



GUÍA

de **consulta** rápida



MinEducación
Ministerio de Educación Nacional

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

GUÍA DE CONSULTA RÁPIDA

Guía de orientación a integrantes de los órganos de dirección y gobierno de las instituciones de educación superior (IES), sobre sus obligaciones, derechos, régimen legal y disciplinario.



1. **¿Qué son los órganos de gobierno?**
2. **¿Cuáles son los principios fundamentales que deben orientar las actuaciones de los órganos de dirección y gobierno de las IES?**
 - **Principio de Transparencia**
 - Razón de ser del principio de transparencia
 - Buena práctica del principio de transparencia
 - **Principio de Participación Democrática**
 - Razón de ser del principio de Participación Democrática
 - Buena práctica del principio de Participación Democrática
 - **Principio de Autonomía Universitaria**
 - Razón de ser del principio de Autonomía Universitaria
 - Atribuciones que se generan del principio de Autonomía Universitaria
 - **Principio de Buen Gobierno**
 - Razón de ser del principio de Buen Gobierno
 - Buena práctica del principio de Buen Gobierno
 - **Principio de Responsabilidad Social**
 - Razón de ser del principio de Responsabilidad Social
 - Buena práctica del principio de Responsabilidad Social
 - **Principio de la Gestión Financiera**
 - **Principio de la correcta Aplicación de Rentas**
 - **Principio de la Calidad Educativa**
 - **Principio de Investigación**
 - **Principio de la Internacionalización**
3. **Articulación con otros niveles educativos**
 - Alcances
 - Conclusiones
 - Articulación con el sector productivo

4. ¿Cuáles son las principales normas que regulan la educación superior?
5. ¿Qué es la Inspección y Vigilancia de la educación superior?
6. ¿Cómo está conformado el máximo órgano de dirección y gobierno de las IES oficiales?
7. ¿Cuáles de los miembros del máximo órgano de dirección y gobierno ostentan la calidad de servidor público?
8. ¿Cuáles son los regímenes de responsabilidades de los miembros del máximo órgano de dirección y de gobierno de las IES oficiales?

- **Responsabilidad Civil**
- **Responsabilidad Administrativa**
- **Responsabilidad Fiscal**
 - Gestión Fiscal
 - Daño
 - Culpabilidad
 - Nexo de Causalidad
- **Responsabilidad Disciplinaria**
 - Finalidad
 - Características de las Faltas Disciplinarias
 - Características Subjetivas de la Responsabilidad Disciplinaria
- **Responsabilidad Penal**
- **Conclusiones Generales**

¿QUÉ SON LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO?

Son el conjunto de instancias que al interior de las respectivas instituciones se encargan de definir los objetivos institucionales, planificar y adoptar las decisiones que se requieran para alcanzar dichas finalidades, teniendo que respetar en todo caso, el marco jurídico vigente, en especial los objetivos de la educación superior. (Art. 6 Ley 30 de 1992).



¿CUÁLES SON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE DEBEN ORIENTAR LAS ACTUACIONES DE LOS ÓRGANOS DE DIRECCIÓN DE LAS IES?

Principio de Transparencia: Consiste en que la gestión administrativa, financiera y académica de las IES debe ser conocida por los diferentes sectores de la sociedad, con el fin de que ellos tengan la posibilidad de entender y analizar las actividades que realiza cada IES, medir su impacto y evaluar si las mismas cumplen con los objetivos de la educación superior y los previstos en sus propios estatutos.

Razón de ser del principio de transparencia

Las IES realizan una serie de actividades que están relacionadas con el derecho a la educación de las personas y con un servicio público, el cual es considerado un medio para alcanzar las finalidades del Estado colombiano (artículo 67 de la Constitución Política).

De igual manera, en algunos casos, los recursos que administran las IES son públicos, en otros, son privados, pero independientemente de la procedencia de los mismos, estos deben ser destinados al logro de los objetivos de la educación superior (artículo 6º de la Ley 30), así como a la consecución de los objetivos definidos por cada IES en sus propios estatutos.

Las IES deben adquirir legitimación y respaldo no sólo en sus propios actores, sino en la sociedad en la que cada IES materializa sus objetivos, en el Estado que las provee de recursos y en la sociedad civil que espera fortalecerse a través de ella (sentencia de la Corte Constitucional C-220 de 1997 M.P. Fabio Morón Díaz).

“La rendición de cuentas clara y abierta y espacios de discusión con otros grupos de intereses constituyen alternativas para recibir una retroalimentación de los mismos sin atentar contra la efectividad de los órganos de gobierno en las IES”.

Buena práctica del principio de transparencia

Una de las prácticas más comunes en el sector público y que resultan como buen indicador del principio de transparencia es la rendición de cuentas.

La calidad de la educación superior implica que sus instituciones cumplan con los objetivos y propósitos definidos en la legislación vigente y los que ellas mismas se han declarado, así las cosas, la rendición de cuentas le permite al Estado y a la comunidad verificar la calidad del servicio público que se está ofreciendo.

Esta práctica se trata de que quienes conforman la IES trasciendan su propia convicción de que todo cuanto hacen es razonable, sometiéndolo a consideración no solo de sus pares, sino de otros actores de la sociedad, que evaluarán si la autonomía es ejercida plenamente (sentencia de la Corte Constitucional C-220 de 1997 M.P. Fabio Morón Díaz).

Principio de Participación Democrática: Es un principio constitucional que establece que la comunidad educativa debe participar en la dirección de las IES (artículo 68).

- El desarrollo del principio de participación democrática ha resaltado sus características, así como también, ha precisado su alcance en materia de educación superior.
- Es un principio universal en la medida en que “compromete varios escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados” (sentencia de la Corte Constitucional-886 de 2001).
- Es un principio expansivo porque ha de “aplicarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia” (sentencia de la Corte Constitucional C-866 DE 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño).

Razón de ser del principio de participación democrática

Las IES deben establecer mecanismos internos que les permita a todos los que conforman la comunidad académica (docentes, estudiantes, personal administrativo y directivos) expresarse sobre los asuntos que interesan a las respectivas instituciones, así como participar, efectivamente, en las decisiones correspondientes (sentencia de la Corte Constitucional C-829 de 2002 M.P. Alfredo Beltrán Sierra).

Dicho principio se aplica en la conformación de los órganos de dirección y gobierno de las IES, tanto públicas como privadas.

Buena práctica del principio de participación democrática

- En los estatutos de las IES se debe procurar establecer procesos electorales que permitan la participación real, efectiva y directa de todos los miembros que conforman los distintos estamentos de la comunidad académica en la elección de sus representantes, ante los órganos de dirección y gobierno.
- La participación de la comunidad académica en las IES de carácter privado, si bien es definida en sus estatutos, debe ser real y efectiva. De allí que ha de garantizarse la inclusión de sus representantes en aquellos órganos, que de acuerdo con lo que prevean los respectivos estatutos, tengan una verdadera injerencia en la dirección de las correspondientes instituciones (por ejemplo: consejos directivos o superiores, asambleas generales, consejos de dirección y planeación, consejos académicos, consejos de facultad, entre otros).
- Dicha participación no debe ser simbólica y, por lo tanto, debe procurarse un número significativo de representantes de la comunidad académica en los órganos de gobierno. Por lo tanto, el objetivo es lograr una armonía entre el poder de direccionamiento propio de las directivas de las IES de carácter privado y la participación democrática de la comunidad académica en dicha dirección, que permita de esa forma a quienes han fundado este tipo instituciones, definir el rumbo de las mismas sin que se sacrifiquen otros valores constitucionales y derechos de la comunidad educativa.

En todo caso, respecto de los máximos órganos de dirección y de gobierno de las IES, dado que allí se definen los asuntos más estratégicos, se recomienda, por ejemplo, que los representantes de los estudiantes y profesores cuenten con un perfil que demuestre excelencia académica y profesional y así reducir “el elemento político en la elección e imponer algunos criterios meritocráticos”.

Principio de autonomía universitaria: La autonomía es la garantía constitucional de las IES que les permite cumplir libremente con sus objetivos pedagógicos, sin la injerencia de los poderes públicos y, a partir de ella, se reconoce a dichas instituciones una serie de atribuciones para su desarrollo académico, administrativo y financiero.

Razón de ser del principio de autonomía universitaria

La autonomía universitaria se concibe como una garantía institucional para que las IES puedan cumplir las funciones de docencia, investigación y extensión que es su razón de ser, lo que en últimas les permite alcanzar los objetivos propios de la educación superior, de acuerdo con lo previsto en el artículo 67 de la Carta.

Si bien, la garantía institucional que establece el artículo 69 Superior, proporciona a las IES una capacidad especial de decisión para el desempeño de sus quehaceres y para darse una estructura orgánica y funcional, esa capacidad tiene unos límites definidos por los derechos fundamentales de sus estudiantes y trabajadores, el bien común y demás finales del Estado colombiano, especialmente, aquellas que se relacionan con la educación.

La autonomía universitaria genera la responsabilidad para las IES de garantizar un servicio público que cumpla condiciones de calidad, de aplicar sus rentas al cumplimiento de los objetivos de la educación superior y a los definidos en sus propios estatutos, de cumplir con la legislación vigente y con sus propios reglamentos y, finalmente, de rendir cuentas de su gestión tanto al Estado como a la comunidad.

Atribuciones que se generan del principio de autonomía universitaria

Las IES por virtud del principio de autonomía universitaria pueden (sentencia de la Corte Constitucional C-1435 de 2000 M.P. Cristina Pardo de Schlesinger):

1. Autorregularse filosóficamente: opera dentro del marco de libertad de pensamiento y pluralismo ideológico previamente adoptado por la institución para transmitir el conocimiento.
2. Auto determinarse administrativamente: orientada básicamente a regular lo relacionado con la organización interna de las IES
3. Darse y modificar sus estatutos.
4. Establecer los mecanismos que faciliten la elección, designación y períodos de sus directivos y administradores.
5. Desarrollar sus planes de estudio y sus programas académicos, formativos, docentes, científicos y culturales.

6. Seleccionar a sus profesores y admitir a sus alumnos.
7. Asumir la elaboración y aprobación de sus presupuestos.
8. Administrar sus propios bienes y recursos.

Principio de Buen Gobierno: Si bien el buen gobierno tuvo su origen en el sector privado y respecto de un tipo particular de empresas, en la actualidad, este principio pretende ser aplicado a las IES, tanto públicas como privadas.

Razón de ser del principio de Buen Gobierno

- . Brindar a los diferentes órganos de dirección de las IES unas reglas, pautas y lineamientos que les facilite el cumplimiento de las funciones que tienen atribuidas (ya sea por ley o por estatutos), lo cual genera una mayor probabilidad de que las IES cumplan con su visión y misión.

Buena práctica del principio de Buen Gobierno

- Es importante que las IES tengan prácticas de buen gobierno, cuyo objetivo sea garantizar que las funciones de poder que ejercen los órganos de dirección de las mismas, cumplan criterios de eficiencia, integridad y transparencia con la finalidad de generar e incrementar la confianza de la ciudadanía.

Es de tener en cuenta que los integrantes de los órganos de dirección de las IES deben estar comprometidos en cumplir con las políticas de buen gobierno que hayan sido definidas, de lo contrario, además de perjudicar el correcto funcionamiento de los referidos órganos, estos pierden legitimación social.

- Los integrantes de los máximos órganos de dirección y de gobierno deben evitar un conflicto de intereses que impidan cumplir objetivamente las funciones propias de su cargo. Dicho conflicto se presenta cuando los referidos integrantes anteponen intereses particulares o aquellos propios de los estamentos que representan a los intereses de la IES.

En consecuencia, independientemente si los integrantes de los órganos de gobierno son elegidos democráticamente o por alguna otra autoridad interna o externa a la IES, ellos deben ser conscientes de que su misión no es defender intereses particulares o

los de un determinado sector, sino la de adoptar las decisiones que sean más favorable para la respectiva IES.

De allí la importancia que en los estatutos internos se defina el régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los miembros de los órganos de dirección y de gobierno, con el fin de evitar que dichos integrantes participen en asuntos en los cuales no es posible garantizar una posición objetiva por parte de ellos lo que impide que adopten las decisiones que satisfagan los requerimientos que demanda la IES.

- Es importante ser consciente que los máximos órganos de gobierno de todas las IES están llamados a cumplir unas determinadas competencias que sean acordes con su naturaleza. Por esa razón, se recomienda en los estatutos internos, definir funciones que estén relacionadas con la planeación estratégica, la definición de políticas y objetivos a corto, mediano y largo plazo, la expedición de los reglamentos internos, la distribución de funciones entre los distintos órganos, los procedimientos de rendición de cuentas, etc. Por el contrario, no se recomienda asignar a los máximos órganos de la IES el cumplimiento de funciones administrativas que les puede implicar el sacrificio de tiempo valioso y, que además, son responsabilidades que en principio, deben ser desempeñadas por autoridades ejecutivas, como por ejemplo, los rectores.

En ese mismo sentido, se recomienda tratar de identificar lo mejor posible la naturaleza de las funciones que internamente deben ser cumplidas por la IES, para poder determinar a qué autoridades deben ser atribuidas. Así, por ejemplo, “las decisiones directamente relacionadas con las actividades académicas, deberían ser tomadas por los órganos de gobierno académico exclusivamente”.

- En los reglamentos internos de las IES deben definirse los periodos de los integrantes de los máximos órganos de gobierno. Los autores José Manuel Restrepo Abondano, María Andrea Trujillo Dávila y Alexander Guzmán Vásquez, explican que periodos de gobierno cortos impiden que dichos integrantes tengan tiempo suficiente para desempeñar eficientemente sus respectivos cargos y también impide que ellos puedan ejecutar exitosamente el plan de gobierno que habían proyectado.

Por su parte, periodos demasiado extensos generan el peligro de que los integrantes se perpetúen en el poder y limita la posibilidad de que las IES cuenten con nuevas autoridades que puedan ofrecer nuevas y mejores alternativas de administración de la IES.

“Por lo tanto, es necesario buscar periodos que permitan un balance entre el aprendizaje que se espera de los miembros de la alta dirección de las instituciones y el periodo en el cargo sin perpetuar individuos en el poder”

- Otra sugerencia que plantean los mencionados autores es que al definirse los periodos de los integrantes de los órganos de dirección, no debe establecerse la rotación inmediata de todos los miembros. “Lo anterior dificulta el desarrollo de un alto nivel de compromiso con la universidad por parte de los miembros de estos órganos de gobierno. Se sugiere establecer unos límites respecto del número de puestos que cambian de un periodo de nombramiento a otro para garantizar algo de estabilidad (...) y alimentar las discusiones con puntos de vista informados”.
- Igualmente, los autores recomiendan que al ingresar nuevos integrantes a los máximos órganos de dirección, debe preverse un plan de capacitación para que estas personas “puedan desempeñar eficientemente su papel” : “[...] Es necesario que quienes ocupen estos cargos sepan interpretar indicadores de desempeño, que tengan conocimiento del sistema de educación superior, cuenten con bases para poder pensar la institución, desarrollar la vida universitaria, y declarar los intereses del proyecto educativo como colectivo y no de acuerdo con sus intereses particulares (...)”

Principio de Responsabilidad social: Consiste en que las IES al realizar sus actividades al interior de la sociedad, deben ser partícipes del desarrollo y promotoras del bienestar de las personas que la conforman. En otras palabras, al ser las IES actores que se involucran en una determinada comunidad, sus acciones pueden repercutir positiva y negativamente al interior de la misma, en distintos ámbitos como son: lo económico, político, ambiental, cultural, etc.

Razón de ser del principio de responsabilidad social

Es de aclarar que la responsabilidad social no consiste únicamente en ser consciente de dicha posibilidad, sino de asumirla con un verdadero compromiso, encaminando esfuerzos a que, en ejercicio de su capacidad de acción, las actividades que desarrollen las IES tengan como objetivo principal la promoción del bienestar social de la comunidad.

Por lo tanto, los órganos de dirección y de gobierno de las IES deben ejercer las funciones establecidas en la Ley o en los respectivos estatutos, sin embargo, no deben conformarse con hacer un cumplimiento formal de sus responsabilidades, sino que este ejercicio debe promover impactos positivos tanto en la comunidad educativa como en la sociedad.

Buena práctica del principio de Responsabilidad Social

Las IES deben ser conscientes de que al hacer parte de una sociedad deben asumir unas responsabilidades que están relacionadas con la promoción del bienestar y el desarrollo social.

Es decir, sus actuaciones no deben limitarse a lograr la satisfacción de intereses particulares, ya que la búsqueda del desarrollo social es de orden teleológico o misional, por cuanto constituye su fin y su razón de ser.

Para alcanzar lo anterior, los integrantes de los órganos de dirección han de propender por lo siguiente:

- Demostrar una idoneidad y competencias para el ejercicio de su respectivo cargo, lo cual garantiza una adecuada gerencia al interior de las IES. En los términos expuestos por los autores José Manuel Restrepo Abondano, María Andrea Trujillo Dávila y Alexander Guzmán Vásquez, en su libro *Gobierno Corporativo en las Instituciones de Educación Superior en Colombia*: "(...) una clara definición de los perfiles de aquellos cargos determinantes para el éxito de las IES constituye una necesidad apremiante: es necesario profesionaliza aún más la administración de la educación superior en Colombia. La definición de perfiles para estos cargos puede establecer unos mínimos respecto a la formación específica para la administración de la IES, así como reclamar una experiencia que garantice un conocimiento profundo de las necesidades del sector y de las actividades que debe desarrollar cada IES para cumplir con su objeto social".
- Tienen que crearse mecanismos de inter- relación entre las distintas instancias y estamentos de la institución que permitan el cumplimiento articulado de las funciones asignadas a cada uno de ellos.

Al respecto en la mencionada bibliografía se explica que una buena práctica que redunde en el éxito en la gestión de las IES es definir con exactitud en sus estatutos, las competencias específicas que tendrán a su cargo cada uno de sus órganos internos. De esta manera, se conoce cuáles son los espacios en donde se deben adelantar las discusiones y quiénes son las autoridades que adoptarán las respectivas decisiones. Gracias a eso, se logra una mayor eficiencia dado que se evita trámites innecesarios y la posibilidad de que agentes que no deberían tener la competencia para intervenir en dichos asuntos, tengan injerencia en la adopción de las correspondientes medidas.

- Debe existir un dialogo permanente con la sociedad por que las IES están al servicio de ella, lo cual exige, principalmente, que sus programas académicos sean pertinentes para que así logren satisfacer las necesidades de la región en la cual se encuentran ubicadas.
- Es de recordar que las IES tradicionalmente fueron concebidas como escenarios en los cuales confluían distintos tipos de personas, ideologías, pensamientos y concepciones de vida. Con ese conjunto de elementos se buscaba la formación de personas que pudieran contribuir a la solución de las distintas problemáticas sociales.

Lo anterior, solo es posible siempre y cuando las IES no solo promuevan la multiculturalidad sino la interculturalidad, entendida ésta como la posibilidad de todas las personas de convivir dentro del mismo espacio académico, de forma pacífica, respetuosa y receptiva a otros conceptos y conocimientos. Sólo así, el trabajo académico logra su objetivo de dar solución a los distintos interrogantes que históricamente la humanidad se ha planteado.

Finalmente, no debe olvidarse que las IES no fueron creadas como una fuente de riqueza, sino como un agente social que contribuya “a la formación de individuos que reivindiquen y promuevan ese fundamento, a través del dominio de “un saber” y de la capacidad de generar conocimiento, reclamando su condición de fines en sí mismos y no de meros instrumentos”

Principio de la gestión financiera. Los órganos de dirección y de gobierno son los principales responsables de la administración del patrimonio de las IES. Por lo general, ellos son los que aprueban el presupuesto, fijan los derechos pecuniarios que por razones académicas pueden exigir a sus estudiantes, aprueban los contratos que debe suscribir el representante legal, e igualmente, autorizan las erogaciones que tienen que ser realizadas. Todo lo anterior, para el cabal cumplimiento de los objetivos misionales de la IES.

Por lo tanto, el principio de la gestión financiera se relaciona con el principio de autonomía universitaria, en la medida en que las IES tienen la facultad de administrar su propio patrimonio.

No obstante, dado que en la actualidad la educación superior no es un servicio exclusivo de un determinada “élite”, sino que por el contrario cada día se propende por su expansión a los distintos grupos sociales, las IES necesariamente deben adecuar su estructura administrativa de tal forma, que logren una gestión eficiente de sus recur-

tos para que así puedan prestar el servicio educativo con condiciones de calidad a toda la población que lo requiera.

Bajo ese entendido, la gestión financiera implica que la aplicación de los recursos por parte de los órganos de dirección de las IES deben lograr los máximos resultados posibles que se aspiran alcanzar con la prestación del servicio de la educación superior, es decir, los previstos en el artículo 67 de la Constitución Políticas y los contemplados en los respectivos estatutos de la IES (visión y misión).

En consecuencia, los costos asumidos por las IES se entenderán justificados cuando los mismos generen mayores beneficios para la sociedad. Esto significa que los órganos de dirección no pueden desaprovechar los recursos, sobretodo porque estos son limitados, y porque provienen generalmente del Estado o de las mismas personas que demandan un servicio educativo con calidad. Por ello, se recomienda establecer metodologías que permitan medir y evaluar los impactos que genera la administración de los recursos con los que cuentan las IES, para poder aprender de experiencias exitosas y corregir las deficiencias que se hayan presentado.

“En general, podemos afirmar que, la búsqueda de la eficiencia es la búsqueda de la combinación más apropiada de costos y beneficios, de sacrificios y utilidades, en el sentido de que hay que descubrir la combinación que: “1) genere la mayor cantidad posible de beneficios de entre las que tienen idéntico costo, o 2) haga incurrir en menos costos de entre las que producen idénticos beneficios, o 3) presente la mejor relación proporcional entre los costos en los que se incurren y los beneficios que se obtienen”.

Principio de la correcta aplicación de las rentas. Frente a las IES oficiales, sus recursos son de naturaleza pública y, por lo tanto, solo pueden ser destinados a las finalidades previstas en los respectivos actos de creación de dichas instituciones. Lo anterior guarda relación con el principio de legalidad que rige las actuaciones de los servidores públicos y de los particulares que cumplen con funciones públicas, según el cual éstos sólo pueden realizar las actuaciones que previamente estén definidas en la Ley o en los reglamentos.

Tratándose de las IES privadas, se recuerda que éstas solo pueden organizarse como personas jurídicas sin ánimo de lucro, ya sea como fundaciones o corporaciones (artículo 98 de la Ley 30), razón por la cual, los recursos que conforman el patrimonio pertenecen a la IES como sujeto de derecho que es, y no a los fundadores o integrantes de los órganos de dirección y de gobierno (cfr. artículo 633 del Código Civil).

Es de aclarar que por tratarse de entidades si ánimo de lucro, eso no significa que las IES privadas no puedan aspirar a obtener una ganancia por los servicios prestados, o en otra palabra, esa cualidad que las identifica no implica que el servicio educativo deba ser ofrecido al público por debajo de costo.

Así pues, al ser instituciones “sin ánimo de lucro”, las utilidades que obtenga la IES no pueden ser repartidas entre los fundadores o integrantes de los órganos de dirección y de gobierno, sino que por expreso mandato legal, dichos recursos deben ser invertidos en las actividades que definen su razón de ser, o sea: la docencia, la investigación y la extensión (Cfr. artículo 32 literal f. de la Ley 30).

De otra parte, los autores José Manuel Restrepo Abondano, María Andrea Trujillo Dávila y Alexander Guzmán Vásquez explican que en Colombia, tradicionalmente los fundadores de las IES privadas tienen una participación mayoritaria en los órganos de dirección de las mismas .

Como puntos favorables de esta situación, se destacan que dichos fundadores pueden tener un mayor compromiso frente a la IES y conocen exactamente los principios y la visión que aspira alcanzar la respectiva institución, los cuales son aspectos que fueron definidos al momento de su creación.

Sin embargo, de acuerdo con los estudios expuestos en su libro, los mencionados autores señalan que actualmente las mejores estrategias de administración recomiendan que, en lo posible, se establezcan directivas que sean externas a las IES. Esto en razón a que este tipo de directivas han demostrado mejores índices de gestión ya que no están sujetos a un conflicto de intereses, por cuanto no representan a ningún estamento de la comunidad académica y no dependen de ninguna autoridad interna.

Además, se han evidenciado casos en los cuales los fundadores no cuentan con el perfil suficiente para pertenecer a un órgano de dirección, o un exceso de poder al interior de la IES. Sin embargo ambas situaciones propician prácticas indebidas en la administración de los recursos, como por ejemplo, destinación de los mismos a gastos personales de los fundadores, reparto de utilidades, inversión en actividades que no corresponden a la prestación del servicio educativo, etc.

Por esa razón si bien los fundadores pueden tener una participación en la dirección de las IES privadas, se recomienda que esto se complemente con la participación de directivas externas que particularmente puedan garantizar una adecuada administración de las rentas.

Principio de la calidad educativa: “Una educación de calidad es aquella que forma mejores seres humanos, ciudadanos con valores éticos, respetuosos de lo público, que ejercen los derechos humanos y conviven en paz. Una educación que genera oportunidades legítimas de progreso y prosperidad para ellos y para el país. Una educación competitiva, que contribuye a cerrar brechas de inequidad, centrada en la institución educativa y en la que participa toda la sociedad” (Plan sectorial de Educación 2010-2014, Ministerio de Educación Nacional, página 25).

En ese orden de ideas, se ha planteado las siguientes estrategias para garantizar este principio:

- El Sistema de Aseguramiento de la Calidad, el cual se basa en el registro calificado que es otorgado por el Ministerio de Educación Nacional a los programas académicos de educación superior, para que éstos puedan ser desarrollados.

Eso genera para los órganos de dirección competentes de las IES no solo la obligación de acreditar ante este Ministerio todas las condiciones que exige la Ley 1188 de 2008 para el desarrollo de programas académicos, sino también el mantenimiento y una constante mejora de dichas condiciones de calidad.

- La acreditación de calidad, a la cual sólo acceden las IES que de forma voluntaria deseen obtener un reconocimiento a la excelencia educativa para lo cual deberán demostrar mayores estándares de calidad en la prestación del servicio.
- La consolidación de una cultura de evaluación y autoevaluación permanente y sistemática que le permita a las IES brindar una oferta educativa que responda a las necesidades e intereses de los estudiantes, a las del contexto regional y al desarrollo y competitividad del país.
- El fomento, como estrategia del Gobierno Nacional para apoyar e incentivar la ejecución de iniciativas que conduzcan al mejoramiento de la calidad.
- La inspección y vigilancia, que se ejerce para garantizar la calidad de la educación superior dentro del respeto a la autonomía y a las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra; vigilando la adecuada prestación de los servicios de educación superior, el cumplimiento de los fines y objetivos de las IES, la debida aplicación de los bienes y rentas y el respeto de los derechos de todos los actores de la comunidad académica.

Resta por señalar que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha resaltado que el derecho a la educación consagrado en el artículo 67 debe cumplir con ciertos requisitos, entre ellos la aceptabilidad, el cual está relacionado con el principio de la calidad al que hemos hecho referencia:

“Como se señaló, el derecho fundamental a la educación consiste, básicamente, en la facultad de gozar de un servicio de educación con cuatro características interrelacionadas cuales son la asequibilidad o disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la adaptabilidad, elementos que se predicen de todos los niveles de educación y que el estado debe respetar (abstenerse de interferir), proteger (evitar interferencias provenientes de terceros) y cumplir (ofrecer prestaciones)”

“(…) la aceptabilidad significa que la forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes. Por lo cual, de conformidad con el inciso 5 del artículo 67 de la Carta el Estado debe regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación, con el fin de velar por su calidad (sentencia de la Corte Constitucional T-781 de 2010 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).

Principio de investigación: La calidad de la educación se garantiza cuando existe un fomento a la producción del conocimiento y la creación científica. Para ello, entre las estrategias que pueden contemplar los órganos de dirección y de gobierno se encuentran las de promover los programas de postgrados, la capacitación continua de la planta docente (por ejemplo mediante el desarrollo de programas de maestrías y doctorados), incentivar y garantizar la creación y funcionamiento de semilleros de investigación con la participación activa de estudiantes y docentes, establecer alianzas estratégicas con diferentes actores del sector productivo, entre otras.

Principio de la internacionalización. Se relaciona con el principio de la calidad educativa. En ese sentido los órganos de dirección y de gobierno deben promover la consolidación de redes y espacios de conocimiento a nivel regional e internacional que faciliten el desarrollo de las funciones sustantivas de las IES, a través de la cooperación interinstitucional, la movilidad académica, la investigación científica y la innovación tecnológica, en un contexto multicultural, que redunde en mejores niveles de calidad y pertinencia de los sistemas educativos nacionales.

Para tal efecto, las IES cuentan con el apoyo del Ministerio de Educación Nacional el cual se encarga de dar una asistencia técnica a aquellas interesadas en implementar un proceso de internacionalización que mejore sus capacidades institucionales y

académicas, ha suscrito acuerdos que facilitan la convalidación de títulos extranjeros en Colombia y los colombianos en el exterior y, finalmente, ha suscrito acuerdos de cooperación técnica y/o financiera, conducentes al mejoramiento de las políticas de calidad y cobertura de la educación superior en Colombia.

En general podemos señalar que los beneficios de la internacionalización de la educación superior son:

- Otorga una visión internacional a la educación superior, lo que facilita la inserción de estudiantes en un mundo globalizado.
- Permite un mayor intercambio de conocimientos, transferencia de tecnologías e investigación.
- Brinda la posibilidad de incrementar la movilidad de estudiantes, profesionales, docentes e investigadores.
- Propicia el mejoramiento de los estándares de acreditación y la armonización de los criterios con que se evalúa la calidad de los programas académicos y las instituciones en diferentes países.
- Facilita la expansión de servicios de enseñanza por parte de las IES colombianas.

ARTICULACIÓN CON OTROS NIVELES EDUCATIVOS

Los órganos de dirección y de gobierno de las IES deben procurar hacer alianza con distintas instituciones que prestan el servicio educativo en otros niveles de formación, dado que el proceso educativo de las personas no puede considerarse como un conjunto de etapas aisladas que no se relacionan entre si.

Por esa razón, desde hace muchos años, el Ministerio de Educación Nacional ha propendido por la articulación entre la educación media y la educación superior. De esta forma, los jóvenes bachilleres tienen la posibilidad de ingresar de manera más ágil a las IES para desarrollar principalmente programas técnicos profesionales y tecnológicos mediante ciclos propedéuticos.

Esto permite que los estudiantes construyan, desarrollen y consoliden proyectos personales y productivos gracias a itinerarios de formación a lo largo de la vida y adicionalmente, permite su ingreso al mercado laboral de forma más rápida.

21



- **Alcances de la articulación**
 - Permite que entre las instituciones educativas de básica y media y las IES haya una transferencia de conocimientos y de experiencias y a partir de allí, ellas pueden adecuar sus estrategias académicas y pedagógicas con el fin de preparar a los estudiantes (no solo desde un punto académico sino intelectual) para que afronten de forma responsable y exitosa su ingreso a la educación superior.
 - Fomenta que los estudiantes desarrollen programas académicos de educación superior por ciclos propedéuticos que son programas de duración más corta en relación con los programas profesionales universitarios, lo cual les da la posibilidad de que al finalizar satisfactoriamente cada uno de estos ciclos, ellos puedan obtener el correspondiente título académico que acredite sus competencias en una determinada ocupación o área del conocimiento
- **Conclusiones**

Entre los beneficios de la articulación, se destacan los siguientes:

 1. Genera oportunidades para que los estudiantes construyan, desarrollen y consoliden proyectos personales y productivos gracias a itinerarios de formación a lo largo de la vida
 2. Aporta elementos a la construcción de los proyectos de vida de los jóvenes en relación con las necesidades y oportunidades del entorno (social, cultural, educativo, económico y productivo)
 3. Posibilita la articulación interna del sistema educativo atendiendo a criterios de calidad, pertinencia, equidad y eficiencia y
 4. Facilita el diálogo de saberes de la educación media y de la educación superior en la perspectiva de fomentar el desarrollo de competencias para la competitividad y de fortalecer en igual medida los dos niveles educativos.
- **Articulación con el sector productivo:** Los órganos de dirección y de gobierno de las IES también deben propender por la articulación con el sector productivo del país. Frente a este punto se reitera que las IES no son entes asilados de la sociedad, sino que hacen parte de la misma y por lo tanto, su función es brindar un servicio que permita el desarrollo tanto de las personas como de la comunidad.

Eso necesariamente implica que las IES deben interactuar con las organizaciones y empresas que hacen parte de los sectores económicos estratégicos para el país y/o las regiones en donde las IES prestan sus servicios.

Con frecuencia el sector productivo se compromete a apoyar a las IES mediante acciones como la identificación de las necesidades de formación, fundamentadas en las funciones que se desarrollan en el entorno del sector productivo y de los servicios; la formación y actualización de los docentes; la facilitación de sitios de práctica o pasantías, de espacios de laboratorios, en investigación aplicada al sector, entre otros aportes. Entre tanto, las IES se pueden responsabilizar por diseñar y mantener actualizados los programas académicos que garanticen la formación de los estudiantes, de acuerdo con las necesidades que demanda el sector productivo.



¿CUÁLES SON LAS PRINCIPALES NORMAS QUE REGULAN LA EDUCACIÓN SUPERIOR?

- **Constitución Política:** Artículos 67, 68, 69, 150 (núm. 8 y 19), 189 (núm. 21 y 26) y 365. Allí se establece que la educación es un derecho de las personas y un deber del Estado colombiano. Igualmente, se consagra que la educación es un servicio público de trascendencia social, porque a través de ella se alcanzan las finalidades del Estado.

De otra parte, la Constitución Política establece que la educación debe estar sometida al régimen que consagre las leyes que expida el Legislador, para tal efecto, y finalmente, atribuye como competencia del Presidente de la República, la función inspección y vigilancia sobre este servicio para garantizar condiciones de calidad, eficiencia, y eficacia en la prestación del mismo.

- **Ley 30 de 1992:** Regula el servicio de la educación superior. Establece cuáles son las IES; qué tipo de programas académicos pueden desarrollar; en concordancia con la Ley 1437 de 2011, regula el procedimiento administrativo sancionatorio al cual están sometidas tanto las IES como sus directivos.

Respecto de las IES de carácter público, establece el régimen jurídico al cual están sometidas, y por lo tanto, define cuáles son sus órganos de dirección y de gobierno, así como sus respectivas competencias. También la citada Ley regula el régimen financiero, el de contratación y el control fiscal al cual están sometidas dichas IES. Finalmente, consagra el régimen del personal docente y administrativo de las universidades públicas.

En cuanto a las IES privadas, la Ley 30 establece los requisitos que deben cumplirse para su conformación, e igualmente consagra las causales de disolución y liquidación.

- **Ley 749 de 2002:** Regula la educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica. En ese sentido consagra la posibilidad de que las instituciones técnico profesionales y tecnológicas desarrollen programas académicos hasta el nivel profesional mediante ciclos propedéuticos, siempre y cuando obtengan el respectivo registro calificado para cada uno de los ciclos y además, adelanten el respectivo trámite ante el Ministerio de Educación Nacional, con el fin de que sean reconocidas sus reformas estatutarias mediante las cuales ellas hayan realizado su redefinición institucional. En todo caso, dichas instituciones deberán cumplir con los demás requisitos establecidos en la mencionada Ley (Capítulo III).

También para poder ofrecer programas hasta el nivel profesional, podrán solicitar al Ministerio de Educación Nacional su cambio de carácter académico a instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, en la medida en que cumplan con las demás disposiciones previstas en la Ley (Capítulos III y IV).

- **Decreto Ley 1279 de 2002:** Establece el régimen salarial y prestacional de los docentes de las universidades públicas.
- **Ley 1188 de 2008:** Establece las condiciones de calidad para el desarrollo de programas académicos, las cuales deben ser demostradas ante el Ministerio de Educación Nacional para obtener el correspondiente registro calificado.
- **Ley 1437 de 2011:** Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Especialmente, regula el proceso administrativo sancionatorio que debe adelantar el Ministerio de Educación Nacional en contra de las IES o sus directivas por incumplimiento de las normas jurídicas que regulan el sector, o las disposiciones contenidas en sus reglamentos internos (artículos 47 al 50). Estas normas complementan la regulación contenida en la Ley 30 de 1992.

Tratándose de las IES oficiales, son aplicables las disposiciones que regulan el procedimiento administrativo (Primera parte de la Ley), en especial, los principios que deben respetar los órganos de dirección y de gobierno cuando desempeñan funciones administrativas (artículo 3º).

- **Ley 1547 de 2012:** Establece el subsidio del 100% de los intereses de los créditos otorgados por el ICETEX a los estudiantes de educación superior de los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3.

- **Decreto 110 de 1994:** Reporte de información sobre el incremento de los derechos pecuniarios. En ese sentido, establece el deber que tiene las IES de informar al Ministerio de Educación Nacional, a través del aplicativo previsto para tal efecto, los incrementos de los valores de los derechos pecuniarios que hayan autorizado sus autoridades internas competentes.

Tratándose de las IES privadas, y en los eventos en los cuales el incremento haya sido superior al IPC del año inmediatamente anterior, además del reporte de la información, deberán anexar un informe que contenga la justificación precisa de los factores en los que se fundamenta el aumento aprobado, de conformidad con lo establecido en el literal a del artículo 5 de la Resolución 1780 de 2010.

- **Decreto 1478 de 1994:** Establece los requisitos y procedimientos para el reconocimiento de personería jurídica de las IES de carácter privado. Es de gran importancia para los fundadores quienes deberán acreditar por intermedio del representante legal provisional los documentos que exige el mencionado decreto, entre los que se destacan el acta de constitución, las actas que acrediten los aportes efectuados por cada uno de los fundadores, los estatutos de la futura IES, el estudio de factibilidad socioeconómica y los reglamentos aplicables a los docentes y a los estudiantes.
- **Decreto 5012 de 2009:** Fija la estructura del Ministerio de Educación Nacional y determina las funciones de sus dependencias. Es de resaltar que dentro de esa estructura se encuentra contemplado el Viceministerio de Educación Superior que cuenta con dos (2) direcciones (Dirección de Calidad para la Educación Superior y Dirección de Fomento de la Educación Superior) y cuatro (4) subdirecciones (Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, Subdirección de Inspección y Vigilancia, Subdirección de Apoyo a la Gestión de Instituciones de Educación Superior y Subdirección de Desarrollo Sectorial de la Educación Superior). Entre las funciones que se cumplen al interior del referido Viceministerio, en relación con el tema de esta Guía se encuentra la de “Orientar y coordinar técnicamente la participación y la gestión de los delegados del Ministro en los Consejos Superiores y Directivos de las instituciones públicas de educación superior” (artículo 27 num. 4º), “Atender las quejas, consultas, derechos de petición presentados por los usuarios del servicio público de la Educación Superior” (artículo 30 num. 2º), “Adelantar las investigaciones administrativas que se ordenen en cumplimiento de la suprema función de inspección y vigilancia del servicio público de la educación superior” (artículo 30 num. 8º), “Prestar asistencia técnica en lo de su competencia para fortalecer la capacidad institucional de las Instituciones de Educación Superior” (artículo 30 num. 19), “Proponer criterios que permitan orientar y coordinar técnicamente la gestión de los delegados del

Ministro de Educación Nacional ante los Consejos Superiores y Directivos de las instituciones de educación superior estatales” (artículo 31 num.8º), “Prestar asistencia técnica en lo de su competencia para fortalecer la capacidad institucional de los entes territoriales para su implementación en las Instituciones de Educación Superior” (artículo 31 num. 12), “Establecer, junto con las instituciones de educación superior, los planes de mejoramiento, como resultado de los procesos de investigación que se adelanten, en ejercicio de la función de inspección y vigilancia de la educación superior” (artículo 32 num. 6º), entre otras.

- **Decreto 1295 de 2010 (reglamentario de la Ley 1188 de 2008):** Establece el procedimiento administrativo para el otorgamiento del registro calificado de programas de educación superior, para lo cual es deber de los órganos de dirección y gobierno competentes acreditar ante el Ministerio de Educación Nacional las condiciones de calidad definidas en la mencionada Ley, y una vez otorgado el correspondiente registro, garantizar en el marco de sus competencias, el mantenimiento de las condiciones que justificaron la obtención del registro.



¿QUÉ ES LA INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR?



- **Marco conceptual**

Por mandato constitucional al señor Presidente de la República, como máxima autoridad administrativa, le corresponde ejercer las funciones de inspección y vigilancia sobre el servicio público educativo (artículo 189 numeral 21 y artículo 365 inciso 2º Superior).

Estas funciones son de naturaleza administrativa y por lo tanto, pueden ser delegadas en las autoridades y en los términos que define la Ley (artículo 211 de la Constitución en concordancia con la sentencia 1190 de 2000). Así, en la actualidad, el Ministerio de Educación Nacional ejerce dichas funciones sobre el servicio de la educación superior en virtud de la delegación efectuada por el Presidente de la República mediante el Decreto 698 de 1993.

Para tal efecto, el Ministerio de Educación Nacional debe respetar el marco normativo previamente fijado por el Legislador, quien por atribución constitucional es el competente para dictar las leyes a las cuales “[...] debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución” (artículo 150 numeral 8º). Hoy en día, dicho marco normativo se concretiza en las Leyes 30 de 1992 y 1437 de 2011.

- **Definición de la función de inspección y vigilancia sobre la educación superior**

Es una función que hoy en día está a cargo de la señora Ministra de Educación Nacional, la cual se ejerce sobre las IES, tanto públicas como privada, e igualmente, sobre los miembros que conforman los respectivos órganos de dirección y de gobierno. Consiste principalmente en el conjunto de actuaciones que tienen varios propósitos, entre ellos:

- Velar continuamente para que las IES cumplan con las funciones de docencia, investigación y extensión, que son su razón de ser, así como también velar porque las actuaciones de los directivos se ajusten a las disposiciones legales y a las previstas en los reglamentos internos de las correspondientes instituciones.
- Logar que las IES adopten los correctivos necesarios cuando se evidencien irregularidades en la prestación del servicio público educativo o en su gestión administrativa o financiera.
- Determinar la responsabilidad administrativa que conlleve a la imposición de las sanciones previstas en el ordenamiento jurídico (artículo 48 de la Ley 30 de

1992), previo adelantamiento del respectivo proceso administrativo sancionatorio en el cual se respeten las garantías constitucionales del debido proceso y del derecho de defensa.

Para alcanzar estos propósitos, el Ministerio se vale de varios medios, entre los que se destacan los siguientes:

- Analiza los indicadores de gestión que reportan las IES a través de los sistemas de información previstos, para tal efecto. Esta actividad se relaciona con la planeación institucional que deben realizar los órganos de dirección y gobierno de las IES, el cual parte del contraste que debe hacerse entre la visión que tenga definida cada IES en sus estatutos y el diagnóstico de su situación actual (académica, financiera, administrativa, entre otros aspectos). Como resultado de lo anterior, dichos órganos de dirección y de gobierno deben plantear e identificar aquellas estrategias generales y específicas que resulten ser las más idóneas para alcanzar el “deber ser” de su respectiva institución.

Ahora bien, para el desarrollo de las estrategias, los órganos de dirección deben proyectarse objetivos a corto, mediano y largo plazo que sean medibles y que al ser reportados al Ministerio a través de los sistemas de información, permiten hacer un diagnóstico sobre las fortalezas y debilidades que presentan las IES para el cumplimiento de su misión institucional.

- Efectúa visitas con la colaboración de pares académicos y/o expertos financieros a las IES.
- Atiende quejas y derechos de petición de los usuarios del servicio público de la educación superior.
- Adelantar planes de mejoramiento: Estos planes pueden ser voluntarios u obligatorios. En general, los planes de mejoramiento determinan las actividades necesarias para superar los puntos negativos que se han identificado en la gestión administrativa, financiera y académica que realizan los órganos de dirección y de gobierno de las IES.

Dichos planes pueden ser voluntarios. En este caso, el plan surge como consecuencia de la autoevaluación que realiza la misma IES, la cual evidencia las falencias que se están presentando en el desarrollo de sus actividades. Gracias a este diagnóstico, se procede a la formulación y ejecución de un plan de mejoramiento que permita aumentar la capacidad institucional de dichas IES.

De otra parte, los planes de mejoramiento también pueden ser obligatorios. Estos pueden surgir como consecuencia de alguna de las siguientes actuaciones administrativas: 1) En las investigaciones que se adelanten en ejercicio de la función de inspección y vigilancia de la educación superior, cuando dichas actuaciones culminen con la imposición de una sanción administrativa en contra de la IES y el deber por parte de ésta de adoptar un plan de mejoramiento y 2) Cuando al finalizar el proceso de renovación del registro calificado de un programa académico, éste no es renovado por el Ministerio por no cumplir con la totalidad de las condiciones de calidad previstas en la Ley 1188 de 2008.

En ambos casos el plan de mejoramiento tiene como propósito salvaguardar los derechos de los estudiantes que vienen en las respectivas cohortes, quienes tienen el derecho de recibir un servicio educativo que cumpla con criterios de calidad.

Es de resaltar que cuando una IES emprende un plan de mejoramiento, organiza los aspectos de su gestión financiera, académica, administrativa y jurídica que han sido identificados como débiles y que pueden ser objeto de superación.

La formulación de un plan de mejoramiento se realiza con respeto a la autonomía de las IES, con el acompañamiento de otra institución y con el apoyo del Ministerio de Educación Nacional.

Los componentes y contenidos de un plan de mejoramiento se incorporan en una matriz en la cual, con base en la información relacionada que precisa aspectos de gestión, se indican las metas, las actividades, los recursos, los responsables y los tiempos de ejecución.

- **Revisión de estatutos:** Los estatutos son las normas internas con mayor jerarquía, y con fundamento en éstos, las autoridades competentes deben expedir los demás reglamentos que se requieran para que las IES puedan cumplir sus funciones de docencia, investigación y extensión. De allí que en ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia, el Ministerio tiene la función de ratificar las reformas estatutarias de las IES de carácter privado, con el fin de garantizar que los mismos se ajusten a la normatividad vigente.

Lo anterior se concreta en dos momentos: el primero, en el trámite de reconocimiento de personería jurídica de las IES privadas (artículo 100 de la Ley 30), durante el cual se deben presentar los estatutos que como mínimo, deben reunir los requisitos establecidos en el artículo 5º del Decreto 1478 de 1994.

Y el segundo momento se presenta, cuando las IES, una vez son reconocidas, reforman sus estatutos según lo previsto en éstos mismos, para lo cual tienen que cumplir con los requisitos y trámites allí consagrados. En todo caso, los representantes legales de las IES deberán iniciar el trámite de ratificación de las mencionadas reformas ante el Ministerio de Educación Nacional (cfr. artículo 103 de la Ley 30), con el fin de que sean oponibles a sus destinatarios.

- **Adelantar investigaciones administrativas.** Se inician cuando el Ministerio considera que las medidas correctivas no han dado resultado, o también en aquellos eventos en que se verifique la afectación a la calidad del servicio de la educación superior o un grave incumplimiento del régimen legal aplicable.

Puede adelantarse frente a las IES y/o sus directivos, incluidos los miembros que conforman sus órganos de dirección y de gobierno. El proceso administrativo sancionatorio que se adelanta es el contemplado en la Ley 30 de 1992 (artículos 50 al 53) y de forma supletoria, se aplican las disposiciones de la Ley 1437 de 2011 (artículo 47 al 52).

Las sanciones administrativas que puede imponer el Ministerio, están consagradas en el artículo 48 de la Ley 30, para lo cual se tienen en cuenta los criterios de graduación previstos en el artículo 50 de la Ley 1437 de 2011.

Algunos motivos que han originado investigaciones administrativas a las instituciones de educación superior y sus directivos:

- No prestar el servicio educativo en condiciones de calidad (artículo 49 literal a. de la Ley 30 de 1992).
- Incumplimiento de las condiciones de calidad de los programas académicos (ley 1188 de 2008).
- Ofrecimiento de programas sin contar con el respectivo registro calificado (artículo 1º de la Ley 1188 de 2008).
- No reportar o reportar tardía o de manera incompleta la información relacionada con los derechos pecuniarios y sus incrementos (parágrafo del artículo 122 de la Ley 30 de 1992 y Decreto 110 de 1994).

- Pagarle a los docentes valores inferiores al mínimo previsto para la hora cátedra (artículo 106 de la Ley 30),
- incumplimiento de los estatutos y de los demás reglamentos internos (artículo 32 literal f.) e
- Indebida aplicación y conservación de las rentas de las instituciones (artículo 32 literal e. de la Ley 30).



¿QUÉ ES LA INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR?



Tanto los consejos superiores universitarios (universidades públicas) como los consejos directivos (establecimientos públicos: Instituciones técnicas profesionales, tecnológicas, instituciones universitarias y escuelas tecnológicas) tienen una misma conformación, la cual está definida legalmente. En ese sentido, la Ley 30 de 1992 consagra expresamente quiénes son sus miembros, a saber: (Art. 62 parágrafo y 64 Ley 30 de 1992):

- El Ministro de Educación Nacional o su delegado, quien lo presidirá en el caso de las instituciones del orden nacional.
- El gobernador, quien preside en las instituciones departamentales. En el caso de las instituciones distritales o municipales quien tendrá asiento y ejercerá la presidencia será el respectivo alcalde.
- Un miembro designado por el Presidente de la República, que haya tenido vínculos con el sector universitario.
- Un representante de las directivas académicas, uno de los docentes, uno de los egresados, uno de los estudiantes, uno del sector productivo y un ex rector.
- El rector de la institución con voz y sin voto.



¿CUÁLES DE LOS CITADOS MIEMBROS OSTENTAN LA CALIDAD DE SERVIDOR PÚBLICO?



El hecho de pertenecer al máximo órgano de dirección de una IES oficial no otorga automáticamente la calidad de servidor público. Al respecto, debe tenerse en cuenta que la Constitución Política (artículo 123) define los servidores públicos como aquellos miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios, quienes están al servicio del Estado y de la comunidad, y ejercen sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

Así las cosas, podemos relacionar los siguientes miembros que ostentan la calidad de servidor público:

- El Ministro de Educación Nacional es un empleado público de libre nombramiento y remoción por expresa disposición del artículo 5º numeral 2º, literal a) de la Ley 909 de 2004. Igualmente, su delegado será empleado público dado que la figura de la delegación solo opera frente a este tipo de servidores del nivel directivo o asesor que en este caso, deberá estar vinculado con el Ministerio (cfr. artículo 9º inc.2º de la Ley 489 de 1998).
- Los gobernadores y alcaldes distritales y municipales, igualmente, son empleados públicos de elección popular, según lo previsto en el citado artículo 5º de la Ley 909 de 2004.
- Los representantes de las directivas académicas y de los docentes son empleados públicos (artículo 72), salvo que respecto de estos últimos, el representante sea un docente ocasional o de cátedra, caso en el cual éste no ostenta la calidad de empleado público ni de trabajador oficial (artículo 73 y 74 de la Ley 30).

En consecuencia, los miembros que no ostentan la calidad de servidores públicos, en su condición de tales, son los representantes de los egresados, de los estudiantes, del sector productivo y el ex rector. Sin embargo, por ser parte del máximo órgano de dirección y de gobierno de las IES oficiales, son particulares que cumplen funciones públicas y como tal, son responsables de las decisiones que allí se adopten (artículo 67 de la Ley 30).

¿CUÁL ES EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD DE LOS MIEMBROS DEL MÁXIMO ÓRGANO DE DIRECCIÓN Y DE GOBIERNO DE LAS IES OFICIALES?

Según la Ley 30, "(...) Todos los integrantes del Consejo Superior Universitario o de los Consejos Directivos, en razón de las funciones públicas que desempeñan, serán responsables de las decisiones que se adopten" (artículo 67).

Por lo tanto, dependiendo de las conductas desplegadas y de las consecuencias que se causen, pueden generarse diversos tipos de responsabilidades:

- **Responsabilidad Civil:**

Tiene su fundamento en la Constitución Política según la cual, “El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste” (artículo 90).

Significa lo anterior que cualquiera que sufra un perjuicio que no tenía el deber de soportar, ocasionado por la gestión adelantada por el máximo órgano y gobierno de las IES oficiales, puede solicitar ante el juez competente la correspondiente indemnización, para lo cual deberá demostrar en principio: la falla del servicio (es decir, el no cumplimiento de las funciones atribuidas a dicho órgano, o su extralimitación en las mismas), el daño causado y el nexo causal entre estos dos últimos.

Ahora, demostrado lo anterior, la IES deberá responder económicamente con su propio patrimonio. En todo caso, el Estado podrá demandar a los miembros del máximo órgano de gobierno cuando el pago de la indemnización haya sido por causa de su conducta dolosa o gravemente culposa realizada “[...] en ejercicio o con motivo de sus funciones” (sentencia de la Corte Constitucional C-430 de 2000 M.P. Antonio Barrera Carbonell).

En otras palabras, los integrantes del máximo órgano de dirección y de gobierno de las IES oficiales responderán con su patrimonio cuando se demuestre que tenían conocimiento de los hechos y actuaron voluntariamente para tal fin (artículo 5º de la Ley 678 de 2001), o cuando el daño es “consecuencia de una infracción directa a la Constitución o a la ley o de una inexcusable omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones” (artículo 6º de la Ley 678). Ante estas circunstancias, dichos miembros responderán solidariamente por el detrimento patrimonial causado a la IES (Cfr. artículo 2344 del Código Civil).

- **Responsabilidad administrativa.**

Tiene su fundamento en la Constitución Política que establece que al señor Presidente de la República, como máxima autoridad administrativa, le corresponde ejercer las funciones de inspección y vigilancia sobre el servicio público educativo (artículo 189 numeral 21 y artículo 365 inciso 2º Superior).

Así pues, tal como se explicó anteriormente en esta Guía, en la actualidad las funciones de inspección y vigilancia son ejercidas por el Ministerio de Educación Nacional en virtud de la delegación efectuada en el año 1993 y por lo tanto, podrá adelantar los respectivos procesos administrativos sancionatorios en contra de los miembros del máximo órgano de dirección y de gobierno de las IES públicas, cuando éstos hayan incumplido las normas jurídicas que regulan la educación superior en Colombia, o los reglamentos internos expedidos por las correspondientes IES.

En los términos de la Corte Constitucional: “con la potestad administrativa sancionatoria se busca garantizar la organización y el funcionamiento de las diferentes actividades sociales (...). [L]a potestad sancionadora de la administración es un medio necesario para alcanzar los objetivos que ella se ha trazado en el ejercicio de sus funciones. En efecto, la fracción de poder estatal radicada en cabeza de la administración, se manifiesta a través de una gama de competencias o potestades específicas (de mando, ejecutiva o de gestión, reglamentaria, jurisdiccional y sancionadora), que le permiten a aquella cumplir con las finalidades que le son propias”

Así las cosas, dado que los procesos administrativos y las sanciones que allí se imponen tienen una razón de ser y una finalidades propias, como es el de garantizar la calidad del servicio público educativo que es prestado a la comunidad, éstas son compatibles con otro tipo de responsabilidades que puedan ser imputadas a los miembros del máximo órgano de dirección y de gobierno de las IES públicas.

- **Responsabilidad Fiscal.**

Su fundamento constitucional son los artículos 90 y 267 y tiene un contenido estrictamente económico, pues con ella se protege el patrimonio público. Así, este tipo responsabilidad “surge cuando el daño al patrimonio del Estado es producido por un agente suyo que actúa en ejercicio de la gestión fiscal de la administración o por particulares o entidades que manejan fondos o bienes públicos y como consecuencia de las irregularidades encontradas por los funcionarios de los organismos de control fiscal” (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 3 de octubre de 1995 C.P. Javier Henao Hidrón).

De acuerdo con lo anterior, podemos resaltar los siguientes presupuestos que deben cumplirse para que se origine la responsabilidad fiscal:

- **Gestión fiscal:** el servidor público o excepcionalmente los particulares deben tener como competencia la gestión fiscal, es decir, la administración y la dis

posición jurídica de bienes o fondos públicos. Si por el contrario, el daño al patrimonio del Estado es imputable a otra causa distinta al ejercicio de dicha competencia, no se produce una responsabilidad fiscal sino civil.

En los términos de la Corte Constitucional, “El concepto de gestión fiscal alude a la administración o manejo de tales bienes, en sus diferentes y sucesivas etapas de recaudo o percepción, conservación, adquisición, enajenación, gasto, inversión y disposición. Consiguientemente, la vigilancia de la gestión fiscal se endereza a establecer si las diferentes operaciones, transacciones y acciones jurídicas, financieras y materiales en las que se traduce la gestión fiscal se cumplieron de acuerdo con las normas prescritas por las autoridades competentes, los principios de contabilidad universalmente aceptados o señalados por el Contador General, los criterios de eficiencia y eficacia aplicables a las entidades que administran recursos públicos y, finalmente, los objetivos, planes, programas y proyectos que constituyen, en un período determinado, las metas y propósitos inmediatos de la administración” (sentencia de la Corte Constitucional C-529 de 1993 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

- **Daño:** “Es la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado (...)” (artículo 6º de la Ley 610 de 2000).

Este daño debe ser cierto, anormal y cuantificable, de allí que sólo se responde por el daño material (daño emergente y lucro cesante) y no por el daño inmaterial.

- **Culpabilidad:** La responsabilidad fiscal es de carácter subjetivo, por lo tanto solo resulta procedente cuando el servidor público o particular actúa con dolo (conoce la finalidad y encamina su conducta hacia dicho propósito) o culpa grave (en los términos del artículo 63 del Código Civil este grado de negligencia o impericia consiste en: “no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aun a las persona negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios. Esta culpa en materias civiles equivale al dolo).
- **Nexo de causalidad:** La conducta u omisión del servidor público o particular debe generar un riesgo que sea la causa adecuada de la lesión al patrimonio público.

Ahora, el patrimonio de todas las IES oficiales está conformado por recursos públicos. Así

mismo, entre las funciones atribuidas a su máximo órgano de dirección y de gobierno se encuentra la de definir la organización financiera y aprobar el presupuesto de estas instituciones (literal b. y f. del artículo 65 de la Ley 30).

De lo anterior se concluye que todos los integrantes del máximo órgano de dirección y de gobierno de las IES oficiales cumplen funciones de gestión fiscal ya que tienen poder decisorio sobre los recursos de dichas instituciones y en esa medida, es posible atribuirles una responsabilidad fiscal por los daños económicos que causen.

Por último, la responsabilidad fiscal es eminentemente resarcitoria, por lo tanto una vez reparado el daño, que es su razón de ser, la responsabilidad se extingue.

- **Responsabilidad disciplinaria.**

Tiene su fundamento en la Carta Política la cual establece que los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución o la ley, así como por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (artículo 6º). Igualmente en la habilitación que la misma Carta da para que de manera excepcional los particulares puedan cumplir funciones públicas, en los términos que establezca la Ley, caso en el cual están sometidos al mismo régimen aplicable a los servidores públicos (artículo 123 inciso 3º).

En desarrollo de lo anterior, se expidió el Código Único Disciplinario mediante la Ley 734 de 2002, el cual establece que su régimen es aplicable a todos los servidores públicos y a los particulares que de forma permanente o transitoria cumplan funciones públicas (artículo 25).

La aplicación excepcional del régimen disciplinario a los particulares fue declarado exequible por la Corte Constitucional “bajo el entendido de que el particular que preste un servicio público, solo es disciplinable cuando ejerza una función pública que implique la manifestación de las potestades inherentes al Estado, y éstas sean asignadas explícitamente por el Legislador” (sentencia de la Corte Constitucional C-037 de 2003 M.P. Álvaro Tafur Galvis).

Por lo tanto, todos los integrantes que conforman el máximo órgano de dirección y de gobierno, sin importar que sean servidores públicos o no, son sujetos disciplinables y están sometidos al régimen previsto en la Ley 734 de 2002. Lo anterior, atendiendo a un criterio material que permite afirmar que los particulares que por expresa disposición de la Ley hacen parte de dicho órgano, cumplen unas funciones

que por su contenido, corresponden al ejercicio de funciones públicas (cfr. artículo 67 de la Ley 30).

- **Finalidad:** el régimen disciplinario tiene como objetivo exigir a los servidores públicos y a los particulares que cumplan funciones públicas un determinado comportamiento en el ejercicio de sus cargos que respete los principios de moralidad, eficacia y eficiencia que caracterizan la actuación administrativa y el cabal desarrollo de la función pública (cfr. sentencia de la Corte Constitucional C-155 de 2002 M.P. Clara Inés Vargas Hernández).
- **Característica de las faltas disciplinarias:** Si bien a los juicios disciplinarios también son aplicables las garantías del debido proceso (artículo 29 de la Constitución Política), el principio de legalidad y tipicidad de las infracciones tiene variaciones respecto de lo que ocurre en el Derecho Penal. Así pues, en materia disciplinaria la ley no consagra detalladamente las conductas que son reprochadas. Esto por cuanto los sujetos disciplinados están sometidos a una gran variedad de deberes y responsabilidades lo cual dificulta que se consagre una lista taxativa de las faltas que puedan ser sancionadas.

Por lo anterior, la Corte Constitucional, ha admitido que en el régimen disciplinario se consagren “tipos abiertos”, y por eso la Ley 734 únicamente define como falta disciplinaria: “el incumplimiento de los deberes y prohibiciones, la incursión en las inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades y conflictos de intereses previstos en la Constitución” y en las demás leyes que hayan sido expedidas para tal efecto” (cfr. artículo 166).

Esto necesariamente implica que para determinar la responsabilidad disciplinaria del servidor público o particular que cumpla funciones públicas, se debe acudir a todas las normas que regulan el ejercicio de su cargo, con el fin de comprobar si sus actuaciones u omisiones pueden ser considerados conductas negligentes o imprudentes que afecten o pongan en grave peligro el cumplimiento de la función pública (cfr. sentencia de la Corte Constitucional T-917 de 2006 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

Igualmente, los tipos abiertos implican que el juzgador puede tener mayor libertad para determinar si la conducta desplegada por el sujeto disciplinado se encasilla dentro de la definición de falta que consagra la citada Ley.

De lo anterior, se concluye que tratándose de las IES oficiales, la conducta de los

integrantes del máximo órgano de dirección y de gobierno debe atender contra la razón que justifica su participación en dicha instancia de decisión, o las funciones que el respectivo Consejo Superior Universitario o Consejo Directivo debe cumplir como instancia encargada de adoptar las decisiones más importantes y de establecer las orientaciones o directrices que regirán las actividades de docencia, investigación y extensión que deben ser cumplidas al interior de las respectivas IES.

En ese orden de ideas, vale la pena resaltar que los miembros del máximo órgano de dirección y de gobierno de las IES oficiales, independientemente de si son servidores públicos o no, responden por el incumplimiento de sus funciones o la extralimitación en el ejercicio de las mismas, las cuales pueden haber sido atribuidas ya sea en las leyes que expida el Congreso de la República, o en los reglamentos internos expedidos por las mismas IES.

- **Carácter subjetivo de la responsabilidad disciplinaria:** La culpabilidad es un límite a la responsabilidad disciplinaria. Significa esto que sólo resulta procedente una sanción cuando se demuestra que la conducta realizada por el servidor público o particular que cumple funciones públicas ha sido querida o sin serlo, constituye un incumplimiento del “deber objetivo de cuidado”, es decir que éste pueda prever el alcance de su conducta al ser la misma negligente, al desatender las reglas propias de una técnica o profesión (impericia) o al generar innecesariamente un riesgo (cfr. artículo 13 de la Ley 734 y sentencia de la Corte Constitucional C-155 de 2002 M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

De lo anterior se resalta lo siguiente: los integrantes del máximo órgano de dirección y de gobierno de las IES oficiales no solo responden disciplinariamente en aquellos eventos en los cuales su voluntad ha sido dirigida a la obtención de un determinado resultado que atenta contra sus deberes o funciones asignadas al referido órgano (conductas dolosas), sino también al demostrarse una imprudencia o negligencia de carácter temerario, es decir, cuando era posible exigir una determinada conducta incluso a la persona menos diligente (cfr. Consejo Superior de la Judicatura, Sala Disciplinaria, sentencia del 26 de febrero de 1998 M.P. Myriam Donato Montoya, radicado número 11089).

RESPONSABILIDAD PENAL

Se origina cuando alguno de los miembros del máximo órgano de dirección y de gobierno realiza alguna de las conductas establecidas expresamente en el Código Penal; afecta gravemente y sin justa causa los bienes jurídicos allí tutelados y se demuestra que su conducta fue realizada con dolo o culpa.

En estos casos, será la Fiscalía General de la Nación la encargada de adelantar las respectivas investigaciones y de considerarlo procedente presentará el escrito de acusación para que se adelante la etapa de juzgamiento ante un juez de la república, quien definirá la responsabilidad penal a que haya lugar y a imponer las sanciones previstas taxativamente en el referido Código.



CONCLUSIONES GENERALES

Pertenecer al máximo órgano de dirección y de gobierno de las IES oficiales implica una gran responsabilidad, pues al interior de dicho órgano se discuten los asuntos más trascendentes para las IES y se adoptan las decisiones que definen el futuro de las mismas.

En consecuencia, dichos integrantes deben ejercer con diligencia sus respectivos cargos y por lo tanto deben propender por: asistir a las deliberaciones que se adelanten, estar informados de los distintos asuntos que sean debatidos, conocer las necesidades del respectivo estamento que representan y darlas a conocer ante el máximo órgano de dirección y de gobierno, y finalmente, estudiar a conciencia antes de votar cualquier iniciativa que se presente ante el referido órgano, entre otros aspectos.

Actuar de manera responsable durante el periodo de su participación en el máximo órgano de dirección y de gobierno de las IES oficiales, permite que a estos integrantes no se les impute ninguna de las responsabilidades explicadas en esta Guía y además, obtienen mayor confianza y legitimidad por parte de la sociedad, lo cual redundará en un aumento del grado de gobernabilidad del máximo órgano de dirección de la IES.

Resta por señalar que los mencionados integrantes cuentan con el Ministerio de Educación Nacional para recibir información y orientación que les permita ejercer sus funciones adecuadamente.

GUÍA

de **consulta** rápida



MinEducación
Ministerio de Educación Nacional

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**