

## PREVENCIÓN EN EL EJERCICIO DE LA FUNCION DE INSPECCION Y VIGILANCIA A INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR

**Integrantes Equipo:**  
Patricia Esguerra  
Saray Moreno  
Raúl Camargo Medina

**Apoyo**  
Carlos Molina

Noviembre, 2009.

### 1. Antecedentes

A partir del año 1991 la autonomía universitaria adquiere rango constitucional y, en consecuencia, las instituciones de educación superior encuentran un terreno propicio para ampliar la oferta y desarrollo de sus programas académicos. Adicionalmente, el ejercicio al libre desarrollo de asociación hace que se empiece a incrementar la creación de nuevas instituciones bajo este nuevo contexto. La autonomía universitaria, representa fundamentalmente la potestad que tienen estas instituciones de darse internamente una propia organización y gobierno, y regir su comportamiento académico y administrativo de acuerdo con su normatividad interna, encontrando sus límites, como todos los derechos, en lo previsto por la Constitución y la Ley. El incremento de instituciones y programas, fue significativo y la intervención del Estado, como ente regulador y garante de condiciones de calidad en la prestación del servicio público educativo, se vio en principio, restringida por la ausencia de mecanismos administrativos y jurídicos para asegurar el adecuado ejercicio armónico del derecho a la autonomía y los demás derechos que le corresponden a la sociedad, derivados del servicio educativo de la educación superior.

Con la expedición de la ley 30 de 1992, se comienza a definir el concepto de la autonomía universitaria. En efecto, mediante la citada ley se regula la prestación del servicio público de la educación superior, se definen los objetivos y fines de este servicio, los campos de acción, los tipos de instituciones según su carácter académico y se crean los organismos asesores del Gobierno Nacional entre otros aspectos. La Ley 30 de 1992, representó el inicio de una incesante tarea para construir un sistema de calidad, tendiente a que todas las instituciones de educación superior empezaran a ajustar su oferta educativa a unas condiciones y requisitos mínimos de calidad.

En los años posteriores y de forma paulatina, se expidieron normas que permitieron asegurar las condiciones de calidad bajo las cuales se venían ofertando y desarrollando programas académicos del nivel superior. Se expidió la ley 749 de 2002, con la cual se organiza la oferta y desarrollo de programas por ciclos propedéuticos por parte de instituciones técnicas profesionales e instituciones tecnológica; los decretos 837 de 1994 y 1225 de 2006; entre otros, mediante los

cuales se fijaron procedimientos de información de programas por parte de las instituciones de educación superior y se establecieron aspectos relacionados con la inspección y vigilancia. De manera simultánea, fue necesario también reestructurar los procedimientos e instrumentos jurídicos mediante los cuales el Estado estaría velando porque todas las instituciones de educación superior asumieran responsablemente los lineamientos definidos por la Ley 30 de 1992, bajo los cuales, en ejercicio de la autonomía señalada, deberían cumplir con su función social y sus fines institucionales. Dichos procedimientos e instrumentos jurídicos configuran la función de inspección y vigilancia, función que la Constitución Política asigna al Presidente de la República y que tratándose del servicio público educativo superior, se delegó mediante decreto en la Ministra de Educación Nacional.<sup>1</sup>

El ejercicio de la inspección y vigilancia trae consigo la exigencia constitucional al Ministerio de Educación Nacional de velar por el cumplimiento de la normatividad que regula el servicio público educativo y previa comprobación del incumplimiento de esa normatividad por parte de las instituciones de educación superior o sus directivos, previo el debido proceso, aplicar las sanciones dispuestas por el legislador.

A partir del comienzo de la “Revolución Educativa”, a finales del año 2003, las funciones de aseguramiento de la calidad de la educación superior, lo mismo que las correspondientes al ejercicio de la función de inspección y vigilancia, que venían siendo ejercidas con la colaboración del ICFES como instituto adscrito al Ministerio de Educación Nacional, fueron asumidas directamente por éste, hecho que implicó una sentida tarea de reestructuración administrativa con la conformación de diversos equipos de trabajo organizados en nuevas dependencias que dieron lugar a la estructura organizacional mediante la cual se crea el Viceministerio de Educación Superior y con la que se debieron asumir importantes retos en materia de calidad, fomento, e inspección y vigilancia del sector.

En la actualidad, el Ministerio de Educación por conducto de la Subdirección de Inspección y Vigilancia, adelanta los procesos de atención a quejas, consultas y derechos de petición; averiguaciones preliminares, investigaciones administrativas, y otras que se desprenden de estos procesos, como el recibimiento de información de los valores de derechos pecuniarios por parte de las instituciones de educación superior.<sup>2</sup>

A manera de síntesis, frente a lo que ha sido el ejercicio de la función de inspección y vigilancia desde la Constitución Política de 1991, cuando se establece la garantía constitucional de la autonomía universitaria<sup>3</sup> y la expedición de la Ley 30 de 1992, se puede determinar los temas que desde ese momento y a la fecha son reincidentes como objeto de investigación administrativa a las

---

1 Decreto 698 de 1993

2 Artículo 122 de la Ley 30 de 1992.

3 Artículo 69 C.P

instituciones de educación superior y sus directivos. Igualmente se puede evidenciar como pese a surtir todos los procedimientos previstos en la citada Ley 30 y sus decretos reglamentarios, las investigaciones se siguen originando, sin que exista una disminución de los hechos generadores de las mismas.

Hasta aquí se han presentado los antecedentes y el contexto como tal. A continuación se describe el proceso y las diferentes fases, para el caso de la lección aprendida que nos ocupa.

### **Primera Fase (Años 1992- 2002)**

Como se señaló anteriormente, con el reconocimiento de la autonomía universitaria hacia los años 1994-2000, el ofrecimiento y desarrollo de programas académicos por parte de las instituciones de educación superior aumentó considerablemente, lo que generó igualmente la intervención del Estado a fin de verificar el cumplimiento de condiciones legales con los que se desarrollarían estos programas. En esta fase se pudo evidenciar como mayor causa de apertura de investigaciones administrativas la oferta y desarrollo de programas sin contar con el registro<sup>4</sup>. Otros motivos, en menor cantidad fueron:

Motivo de la Investigación	Cantidad	Porcentaje
Ofrecimiento de programas sin registro	32	59.26%
Valores pecuniarios	9	16.67%
Calidad de programas	5	9.26%
Investigaciones globales	3	5.56%
Violación normas de educación superior	3	5.56%
Otros	2	3.69%
<b>Total</b>	<b>54</b>	<b>100.00%</b>

Cuadro No. 1

### **Segunda Fase (Años 2003 – 2009)**

En virtud de la reestructuración tanto del ICFES como del Ministerio de Educación Nacional, se pueden identificar en esta fase cuatro momentos: El punto de partida, que es aquel momento en el cual ocurren transformaciones en el sector educativo con el traslado de las funciones de inspección y vigilancia de la educación superior del ICFES al Ministerio de Educación Nacional. Un segundo momento, se da cuando se concreta ese traslado mediante reestructuración del ICFES y del Ministerio y se expiden los Decretos 2230 y 2231 de 2003. Posteriormente se reestructura el mismo Ministerio mediante Decreto 4675 de 2006 y finalmente una cuarta fase, la actual, en la que se ejerce la función de inspección y vigilancia conforme a lo dispuesto en el Decreto 1306 de 2009.

<sup>4</sup> Código con el cual el ICFES identificaba cada programa académico en el Sistema de Información de la Educación Superior –SNIES, sin el cual no debía ser ofertado ni desarrollado.

Hacia marzo de 2003 se decidió el traslado en comisión de varios servidores de la Subdirección de Monitoreo y Vigilancia, dependencia del ICFES, en la que adelantaban las investigaciones administrativas a las instituciones de educación superior, quienes llegaron al Ministerio de Educación Nacional. Este traslado fue impactante, por varios factores, entre otros, por la conformación del grupo de investigadores, por la reubicación en nuevos espacios, con nuevas dinámicas desde lo mismos procesos administrativos de comisiones y designaciones. .

A partir del año 2004, se integraron al equipo de trabajo de la Subdirección de Inspección y Vigilancia, practicantes y profesionales contratistas, quienes aún hoy continúan apoyando la realización de las actividades de esa Subdirección. El trabajo puntual en materia de investigaciones, atención a quejas, consultas, derechos de petición, recibimiento de información sobre el valor de derechos pecuniarios y registro de rectores, se empezó a desarrollar tomando los modelos de procesos que venían del ICFES y a la luz de lo que permitía la ley y las funciones asignadas.

No obstante y continuando con el desarrollo normativo que debía fortalecer el sistema de aseguramiento de la calidad y el ejercicio de la función de Inspección y Vigilancia, se adelanta en el Ministerio una gran labor con la definición de políticas y expedición de normatividad que decantaran aún más los límites y alcances de la autonomía universitaria, siendo de las más significativas : el Decreto 2216 de 2003, por el cual se establecen los requisitos para la redefinición y el cambio de carácter académico de las instituciones técnicas profesionales y tecnológicas, públicas y privadas y el decreto 2566 de 2003, por el cual se establecen las condiciones mínimas de calidad y demás requisitos para el ofrecimiento y desarrollo de programas académicos de educación superior y las resoluciones mediante las cuales se fijaron condiciones específicas de calidad de diferentes programas académicos. Posteriormente se expidió el Decreto 1001 de 2006, por el cual se organiza la oferta de programas de posgrado y el Decreto 3967 de 2007 por el cual se fijan plazos para presentar solicitudes de registro calificado, y específicamente se establece como fecha límite el primero de febrero de 2009, para la solicitud de registro de los programas de especialización en funcionamiento, En la actualidad las condiciones de registro de programas están reguladas por la ley 1188 de 2008.

De igual manera, con la implementación del desarrollo del Sistema Integrado de Calidad del Ministerio se organizan los procesos y procedimientos a nivel interno, aspecto que ha fortalecido la capacidad administrativa y misional del mismo y ha facilitado desde lo interno el ejercicio de la función de inspección y vigilancia.

#### CUMPLIMIENTO DEL ARTICULO 122 DE LA LEY 20 DE 1992 - DERECHOS PECUNIARIOS-

Un caso puntual del ejercicio de la inspección y vigilancia y que traemos a colación para evidenciar la lección aprendida, es el reporte de derechos pecuniarios. Como ya hemos señalado con la expedición de normas y adecuación de procedimientos en este caso la expedición de los Decretos

110 de 1994 y 1767 de 2006 , y las Resoluciones Ministeriales 5150 de 2005 y 626 del 13 de febrero 2007 se avanzó significativamente en el proceso que orientó a las instituciones de educación superior en la observancia de la normatividad aplicada en ese tema , y al Ministerio de Educación en mecanismos y oportunidades más claras de verificación del cumplimiento del deber de información de las tarifas que se pueden cobrar en materia de derechos pecuniarios.

## **2. Lecciones Aprendidas y factores críticos de éxito**

Teniendo en cuenta el esfuerzo que ha venido realizando el Ministerio en la regulación normativa para el aseguramiento de la calidad y el ejercicio de la función de inspección y vigilancia y teniendo en cuenta nuestra experiencia cotidiana en dicho ejercicio, podemos concluir, tomando solo un ejemplo de frente a las acciones de reporte de derechos pecuniarios que en relación con la variación que se presenta sobre los motivos de apertura de investigación administrativa entre los años 1992-2000 y 2003-2009, que no obstante haberse expedido reglamentaciones puntuales para que las instituciones de educación superior cumplieran con el deber que tienen de informar el valor de los derechos pecuniarios.

En el caso de reporte de los derechos pecuniarios, el equipo de la Subdirección de Inspección y vigilancia, ha adelantado acciones como el requerimiento telefónico a todas las instituciones, se han efectuado visitas de oficio en las que se ha informado a las instituciones sobre el deber de reportar. Dichas visitas en el 2007 se efectuaron en un número de 60, 56 en el 2008, y 30 en el año 2009, lo anterior coadyuvo a la reducción de investigaciones por esos temas, pues se paso de 16 en año 2007, 30 en el año 2008, y en lo que va corrido del año 2009, no se han iniciado investigaciones por este concepto. Lo anterior evidencia, en el transcurso de los años analizados, la relación existente entre el aumento de visitas de oficio por parte de esta Subdirección, y la reducción de investigación por este concepto.

Las lecciones aprendidas durante estos seis años en el Ministerio de Educación Nacional, en el desempeño de nuestra función se puede decir que son muchas, pero incluyendo en este documento las más importantes como se ha tratado de relatar son, de una parte, que la experiencia de aquellas personas que tienen el conocimiento sobre el ejercicio puntual de una actividad, función, procedimiento o proceso siempre debe ser valorado, antes de tomar decisiones. Y de otra, que esa experiencia junto con los aportes e ideas innovadoras de las personas que se integran al equipo de trabajo puede hacer que los procesos y funciones sean cada vez de mayor calidad, se eviten reprocesos y se ajusten a las necesidades del sector.

Finalmente, la lección aprendida refleja como un aspecto positivo la implementación del ejercicio de la función de inspección y vigilancia orientada a fortalecer el aseguramiento de la calidad, mediante el desarrollo de procedimientos de carácter preventivo en el ejercicio de dicha función y que propendan porque las instituciones de educación superior a través de sus directivos tengan mayor

conocimiento de las normas que regulan la prestación del servicio a fin de que al conocerlas se pueda evitar la acción sancionadora del Estado.

### **3. Resultados**

Evidenciamos que en acciones de seguimiento, como visitas a través de las cuales los servidores recaudan la información y orientan en forma directa a las IES en la observancia de las normas para dicho recaudo, que se han fortalecido las relaciones entre el Ministerio de Educación Nacional, como ente regulador del servicio educativo y las instituciones de educación superior. Lo mismo se puede decir frente a los destinatarios esenciales de estas acciones preventivas, como lo son los estudiantes y docentes, integrantes de la comunidad académica, ya que en la medida en que igualmente han ido conociendo las normas reguladoras del contrato educativo y de la vinculación docente, la acción disciplinaria no se hace indispensable para la defensa de sus derechos

### **4. Supuestos de réplica en otros contextos**

A la luz de la lección aprendida en el ejercicio de la función de inspección y vigilancia del servicio público de la educación superior, y tomando como punto de foco el relacionado con la verificación de las normas que obligan al reporte de los derechos pecuniarios, se puede pensar en el supuesto de que es más eficiente y eficaz para el Estado, la realización de acciones preventivas orientadas a garantizar el cumplimiento de los preceptos constitucionales y legales por parte de los administrados, que dar por sentado equivocadamente que ellos conocen todos sus deberes derivados de la Constitución Política y de la Ley, lo cual genera la obligación del mismo Estado de adelantar acciones en el marco de su función sancionatoria, la cual no necesariamente conduce al resarcimiento de los derechos que se hubieran vulnerado..

### **5. Costos Financieros y otros recursos**

El ejercicio de la función de inspección y vigilancia ha demandado recursos financieros para cubrir los costos de nómina que corresponden al equipo de trabajo que conforma la Subdirección de Inspección y Vigilancia, además de los recursos de inversión destinados a la ejecución de actividades enmarcadas en el proyecto de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, como puede ser el pago de pasajes, viáticos y honorarios de pares académicos, quienes apoyan la verificación de temas académicos, así como la contratación de firmas auditoras para la verificación de temas financieros y contables.

El equipo de trabajo de la Subdirección de Inspección y Vigilancia se compone actualmente de diez personas de planta del Ministerio de Educación Nacional, incluido el Subdirector de Inspección y Vigilancia, tres servidores en comisión del ICFES, cuatro profesionales contratistas y tres egresados de consultorios jurídicos de dos Universidades quienes apoyan las actividades de la Subdirección.

Su costo aproximado en 2009 es de \$650.000.000 de pesos. También se contó con un presupuesto de \$550.000.000 de pesos aproximadamente, para cubrir los costos derivados de la realización de visitas en las instituciones de educación superior por parte de servidores, así como los relacionados con el apoyo de pares académicos y la firma de auditores.

## **6. Referencias.**

Constitución Política de Colombia

Ley 30 de 1992

Decreto 2230 de y 2231 de 2003

Decreto 4675 de 2006 y Decreto 1306 de 2009

Decreto 110 de 1994 y Resoluciones Ministeriales 5150 de 2005 y 626 del 13 de febrero 2007.