuso en perjuicio de quienes han confiado sus expectativas en el sistema de educación superior.

Con relación a la determinación de la no aplicación debida de rentas, su conservación y la no viabilidad financiera de la institución, el Estado debe fortalecer técnicamente el área de Inspección y Vigilancia y dotarla de otras profesiones que alimenten y coadyuven a contar con la certeza de dicha determinación, así como de otras en las que a la fecha posiblemente no se hayan podido profundizar (ej. Infraestructura y mejoramiento de planta física de las IES) y en donde se realizan importantes inversiones. Lo anterior contribuirá con el fin de aprovechar al máximo la información proveniente de las firmas externas contratadas para la verificación de la información financiera de las IES y exigir de las firmas una precisión total frente a la información recaudada y las conclusiones que entregan en sus informes.

Adicionalmente, y en paralelo existe el órgano de control fiscal que para el caso de las IES públicas hoy en día está llevando a cabo con mayor énfasis la revisión de la ejecución fiscal de los recursos que estas manejan ya que según el Plan de vigilancia y control fiscal de la Contraloría General de la República así como los resultados encontrados de las auditorías liberadas (<http://www.contraloria.gov.co/web/guest/auditorias>) dicho ente de control

durante las vigencias 2010 - 2016 ha adelantado 64 auditorías a las diferentes IES públicas siendo las vigencias 2012 (14) y 2015 (20) las de mayor número de instituciones sobre las cuales se llevó a cabo el control posterior y selectivo, por ello habría que revisar los instrumentos de rendición de información de las mismas con el fin de evitar duplicidad en las funciones de control estatal.

Refiriéndonos a la remisión contemplada en el artículo 16 de la norma en comentario, esta se venía efectuando tiempo atrás y no solo para el caso de la prestación del servicio de educación de personas no autorizadas sino también por el ofrecimiento de programas en instituciones de educación superior sin contar con la autorización estatal, entre otras.

Finalmente, se llega al artículo 23 de la Ley 1740 y los trámites para la creación de la Superintendencia de Educación. De conformidad con los directivos y autoridades en la materia entrevistadas se concluye que el sistema de Inspección y Vigilancia requiere ser revisado y cada día ser más efectivo, estimulándose la autorregulación y definiéndose desde la política pública varias soluciones tomando en cuenta las herramientas de tecnología con las que se cuentan y se encuentran en evolución haciéndose énfasis en los sistemas de información y alertas tempranas teniendo elementos analíticos de la información que entregan las IES para que esta sea correctamente procesada y se actúe en consecuencia.

Frente a la creación de la Superintendencia de Educación existen posiciones de directivos de instituciones que difieren en cuanto a su existencia por los riesgos de politización, la perspectiva que tienen las superintendencias frente al control como bien público o en este caso frente a un derecho sin olvidar que lo que aquí se presta innegablemente es un servicio público, así como la presunta desconfianza que generaría hacia los entes de acreditación, tal como lo señaló en entrevista realizada al presidente ejecutivo de ASCUN. No hay que olvidar que

también como actor político, en el propio Ministerio de Educación, existe la posibilidad de riesgo de corrupción (entre el regulador que fija la política al existir una relación estrecha con el vigilado), de allí que se señale que quien diseña la política no debe hacer el control, aspecto tomado en cuenta dentro de las reflexiones dadas al interior del CESU y expresadas al Gobierno Nacional en torno del fortalecimiento de la Inspección, Vigilancia y Control del Sistema Educativo en Colombia con ocasión del Acuerdo por lo Superior 2034.

Resulta cierto que antes de pensar en la creación de otro ente se logre que desde las instituciones se fortalezca la auto – regulación en la búsqueda de la transparencia y el fortalecimiento de la autonomía como los que se verán en el siguiente capítulo. Ahora bien, de contarse con la viabilidad técnica, administrativa, presupuestal y legal para la creación del ente de control externo (sea cual fuere su denominación), el sistema de aseguramiento podría seguir estando en cabeza del Ministerio de Educación Nacional y el componente administrativo y financiero de las IES sería revisado como entidades sin ánimo de lucro, por dicho ente que agrupe a todas y cada una de dichas entidades, o en su defecto el control sea asumido por una Superintendencia ya existente a través de una dependencia especializada y con el conocimiento específico para atender las diversas áreas en las que han sido creadas las citadas entidades sin ánimo de lucro.

Existan más o menos mecanismos sancionatorios, definitivamente resulta clave para el sistema educativo superior hacer cumplir la normatividad vigente y sofisticar los instrumentos a aplicar en desarrollo de la función de inspección y vigilancia con el fin de mitigar los riesgos que puedan llegar a existir en el desarrollo del quehacer diario de las IES y sus directivo, y que quien esté pensando en desviar los fines para los cuales es creada una IES no se

arriesgue al ver que ha dejado de ser productivo y económico actuar por fuera del marco normativo al tener como consecuencia de su actuar errado sanciones claras y ejemplarizantes.

Capítulo 4

Propuesta para superar tensiones entre la Autonomía Universitaria y la Función de Inspección y Vigilancia: la rendición de cuentas

Ante el escenario presentado en los capítulos anteriores, se hace relevante el diseño de una propuesta que brinde a las Instituciones de Educación Superior Privadas mecanismos para el desarrollo de su función social de manera transparente, ratifique el ejercicio de la autonomía y favorezca el ejercicio de la función de la Inspección y Vigilancia. Por ello se presenta la propuesta de modificar el artículo 51 de la Ley 30 de 1992 y el establecimiento de canales de mutua confianza.

Vistos el derecho a la autonomía y la función de Inspección y Vigilancia así como las tensiones que surgen en desarrollo de su aplicación y desarrollo, encontramos en la publicación *Gobierno Corporativo en las Instituciones de Educación Superior en Colombia* (Restrepo Abondano , Trujillo Dávila, & Guzman Vasquez, 2012), dos elementos que aportarán a la respuesta del interrogante principal del presente trabajo, a saber, las prácticas de buen gobierno y la implementación de códigos institucionales que con información veraz y oportuna respecto de sus procesos y de los resultados del desarrollo misional, así como de sus recursos humanos, físicos y financieros, logren focalizar acertadamente los derroteros que tienen los vigilados y entregue elementos de juicio al controlador sobre el avance o no respecto de la implementación de políticas que redundan en beneficio de la calidad de la educación superior.

Así mismo y con el fin de allanar el camino de las dos posiciones y vista la experiencia de la *rendición de cuentas* sobre la cual habrá de determinarse su conceptualización y alcance real, y del cual se considera no debe restringirse en función de una norma a las IES

públicas, sino, por el contrario, extenderse a la totalidad de instituciones existentes, de allí que el profesor Luis Enrique Orozco Silva (2013), puntualice:

[en] la necesidad de que las instituciones tuvieran la convicción de que se trata de una obligación moral, es decir, de que su grado de ética no depende solo del cumplimiento de la norma, sino de satisfacer las expectativas que la sociedad tiene de su actuar (Orozco Silva, 2013, pág. 60).

En ese orden de ideas, el informe de evaluación de la OECD, recomienda para un sistema con alto grado de autonomía como el dispuesto para Colombia, promover la implantación de sistemas eficaces de transmisión de la información y la adecuada rendición de cuentas de las instituciones a las partes interesadas y quienes financien su actividad, pues se evidencian lagunas importantes en materia de rendición de cuentas y propone que se elabore un marco de responsabilidad consensuado que deje clara la función de cada institución en la consecución de los objetivos nacionales, así como de los mecanismos de las instituciones para informar de sus progresos, partiendo del uso de un conjunto de indicadores comunes de desempeño que deben ser de público conocimiento. (OECD, 2012, págs. 79-80)

“El Ministerio de Educación Nacional y las Instituciones de Educación Superior deben colaborar en el desarrollo de un marco de rendición de cuentas consensuado, que aclare la función de cada institución en la consecución de los objetivos nacionales, así como los mecanismos e indicadores de desempeño que las instituciones utilizarían para rendir cuentas de su proceso” (OECD, 2012, pág. 84)

1. Orientaciones para el proceso de rendición de cuentas en IES privadas

1.1. ¿Cómo formular una adecuada rendición de cuentas de creación propia para las IES privadas?

En la normatividad vigente existen referentes para la rendición de cuentas que hace el sector público. No obstante de lo que se trata con esta rendición de cuentas es que las instituciones de educación privadas no realicen un copiado de las prácticas actuales en las cuales se ciñe al cumplimiento de una lista de chequeo. Esta rendición ajustada en la que las IES no por imposición sino por convicción entreguen la información real y clara a los diferentes públicos objetivo con niveles similares en su contenido contribuirá con la transparencia y la responsabilidad que se espera de la Instituciones en virtud de la confianza depositada por la sociedad y el Estado en ellas. La misma puede tomar los principios con los cuales se motiva hoy la rendición de las públicas con la salvedad de que esta debe ser realmente medible y garantice la evolución de la institución hacia una autonomía independiente del nivel en que se encuentre. La rendición de cuentas debe retroalimentar a la institución de educación superior y generar en su proceso de construcción los elementos de transparencia necesarios que den cuenta de la certidumbre en las acciones que se adelantan al interior de la misma y estructuran la base sobre la cual se inca su propia autonomía universitaria.

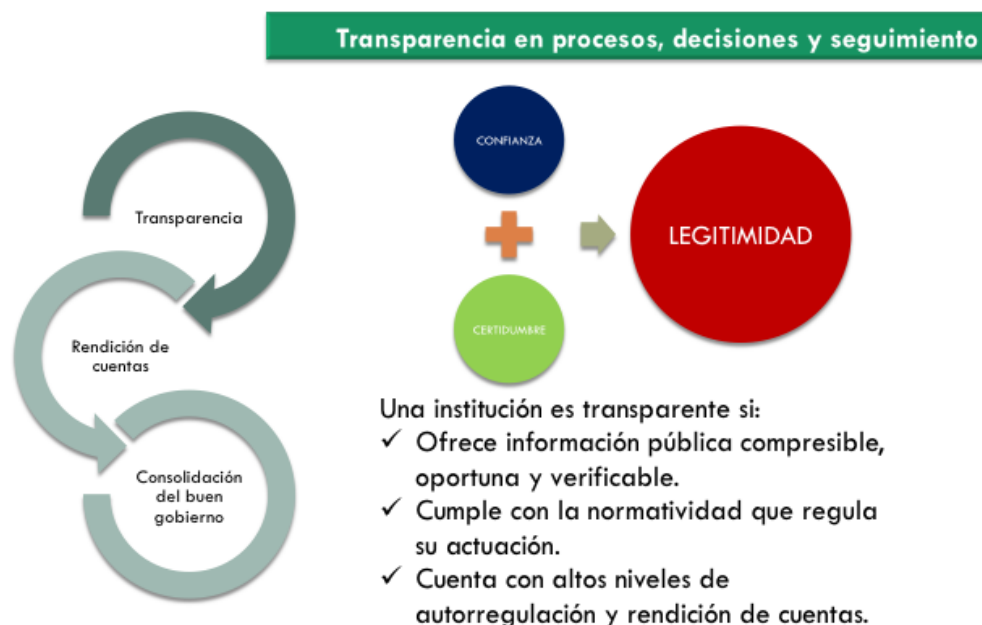


Figura 2. La transparencia en procesos, decisiones y seguimiento. Elaboración propia

1.1. ¿Cómo exigir autonomía ante prácticas inadecuadas?

Inicia con la creación de sistemas de información adecuados con reportes exactos de los cuales existe total credibilidad en la información (que adelante se detalla) allí reportada. Esta debe ser verificada por parte de cada una de las instancias que intervienen para contar con la seguridad de lo consignado y evitar la ruptura en la credibilidad y la buena fe de dicha información. Ahora bien, en el seguimiento a dicho reporte no debe existir inconsistencias y de existir serán valoradas frente al alcance y las implicaciones que dicha falla tenga. En todo caso de llegarse a encontrar falsedad en la información se deberá aplicar la máxima sanción con el traslado a los órganos de control y judicialización respectivos.

Deben existir puntos de control (antes de salir la información, alertas tempranas, filtros en instancias superiores) tanto al interior de la IES como de quien realiza el seguimiento a la información reportada (indicadores de cumplimiento, comparativos de

propuestas realizadas en vigencias anteriores) en los que en tiempo real se conozca quien debe auditar dicha información (a nivel externo e interno), que cambios surgieron y el porqué de los mismos, con el fin de no solo constatar si están adecuados o no a las disposiciones normativas vigentes, sino que se pueda actuar con oportunidad y en consecuencia frente a la decisión adoptada. Esto coadyuva a prevenir situaciones como las matriculas de estudiantes en programas sin registro calificado ya que no se trata de la corrección de un error tipo mecanográfico sino de prevenir por parte de quien es sujeto de la inspección y vigilancia y del mismo ente controlador, la ocurrencia de situaciones que orquestan una actuación en contra del derecho a la educación superior, en igual forma se tenga el pleno conocimiento del cumplimiento de la obligación de presentación del informe que contenga la justificación precisa de los factores que amparan el incremento de matrículas por encima del índice de inflación de la vigencia anterior (en caso de presentarse) y acorde con lo resuelto en el artículo 8º de la Resolución 12161 del 5 de agosto de 2015 proferida por el Ministerio de Educación Nacional.

Visto lo anterior, no resulta viable ni adecuado indicarle a cada institución el paso a paso de la construcción de la rendición de cuentas y de estandarizar la misma ya que se caería en las falencias que pueda tener el actual esquema, sino de entregarles elementos que le permitan fortalecerse al interior y dar cuenta de esa mejora continua que permita afirmar con total seguridad que la autonomía universitaria les pertenece no solo por la existencia e interpretación de una norma de rango constitucional sino porque en su seno existe realmente, la desarrollan y construyen en el día a día. En este punto es importante indicar que al no estarse partiendo de una imposición, son las mismas IES las llamadas a lograr una columna vertebral que aplique para todas en cuanto a la rendición, que facilite dadas las particularidades de cada institución, la inclusión de aspectos que apliquen para unas y para otras no.

Ahora bien, para construir dicha rendición de cuentas se debe contar con elementos base para poder mostrar con seguridad a quienes les concierne la información suministrada aquellas particularidades no solo de su interés sino que al tiempo les genere certeza sobre las actuaciones que se están llevando a cabo al interior de la IES. Resulta importante entender que hay múltiples públicos y que cada rendición de cuentas en su formato debe ajustarse a estudiantes, egresados, interesados contractuales, empleadores y finalmente órgano de control ya que esto trae consigo beneficios implícitos, deber ser la rendición una expresión natural que como ya se ha indicado en esta documento - cartilla fortalezca su autonomía, al ser transparente, planeada, que obedece a objetivos claros y específicos, cuenta con un apoyo externo y no se encasilla en diferentes formatos que desvirtúan su real objetivo.

Así mismo, y con el fin de generar una adecuada y necesaria retoralimentación que contribuya al afianzamiento de la transparencia, se debe disponer que de manera permanente y exacta la información reportada por la IES en la rendición de cuentas quede ubicada para que la sociedad e interesados consulte y compare los resultados del ejercicio incluida información financiera, infraestructura, productividad académica, profesores, resultados financieros, estudiantes admitidos e inscritos, avances en el cumplimiento de un Plan Estratégico previamente socializado, las políticas adoptadas y los datos estadísticos en todos los frentes, entre otros.

En ese orden de ideas, dentro de los mecanismos preparatorios a la rendición de cuentas y de transparencia se encuentra los **Códigos de Buen Gobierno** que deben contener:

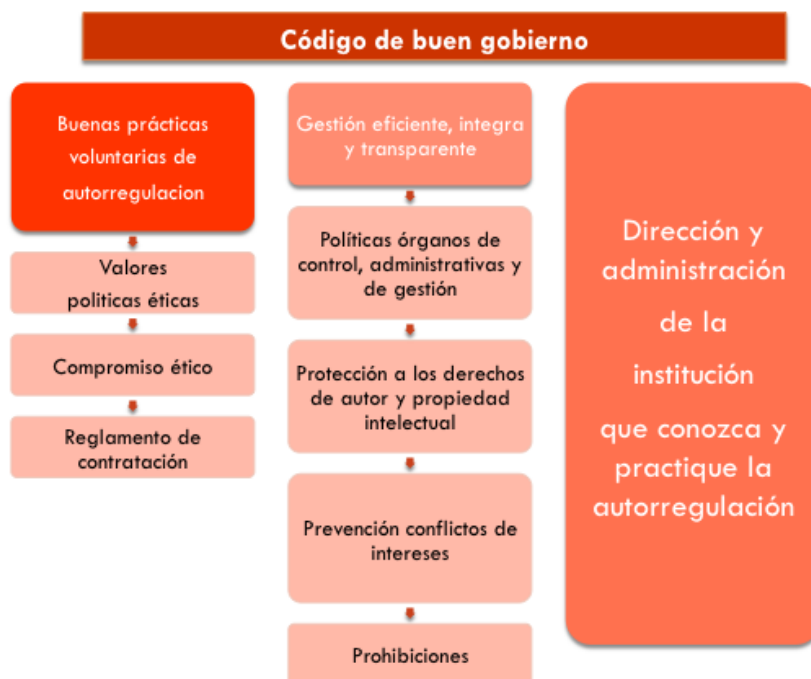


Figura 3. Código de buen gobierno. Elaboración propia

Igualmente entre los elementos preparatorios y mecanismos de transparencia a tener en cuenta se encuentran:

- Información general dirigida a la comunidad (incluidos estatutos y reglamentos), siendo esta de obligatoria publicación en la página web de la institución de conformidad con el artículo 9 de la Resolución 12161 de 2015.
- Mecanismos de crédito y cobranza (con el fin de prevenir cláusulas abusivas).
- Publicidad de programas educativos (no solamente con el código SNIES sino los términos en que se ofrece el programa).
- Publicidad del reglamento estudiantil y docente.
- Políticas de matrícula ordinaria y extraordinaria.
- Generalidades y especificidades frente a los productos y/o servicios que ofrece la institución.

Frente a las inversiones realizadas por las IES con los excedentes financieros a reinvertir o para capitalizar con el fin de ser reinvertidos se pueden incluir:

1. INVERSIONES EN BIENES INMUEBLES Y DEMÁS ACTIVOS FIJOS

- 1.1. Inversiones en mejoras.
- 1.2. Inversiones en adquisición y construcción de inmuebles y otros activos fijos.
- 1.3. Información a publicar y remitir al Ministerio de Educación u órgano de control.

2. INVERSIONES DE CAPITAL

- 2.1. Inversiones en mercado de valores (bolsa de valores), comisionistas de bolsa.
- 2.2. Inversiones realizadas por las sociedades comisionistas de bolsa y bolsas de valores.
- 2.3. Inversiones realizadas por bolsas de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales o de otros commodities.
- 2.4. Límites y restricciones a las inversiones a realizarse en sociedades de servicios financieros, sociedades comisionistas de bolsa y otros instrumentos negociables.
- 2.5. Límites de inversión de capital en el exterior y su reinversión.
- 2.6. Determinación de prácticas inseguras y no autorizadas en operaciones Repo.
- 2.7. Plan de reinversión de excedentes financieros. No limitado a la información que se entrega al Ministerio de Educación Nacional con ocasión del reporte de incremento de derechos pecuniarios.

3. En cuanto a la aplicación de las normas contables

Las normas NIIF requieren que los estados financieros contengan información comparable, transparente y de alta calidad, que ayude en el caso de la IES al Consejo Directivo a

tomar decisiones económicas. En tal sentido se debe migrar de la contabilidad clásica a la verdadera información financiera (real prueba ácida).

Lo anterior enmarcado en un contexto de **buenas prácticas institucionales**;

Buenas prácticas institucionales

- * Definición de objetivos institucionales.
- * Amplia participación en la formulación y seguimiento de planes, programas y proyectos.
- * Indicadores de seguimiento.
- * Implementación SGC.
- * Sistemas de información actualizados.
- * Fortalecimiento autoevaluación.
- * Reducción complejidad trámites internos.
- * Atención efectiva PQR.
- * Elección representantes, reglamentada y publicitada.

Figura 4. Buenas prácticas institucionales. Elaboración propia.

Sumado a la creación del Código de Buen Gobierno y la puesta en funcionamiento de las buenas prácticas institucionales, se encuentra la **construcción del Sistema de administración de riesgos**, en el que la IES constituya procesos, procedimientos y tareas sistemáticas de planear, hacer, verificar y actuar frente al riesgo. Esta administración de riesgos puede ser parte integral de los sistemas de gestión de la entidad.

Para ello se debe adelantar acciones que tengan una revisión periódica dentro de la modalidad de ciclos y que incorporen:

1. Identificación de riesgos: determinar y documentar cuáles son las exposiciones o vulnerabilidades que tiene la Institución analizándola en su conjunto, aplicando las diferentes variables y posibles incertidumbres que la misma tenga. Dichos riesgos deben

ser conocidos por cada una de las instancias que interactúan con el mismo a fin de ser tenido en cuenta en el actuar diario.

2. Cuantificación, cualificación y nivel de impacto de los riesgos: una vez identificados los riesgos la institución debe cuantificarlos, verificando la frecuencia y posibilidad de ocurrencia de los mismos, clasificándolos en niveles bajo, medio o alto, cualificándolos para la respectiva definición. En ese mismo sentido se debe medir el nivel de impacto y afectación tanto a la prestación del servicio educativo como a la autonomía a la cual se quiere llegar con la institución.
3. Administración del riesgo: este tipo de acciones apuntan a gestionar los riesgos ya identificados y clasificados y para ello la institución podrá escoger dentro de las siguientes opciones aquella que aplique para cada riesgo específico dependiendo de su nivel de impacto y el estado de ocurrencia o no así: evitando el riesgo, previniendo y controlando los daños que este pueda ocasionar o en últimas de ser posible transfiriéndolo (ej. En temas financieros a través de seguros), siempre contando para ello con la teoría del costo beneficio en la opción que se vaya a escoger.
4. Implementación del sistema de administración de riesgos: para ello se debe institucionalizar y encontrarse en práctica cada uno de los sistemas de mitigación y gestión del riesgo que haya escogido la institución. Así mismo se debe tener cuenta diferentes metodologías, recursos, metas, cronograma y los riesgos ya identificados en cada uno de sus niveles.
5. Monitoreo permanente de riesgo: en esta acción la institución debe ser muy clara frente a los indicadores para el seguimiento de los riesgos, la posibilidad de ocurrencia y el

impacto que estos tendrán frente a su ocurrencia de tal suerte que con ello se está afianzando la transparencia de dichas acciones.

6. Retroalimentación: tal como sucede en el ciclo (PHVA – Planear, Hacer, Verificar y Actuar) para el sistema de administración de riesgos, la institución deberá verificar cuál o cuáles de las incertidumbres esperadas tuvieron o no ocurrencia y cuál fue su nivel de impacto frente a las medidas que se adoptaron para su prevención con el fin de llevar a cabo una retroalimentación adecuada y la implementación de medidas que permitan encauzar la falencia detectada o por el contrario dar por superado el riesgo o la modificación del mismo hacia otro escenario.

Dentro de la creación del sistema de administración de riesgos las instituciones pueden a su vez generar sistemas de alertas tempranas en temas sensibles tales como los seguimientos a la reinversión de los excedentes financieros, el gobierno corporativo, renovación de registros calificados (cuya tendencia actual es a no tener más de tres renovaciones obligatorias y en su lugar ascender a la acreditación del mismo), autoevaluación, medios educativos, investigación, bienestar universitario, infraestructura física entre otros.

Frente a la renovación de registros calificados cuando la institución se queda en un punto inicial se corre el riesgo de no madurar en cuanto a la calidad e innovación las cuales cada día cobran mayor relevancia. Lo anterior sirve para superar la tensión que conforme la actual normativa (artículo 43 del Decreto 1295 de 2010) se puede generar cuando se realiza la verificación de las condiciones de calidad bajo las cuales se ofrece y desarrolla un programa de educación superior por parte de Inspección y Vigilancia en virtud de lo dispuesto en el artículo. Aparte de la prevención de las IES consistente por un lado en la aparente no preparación del inspector en temas académicos, está por otro lado el modelo de visita que se practica, en el cual

se revisa efectivamente el cumplimiento o no de la condición de calidad. En este punto varias instituciones se preparan solamente para las visitas de renovación por parte de pares académicos y no se revisa periódicamente los elementos fueron expuestos ante la autoridad estatal para obtener el citado registro, de allí que surja el riesgo de que en el lapso de los siete años en que esté haya sido concedido, alguna de las condiciones de calidad que habla el mentado decreto pueda no estarse cumpliendo, con lo cual la puerta para la imposición de medidas correctivas por parte del ente de control queda abierta. Visto ello resulta indudablemente mejor la implementación de un plan de mejoramiento dependiendo del grado o falla detectada en la condición de calidad a través de la alerta temprana que genere el sistema de riesgos frente a la afectación de la prestación del servicio o la imposición de una sanción administrativa que puede llegar a la suspensión o cancelación del programa previo agotamiento del debido proceso.

En un sistema de educación superior que cuenta dentro de sus objetivos la optimización de sus IES, estas van escalando a través de la mejora continua y en dicha medida se mejora el propio sistema, debido a que existe cooperación entre aquellas que han superado las fases anteriores y las que viene detrás, complementado con una rendición de cuentas consolidada y con un registro calificado en evolución que se pueda otorgar máximo dos veces y en caso de que la institución desee seguir ofertando (previo el análisis de condiciones de mercado y oferta laboral para los egresados) este deba subir de nivel acreditándose.

El seguimiento y acompañamiento que realice el Ministerio de Educación Nacional a la rendición de cuentas en cada institución debe contar con igual rasero frente a la calidad de la educación que se ofrece y ser proporcional al grado de desarrollo de la institución y de las garantías que ofrezca en el cumplimiento de su misión, evaluando la frecuencia con que deba llevarse a cabo el proceso de verificación teniendo en cuenta indicadores de calidad,

metodología, proyecto pedagógico, complejidad de la institución sin olvidar las realidades locales de cada institución, y que la estructura de la IES responda o se encuentre de acuerdo con el ofrecimiento que se está haciendo a sus estudiantes.

Así mismo, se deben fijar criterios de actuación y con alarmas tempranas para saber si se están cumpliendo o no con dichos criterios de tal suerte que se puedan intervenir rápidamente. La función de Inspección debe ir mejorando igualmente de manera gradual y para el caso de aquellas debilidades que no han podido ser superadas se encuentra vigente el apoyo del fomento a las IES en el evento en que el tema a abordad no sea de gravedad. No se debe ser general el criterio de intervención ni los tiempos de intervención.

En tratándose del modelo de acreditación, debe ser respetado y con las conclusiones que vaya entregando frente a la institución esta vaya mejorando. Si el modelo de acreditación no mide calidad y de este se abusa, debe ser repensado, ya que el mismo sirve como instrumento de I&V diferenciado para aquellas instituciones que demuestran a través de una acreditación de alta calidad que están cumpliendo, distinguiendo entre la acreditación del programa y la institucional, encontrándose la autonomía plena en aquellas IES acreditadas institucionalmente siempre y cuando el modelo funcione.

2. Propuesta modificación normativa: Proyecto de ley modificadorio del artículo 51 de la Ley 30 de 1992 – Inclusión del proceso verbal sumario.

Como se abordó en el capítulo 3, numeral 4 sobre la aplicación de la Ley 1740 de 2014, se requieren ajustes a los procedimientos actuales que favorezcan el desarrollo adecuado de la función de Inspección y Vigilancia del Estado y el afianzamiento de la autonomía

de las Instituciones de Educación Superior privadas que incluya el desarrollo de la rendición de cuentas.

Aunada a la rendición de cuentas que ayude a flexibilizar una de las tensiones entre la Autonomía y el ejercicio de la función de Inspección y Vigilancia, se encuentra la necesidad de que en la aplicación de las acciones correctivas que conllevan la ejecución del procedimiento administrativo sancionatorio en contra de las IES y sus directivos este pueda ser mejorado a través de un instrumento que, por un lado, permita emplear o redireccionar sus esfuerzos en otras actuaciones necesarias para el sector y, por otro, refuerce la garantía del debido proceso para los directivos e instituciones, debido a que a la fecha los términos de las investigaciones son iguales, es decir, máximo de tres años desde la ocurrencia del hecho (constitutivo de la presunta falta) de conformidad con lo establecido en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, independiente de si la conducta objeto de verificación es compleja o no, o si se requiere mayor grado de profundidad en el desarrollo probatorio y de debate jurídico, una cuestión que genera un desgaste superior para los investigados frente a las presuntas faltas que puedan tener una definición más ágil.

Como excepción a la regla general en la cual el procedimiento administrativo sancionatorio llevado con ocasión de la posible comisión de conductas por parte de las Instituciones de Educación Superior y sus directivos que afectan las disposiciones contempladas en la Ley 30 de 1992, el Gobierno Nacional está en la posibilidad de presentar ante el Congreso de la República una solicitud de modificación al procedimiento ordinario que se tiene en dicha ley y que en lo no contemplado en la misma acoge lo establecido en la Ley 1437 de 2011, en el cual para el caso de conductas en las que se tenga que existe suficiente mérito para la

formulación de pliego de cargos o en aquellos donde haya existido flagrancia, confesión o la falta sea leve se pueda adelantar el procedimiento administrativo sancionatorio de manera verbal.

Lo anterior, por cuanto se ha visto y encuentra demostrado la afectación tanto para las Instituciones y sus directivos como para el propio sistema de educación superior al demorarse la actuación administrativa en su definición frente a la existencia o no de la falta así como de la imposición o no de una sanción llevándose al extremo máximo de los tres años desde la ocurrencia de los hechos materia de reproche y por el otro lado el desgaste administrativo y la afectación en la celeridad de la actuación, responsabilidad y transparencia, cuando existiendo los elementos necesarios y conducentes a la aplicación de una sanción, por efectos de la ritualidad y el exceso en la forma, las investigaciones cuya decisión debe ser expedita terminan demorándose y corriendo el riesgo de presentarse la caducidad de las mismas.

Por lo expuesto se presenta a continuación el **proyecto de modificación y adición del artículo 51 de la Ley 30 de 1992:**

Cuando en la fase preliminar de la investigación administrativa o previo a la formulación del pliego de cargos se establezca por parte del investigador designado por el Ministerio de Educación Nacional que existió flagrancia en la comisión de la falta administrativa, el o los presuntos responsables hayan confesado su comisión o se determine que la falta sea leve se podrá adelantar el procedimiento administrativo sancionatorio de manera verbal.

Las etapas que contempla el procedimiento verbal dentro de la actuación administrativa sancionatoria comprenden las siguientes etapas:

a) Cuando objetivamente se encuentre la existencia de la falta administrativa por incumplimiento a las disposiciones de la presente ley y exista prueba que comprometa la

responsabilidad de la Institución de Educación Superior o el directivo de la misma, el funcionario designado por el Ministerio de Educación Nacional expedirá un auto en el cual se formule el pliego de cargos individualizando en el mismo cada uno de los presuntos responsables, y el cargo por el cual se le está vinculando formalmente a la investigación.

El auto de formulación de cargos indicará el lugar, fecha y hora para dar inicio a la audiencia de descargos que no podrá ser anterior a 15 días hábiles después de surtido el trámite de notificación. A más tardar al día hábil siguiente a la expedición del auto de apertura se remitirá la citación para notificar personalmente esta providencia. Surtida la notificación al presunto responsable de la falta administrativa (IES a través de su representante legal o Directivo), se enviará copia de la citación a audiencia de descargos a su apoderado, o al defensor de oficio si lo tuviere;

b) El procedimiento verbal dentro de la investigación administrativa para determinar la responsabilidad en la comisión de la falta administrativa se desarrollará en dos (2) audiencias públicas, la primera denominada de Descargos y la segunda denominada de Decisión. En dichas audiencias se podrán utilizar medios tecnológicos de comunicación como la videoconferencia y otros que permitan la interacción virtual remota entre las partes y el funcionario investigador designado por el Ministerio de Educación Nacional de las cuales se dejará registro magnético el cual será incorporado en el expediente;

c) La audiencia de descargos será presidida en su orden, por el superior jerárquico del nivel directivo o en ausencia de este, por el funcionario designado por el Ministerio de Educación para la sustanciación y práctica de pruebas. La audiencia de decisión será presidida por el Ministro de Educación Nacional;

d) En desarrollo de las audiencias, una vez reconocida la personería jurídica del apoderado del presunto responsable de la falta administrativa (IES o Directivo), las audiencias se instalarán y serán válidas, aun sin la presencia del representante legal de la IES o el Directivo.

La ausencia injustificada del presunto responsable de la falta administrativa, su apoderado o del defensor de oficio o de quien este haya designado para que lo represente, a alguna de las sesiones de la audiencia, cuando existan solicitudes pendientes de decidir, implicará el desistimiento y archivo de la petición. En caso de inasistencia a la sesión en la que deba sustentarse un recurso, este se declarará desierto.

AUDIENCIA DE DESCARGOS. La Audiencia de Descargos deberá iniciarse en la fecha y hora determinada en el auto de apertura e imputación del proceso. La audiencia de descargos tiene como finalidad que los sujetos procesales (Institución o directivos) puedan intervenir, con todas las garantías procesales, y que se realicen las siguientes actuaciones:

1. Ejercer el derecho de defensa.
2. Presentar descargos a la imputación.
3. Rendir versión libre.
4. Aceptar los cargos.
5. Notificar medidas cautelares.
6. Interponer recurso de reposición.
7. Aportar y solicitar pruebas.
8. Decretar o denegar la práctica de pruebas.
9. Declarar, aceptar o denegar impedimentos.
10. Formular recusaciones.
11. Interponer y resolver nulidades.

12. Vincular nuevo presunto responsable.
13. Decidir acumulación de actuaciones.
14. Decidir cualquier otra actuación conducente y pertinente.

En esta audiencia las partes tienen la facultad de controvertir las pruebas incorporadas al proceso en el auto de apertura e imputación, las decretadas en la Audiencia de Descargos y practicadas dentro o fuera de la misma, de acuerdo con lo previsto en el artículo siguiente.

TRÁMITE DE LA AUDIENCIA DE DESCARGOS. La audiencia de descargos se tramitará conforme a las siguientes reglas:

- a. El superior jerárquico del nivel directivo del funcionario designado para adelantar la investigación, la declarará abierta con la presencia los profesionales técnicos de apoyo que se hayan designado igualmente en la investigación, el presunto responsable de la falta administrativa (directivo o la IES a través de su representante legal) o su apoderado, si lo tuviere, o el defensor de oficio que se haya designado para su representación;
- b. Si el presunto responsable de la falta administrativa no acude a la audiencia, se le designará un defensor de oficio;
- c. Cuando exista causa debidamente justificada, se podrán disponer suspensiones o aplazamientos de audiencias por un término prudencial, señalándose el lugar, día y hora para su reanudación o continuación, según el caso;
- d. Solamente en el curso de la audiencia de descargos, los sujetos procesales podrán aportar y solicitar pruebas. Las pruebas solicitadas y las decretadas de oficio serán

practicadas o denegadas en la misma diligencia. Cuando se denieguen pruebas, procede el recurso de reposición, el cual se interpondrá, sustentará y resolverá en la misma audiencia;

- e. La práctica de pruebas que no se pueda realizar en la misma audiencia será decretada por un término máximo de tres (3) meses, señalando término, lugar, fecha y hora para su práctica; para tal efecto se ordenará la suspensión de la audiencia.

TRÁMITE DE LA AUDIENCIA DE DECISIÓN. La audiencia de decisión se tramitará conforme a las siguientes reglas:

- a. El Ministro de Educación Nacional presidirá la audiencia de decisión, la declarará abierta con la presencia del funcionario investigador delegado por el Ministerio, los profesionales técnicos de apoyo que se hayan designado igualmente en la investigación, el presunto responsable de la falta administrativa (directivo o la IES a través de su representante legal) o su apoderado, si lo tuviere, o el defensor de oficio que se haya designado para su representación;
- b. Se concederá el uso de la palabra a los sujetos procesales para que expongan sus alegatos sobre los hechos que fueron objeto de imputación;
- c. El funcionario designado por el Ministerio de Educación para adelantar la investigación realizará una exposición amplia de los hechos, pruebas, defensa, alegatos de conclusión, determinará si existen pruebas que conduzcan a la certeza de la existencia o no de la conducta reprochable administrativamente y sugerirá la clase de sanción que deba imponerse, o el archivo del expediente si es el caso.
- d. Terminadas las intervenciones el Ministro de Educación Nacional declarará que el debate ha culminado, y proferirá en la misma audiencia de manera motivada la decisión

administrativa en la cual se imponga la sanción o se determine el archivo del expediente.

Para tal efecto, la audiencia se podrá suspender por un término máximo de un (1) mes, al cabo de los cuales la reanudará y se procederá a determinar la decisión administrativa correspondiente, el cual se notificará en estrados. En el evento de que las sanción a imponerse sea a las que se refieren los literales d), e), f) y g) del artículo 48 de la Ley 30 de 1992 y deba llevarse a concepto del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), el término señalado anteriormente se podrá ampliar por un plazo máximo de dos (2) meses adicionales. El responsable sancionado administrativamente, su defensor, apoderado de oficio, deberán manifestar en la audiencia si interponen recurso de reposición, caso en el cual lo sustentará dentro de los diez (10) días siguientes;

- e. La decisión administrativa se entenderá notificada en estrados en la audiencia, con independencia de si el presunto responsable administrativo o su apoderado asisten o no a la misma.

RECURSOS. Contra los actos que se profieran en el procedimiento verbal administrativo sancionatorio, proceden los siguientes recursos:

El recurso de reposición procede contra el rechazo a la petición de negar la acumulación de actuaciones.

El recurso de reposición en subsidio el recurso de apelación procede contra la decisión que resuelve las solicitudes de nulidad, la que deniegue la práctica de pruebas y contra el auto que decreta medidas cautelares, en este último caso el recurso se otorgará en el efecto devolutivo.

Contra la decisión administrativa que impone la sanción contra el responsable administrativo proferida en audiencia procede el recurso de reposición, que será resuelto dentro de los dos (2) meses siguientes, contados a partir del día siguiente a la sustentación del mismo.

A efectos de preservar la garantía del debido proceso cada uno de los pasos que se lleven dentro de la actuación verbal, no podrá afectar lo sustancial ni los elementos base que se tienen dentro del procedimiento ordinario.

Conclusiones

La autonomía, en su amplia aplicación, se relaciona al ejercicio de la ciencia y el saber intelectual, corresponde a la misma naturaleza de la universidad ya que su fundamento consiste en la búsqueda incondicional de la verdad y la verdad no está sujeta a ningún poder ni se subordina a ninguna otra autoridad ya que el saber es por esencia autónomo y no admite injerencia de otros poderes, siendo esta la capacidad de organizarse académica y administrativamente y dar cuenta de su gestión a la sociedad. No obstante, el reconocimiento de la autonomía puede resultar extendido ya que la educación es un traspaso de conocimiento que hace la sociedad de una generación a otra y son las entidades y las comunidades las que deben determinar el rumbo de esa educación. Los principios y las regulaciones deben ser distintas dependiendo de la modalidad poniendo las condiciones (que les limita la autonomía) pero que al final cuentan con esa autonomía para aplicarlas en el marco legal específico para algunas de ellas y menos específico para otras, por ello la autonomía debería ser la calidad del sistema educativo, ya que la preserva de decisiones políticas y autoritarias y hace la oferta conforme su autonomía suficientemente transparente para que quienes les interese ese modelo acudan a dichas instituciones educativas.

El ejercicio de la Inspección y Vigilancia es una actividad irrenunciable por parte del Estado que debe ser aplicado sobre todas las IES sobre los elementos fundamentales del esquema de calidad que debe preservarse, teniendo en cuenta la particularidad de cada institución y aplicando las disposiciones específicas aplicables para cada una.

La autonomía y la inspección y vigilancia, debe contar con mecanismos que permitan que las Instituciones de educación Superior den a conocer los resultados de su gestión, por lo que la rendición de cuentas es una figura adecuada, por lo tanto, se debe entregar elementos a las Instituciones de Educación Superior desde la transparencia que generen confianza y certidumbre y legitimen la autonomía construida día a día.

Se debe promover capacidad técnica instalada en las entidades estatales encargadas del fomento de la calidad y la inspección y vigilancia, que permita un diálogo con las Instituciones de Educación Superior en términos actualizados y coherentes con aspectos legales.

En Colombia se debe promover la implantación de sistemas eficaces de transmisión de la información y la adecuada rendición de cuentas de las instituciones de educación privadas a las partes interesadas dentro de un marco de responsabilidad consensuado en el que cada institución pueda informar acerca de sus progresos, teniendo en cuenta un conjunto de indicadores comunes de desempeño que deben ser de público conocimiento.

La rendición de cuentas debe retroalimentar a la institución de educación superior y generar en su proceso de construcción los elementos de transparencia necesarios que den cuenta de la certidumbre en las acciones que se adelantan al interior de la misma y estructuran la base sobre la cual se inca su propia autonomía universitaria. Se debe contar con elementos base para poder mostrar con seguridad a quienes les concierne la información suministrada aquellas particularidades no solo de su interés sino que al tiempo les genere certeza sobre las actuaciones que se están llevando a cabo al interior de la IES.

Dentro de los mecanismos preparatorios a la rendición de cuentas y de transparencia se encuentra los **Códigos de Buen Gobierno, las buenas prácticas institucionales** y la **construcción del Sistema de administración de riesgos**.

Las instituciones pueden generar sistemas de alertas tempranas en temas sensibles tales como los seguimientos a la reinversión de los excedentes financieros, el gobierno corporativo, renovación de registros calificados (cuya tendencia actual es a no tener más de tres renovaciones obligatorias y en su lugar ascender a la acreditación del mismo), autoevaluación, medios educativos, investigación, bienestar universitario, infraestructura física, entre otros.

Las instituciones de educación superior o el mismo Estado pueden promover una modificación al contenido del artículo 51 de la Ley 30 de 1992, con el fin de promover la celeridad de la actuación administrativa y prevenir el desgaste administrativo estatal así como de las IES y sus directivos, cuando existiendo los elementos necesarios y conducentes para la aplicación de una sanción o en su defecto para cesar el procedimiento, pueden solicitar la inclusión del procedimiento verbal sumario, el cual pueda ser aplicado para determinadas conductas presuntamente violatorias de las disposiciones en materia de educación superior o cuando haya existido flagrancia, confesión o la falta sea leve, evitándose que por efectos de la ritualidad, las investigaciones cuya decisión debe ser expedita terminan demorándose, caducando o estar la IES o el directivo sin la definición requerida.

Bibliografía

- ASCUN. (1997). *Los alcances de la autonomía universitaria en la sentencia No. C-220*. Bogotá.
- ASCUN. (1999). *Pensamiento Universitario No. 1*. Bogotá: Corcas Editores.
- ASCUN. (2004). *Memorias: Foro Internacional sobre Autonomía Universitaria*. Bogotá: Corcas Editores.
- Borrero, A. (2000). *Conferencia XXXVII: La Autonomía Universitaria*.
- Caro, B. L. (1993). *Autonomia y calidad, Ejes de la reforma de la educación superior en Colombia*. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Goyes Moreno, I., & Uscategui de Jimenez, M. (2001). *Escenarios posibles de la educación. Una mirada analítica a la Ley 30 de 1992*. Bogotá: ASCUN.
- Hoyos Vásquez, G. (2004). Relaciones entre la universidad, el Estado y la sociedad en el marco de autonomía universitaria. En ASCUN, *Autonomía Universitaria, un marco conceptual, histórico, jurídico de la autonomía universitaria y su ejercicio en Colombia* (págs. 23-285). Bogotá: Corcas editoriales Ltda.
- Huerta, M. R. (2011). *La autonomía y su significado para instituciones de educación superior. Innovación educativa*, vol. 11, núm. 54, pp. 42-52. Recuperado de: Obtenido de Instituto Politécnico Nacional: <http://www.redalyc.org/pdf/1794/179421434004.pdf>
- Ministerio de Educación Nacional. (2014). *Informe de gestión 2010-2014. Educación de calidad: el camino para la prosperidad*. Recuperado el 27 de 02 de 2016, de www.mineduacion.gov.co: http://redes.colombiaaprende.edu.co/ntg/men/pdf/MinEducacion_Informe_2010_2014_.pdf
- OECD. (2012). *La Educación Superior en Colombia*. Banco Mundial.
- Orozco Silva, L. E. (2013). *la educación superior: retos y perspectivas*. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Páramo Rocha, G. (2004). Misión de la Universidad y autonomía. En ASCUN, *Autonomía Universitaria* (pág. 107). Bogotá: Corcas editores ltda.
- Restrepo Abondano, J. M., Trujillo Dávila, M. A., & Guzman Vasquez, A. (2012). *Gobierno Corporativo en las Instituciones de Educación Superior en Colombia*. Bogotá: Cesa.
- Serrano G., J. M., & González V., L. (2012). *Debates y perspectivas sobre la autonomía universitaria*. Recuperado el 2016 de 2 de 3, de Revista Electrónica de Investigación Educativa: <http://redie.uabc.mx/vol14no1/contenido-serranogonzalez.html>
- Tunnermann. (2008). *Redalyc*. Recuperado el 2016 de 02 de 01, de La autonomía universitaria en el contexto actual: Tünnermann Bernheim, Carlos, La autonomía universitaria en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=37312909004>