

## **AUTONOMÍA UNIVERSITARIA – Facultades de las universidades en virtud de la aplicación del principio de la autonomía universitaria**

Se concluye que las universidades, en virtud de su naturaleza jurídica especial como entes autónomos e independientes, y en aplicación del principio de la autonomía universitaria, están facultadas para (i) expedir y modificar sus estatutos, (ii) regular su organización interna, (iii) crear, organizar y desarrollar sus programas académicos y su ámbito de aplicación, (iv) definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, (v) otorgar los títulos correspondientes, (vi) seleccionar a sus profesores, (vii) admitir a sus alumnos, (viii) adoptar sus correspondientes regímenes, (ix) establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de función institucional, en fin, su naturaleza especial les permite regularse de manera autónoma pero sujetándose a la constitución y a la ley. Adicionalmente, estas no forman parte de la rama ejecutiva del poder público ni están vinculadas, con alcance de tutela administrativa, al Ejecutivo.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 69 / LEY 30 DE 1992 – ARTÍCULO 28

**UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA (UNAD) – Estatutos / PERSONA JURÍDICA CREADA EN EL EXTERIOR POR UN ENTE UNIVERSITARIO - Es un instrumento o mecanismo diseñado para el desarrollo de la política de internacionalización de la educación, pero no puede entenderse como dependencia**

Como se mencionó anteriormente, de conformidad con el principio de la autonomía reconocida constitucional y legalmente a las universidades, estas pueden darse sus propios estatutos y modificarlos. En ejercicio de tal atribución, el Consejo Superior de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia -UNAD expidió sus diferentes estatutos, entre ellos el Estatuto General y el Estatuto Organizacional. El Gobierno Nacional, en el año 2004, mediante el Decreto 217, reconoció a la National College Open and Distance -CNAD como seccional internacional de la UNAD. Esta seccional, tal como se señaló, está directamente relacionada con la Corporación privada sin ánimo de lucro denominada UNAD OF COLOMBIA, INC. A medida que la Corporación UNAD OF COLOMBIA, INC iba avanzando en la acreditación de nuevos programas ante el Gobierno de los Estados Unidos, y cuando logró acreditar programas de Master obtuvo el reconocimiento como una universidad pasando del status de College al de University, lo que condujo a la modificación de la razón social de UNAD OF COLOMBIA, INC por UNAD FLORIDA, INC (noviembre 1 de 2007). Con el Acuerdo 021 del 14 de septiembre de 2016 expedido por el Consejo Superior de la UNAD se precisó la naturaleza de la UNAD Florida como una persona jurídica distinta de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia -UNAD pero articulada y subordinada a esta en su gestión organizacional, jurídica, financiera, académica e investigativa. Igualmente en dicho Acuerdo el Consejo Superior de la UNAD le otorgó a la UNAD Florida, pese a ser una persona jurídica diferente, el carácter de seccional indicando que es “de propiedad de la UNAD, la cual hace parte de su estructura orgánica y funcional”. La Sala entiende que la denominación de “seccional” dada a la UNAD Florida se hizo en ejercicio de la autonomía que tienen los entes universitarios para definir su estructura y organización. Si bien dentro de la estructura se conciben las diferentes dependencias, sedes o seccionales creadas para el desarrollo de las funciones propias de los entes universitarios, dentro de su organización se pueden concebir instrumentos para el desarrollo de la política educativa. Una persona jurídica creada en el exterior por

un ente universitario es un instrumento o mecanismo diseñado para el desarrollo de la política de internacionalización de la educación, pero no puede entenderse como dependencia precisamente porque la UNAD Florida goza de personería jurídica, se rige por sus propios estatutos y tiene sus propios órganos de dirección, administración y funcionamiento, y las dependencias carecen de personería jurídica.

**FUENTE FORMAL: DECRETO 217 DE 2004**

**UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA (UNAD) / SECCIONALES DE UNIVERSIDADES ESTATALES - la creación de seccionales en el exterior deben entenderse como un instrumento o mecanismo diseñado para el desarrollo de la política de internacionalización de la educación y no como una dependencia propiamente dicha**

Ahora bien, cabe preguntarse si podía la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD, crear una seccional fuera del territorio colombiano, dado que el artículo 59 de la Ley 30 de 1992 señala que “la creación de universidades estatales u oficiales o de seccionales y demás instituciones de Educación Superior estatales u oficiales debe hacerse previo convenio entre la Nación y la entidad territorial respectiva, en donde se establezca el monto de los aportes permanentes de una y otra. Este convenio formará parte del estudio de factibilidad requerido.” Sobre el particular, la Sala encuentra que la disposición citada regula la creación de Instituciones de Educación Superior estatales u oficiales o de seccionales en el territorio nacional, como desarrollo del precepto constitucional que le impone el deber tanto a la Nación como a las Entidades Territoriales de participar “en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley”; sin embargo, no puede entenderse que dicha disposición limite o prohíba la creación de “seccionales” en el exterior pero bajo el entendido de ser un instrumento o mecanismo diseñado para el desarrollo de la política de internacionalización de la educación y no como dependencia propiamente dicha de la UNAD, tal como se indicó en líneas anteriores. La autonomía universitaria otorgada por la Constitución Política a las universidades les permite darse y modificar sus estatutos, definir su organización interna, organizar y desarrollar sus programas académicos, entre muchas otras actividades propias de su funcionamiento. Sin embargo, si bien existen fundamentos constitucionales y legales que respaldan la política de internacionalización de la educación, su desarrollo es precario, por lo que se recomienda al Gobierno Nacional se promueva la expedición de una reglamentación que genere fundamentos más precisos y claros sobre la implementación de estos procesos o, de considerarse pertinente, se promueva una reforma de la Ley 30 de 1992 atendiendo el carácter especial del régimen que tienen las universidades estatales u oficiales.

**FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 69 / LEY 30 DE 1992 – ARTÍCULO 59 / LEY 30 DE 1992 - ARTÍCULO 6 LITERAL H / LEY 489 DE 1998 – ARTÍCULO 8 / LEY 1324 DE 2009 - ARTÍCULO 10**

**UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA (UNAD) / CREACIÓN DE SECCIONAL INTERNACIONAL - No está sujeta a lo señalado en el artículo 59 de la Ley 30 de 1992**

La UNAD FLORIDA, INC, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo 021 de 2016 expedido por el Consejo Superior de la UNAD, es (i) una persona jurídica distinta de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia -UNAD pero articulada y

subordinada a esta en su gestión organizacional, jurídica, financiera, académica e investigativa. (ii) Adicional a ello, se le dio la connotación de ser una seccional “de propiedad de la UNAD, la cual hace parte de su estructura orgánica y funcional”, seccional entendida en los términos señalados en este concepto. (iii) está constituida como persona jurídica (corporación) en cumplimiento de la legislación de los Estados Unidos, (iv) se rige por las leyes de Estados Unidos en su condición de persona jurídica constituida para funcionar en dicho país pero también se rige por las normas estatutarias de la UNAD, (v) se encuentra vinculada a la UNAD y, en consecuencia es esta la que define los mecanismos de articulación y los que le permiten ejercer sus potestades de control de tutela, y (vi) es ejecutora de las políticas de la UNAD en el ámbito internacional. La creación de esta seccional internacional no está sujeta a lo señalado en el artículo 59 de la Ley 30 de 1992, pues esta disposición es para creación de Instituciones de Educación Superior estatales u oficiales y/o seccionales en el territorio nacional. No puede entenderse que dicho precepto legal limite o prohíba la creación de seccionales en el exterior, concebidas como quedó expresado, pues la autonomía universitaria reconocida por la Constitución para las universidades les permite darse y modificar sus estatutos, definir su organización interna, organizar y desarrollar sus programas académicos, entre muchas otras actividades propias de su funcionamiento.

**FUENTE FORMAL:** LEY 30 DE 1992 – ARTÍCULO 59 / DECRETO 217 DE 2004

**UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA (UNAD) / SECCIONAL INTERNACIONAL – Procedimiento de convalidación de títulos**

Para que proceda el trámite de convalidación de títulos, se requiere que (i) se haya otorgado un título de educación superior, (ii) que dicho título lo otorgue una institución legalmente autorizada por la autoridad competente en el país respectivo, (iii) que el Gobierno Colombiano - Ministerio de Educación Nacional haya hecho el reconocimiento del título otorgado en el exterior. El título convalidado produce los mismos efectos académicos y jurídicos que los títulos otorgados por Instituciones de Educación Superior colombianas.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1753 DE 2015 - ARTÍCULO 62

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL**

**Consejero ponente: ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS**

Bogotá D.C., diez (10) de octubre de dos mil diecisiete (2017)

**Radicación número: 11001-03-06-000-2016-00124-00(2304-2304 AD)**

**Actor: MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**

**Referencia:** Consulta sobre la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, sede Florida EEUU -UNAD Florida-: Seccional en país extranjero, personería jurídica, convalidación títulos universitarios.

La señora Ministra de Educación Nacional solicita concepto de esta Sala en relación con el funcionamiento de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, sede Florida EEUU -UNAD Florida- en aspectos concernientes a la viabilidad de tener seccional en país extranjero, su personería jurídica y la convalidación de títulos universitarios otorgados por la seccional.

La consulta inicial formulada por la Ministra de Educación Nacional fue posteriormente reformulada luego que el Consejo Superior de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia -UNAD expidiera el Acuerdo 021 del 14 de septiembre de 2016 *“Por medio del cual se compila y se articula la gestión organizacional, jurídica, administrativa, financiera de UNAD Florida como seccional en el ámbito internacional de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia -UNAD-...”*, disposición que aclaró, en su mayoría, las inquietudes planteadas en un comienzo por el Ministerio de Educación Nacional.

Por esta razón, la Sala procederá a absolver únicamente los interrogantes reformulados mediante la solicitud de alcance y se referirá a los antecedentes allí planteados.

Previa a la radicación de la reformulación de la consulta, se llevó a cabo, el día 8 de mayo de 2017, una audiencia a la que asistieron diferentes funcionarios del Ministerio de Educación Nacional, con el fin de hacer claridad sobre algunos planteamientos indicados en la consulta inicial.

## I. ANTECEDENTES

Señala la Ministra de Educación Nacional como antecedentes normativos de la UNAD Florida, los siguientes:

### ***“1.1 Antecedentes normativos***

*La Unidad Universidad del Sur de Bogotá, fue creada mediante la Ley 52 de 1981, como establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Educación Nacional; transformada mediante la Ley 396 del 5 de agosto de 1997, en la Universidad Nacional Abierta y a Distancia -UNAD.*

*El Consejo Directivo de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD, expidió el Acuerdo No. 016 del 28 de julio de 2001, mediante el cual aprobó la creación del Centro Internacional de Educación Abierta y a Distancia CIED en el Estado de la Florida, Estados Unidos y autorizó a la representante legal de la época, para que “de conformidad con la Legislación Norteamericana proceda a la puesta en marcha de la Corporación UNAD OF COLOMBIA para que recaude y administre los recursos que serán aplicados a la financiación del CIED – Florida”.*

*Mediante la promulgación del Decreto 217 del 27 de enero de 2004, se modificó la estructura de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD, estableciendo en el segundo inciso de su artículo 1º que la Universidad tendrá domicilio en la ciudad de Bogotá, D.C., pero que podrá constituir en todo el territorio nacional Centros de Educación Abierta y a Distancia, CEAD.*

*En el artículo 14, se previó que la Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD, para el cumplimiento de su misión y logro de sus fines, integrará en seccionales los Centros de Educación Abierta y a Distancia, CEAD, a través de los cuales podía ofrecer sus programas en las modalidades presencial y a distancia; de*

*manera expresa señaló la norma que por medio de estos centros (sic) la institución cumplía su misión, fines y funciones formativa, investigativa y comunitaria.*

*Por su parte, el artículo 15 dispuso que la institución funcionaría en el territorio nacional e internacional tomando como referencia geográfica 8 Seccionales (que no constituyen por sí mismas dependencias administrativas) dentro de las cuales se articularía el proceso administrativo, académico y operativo de los Centros de Educación Abierta y a Distancia, CEAD, que operen en tales seccionales, y dentro de éstas se incluye la National College Open and Distance, CNAD.*

*Ese mismo año, el Consejo Directivo de la UNAD, mediante Acuerdo No. 035 del 22 de diciembre de 2004, autorizó al rector de la institución para poner en marcha el proyecto de internacionalización de la UNAD, a través de la Seccional National College Open and Distance, CNAD, y así mismo, se estableció que dicha seccional no era una dependencia administrativa de la UNAD. Tal acuerdo se sustentó, entre otros, en el precitado Decreto 217 de 2004, previendo como fines de ésta la exportación de servicios educativos.*

*Mediante el Decreto 2770 de 2006, se transformó la Universidad Nacional Abierta y a Distancia -UNAD, en ente autónomo del orden nacional.*

*En el marco de este Decreto, el Consejo Superior Universitario profirió el Acuerdo No. 006 de 2006, mediante el cual se adoptó el Estatuto Organizacional de la UNAD, y dentro de este se previó la National College Open and Distance señalando particularmente que una vez cumpliera con los requisitos del Departamento de Educación del Estado de la Florida, se denominaría National University Open and Distance "UNAD of Colombia", con sede en el Estado de la Florida, USA.*

*Vale la pena resaltar que dicho Acuerdo fue derogado expresamente con la expedición del Acuerdo No. 0037 del 27 de julio de 2012".*

Adicionalmente en la consulta, la Ministra hace un análisis de las disposiciones normativas vigentes, dentro de un capítulo que denominó **"1.2 Marco normativo actual"**, el cual puede resumirse de la siguiente manera:

- a. El Decreto 217 de 2004, *"contempló la National College Open and Distance, dentro de la estructura de la Universidad como una Seccional"*.
- b. Dicho decreto fue derogado por el Decreto 2770 de 2006 que transformó a la UNAD en ente autónomo del orden nacional y en su artículo 6º le otorgó al Consejo Superior Universitario y demás órganos de dirección competentes, un término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de su expedición, para adoptar el Estatuto General de la Universidad y demás estatutos y reglamentos, de acuerdo a su nueva naturaleza jurídica. Igualmente se señaló que mientras se expedían los reglamentos continuarían aplicándose los estatutos y demás disposiciones vigentes. La normatividad interna fue efectivamente expedida y posteriormente objeto de modificación (Acuerdo 0015 de 2012 - Estatuto General y Acuerdo 0037 de 2012 – Estatuto Organizacional).
- c. En el Acuerdo 0015 de 2012, no existe una referencia expresa a la UNAD Florida, no obstante, el artículo 20 titulado ORGANIZACIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL, señaló que la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) funcionaría en el ámbito nacional e internacional a través de la estructura organizacional que fije el Consejo Superior Universitario, a propuesta del Rector.

- d. Mediante el Acuerdo 0037 de 2012, se adoptó la organización de la UNAD, y en su artículo 8º titulado CONFIGURACIÓN DE LOS ÁMBITOS DE ACTUACIÓN se señaló que a *“propuesta del rector, el Consejo Superior Universitario definirá las zonas que configuren el ámbito nacional y los mecanismos de operación en el ámbito internacional de la institución”*, destacando que:
- (i) En el literal e) del artículo 25, dentro de las funciones atribuidas a la Vicerrectoría de Relaciones Internacionales, se contempla la de *“consolidar y dirigir la operación de la UNAD Florida como herramienta educativa en los niveles de pregrado, posgrado y no formal para el ámbito Latinoamericano desde los Estados Unidos”*. No obstante, la UNAD Florida no se encuentra reglamentada ni sus alcances delimitados al interior de la universidad;
  - (ii) Los programas académicos que ofrece y desarrolla la Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD (Pregrado y posgrado), como institución de educación superior colombiana prestadora del servicio público de la educación superior, son aquellos programas que han sido autorizados por el Ministerio de Educación Nacional, sin embargo, en desarrollo de las visitas adelantadas por la Subdirección de Inspección y Vigilancia del Ministerio se verificó que los programas no son ofrecidos en la UNAD Florida, pues dicha entidad desarrolla programas autorizados por el Estado de la Florida;
  - (iii) Adicionalmente, se pudo verificar la transferencia de recursos por parte de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia a la persona jurídica UNAD Florida;
  - (iv) No se encontró soportado ni reglamentado, al tenor de las normas estatutarias, la vinculación de la UNAD Florida como mecanismo de operación de la UNAD en el ámbito internacional.
- e. Dentro del análisis de la documentación entregada a la Subdirección de Inspección y Vigilancia del Ministerio de Educación Nacional, con ocasión de las visitas adelantadas a la UNAD, se encontraron documentos que refieren a la institución “UNAD OF COLOMBIA” como una corporación privada sin ánimo de lucro y cuya integración originaria del “Board of Directors” contiene un listado de nombres de particulares, respecto de los cuales no se establece expresamente su relación con la institucionalidad de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia -UNAD. Adicionalmente, se encontraron copias de las licencias de funcionamiento y autorización de programas, expedidas por la Comisión For Independent Education del Estado de la Florida, así como actas del Board of Directors. Actualmente la UNAD Florida ofrece programas académicos de Bachelor, Master’s y Doctorado licenciados por el Departamento de Educación del Estado de la Florida, e imparte educación universitaria al igual que educación continua por medios virtuales.

Continúa la Ministra de Educación Nacional informando sobre las actuaciones adelantadas en la UNAD, por dicho Ministerio, en materia de Inspección y Vigilancia, señalando que:

*“Como resultado de las visitas administrativas realizadas por el Grupo de Mejoramiento Institucional de la Subdirección de Inspección y Vigilancia, el 3 de agosto de 2015, mediante Resolución 12010 de 2015, el Ministerio de Educación Nacional, en ejercicio de las facultades otorgadas en virtud de la Ley 1740 de 2014, impuso una medida preventiva a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD, consistente en la presentación y ejecución de un plan de mejoramiento teniendo en cuenta las recomendaciones emitidas por el equipo técnico en su informe de visita, y la fijación de unas condiciones para solucionar las situaciones irregulares encontradas en materia académica, administrativa y financiera.*

*En cumplimiento de la orden impartida por el Ministerio, la UNAD adoptó e implementó un plan de mejoramiento que fue objeto de seguimiento por parte de este Ministerio.*

*Como consecuencia de lo anterior, el Consejo Superior Universitario de la UNAD Colombia, siguiendo las recomendaciones del equipo técnico del Ministerio de Educación Nacional, decidió, en el marco de su autonomía universitaria, congelar la transferencia de recursos públicos a la UNAD Florida.*

*Finalmente, el Ministerio solicitó el acompañamiento de la Procuraduría y Contraloría para verificar el avance del plan de mejoramiento adoptado por la Universidad, respecto de la UNAD Florida”*

Sobre el Plan de Mejoramiento, la Ministra señala que:

*“Para dar respuesta a las recomendaciones extendidas por el Ministerio frente al tema de la UNAD Florida, en el plan de mejoramiento diseñado por la Universidad Nacional Abierta y a Distancia se plantearon dos escenarios:*

*Escenario 1. Incorporar un conjunto de acciones de reingeniería, fortalecimiento, articulación y promoción de la UNAD Florida.*

*Escenario 2. Dar por finalizada la operación de la UNAD Florida y proceder al cierre”.*

Respecto al informe de la firma Deloitte Asesores y Consultores Ltda., contratado por el Consejo Superior Universitario de la UNAD, la Ministra de Educación Nacional comenta, en la consulta, lo siguiente:

*“En el informe denominado “Análisis del modelo de gestión sobre UNAD Florida”, presentado por Deloitte Asesores Y Consultores LTDA, se indicó que: “3.4 Análisis de viabilidad. Al validar las best practices de modelos de gestión que maneja la industria educativa y al contrastarlo con la situación actual de la UNAD Florida, se ve la viabilidad de la continuación de la operación de la universidad, pero bajo la necesidad de mejorar su modelo de gestión actual para lograr un desarrollo sostenible en el tiempo.*

*Para identificar los puntos de mejora del modelo actual, se realiza una valoración del estado actual de la universidad con las variables definidas en el “Grado Madurez” (Capítulo 2.3) para el posicionamiento en el mercado (perfiles profesionales que demanda la industria, la oferta académica, la experiencia del estudiante y mercadeo), estas variables se tendrán en cuenta para evaluar la atractividad del mercado y la competitividad de la UNAD Florida.”*

*Sin embargo, no se hizo un estimativo del costo de modificar el modelo de gestión para que la UNAD Florida sea viable y tampoco se hizo un análisis sobre su naturaleza jurídica, ni de su articulación con la Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD.”*

Finalmente, la Ministra informa que el Consejo Superior de la UNAD, en sesión del 17 de abril de 2016, desestimó el escenario de finalizar la operación y cerrar la UNAD Florida y en consecuencia, aprobó el primer escenario “consistente en incorporar un conjunto de acciones de reingeniería, fortalecimiento, articulación y promoción de la UNAD Florida”, por lo que la universidad expidió el Acuerdo 021 del 14 de septiembre de 2016 mediante el cual “compiló y articuló la gestión, organización, (sic) jurídica, administrativa, financiera de la UNAD Florida como seccional en el ámbito internacional de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD”.

Con base en lo antes reseñado formula las siguientes **PREGUNTAS**:

*“1. El artículo 59 de la Ley 30 de 1992 establece que: “A partir de la vigencia de la presente ley, la creación de universidades estatales u oficiales o de seccionales y demás instituciones de educación superior estatales u oficiales debe hacerse previo convenio entre la Nación y la entidad territorial respectiva, en donde se establezca el monto de los aportes permanentes de una y otra. Este convenio formará parte del estudio de factibilidad requerido”.*

*A partir de los límites legales territoriales establecidos, se pregunta a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Honorable Consejo de Estado: ¿Es posible que la UNAD como ente universitario autónomo tenga una Seccional en los Estados Unidos de América?*

*2. De acuerdo con el artículo 57 de la Ley 30 de 1992, los entes universitarios autónomos como es el caso de la UNAD tienen las siguientes características: personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente, elaboración y manejo de su presupuesto, organización y elección de directivas, de personal docente y administrativo, régimen financiero, de contratación, control fiscal y seguridad social, las características anteriormente descritas permiten a su vez, establecer los atributos de la personalidad de los entes universitarios autónomos, a semejanza de los atributos de las personas jurídicas en la teoría del derecho civil, tales como el nombre, el domicilio, la nacionalidad, la capacidad y el patrimonio, las cuales se integran en una sola persona jurídica.*

*A partir de lo anteriormente expuesto, se pregunta a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Honorable Consejo de Estado:*

*i) ¿Es posible que la UNAD cuente con dos personerías jurídicas, la que es conferida por el Ministerio de Educación Nacional en Colombia y la que es conferida por el Departamento de Educación del Estado de la Florida (EE.UU.), para la Seccional UNAD Florida?*

*ii) ¿Una Seccional de la UNAD puede tener personería jurídica en Colombia o en los Estados Unidos?*

*iii) ¿Es posible que la Seccional de la UNAD en la Florida tenga personería jurídica propia, conforme a las leyes administrativas, académicas, presupuestales y tributarias del Estado de la Florida, y a su vez dependa académica, administrativa y financieramente de la UNAD Colombia?*

*3. El Ministerio de Educación Nacional mediante el proceso de convalidación, reconoce a los títulos otorgados por instituciones de educación superior extranjeras, efectos académicos y legales en el territorio nacional, de acuerdo con las disposiciones contenidas en el artículo 38 de la Ley 30 de 1992 y artículo 62 de la Ley 1753 de 2015.*

*A partir de lo anteriormente expuesto, se pregunta a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Honorable Consejo de Estado: ¿Los títulos conferidos por la UNAD Florida como Seccional de la UNAD Colombia, son otorgados por una institución de*

*educación superior del extranjero? Si la respuesta anterior es afirmativa ¿Los títulos conferidos por la UNAD Florida como Seccional de la UNAD Colombia, pueden ser susceptibles del proceso de convalidación?”*

## **II. CONSIDERACIONES**

Con el propósito de dar respuesta a los interrogantes planteados en la consulta, la Sala considera oportuno referirse a las siguientes materias: i) De la autonomía universitaria; ii) Situación UNAD Florida – Naturaleza Jurídica – Vinculación con la Universidad Nacional Abierta y a Distancia -UNAD; iii) Convalidación de los títulos otorgados por la UNAD Florida, y iv) Conclusiones.

### **i) De la autonomía universitaria**

Dentro de la estructura del Estado Colombiano se encuentran, además de las ramas (ejecutiva, legislativa y judicial) y órganos que las conforman, otros órganos autónomos e independientes reconocidos por nuestra Carta<sup>1</sup>, dentro de los cuales están las universidades.

La naturaleza especial que ostentan las universidades como entes autónomos deviene del precepto constitucional contenido en el artículo 69 superior, otorgándoles, en consecuencia, la facultad de *“darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos”*, de conformidad con la ley. Señala dicha disposición:

*“ARTICULO 69. Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.*

*La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.*

*El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.*

*El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”.*

Este precepto constitucional de la autonomía universitaria se encuentra desarrollado por la Ley 30 de 1992 *“Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior”*, norma que en su artículo 57 define las características propias de los entes universitarios autónomos, su carácter especial y el alcance del régimen de las universidades estatales u oficiales:

*“ARTÍCULO 57. Las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo.*

*Los entes universitarios autónomos tendrán las siguientes características: Personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden.*

*El carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales, comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen*

---

<sup>1</sup> Constitución Política, artículo 113.

*financiero, el régimen de contratación y control fiscal y su propia seguridad social en salud, de acuerdo con la presente ley (Modificado por el art. 1, Ley 647 de 2001).*

*Parágrafo. Las instituciones estatales u oficiales de educación superior que no tengan el carácter de universidad según lo previsto en la presente ley deberán organizarse como establecimientos públicos del orden nacional, departamental, distrital o municipal.*

*Parágrafo. (Adicionado por el art. 2, Ley 647 de 2001) El sistema propio de seguridad social en salud de que trata este artículo, se regirá por las siguientes reglas básicas: ...”*

Así mismo, la Ley 489 de 1998 *“Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional...”*, en su artículo 40, reconoce el régimen especial de los entes universitarios autónomos, entre otros, como manifestación del principio de autonomía:

*“Artículo 40.- Entidades y organismos estatales sujetos a régimen especial. El Banco de la República, **los entes universitarios autónomos**, las corporaciones autónomas regionales, la Comisión Nacional de Televisión y **los demás organismos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política se sujetan a las disposiciones que para ellos establezcan las respectivas leyes**”.* (Las negrillas son nuestras)

En igual sentido, la Ley 790 de 2002 *“Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República”*, ha reafirmado el carácter especial del régimen de las universidades al señalar en el artículo 20, inciso 2:

*“Las entidades educativas que dependan del Ministerio de Educación serán descentralizadas y/o convertidas en entes autónomos. En tal caso, el Gobierno Nacional garantizará con recursos del presupuesto general de la nación distintos a los provenientes del sistema general de participaciones y transferencias, su viabilidad financiera”.*

Como puede observarse, el principio de autonomía universitaria consagrado constitucionalmente no sólo está desarrollado por la Ley 30 de 1992 sino que está reconocido por varias disposiciones normativas. Este principio, además de significar que las universidades tienen un régimen especial y por lo tanto, se rigen por lo dispuesto en sus propios estatutos (sujetándose a la constitución y a la ley), implica que estas no están sujetas a las disposiciones generales de organización y funcionamiento que rigen a las entidades estatales en general y son ajenas al control de tutela por parte del ejecutivo – Ministerio de Educación Nacional, es decir, no hay injerencia del ejecutivo en la organización y funcionamiento de las universidades. La vinculación a la que hace referencia el artículo 57 de la Ley 30 de 1992 es sólo respecto a *las políticas y la planeación del sector educativo*, como una expresión del principio de coordinación que debe existir entre las ramas y órganos del poder público.

Sobre el alcance de la vinculación que tienen las universidades con el Ministerio de Educación Nacional, la Corte Constitucional, en Sentencia C-121 de 2003, ha señalado lo siguiente, sentencia citada igualmente en concepto emitido por esta

Corporación<sup>2</sup> al analizar la autonomía de los entes universitarios respecto del manejo de los pasivos pensionales:

*“Ahora bien, la condición de ente universitario autónomo del nuevo organismo público creado con el proyecto de ley bajo análisis, no puede significar que pueda ser ubicado dentro de la administración central o descentralizada, pues **como lo ha precisado la jurisprudencia de esta Corporación las universidades estatales por su carácter de entes autónomos no conforman ninguna de las ramas del poder ni pueden formar parte de la administración nacional.***

*En efecto, en Sentencia C-220 de 1997 la Corte señaló que “las universidades oficiales, al igual que el Banco de la República y la CNTV, son órganos autónomos del Estado, que por su naturaleza y funciones no integran ninguna de las ramas del poder público y que por lo tanto no admiten ser categorizadas como uno de ellos, mucho menos como establecimientos públicos, pues ello implicaría someterlas a la tutela e injerencia del poder ejecutivo, del cual quiso de manera expresa preservarlas el Constituyente”.*

*Además en el mismo pronunciamiento la Corte puntualizó que las universidades estatales no forman parte de la administración como órganos dependientes y bajo el control de tutela del Ejecutivo, puesto que “son instituciones que para mantener y preservar su esencia deben estar ajenas a las interferencias del poder político, en consecuencia no pueden entenderse como parte integrante de la administración, o como organismos supeditados al poder ejecutivo, ellas deben actuar con independencia del mismo y no estar sujetas a un control de tutela como el concebido para los establecimientos públicos, concepto que por sí mismo niega la autonomía; eso no quiere decir que no deban, como entidades públicas que manejan recursos públicos y cumplen una trascendental función en la sociedad, someter su gestión al control de la sociedad y del Estado, o que rechacen la implementación de mecanismos de articulación con dicho Estado y la sociedad, pues por el contrario ellos son indispensables para el cumplimiento de sus objetivos y misión. El control de tutela que se ejerce sobre los establecimientos públicos, no es aplicable a las universidades en tanto instituciones autónomas”<sup>[18]</sup>.*

*No sobra advertir, que esta especial naturaleza de las universidades estatales está reconocida por el artículo 57 de la Ley 30 de 1992 al disponer que ellas deben organizarse como entes universitarios autónomos, no implica que pueda desconocerse el deber supremo que le asiste a todos los entes públicos de colaborar armónicamente para lograr los fines propios del Estado Social de Derecho<sup>[19]</sup>. **Por lo tanto, su organización tiene un régimen particular y especial, y por ello, tales organismos están vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo referente a las políticas y la planeación del sector educativo y tendrán las siguientes características:** personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden. Vinculación de las universidades estatales a dicho ministerio que **no significa que este ejerza sobre ellas un control de tutela que, según se explicó, resulta a todas luces incompatible con su condición de entes autónomos,** sino que dichos establecimientos deben estar sujetos a su orientación y coordinación en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo, dado que de todas formas estos establecimientos oficiales de educación superior son órganos del Estado que están en el deber de articular su actividad con las demás instituciones públicas. Así lo reconoció la Corte en la citada Sentencia C-220 de 1997 al expresar que “la vinculación al Ministerio de Educación, esto es al*

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto con radicación No. 1587 del 21 de octubre de 2004.

*poder ejecutivo, es únicamente para efectos de coordinar y planear el desarrollo de políticas en el sector educativo*”<sup>3</sup>. (Las negrillas son nuestras).

Adicionalmente, la autonomía le otorga a las universidades no solo el derecho a darse y modificar sus estatutos, como se indicó, sino a *“designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes, y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de función institucional*”<sup>4</sup>.

La jurisprudencia ha definido la autonomía como *“la facultad que tienen las universidades para auto-dirigirse y auto-regularse, sin la intromisión de poderes externos o de la interferencia del Estado, siempre bajo los parámetros generales de la ley...”*<sup>5</sup>, es decir, *“... la autonomía de las universidades estatales no puede tenerse como absoluta<sup>[47]</sup>, primero porque no puede estar por encima de los demás derechos protegidos en la Constitución<sup>[48]</sup> y, segundo, porque la ley regula su actuación y establece las condiciones para la creación y gestión de dichos entes educativos (artículo 68 C.P.), como para establecer las reglas en virtud de las cuales se darán sus directivas y sus estatutos (artículo 69 C.P.) y para dictar su régimen especial. Con todo, el legislador no puede exceder las facultades otorgadas por el Constituyente, teniendo vedado imponer directrices que atenten contra la autonomía garantizada por la Carta”*<sup>6</sup>. En síntesis, esta capacidad *“de autodeterminación y autorregulación que caracteriza a las universidades estatales les proporciona una capacidad especial de decisión para el desempeño de sus funciones, para darse su organización y gobierno, y para manejar su presupuesto conforme al régimen especial autorizado por la Constitución”*<sup>7</sup>.

Por tanto, con la facultad de auto-regularse y autodirigirse que tienen las universidades, pueden definir todo lo concerniente a su organización interna y de gobierno, a las normas que orientan su funcionamiento, a sus programas académicos, al ámbito de aplicación e implementación de los mismos, a la distribución de su presupuesto, entre otros. Dicha autonomía les otorga el *“derecho a darse y modificar sus estatutos”*, siendo ellos su marco normativo interno que dirige el actuar del ente universitario, su organización, su política pública educativa, en fin, dicho instrumento regulatorio es la carta de navegación de las universidades, su brújula.

Sobre el alcance y la dimensión de los estatutos internos dictados por los entes universitarios en ejercicio de su autonomía, el máximo órgano de control

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 121 del 18 de febrero de 2003, Exp. No. O.P 066 M.P. Las citas siguientes son del original de la sentencia: <sup>[18]</sup> En el mismo sentido, ver Sentencia C-053 de 1998 / <sup>[19]</sup> Ver entre otras, Sentencias C-220 de 1997, C- 1435 de 2000 y T- 310 de 1999.

<sup>4</sup> Ley 30 de 1992, artículo 28.

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-491 del 14 de septiembre de 2016, Exp. No. D-11249.

<sup>6</sup> Ibidem. Las citas siguientes son del original de la sentencia: <sup>[47]</sup> En torno al punto puede consultarse la Sentencia C-008 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis / <sup>[48]</sup> En sentencia C-008 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis, la Corte señaló que *“es evidente que la inspección y vigilancia debe ejercitarse dentro del marco constitucional y conforme a las reglas y a los precisos instrumentos que al efecto haya dispuesto la ley ( Artículo 150, numeral 8, C.P.) los cuales encuentran límite no solo en el núcleo esencial de la autonomía constitucionalmente reconocida a las universidades (Artículo 69 C.P.) sino en la necesidad de que esas instituciones en ejercicio de esa misma autonomía logren cabalmente los altos fines sociales previstos en la misma Constitución para los que han sido creadas como producto de la iniciativa de los particulares encaminada a la satisfacción de necesidades que interesan a la sociedad en su conjunto (Artículos 38 y 62 de la Constitución Política)”*.

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-926 del 6 de septiembre de 2005, Exp. No. D-5707.

constitucional ha señalado, en sentencia C-299 del 30 de junio de 1994, lo siguiente:

*“En virtud del mandato constitucional, el instrumento normativo idóneo para incorporar la reglamentación sublegal sobre organización y manejo intrainstitucional de los centros universitarios, son "sus propios estatutos", que por supuesto difieren de la ley "básica" de la educación superior, aplicable a todos los organismos de este orden, y a la "ley" que, en los términos del artículo 69 de la Carta (inciso segundo), "establecerá un régimen especial para las universidades del Estado”.*

(...)

*Los "estatutos" son regulaciones sublegales, sometidos, desde luego, a la voluntad Constitucional y a la ley, encargados de puntualizar las reglas sobre funcionamiento de las instituciones de educación superior, su organización administrativa (niveles de dirección, de asesoría, operativo, etc.), requisitos para admisión del alumnado, selección del personal docente, clasificación de los servidores según las modalidades consagradas en la ley, régimen para la prestación de los servicios, etc. Los "estatutos" constituyen para las entidades descentralizadas en general, y desde luego para los organismos de educación superior, su reglamento interno de carácter obligatorio, en el que dispone puntualmente todo lo relacionado con su organización y funcionamiento”<sup>8</sup>.*

De otra parte, es importante anotar que esta Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado al conceptuar<sup>9</sup> sobre la Reglamentación de la Carrera Administrativa en las Universidades Estatales, hizo un análisis de los antecedentes del artículo 69 de la Constitución Política sustentado en las Gacetas Constitucionales y en las Actas de la Comisión competente para el estudio de temas relacionados con universidades, observándose que desde su concepción el constituyente quiso modificar el rumbo de la educación superior, adaptándola a la nueva visión de Estado Social de Derecho y dotándola de una especial autonomía que le permita a dichos entes regular *“no sólo los asuntos académicos sino que amplía su orbita (sic) a los administrativos, lo cual fortalece su independencia”*<sup>10</sup>. Adicionalmente, en el aludido concepto se hizo un análisis de la autonomía universitaria en la Ley 30 de 1992.

Se concluye que las universidades, en virtud de su naturaleza jurídica especial como entes autónomos e independientes, y en aplicación del principio de la autonomía universitaria, están facultadas para (i) expedir y modificar sus estatutos, (ii) regular su organización interna, (iii) crear, organizar y desarrollar sus programas académicos y su ámbito de aplicación, (iv) definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, (v) otorgar los títulos correspondientes, (vi) seleccionar a sus profesores, (vii) admitir a sus alumnos, (viii) adoptar sus correspondientes regímenes, (ix) establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de función institucional, en fin, su naturaleza especial les permite regularse de manera autónoma pero sujetándose a la constitución y a la ley. Adicionalmente, estas no forman parte de la rama ejecutiva del poder público ni están vinculadas, con alcance de tutela administrativa, al Ejecutivo.

---

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 299 del 30 de junio de 1994, Exp. No. D-455.

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto con radicación No. 1906 del 31 de julio de 2008.

<sup>10</sup> ibidem

ii) **Situación UNAD Florida – Naturaleza Jurídica – Vinculación con la Universidad Nacional Abierta y a Distancia -UNAD**

Con el fin de aclarar la situación de la UNAD Florida, es importante hacer un recuento cronológico normativo y situacional de la UNAD, desde su creación, y la forma como esta Universidad ha venido desarrollando su programa de internacionalización de la educación, recuento basado en la documentación aportada al expediente de consulta:

<b>DISPOSICIÓN/SITUACIÓN FÁCTICA</b>	<b>MOTIVACIÓN/DECISIÓN</b>
Ley 52 de 1981 (julio 7)	Crea la Unidad Universitaria del Sur de Bogotá, como un establecimiento público, del orden nacional, adscrito al Ministerio de Educación Nacional
Ley 396 de 1997 (agosto 5)	Se transforma la Unidad Universitaria del Sur de Bogotá en Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD. Su naturaleza es la de ser establecimiento público, del orden nacional, con personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera y patrimonio independiente, adscrito al Ministerio de Educación Nacional, con domicilio en Santa Fe de Bogotá, D. C.. Mediante esta ley se facultó a la UNAD para constituir seccionales en todo el territorio nacional, a través de las cuales podía ofrecer sus programas en las modalidades presencial y a distancia. Adicionalmente, el párrafo del artículo 1º dispuso que “No obstante el cambio de nombre de la Unidad Universitaria del Sur de Bogotá, UNISUR, por el de Universidad Nacional Abierta y a Distancia, UNAD, esta queda obligada a cumplir con las exigencias de acreditación establecidas en el artículo 20 de la Ley 30 del 28 de diciembre de 1992, Capítulo IV "De las Instituciones de Educación Superior”.
Articles of Incorporation of UNAD OF COLOMBIA, Inc (july 24, 2000)	Acto de creación de la UNAD OF COLOMBIA, Inc, Corporación privada sin ánimo de lucro, en el Estado de la Florida <sup>11</sup> .
Acta 009 de 2001 (julio 28) Sesión ordinaria del Consejo Directivo de la UNAD	En dicha sesión, el Consejo Directivo aprobó el Acuerdo “Por el cual se crea el Centro Internacional de Educación a Distancia -CIED, Florida – Estados Unidos”. En el Acta queda consignado lo siguiente: <i>“Para efectos legales de funcionamiento y de tipo financiero, el Gobierno estadounidense exigió que se conformará (sic) una corporación de tal manera que los dineros fueran recaudados a través de ella e invertidos en tecnología”.</i>

<sup>11</sup> Articles of Incorporation of UNAD OF COLOMBIA, Inc (A Florida Corporation not for Profit). Incorporation this 24 day of july, 2000, número H00000038772 – (Filed Secretary of State – Division of Certifications 00 Jul 24)

DISPOSICIÓN/SITUACIÓN FÁCTICA	MOTIVACIÓN/DECISIÓN
	<p>Igualmente se indica que: <i>“Este proyecto ha sido diseñado financiera, legal y jurídicamente y está soportado como un proyecto de internacionalización de la UNAD en desarrollo del Plan, es decir cumpliendo las metas previstas y garantizando que el proyecto sea rentable por si mismo”.</i></p>
<p>Acuerdo 016 de 2001 (julio 28) Consejo Directivo UNAD</p>	<p>Mediante este Acuerdo, el Consejo Directivo creó el Centro Internacional de Educación Abierta y a Distancia -CIED, Florida Estados Unidos.</p> <p>Así mismo, se autorizó a la representante legal de la UNAD para que de conformidad con la legislación norteamericana <i>“proceda a la puesta en marcha de la Corporación “UNAD OF COLOMBIA” para que recaude y administre los recursos que serán aplicados a la financiación del CIED – Florida”.</i></p> <p>Es de resaltar de la parte considerativa del Acuerdo que la creación del CIED tuvo como fundamentos constitucionales y legales los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitucionales: artículo 67 (Educación como derecho y servicio público con función social)</li> <li>• Legales: artículos 3 y 29 de la Ley 30 de 1992 (autonomía universitaria para crear y desarrollar sus programas académicos en diferentes contextos en los cuales ofrece sus servicios educativos); 6 de la Ley 396 de 1997 (facultad para celebrar contratos o convenios con instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras de cualquier orden o categoría, para el cumplimiento de su misión, visión y fines).</li> <li>• Acuerdo 103/93 o Estatuto General de la UNAD, artículo 2 (facultad para crear sus Centros Regionales de Educación Abierta y a Distancia y sus seccionales).</li> </ul> <p>Igualmente, en la parte considerativa, se pueden leer los siguientes considerandos: <i>“Que la UNAD ha venido gestionando un conjunto de acciones tendientes a la puesta en funcionamiento del Centro Internacional de Educación Abierta y a Distancia – CIED – Florida, entre ellas, su reconocimiento como Institución de Educación Superior ante el Departamento de Estado de la Florida en la ciudad de Tallahassee, con fines específicamente educativos, para ofrecer sus programas en los Estados Unidos” y “Que según la legislación norteamericana, una vez reconocida la UNAD de Colombia como institución de Educación Superior, sin ánimo de lucro, es necesaria la puesta en marcha de la Corporación que recaude los recursos que aplicarían para la financiación del</i></p>

DISPOSICIÓN/SITUACIÓN FÁCTICA	MOTIVACIÓN/DECISIÓN
	<i>CIED, previa autorización del Departamento del Tesoro en el Estado de la Florida</i> <sup>12</sup> .
Temporaly License (November 14, 2002)	Licencia necesaria para ofrecer programas de educación en los Estados Unidos. Otorgada por la COMMISSION FOR INDEPENDENT EDUCATION al <b>CNAD OF FLORIDA</b> como una División de la UNAD OF COLUMBIA (sic) Inc. Se concedió por el término de un (1) año a partir del 14 de noviembre de 2002, habilitándola para ofrecer, en el Estado de la Florida, los programas académicos Bachelor of Arts en las siguientes disciplinas: Systems Engineer, Business Administration, Social Comunication y Social Psychology.
Decreto 217 de 2004 (enero 27)	Mediante este decreto se modificó la estructura de la UNAD. El Gobierno Nacional reafirma y convalida la estrategia de internacionalización de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD, tal como se lee en el siguiente artículo: <i>Artículo 2º. “Objetivos. La Universidad Nacional Abierta y a Distancia, UNAD, tendrá como objetivos: ... 3. Implementar tecnologías de información y comunicación, políticas y estrategias pedagógicas en educación abierta y a distancia, que permitan el acceso rápido y eficiente de todas las personas que a escala municipal, regional, nacional e <b>internacional</b> demandan sus servicios”....10. Promover la formación y desarrollo de Comunidades Académicas, relacionadas con los objetos del conocimiento propios del quehacer institucional, lo mismo que fomentar su articulación con sus homólogos en el ámbito Nacional e <b>Internacional</b>.</i> (Resaltado nuestro). Adicionalmente, el Gobierno reconoció como parte de la estructura de la UNAD el funcionamiento de seccionales, dentro de las cuales se encuentra la <b>National College Open and Distance, CNAD, como seccional internacional</b> <sup>13</sup> .
Acuerdo 035 de 2004 (diciembre 22) Consejo Directivo UNAD	Con este Acuerdo, el Consejo Directivo autorizó al Rector a poner en marcha un proyecto de internacionalización de la UNAD, a través de la seccional National College Open and Distance, CNAD, aclarando que dicha seccional no es una dependencia administrativa de la UNAD, de

<sup>12</sup> Considerandos contenidos en el Acuerdo 016 de 2001 del Consejo Directivo de la UNAD.

<sup>13</sup> Decreto 217 de 2004, artículo 15: Señala el artículo 15: “Organización Seccional. La Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD funcionará en el territorio nacional e internacional tomando como referencia geográfica 8 Seccionales, las que no constituyen por sí mismas dependencias administrativas, dentro de las cuales se articulará el proceso administrativo, académico y operativo de los Centros de Educación Abierta y a Distancia, CEAD, que operen en tales seccionales, así: .... h) National College Open and Distance, CNAD”.

DISPOSICIÓN/SITUACIÓN FÁCTICA	MOTIVACIÓN/DECISIÓN
	conformidad con lo establecido por el Decreto 217 de 2004 <sup>14</sup> .
Decreto 2770 de 2006 (agosto 16)	<p>Mediante este decreto se transforma a la UNAD de establecimiento público a ente autónomo. Su naturaleza jurídica es la de ser un ente universitario autónomo, del orden nacional, con régimen especial en los términos de la Ley 30 de 1992, con personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente, con capacidad para gobernarse, vinculada al Ministerio de Educación Nacional.</p> <p>En el artículo 5º se le otorgó a la UNAD un término de 6 meses a partir de la expedición del decreto, para adecuar su régimen contractual, estudiantil, del personal docente y administrativo, el régimen salarial y prestacional, su organización y estructura, y en el artículo 6º se otorgó igualmente un término de 6 meses a partir de la expedición del decreto, para adoptar el Estatuto General de la Universidad y demás estatutos y reglamentos, entre tanto, <i>“continuarán aplicándose sus estatutos y demás disposiciones vigentes”</i>.</p>
Acuerdo 006 de 2006 (octubre 5) Consejo Superior Universitario	<p>En cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto 2770 de 2006, el Consejo Superior Universitario expidió el Estatuto Organizacional de la UNAD.</p> <p>En el capítulo “Ámbitos y Contextos de la Organización”, artículo 5º, se previó la creación de Zonas (contexto sociocultural de actuación nacional e internacional en el que se promueve, gestiona y da dirección a la misión de la universidad, mediante una estructura compuesta por nodos y Centros de Educación a Distancia (CEAD)). Igualmente se dispuso que la <b>National College Open and Distance</b> es una zona.</p> <p>Asimismo, en el parágrafo 2 ibidem, se autorizó modificar a la National College Open and Distance en universidad, una vez se cumplan los requisitos exigidos por las autoridades educativas de los Estados Unidos<sup>15</sup>.</p>

<sup>14</sup> Es de anotar que la puesta en marcha del proyecto de internacionalización, tuvo como fundamento lo dispuesto en el Plan Sectorial de Educación 2002 – 2006: *“Que dentro del plan sectorial (educación) 2002 – 2006, denominado revolución educativa, del actual Gobierno, existe un proyecto de mejoramiento de la calidad de la educación superior y un sub proyecto de internacionalización de la educación superior con el cual el Estado pretende promover una inserción de la educación superior del país acorde con los retos que impone la globalización y la economía del conocimiento, por lo que se orientará la política general, entre otros aspectos, en la exportación de servicios educativos”* (Considerando del Acuerdo 035 de 2004 del Consejo Directivo de la UNAD).

<sup>15</sup> Acuerdo 006 de 2006 del Consejo Superior, artículo 5, parágrafo 2: *“Una vez se cumpla con los parámetros establecidos por el Departamento de Educación del Estado de la Florida, USA, el National College Open and Distance será denominado National University Open and Distance “UNAD of Colombia” con sede en el Estado de La Florida, USA”*.

DISPOSICIÓN/SITUACIÓN FÁCTICA	MOTIVACIÓN/DECISIÓN
Sesión de fecha 20 de septiembre de 2007 del Departamento de Educación de Florida	En dicha sesión, el Departamento de Educación de Florida le aprobó a la Corporación UNAD OF COLOMBIA Inc. ofrecer los programas de <b>Master</b> en Education y en Business Administration <sup>16</sup> .
Articles of Amendment to Articles of Incorporation (noviembre 1 de 2007)	Se modificó la razón social de la Corporación UNAD OF COLOMBIA, INC. por la de UNAD FLORIDA, INC. <sup>17</sup>
Acuerdo 015 de 2012 (30 de marzo) Consejo Superior Universitario	Mediante este Acuerdo se expidió el Estatuto General de la UNAD, por el cual se reafirmó el ámbito de funcionamiento de la universidad, tanto nacional como internacional <sup>18</sup> .
Acuerdo 037 de 2012 (julio 27) Consejo Superior Universitario	Mediante este Acuerdo el Consejo Superior Universitario expidió el nuevo Estatuto Organizacional de la UNAD, derogando el anterior (Acuerdo 006 de 2006). En este Estatuto la universidad continuó reconociendo sus ámbitos de actuación, tanto nacional como internacional <sup>19</sup> , y le otorgó expresamente a la Vicerrectoría de Relaciones Internacionales, en el artículo 25, las siguientes funciones: “e) Consolidar y dirigir la operación de la <b>UNAD Florida</b> como herramienta educativa en los niveles de grado, posgrado y no formal para el ámbito Latinoamericano desde los Estados Unidos”. (Resaltado nuestro) “f) Coadyuvar a la cualificación de alto nivel del estamento docente y administrativo de la UNAD, bien sea a través de los procesos formativos generados por <b>UNAD Florida</b> o por la gestión de convenios internacionales”. (Resaltado nuestro)

<sup>16</sup> “... The Commission, meeting in regular sesión on September 20, 2007, approved your request for the following program(s):

Education - Masters – 33 Credit Hours

Business Administration – Masters – 33 Credit Hours ...”

<sup>17</sup> Articles of Amendment to Articles of Incorporation of UNAD OF COLOMBIA Inc, date 11/01/2007.

<sup>18</sup> Acuerdo 015 de 2012 del Consejo Superior Universitario, artículos 20 y 22. Señalan estas disposiciones: “**Artículo 20: ORGANIZACIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL.** La Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) funcionará en el ámbito nacional e internacional a través de la estructura organizacional que fije el Consejo Superior Universitario, a propuesta del rector”/ “**Artículo 22: ÁMBITOS Y CONTEXTOS DE ACTUACIÓN.** Acorde con el carácter transterritorial, transnacional, transfronterizo y global de la modalidad de educación abierta y a distancia ..., tanto la estructura como el funcionamiento de su organización deberán operar de manera competente en los diversos ámbitos y multicontextos donde desarrolla su misión: local, regional, nacional, global y ciberespacial”.

<sup>19</sup> Acuerdo 037 de 2012 del Consejo Superior Universitario, artículos 5, 7 y 8. Señalan estas disposiciones: “**Artículo 5. Ámbitos de actuación.** Se refiere a los diversos escenarios geográficos, nacionales e internacionales, donde la Universidad opera, desarrolla sus programas y presta sus servicios misionales” / “**Artículo 7. Ámbito internacional.** Corresponde a las interacciones educativas y organizacionales que se realizan fuera del territorio colombiano, a partir del precepto constitucional de la “educación para todos” y las garantías de pertinencia, calidad y cobertura educativa que fomenta el modelo pedagógico de la institución. Su gestión se dará a través de los diferentes sistemas organizacionales con el apoyo y orientación de la Vicerrectoría de Relaciones Internacionales” / “**Artículo 8. Configuración de los ámbitos de actuación.** A propuesta del rector, el Consejo Superior Universitario definirá las zonas que configuren el ámbito nacional y los mecanismos de operación en el ámbito internacional de la institución”.

DISPOSICIÓN/SITUACIÓN FÁCTICA	MOTIVACIÓN/DECISIÓN
	<p><i>“j) Contribuir a la ampliación de la presencia institucional en el ámbito internacional para coadyuvar a la formación de los connacionales y latinoamericanos en otras partes del mundo”.</i></p>
<p>Acuerdo 021 de 2016 (14 de septiembre) Consejo Superior</p>	<p>Mediante este Acuerdo, el Consejo Superior de la UNAD compiló y articuló <i>“la gestión organizacional, jurídica, administrativa, financiera de la UNAD Florida como seccional en el ámbito internacional de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD-...”</i>. Esta norma concreta y aclara la naturaleza, estructura directiva, administrativa y organizacional de la UNAD Florida y su articulación con la Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD Colombia-.</p> <p>Señaló como naturaleza jurídica de la UNAD Florida la de ser <i>“una seccional de propiedad de la UNAD, la cual hace parte de su estructura orgánica y funcional, y se encuentra articulada y subordinada a las decisiones que tome el Consejo Superior Universitario de la UNAD”</i><sup>20</sup>.</p> <p>Igualmente aclaró que la UNAD Florida se rige por las normas del Estado de la Florida, Estados Unidos, aplicables a las corporaciones sin ánimo de lucro, y por las normas estatutarias de la UNAD aplicables a dicha seccional<sup>21</sup>.</p> <p>El Acuerdo ratifica a la UNAD Florida como: (i) una seccional de la UNAD, (ii) una persona jurídica diferente a la UNAD, (iii) regida por las leyes del Estado de la Florida como persona jurídica americana, pero también se le aplican las normas estatutarias de la UNAD, (iv) vinculada a la UNAD y, en consecuencia, es esta la que define los mecanismos de articulación y los que le permiten ejercer sus potestades de control de tutela, (v) forma parte de la estructura de la UNAD no como dependencia sino como persona jurídica, y por lo tanto funciona bajo su subordinación y control académico, administrativo y financiero (vi) ejecutora de las políticas de la UNAD en el ámbito internacional<sup>22</sup>.</p>

<sup>20</sup> Acuerdo 021 de 2016 del Consejo Superior de la UNAD, artículo 1. Sobre la propiedad que ostenta la UNAD sobre la seccional UNAD Florida, debe indicarse que en igual sentido esto quedó reconocido en los Estatutos Internos de la Corporación UNAD Florida - By-Laws, UNAD Florida, Inc, Article I – General, Section 3 PURPOSE, letra A: “The Corporation is formed as part of a Project sponsored, in part, by the National Open and Distance University, which is located in Bogota, Colombia”

<sup>21</sup> Ibidem, artículo 2: *“Régimen aplicable. El funcionamiento de la seccional UNAD Florida se rige por las normas del Estado de la Florida, Estados Unidos, aplicables a las corporaciones sin ánimo de lucro, y por las normas estatutarias de la UNAD aplicables a dicha seccional”.*

<sup>22</sup> Acuerdo 021 de 2016 del Consejo Superior de la UNAD: (a) **Considerandos:** *“Que la seccional UNAD Florida es una persona jurídica distinta a la UNAD, regida bajo las Leyes del Estado de la Florida, Estados Unidos, pero vinculada a la UNAD y, por lo tanto, forma parte de su estructura organizacional, no como dependencia administrativa sino, se reitera, como persona jurídica vinculada a la UNAD, quien define los mecanismos de articulación y los que le permitan ejercer sus*

Visto el anterior análisis normativo y fáctico, se puede observar lo siguiente:

- a) Con la expedición del Acuerdo 016 del 28 de julio de 2001 por el Consejo Directivo de la UNAD, se aprueba formalmente la creación del Centro Internacional de Educación Abierta y a Distancia -CIED como una estrategia para el desarrollo de la política de internacionalización de la educación, sin embargo esta idea ya se venía gestando de tiempo atrás tal como se evidencia de los considerandos del citado Acuerdo, mencionados en líneas anteriores y adicionalmente de las diferentes sesiones del Consejo Directivo de los años 1999<sup>23</sup> y 2000<sup>24</sup>, en las cuales ya se debatía

---

*potestades de control de tutela, esto es, la dirección, supervisión y control sobre una institución suya en el exterior, ejecutora de las políticas públicas de la UNAD en el ámbito internacional de acuerdo con su misión, fines y objetivos previstos en la Constitución Política, la Ley y sus Estatutos” / “Que con la expedición de esta normatividad se hace claridad plena acerca de la seccional UNAD Florida como parte de la organización UNAD, con las características que le son propias a una persona jurídica vinculada a la Institución” y (b) Artículo 9º: “La UNAD Florida es la seccional internacional de gestión institucional y hace parte de la estructura organizacional de la UNAD, como hecho real de su responsabilidad misional de internacionalización contemplada en el Estatuto General, razón por la cual, la seccional UNAD Florida funciona bajo la subordinación y control académico, administrativo, presupuestal y financiero de la UNAD”.*

<sup>23</sup> Acta No. 03 del 19 de abril de 1999, del Consejo Directivo de la UNAD. En esta Acta se lee: “6. ACUERDOS .... Por el cual se autoriza una comisión de servicios al exterior a la Rectora y a la Vicerrectora Académica de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, UNAD. Presentado el acuerdo por la doctora Betty Góngora, algunas intervenciones como las de los doctores Daniel Herrera y José Augusto Zuluaga, coincidieron en reorientar el objeto de la comisión en cuanto consideraron, que si bien la ampliación de cobertura hacia las cárceles colombianas responde a la misión de la UNAD, el estudio de las actuales condiciones presupuestales, y de calidad en la oferta de los servicios académicos institucionales para competir en los países de Europa, como así mismo, la situación económica del país y por la que atraviesan la mayoría de los consulados, no permiten hoy en día viabilizar la ampliación de cobertura hacia el extranjero... En este debate la doctora Graciela Vélez comenta **la importancia global del proyecto y como el mismo responde a la necesidad de atender esta población de colombianos ubicada en otros países**. Estuvo de acuerdo con los doctores Humberto Guerrero y Henry Vergara en la no exclusión de las iniciativas y que por lo tanto la comisión debía contemplar ambos proyectos, en cuanto es importante la asistencia a la XIX Conferencia Mundial, buscar alianzas estratégicas, se explore la solicitud emitida por los consulados de Colombia en los países objeto de la comisión y se siga avanzando en la consolidación hacia adentro. Terminada la discusión la Presidenta pone a consideración de los miembros su aprobación y de común acuerdo se decidió que la modificación del acuerdo estuviere dirigida a participar en la conferencia internacional **y a visitar algunas universidades europeas de trayectoria académica en educación a distancia...**” (Resaltado nuestro).

Acta No. 06 del 28 de julio de 1999, del Consejo Directivo de la UNAD. En esta Acta se lee: “...4.2 Informe Comisión. Las doctoras Betty Góngora Pedraza y Gloria Contreras de B. presentaron un informe de la comisión otorgada mediante Acuerdo No. 11 del 19 de abril de 1999, el informe contiene dos partes: .... En su presentación se resaltó: la implementación de las nuevas tecnologías y su uso en el aprendizaje autoformativo sin fronteras, el nivel de desarrollo de las universidades europeas, las posibilidades de recrear nuestra metodología y desarrollo académico por medio de alianzas estratégicas gubernamentales y con instituciones de educación superior, la necesidad de actualización de nuestro modelo y la formación académica y pedagógica de nuestros docentes, en la perspectiva del talento humano y la modernización de la UNAD”.

<sup>24</sup> Acta No. 001 del 24 de enero de 2000, del Consejo Directivo de la UNAD. En esta Acta se lee: “4. INFORME DE RECTORIA. .... La doctora Betty Góngora P. .... Marginalmente comenta que por parte de la doctora Magdalena Pinzón de Posada, se vienen adelantando gestiones con la Escuela Weingart School Inc en Miami (Florida). Esta propuesta se genera en el marco de una política de ampliación de cobertura, que nos permitirá viabilizar la formación profesional de colombianos residentes y/o reclusos (sic) en los Estados Unidos, por intermedio del Centro Internacional de Educación a Distancia – CIED. Las gestiones adelantadas han estado dirigidas a buscar el apoyo por parte de la Cancillería, el Consulado Colombiano en Miami y las multinacionales que como Avianca y Caracol, ubicadas en los Estados Unidos, podrían apoyar financieramente el proyecto”.

la pertinencia o no de la implementación de un Centro Internacional y la necesidad de conocer experiencias de otros países. No se tiene evidencia documental sobre otros escenarios de debate, pero se puede inferir que existieron otros momentos previos de discusión a la adopción oficial de la estrategia del CIED.

- b) En igual sentido, previo a la expedición del Acuerdo 016 del 28 de julio de 2001, se creó la Corporación sin ánimo de lucro que se denominó UNAD OF COLOMBIA, Inc<sup>25</sup> cuyo objetivo fue el de recaudar y administrar los recursos que irían a ser aplicados para la financiación del CIED. Es importante hacer precisión que el Acuerdo 016 mencionado autorizó a la representante legal de la UNAD para “*la puesta en marcha de la Corporación*”, lo que permite colegir que ya el Consejo Directivo de la UNAD tenía conocimiento sobre la creación previa de dicha entidad sin ánimo de lucro. En consecuencia, el CIED era la estrategia de internacionalización y la Corporación UNAD OF COLOMBIA la forma de operativizar dicha estrategia en el Estado de la Florida de los Estados Unidos.
- c) Constituida en el Estado de la Florida EEUU la Corporación UNAD OF COLOMBIA Inc. (julio de 2000) y habiéndose creado la estrategia de internacionalización de la educación denominada Centro Internacional de Educación Abierta y a Distancia -CIED- (julio de 2001), se requería obtener la licencia de funcionamiento para poder impartir los diferentes programas educativos en el Estado de la Florida. En el año 2002, la COMMISSION FOR INDEPENDENT EDUCATION le otorgó una licencia de funcionamiento temporal al **CNAD OF FLORIDA** como una División de la UNAD OF COLUMBIA (sic) Inc., por el término de un (1) año a partir del 14 de noviembre de 2002, que la habilitó para ofrecer en el Estado de la Florida los programas académicos Bachelor of Arts en las siguientes disciplinas: Systems Engineer, Business Administration, Social Communication y Social Psychology. En el año 2004, la COMMISSION FOR INDEPENDENT EDUCATION otorgó licencia para ofrecer programas de educación, tal como aparece en la documentación allegada, de la siguiente manera:

Licencia	Fecha	Otorgada a:	Programas
----------	-------	-------------	-----------

Acta No. 002 del 23 de febrero de 2000, del Consejo Directivo de la UNAD. En esta Acta se lee: “4. **INFORME DE RECTORIA.** ....CIED – Florida. En el marco de este informe, el doctor Jaime Leal y la doctora Magaly de Posada presentaron el proyecto “Formación de colombianos residentes y reclusos (sic) en el exterior, a través del Centro Internacional de Educación a Distancia – CIED. Una experiencia piloto Florida USA” .... La exposición se basó en los aspectos centrales del proyecto como son: Definición del CIED, Objetivos, Estudio de Factibilidad y Etapas del Diagnóstico, Diseño, Evaluación y Conclusiones... Con el ánimo de ampliar la información solicitada, las doctoras Betty Góngora y Magaly de Posada se refieren a las **gestiones adelantadas por parte de la UNAD para garantizar la viabilidad fiscal y financiera del proyecto así: .... Iniciación de los trámites jurídicos ante un colectivo de Abogados para crear la Corporación UNAD – Florida, y que dio como resultado la propuesta de Estatutos presentados en esta sesión / Consulta al Departamento del Tesoro para iniciar el proceso de incorporación de los recursos previa autorización del mismo...**” (Resaltado nuestro)

<sup>25</sup> Articles of Incorporation of UNAD OF COLOMBIA, Inc (A Florida Corporation not for Profit). Incorporation this 24 day of July, 2000, número H00000038772 – (Filed Secretary of State – Division of Certifications 00 Jul 24)

Licencia	Fecha	Otorgada a:	Programas
Provisional License number 2900	1/26/2004	CNAD OF FLORIDA	Programas Bachelors: (i) Commercial and Marketing Administration – Bachelors (BS), (ii) Industrial Administration – Bachelors (BS), (iii) Mass Communication- Bachelors (BA), (iv) Social Psychology Bachelors (BA), (v) Systems Engineering Bachelors (BS).
Annual License number 2900	6/20/06	CNAD OF FLORIDA	Programas de Bachelors: (i) Commercial and Marketing Administration, (ii) Industrial Administration, (iii) Mass Communication, (iv) Social Psychology, (v) Systems Engineering.
Annual License number 2900	8/1/2007	UNAD Florida	Programas de Bachelors: (i) Commercial and Marketing Administration, (ii) Industrial Administration, (iii) Mass Communication, (iv) Social Psychology, (v) Systems Engineering. Programas de Masters <b>aprobados en la sesión de la Commission de septiembre 20 de 2007:</b> (i) Business Administration y (ii) Education.
Annual License number 2900	8/1/2008	UNAD Florida	Programas de Bachelors: (i) Commercial and Marketing Administration, (ii) Industrial Administration, (iii) Mass Communication, (iv) Social Psychology, (v) Systems Engineering. Programas de Masters: (i) Business Administration y (ii) Education.
Annual License number 2900	8/1/2009	UNAD Florida	Programas de Bachelors: (i) Commercial and Marketing Administration, (ii) Industrial Administration, (iii) Mass Communication, (iv) Social Psychology, (v) Systems Engineering. Programas de Masters: (i) Business Administration y (ii) Education.
Annual License number 2900	8/1/2010	UNAD Florida	Programas de Bachelors: (i) Commercial and Marketing Administration, (ii) Industrial Administration, (iii) Mass

Licencia	Fecha	Otorgada a:	Programas
			Communication, (iv) Social Psychology, (v) Systems Engineering. Programas de Masters: (i) Business Administration, (ii) Education y (iii) TEFL (Teaching English as a Foreign Language).
Annual License number 2900	8/1/2011	UNAD Florida	Programas de Bachelors: (i) Commercial and Marketing Administration, (ii) Industrial Administration, (iii) Mass Communication, (iv) Social Psychology, (v) Systems Engineering. Programas de Masters: (i) Business Administration, (ii) Education y (iii) TEFL (Teaching English as a Foreign Language).
Annual License number 2900	8/1/2012	UNAD Florida	Programas de Bachelors: (i) Commercial and Marketing Administration, (ii) Industrial Administration, (iii) Mass Communication, (iv) Social Psychology, (v) Systems Engineering. Programas de Masters: (i) Business Administration, (ii) Education y (iii) TEFL (Teaching English as a Foreign Language). Programas doctorales: (i) Business Administration y (ii) Educacional Technology.
Annual License number 2900	8/1/2013	UNAD Florida	En la documentación allegada no aparece soporte de los programas aprobados con esta licencia.
Annual License number 2900	8/1/2014	UNAD Florida	En la documentación allegada no aparece soporte de los programas aprobados con esta licencia.
Annual License number 2900	En la documentación allegada no aparece fecha de la licencia para este año, sin embargo, en el CD se encuentra dentro de una carpeta	UNAD Florida	Programas de Bachelors: (i) Commercial and Marketing Administration, (ii) Industrial Administration, (iii) Mass Communication, (iv) Social Psychology, (v) Systems Engineering. Programas de Masters: (i) Business Administration, (ii) Education y (iii) TEFL (Teaching English as a

Licencia	Fecha	Otorgada a:	Programas
	titulada "licencia unad fl (2015)"		Foreign Language). Programas doctorales: (i) Business Administration y (ii) Educational Technology.

Nótese como las licencias para impartir los programas de educación fueron otorgadas desde el año 2002 hasta el mes de septiembre de 2007 a la CNAD (National College Open and Distance), considerada en el Estado de la Florida como una División de la Corporación UNAD OF COLOMBIA Inc. Luego, cuando a la Corporación UNAD OF COLOMBIA, Inc. se le autorizó ofrecer programas de Master (septiembre 20 de 2007) procedió a modificar su razón social convirtiéndose en Corporación UNAD FLORIDA, Inc., modificación llevada a cabo en noviembre 1 de 2007, tal como aparece acreditada en la documentación allegada<sup>26</sup>; en consecuencia, las licencias para ofrecer los programas de educación se le empezaron a otorgar a la UNAD Florida.

Al respecto, es importante tener en cuenta, como ya se había mencionado en líneas anteriores, que el Consejo Superior Universitario de la UNAD, desde el 5 de octubre de 2006 (Acuerdo 006 de 2006), había autorizado transformar en universidad a la National College Open and Distance bajo el nombre de National University Open and Distance "UNAD OF COLOMBIA", una vez se cumplieran los requisitos exigidos por las autoridades educativas de los Estados Unidos<sup>27</sup>, lo que efectivamente sucedió. Tal ajuste se hizo modificando la razón social de la Corporación sin ánimo de lucro, convirtiéndola, en consecuencia, en UNAD Florida, Inc (National University Open and Distance). A partir de esta fecha, en el Estatuto Organizacional de la UNAD (Acuerdo 037 de 2012) al referirse al desarrollo de la política de internacionalización se hace alusión a la UNAD Florida.

La modificación de College a University en los Estados Unidos, obedece a la forma como en dicho país se estructura la educación superior. El College está autorizado para impartir programas de Bachelors únicamente, y la Universidad no solo imparte programas de Bachelors sino que también imparte programas de Master y doctorados.

- d) Esta situación descrita (el hecho que la Commission for Independent Education haya otorgado una licencia de funcionamiento temporal, en el año 2002, al **CNAD OF FLORIDA** como una División de la UNAD OF COLOMBIA, Inc.) permite entender la razón por la cual el Gobierno Nacional (Presidente de la República y Ministros de Hacienda y de Educación Nacional), mediante el Decreto 217 del 27 de enero de 2004, aprobó como seccional de la UNAD a la National College Open and Distance<sup>28</sup>. De esta forma, el mismo Gobierno convalidó la existencia de una seccional de la UNAD de orden internacional.

<sup>26</sup> Articles of Amendment to Articles of Incorporation of UNAD OF COLOMBIA Inc, date 11/01/2007.

<sup>27</sup> Acuerdo 006 de 2006 del Consejo Superior Universitario, artículo 5º, inciso 2: "Una vez se cumpla con los parámetros establecidos por el Departamento de Educación del Estado de la Florida, USA, el National College Open and Distance será denominado National University Open and Distance "UNAD of Colombia" con sede en el Estado de La Florida, USA".

<sup>28</sup> Debe recordarse que, de acuerdo con la documentación aportada, la CNAD (National College Open and Distance) fue considerada por la Commission for Independent Education como una División de la UNAD OF COLOMBIA Inc. (nombre inicial de la Corporación sin ánimo de lucro

- e) Posteriormente, el Consejo Superior de la UNAD, mediante el Acuerdo 021 de 2016, ratificó como seccional a la UNAD Florida.

Hecho todo el antecedente cronológico normativo y fáctico precedente que aclara la situación de la UNAD Florida y, en consecuencia, la forma como la Universidad Nacional Abierta y a Distancia -UNAD ha venido implementando su programa de internacionalización, pasa la Sala a analizar la naturaleza jurídica de la UNAD Florida y su vinculación con la Universidad Nacional Abierta y a Distancia -UNAD-.

Como se mencionó anteriormente, de conformidad con el principio de la autonomía reconocida constitucional y legalmente a las universidades, estas pueden darse sus propios estatutos y modificarlos. En ejercicio de tal atribución, el Consejo Superior de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia -UNAD expidió sus diferentes estatutos, entre ellos el Estatuto General y el Estatuto Organizacional. El Gobierno Nacional, en el año 2004, mediante el Decreto 217, reconoció a la National College Open and Distance -CNAD como seccional internacional de la UNAD<sup>29</sup>. Esta seccional, tal como se señaló, está directamente relacionada con la Corporación privada sin ánimo de lucro denominada UNAD OF COLOMBIA, INC. A medida que la Corporación UNAD OF COLOMBIA, INC iba avanzando en la acreditación de nuevos programas ante el Gobierno de los Estados Unidos, y cuando logró acreditar programas de Master obtuvo el reconocimiento como una universidad pasando del status de College al de University, lo que condujo a la modificación de la razón social de UNAD OF COLOMBIA, INC por UNAD FLORIDA, INC (noviembre 1 de 2007).

Con el Acuerdo 021 del 14 de septiembre de 2016 expedido por el Consejo Superior de la UNAD se precisó la naturaleza de la UNAD Florida como una persona jurídica distinta de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia -UNAD pero articulada y subordinada a esta en su gestión organizacional, jurídica, financiera, académica e investigativa. Igualmente en dicho Acuerdo el Consejo Superior de la UNAD le otorgó a la UNAD Florida, pese a ser una persona jurídica diferente, el **carácter de seccional** indicando que es *“de propiedad de la UNAD, la cual hace parte de su estructura orgánica y funcional”*. La Sala entiende que la denominación de “seccional” dada a la UNAD Florida se hizo en ejercicio de la autonomía que tienen los entes universitarios para definir su estructura y organización. Si bien dentro de la **estructura** se conciben las diferentes dependencias, sedes o seccionales creadas para el desarrollo de las funciones propias de los entes universitarios, dentro de su **organización** se pueden concebir instrumentos para el desarrollo de la política educativa. Una persona jurídica creada en el exterior por un ente universitario es un instrumento o mecanismo diseñado para el desarrollo de la política de internacionalización de la educación, pero no puede entenderse como dependencia precisamente porque la UNAD Florida goza de personería jurídica, se rige por sus propios estatutos y tiene sus propios órganos de dirección, administración y funcionamiento, y las dependencias carecen de personería jurídica.

---

creada por la UNAD para desarrollar la estrategia de internacionalización), tal como aparece acreditado en la Temporary License de noviembre 14, 2002.

<sup>29</sup> De conformidad con el artículo 2, numeral 3, del Decreto 217 de 2004, uno de los objetivos de la UNAD es el de *“Implementar tecnologías de información y comunicación, políticas y estrategias pedagógicas en educación abierta y a distancia, que permitan el acceso rápido y eficiente de todas las personas que a escala municipal, regional, nacional e **internacional** demandan sus servicios”*. (Las negrillas son nuestras), lo que conllevó a aprobar dentro de su organización la seccional internacional National College Open and Distance.

Una seccional en la Ley 489 de 1998 está concebida como un mecanismo de organización administrativa que materializa el principio de desconcentración el cual consiste en la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa<sup>30</sup> y si bien esta Ley reconoce que los entes universitarios autónomos tienen un régimen especial y por ende se sujetan a las disposiciones que para ellos se establezcan en las respectivas leyes<sup>31</sup>, no hay una norma especial que contemple un alcance diferente a una seccional. La figura jurídica de “seccional” concebida por la UNAD para la UNAD Florida se asimila más a lo que en el régimen de sociedades se conoce como sociedades matrices y subordinadas sin que ello signifique que este sea un régimen aplicable.

Por estas razones, la Sala recomienda modificar la denominación de seccional para la UNAD Florida y en su lugar reiterar su lugar reiterar su carácter de articulada y subordinada.

Ahora bien, cabe preguntarse si podía la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD, crear una seccional fuera del territorio colombiano, dado que el artículo 59 de la Ley 30 de 1992 señala que *“la creación de universidades estatales u oficiales o de seccionales y demás instituciones de Educación Superior estatales u oficiales debe hacerse previo convenio entre la Nación y la entidad territorial respectiva, en donde se establezca el monto de los aportes permanentes de una y otra. Este convenio formará parte del estudio de factibilidad requerido.”*<sup>32</sup>

Sobre el particular, la Sala encuentra que la disposición citada regula la creación de Instituciones de Educación Superior estatales u oficiales o de seccionales **en el territorio nacional**, como desarrollo del precepto constitucional que le impone el deber tanto a la Nación como a las Entidades Territoriales de participar *“en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley”*<sup>33</sup>; sin embargo, no puede entenderse que dicha disposición limite o prohíba la creación de “seccionales” en el exterior pero bajo el entendido de ser un instrumento o mecanismo diseñado para el desarrollo de la política de internacionalización de la educación y no como dependencia propiamente dicha de la UNAD, tal como se indicó en líneas anteriores. La autonomía universitaria otorgada por la Constitución Política a las universidades les permite darse y modificar sus estatutos, definir su organización interna, organizar y desarrollar sus programas académicos, entre muchas otras actividades propias de su funcionamiento.

Sin embargo, si bien existen fundamentos constitucionales<sup>34</sup> y legales<sup>35</sup> que respaldan la política de internacionalización de la educación, su desarrollo es

---

<sup>30</sup> Ley 489 de 1998, artículo 8o. **“DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.** *La desconcentración es la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación e instrucción que corresponde ejercer a los jefes superiores de la Administración, la cual no implica delegación y podrá hacerse por territorio y por funciones”.*

<sup>31</sup> Ibidem, artículo 40.

<sup>32</sup> Ley 30 de 1992, artículo 59

<sup>33</sup> Constitución Política, artículo 67, inciso 6.

<sup>34</sup> Ibidem, artículo 69: *“Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley...”*

<sup>35</sup> Ley 30 de 1992, artículo 6, literal h): *“Son objetivos de la Educación Superior y de sus instituciones: h) promover la formación y consolidación de comunidades académicas y la articulación con sus homólogas a nivel internacional”* // Ley 1324 de 2009, artículo 10. *“El Ministerio de Educación Nacional asumirá todas las funciones de fomento de la educación superior que*

precario, por lo que se recomienda al Gobierno Nacional se promueva la expedición de una reglamentación que genere fundamentos más precisos y claros sobre la implementación de estos procesos o, de considerarse pertinente, se promueva una reforma de la Ley 30 de 1992<sup>36</sup> atendiendo el carácter especial del régimen que tienen las universidades estatales u oficiales.

Debe indicarse por último que el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera<sup>37</sup>, al resolver el recurso ordinario de súplica interpuesto en contra del auto del 15 de septiembre de 2016 proferido por la Sala Unitaria, mediante el cual se decretó la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos acusados (Resoluciones 12010 del 3 de agosto de 2015 “*Por la cual se adoptan medidas preventivas para la Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD*” y 05156 del 18 de marzo de 2016 “*Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 12010 del 3 de agosto de 2015*”), confirmó dicha medida cautelar e indicó en su argumentación que la sede de la UNAD Florida – Estados Unidos corresponde a una seccional que se integra y articula jurídica y estatutariamente a la UNAD Colombia:

#### **“VI.6.2. Los hallazgos.**

*A efectos de establecer si los hallazgos que sustentan las Resoluciones demandadas se enmarcan dentro de las finalidades del artículo 10° de la Ley 1740 de 2014, esto es, para la promoción de la continuidad y calidad de las prestación del servicio educativo y el adecuado uso de las rentas o bienes de la institución, la Sala procede a confrontar uno a uno los hallazgos con las normas constitucionales y legales que sirvieron de fundamento, las consideraciones del auto recurrido y los antecedentes administrativos.*

(...)

#### **• Hallazgo 9.**

---

*ejerció en el pasado el ICFES y que no le hayan sido trasladadas. En particular, las que le atribuían el Decreto 2232 de 2003, en los numerales 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, y 3.6, el artículo 38 de la Ley 30 de 1992, salvo el literal “k” del mismo artículo...”. Señala el literal d) del artículo 38 de la Ley 30 de 1992: “Estimular la cooperación entre las instituciones de Educación Superior y de éstas con la comunidad internacional”.*

<sup>36</sup> Es importante traer a colación lo señalado por el profesor Alexander Fernández, en su Artículo “*Urgen políticas de internacionalización para las universidades públicas*”, referido en el “Tercer informe sobre la viabilidad jurídica, académica y pedagógica de la Unad Florida como proyecto transfronterizo y transterritorial de educación on line” presentado en desarrollo del contrato de prestación de servicios profesionales No. 115 de 2012 APICE – Claudia María Padilla Montenegro, que señala: “*En términos puntuales, este tema ha alcanzado un mayor nivel de dinamismo que, aunque no es suficiente, muestra el interés de los múltiples actores por la educación superior nacional. Adicionalmente, la propuesta de reforma a la Ley 30 de 1992 incluye promover y apoyar los programas de internacionalización de las universidades, y reconoce la necesidad de incrementar la productividad y la competitividad del país a través de la cooperación externa. De igual manera, urge a las universidades a mejorar sus estrategias en esta área, comprometiendo al MEN en su fomento y apoyo. Una vez se discuta y consolide dicha reforma, se espera que el Gobierno cumpla con el desarrollo de la internacionalización de la universidad colombiana y ajuste el presupuesto a esta necesidad. (Fernández 2011)*”. Este artículo igualmente se encuentra en la página <http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/urgen-politicas-de-internacionalizacion-para-las-universidades-publicas.html>, consultada por última vez el 20-08-2013.

<sup>37</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Auto del 6 de abril de 2017, Exp. No. 11001032400020160028400.

**El hallazgo No. 9** se encuentra relacionado con la **Sede de la Florida – USA**, y se sustentó en que no se “desarrollan actividades académicas y administrativas ni se cumplen funciones de docencia, investigación y extensión en la Sede de la Florida – USA. No se ha soportado ni reglamentado los alcances al interior de dicha sede como proyecto de internacionalización, integración y articulación”.

El Ministerio considera que no existe articulación estatutaria ni reglamentaria entre la Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD y la herramienta educativa denominada Florida, que justifique la entrega de recursos públicos a esa persona jurídica distinta y de carácter privado.

Al respecto, la Sala recuerda que la UNAD - Florida hace parte de la organización estructural de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD, según lo dispuesto en el Decreto 217 de 27 de enero de 2004<sup>32</sup>. Asimismo, resalta que de conformidad con el Acuerdo 037 de 27 de julio de 2012 “Por el cual se expide el nuevo Estatuto Organizacional de la... UNAD”, esa dependencia ofrece entre sus programas: cuatro (4) maestrías, tres (3) doctorados, un (1) centro de investigación, cuatro (4) grupos de investigación, también se dictan cursos de bajo costo a la comunidad y existe un programa de extensión en formación de lengua extranjera.

En lo que tiene que ver con vinculación jurídica de la UNAD Florida a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD, el artículo 15 del Decreto 217 de 2004 “Por el cual se modifica la estructura de la... UNAD y se dictan otras disposiciones”, establece que la Universidad funcionará en territorio nacional e internacional, con ocho (8) seccionales a saber:

“Artículo 15. Organización Seccional. La Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD funcionará en el territorio nacional e internacional tomando como referencia geográfica ocho Seccionales, las que no constituyen por sí mismas dependencias administrativas, dentro de las cuales se articulará el proceso administrativo, académico y operativo de los Centros de Educación Abierta y a Distancia, CEAD, que operen en tales seccionales, así:

- a) Atlántico;
- b) Centro Oriente;
- c) Centro;
- d) Centro Sur;
- e) Sur;
- f) Occidente;
- g) Amazonia y Orinoquia;
- h) National College Open and Distance, CNAD<sup>33</sup>.” (Subrayas de Sala).

Por su parte, del Acuerdo 037 de 27 de julio de 2012 “Por el cual se expide el nuevo Estatuto Organizacional de la... UNAD”, establecen que la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD, tiene unos ámbitos de actuación relacionados con los escenarios geográficos nacionales e internacionales en donde opera, desarrolla sus programas y presta sus servicios misionales<sup>34</sup>; y que el ámbito internacional corresponde a la interacción educativa y organizacional que se realiza fuera del territorio colombiano<sup>35</sup>.

En dicha reglamentación también se consagra que la Vicerrectoría de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD, es la responsable de fomentar el liderazgo internacional en la modalidad de educación a

*distancia*<sup>36</sup>. Adicionalmente, entre sus funciones se destacan las de “consolidar y dirigir la operación de UNAD Florida como herramienta educativa en los niveles de grado, posgrado y no formal para el ámbito Latinoamericano desde los estados Unidos”<sup>37</sup> y “Coadyuvar a la cualificación de alto nivel del estamento docente y administrativo de la UNAD, bien sea a través de los procesos generados por UNAD Florida o por la gestión de convenios internacionales”<sup>38</sup>.

*Por otra parte, los Acuerdos 003 de 25 de febrero de 2015 “Por el cual se fija la política de internacionalización de la UNAD, se fomenta el Sistema UNAD Global y se fijan otras disposiciones” y, el 020 de 26 de mayo de 2015 “Por el cual se definen las condiciones para la articulación académica de los programas de la... UNAD Florida”, establecen la internacionalización de la Universidad a través de convenios, doble titulación y programas que se ofrecen en la sede de la Florida; y, la integración de la oferta académica de esa sede y la Universidad nacional Abierta y a Distancia, respectivamente.*

*De acuerdo con lo anterior, la Sala estima que la sede de la UNAD Florida – Estados Unidos de América, efectivamente corresponde a una seccional que se integra y articula jurídica y estatutariamente a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD, además que tiene funciones de docencia e investigación que ofrece y cumple a través de sus programas académicos.*

*Aunado a lo anterior y como bien se anotó en la (sic) auto suplicado, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, como órganos de regulación y control, señalaron que la Seccional de la Florida no es un tercero que actúa con independencia de la UNAD, sino que se trata de una sede creada y estructurada bajo su arbitrio, razón por la cual, en esta instancia, no se vislumbra la necesidad de la imposición de la medida preventiva, adoptada por el Ministerio demandado*<sup>38</sup>.

De lo anteriormente expuesto, se concluye que la creación de la CORPORACIÓN UNAD OF COLOMBIA, INC fue la forma escogida por la UNAD para operativizar en el Estado de la Florida, Estados Unidos, su estrategia de internacionalización. La Commission for Independent Education del Estado de la Florida reconoció a la CNAD OF FLORIDA (National College Open and Distance) como División de la mencionada Corporación, atendiendo los programas académicos que se impartían en su momento en la categoría de Bachelors. Una vez se acreditaron programas en la categoría de Master y posteriormente de doctorados, la razón social de la Corporación UNAD OF COLOMBIA, INC fue modificada por UNAD FLORIDA, INC. Es decir que su razón social obedece al reconocimiento de la Corporación como universidad.

Lo descrito deja clara la razón por la cual el Gobierno Nacional aprobó como seccional internacional de la UNAD, en el año 2004 (Decreto 217), a la National College Open and Distance, seccional que luego fue denominada UNAD FLORIDA, INC, tras la modificación de la razón social de la Corporación.

La UNAD FLORIDA, INC, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo 021 de 2016 expedido por el Consejo Superior de la UNAD, es (i) una persona jurídica distinta de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia -UNAD pero articulada y

---

<sup>38</sup> Ibidem. Las citas siguientes son del original del auto: <sup>32</sup> “Por el cual se modifica la estructura de la... UNAD y se dictan otras disposiciones” / <sup>33</sup> Seccional autorizada para la internacionalización de la educación en la UNAD mediante Acuerdo 035 de 22 de diciembre de 2004, según lo dispuesto en la parte considerativa del Acuerdo 037 de 2012 / <sup>34</sup> Artículo 5° / <sup>35</sup> Artículo 7° / <sup>36</sup> Artículo 24 / <sup>37</sup> Artículo 25, literal e) / <sup>38</sup> Artículo 25, literal f).

subordinada a esta en su gestión organizacional, jurídica, financiera, académica e investigativa. (ii) Adicional a ello, se le dio la connotación de ser una seccional *“de propiedad de la UNAD, la cual hace parte de su estructura orgánica y funcional”*, seccional entendida en los términos señalados en este concepto. (iii) está constituida como persona jurídica (corporación) en cumplimiento de la legislación de los Estados Unidos, (iv) se rige por las leyes de Estados Unidos en su condición de persona jurídica constituida para funcionar en dicho país pero también se rige por las normas estatutarias de la UNAD, (v) se encuentra vinculada a la UNAD y, en consecuencia es esta la que define los mecanismos de articulación y los que le permiten ejercer sus potestades de control de tutela, y (vi) es ejecutora de las políticas de la UNAD en el ámbito internacional.

La creación de esta seccional internacional no está sujeta a lo señalado en el artículo 59 de la Ley 30 de 1992, pues esta disposición es para creación de Instituciones de Educación Superior estatales u oficiales y/o seccionales en el territorio nacional. No puede entenderse que dicho precepto legal limite o prohíba la creación de seccionales en el exterior, concebidas como quedó expresado, pues la autonomía universitaria reconocida por la Constitución para las universidades les permite darse y modificar sus estatutos, definir su organización interna, organizar y desarrollar sus programas académicos, entre muchas otras actividades propias de su funcionamiento.

Debe reiterarse que la seccional internacional como ha sido concebida por el Gobierno Nacional y por la Universidad Nacional Abierta y a Distancia -UNAD, en sus Estatutos, tiene características propias pues para poder funcionar en los Estados Unidos debió constituirse como una persona jurídica distinta de la UNAD. La denominación de seccional obedece a la autonomía que tienen los entes universitarios para definir su estructura y organización, sin embargo como lo expresó la Sala en este concepto esta seccional debe entenderse como un instrumento o mecanismo diseñado para el desarrollo de la política de internacionalización de la educación, pero no puede entenderse como dependencia precisamente porque la UNAD Florida goza de personería jurídica, se rige por sus propios estatutos y tiene sus propios órganos de dirección, administración y funcionamiento, y las dependencias carecen de personería jurídica pues estas son la materialización del principio de desconcentración el cual consiste en la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa.

### **iii) Convalidación de los títulos otorgados por la UNAD Florida**

Aclarada la naturaleza de la UNAD Florida, Inc, como una persona jurídica (Corporación sin ánimo de lucro) constituida bajo las leyes del Estado de la Florida, Estados Unidos, y a su vez ser una seccional entendida como un instrumento o mecanismo diseñado para el desarrollo de la política de internacionalización de la educación mas no como dependencia, procede la Sala a analizar la situación de los títulos académicos conferidos por dicha Corporación, si los mismos requieren ser convalidados o no para que produzcan efectos académicos y jurídicos en Colombia.

Para el Ministerio de Educación Nacional, el trámite de convalidación de títulos consiste en *“el reconocimiento que el Gobierno Colombiano, efectúa sobre un título de educación superior, otorgado por una institución de educación superior extranjera o por una institución legalmente reconocida por la autoridad competente en el país de origen, para expedir títulos de educación superior, de tal forma que con dicho reconocimiento adquiere los mismos efectos académicos y jurídicos que*

*tienen los títulos otorgados por instituciones Colombianas, sin que en ningún momento esto exonere al titular del cumplimiento de los requisitos que para el ejercicio profesional tenga establecidos la ley, según el caso particular*<sup>39</sup>. Esta función es de competencia de dicho Ministerio<sup>40</sup> y su trámite lo tiene regulado (i) en la Resolución No. 6950 del 15 de mayo de 2015<sup>41</sup> para aquellos procesos de convalidación radicados ante el Ministerio de Educación Nacional con anterioridad “a la expedición” de la Resolución No. 20797 del 9 de octubre de 2017<sup>42</sup>, (ii) en la Resolución 20797 del 9 de octubre de 2017 para los procesos de convalidación radicados a partir de su vigencia<sup>43</sup> y (iii) en el artículo 62 de la Ley 1753 del 9 de junio de 2015 “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”*”<sup>44</sup>.

La Resolución No. 20797 del 9 de octubre de 2017 define “Convalidación” como el “*Proceso de reconocimiento que el Ministerio de Educación Nacional efectúa sobre un título de educación superior otorgado por una institución legalmente autorizada por la autoridad competente en el respectivo país para expedir títulos de educación superior, de tal forma que con dicho proceso se adquieren los mismos efectos académicos y jurídicos que tienen los títulos otorgados por las instituciones de educación superior colombianas*”<sup>45</sup>.

Por lo tanto, el “*proceso de convalidación implica la realización de un examen integral de legalidad y académico de los estudios, cuyo resultado permite*

---

<sup>39</sup> [www.mineducacion.gov.co/1621/articles-239202\\_guia\\_practica.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-239202_guia_practica.pdf) - Guía Práctica para la convalidación de títulos profesionales en Colombia. Consultado el 27 de septiembre de 2017.

<sup>40</sup> La competencia era del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior -ICFES, según lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 30 de 1992, función que fue trasladada al Ministerio de Educación Nacional en virtud del artículo 10 de la Ley 1324 de 2009.

<sup>41</sup> “*Por medio de la cual se define el trámite y los requisitos para la convalidación de títulos otorgados por instituciones de educación superior extranjeras o por instituciones legalmente reconocidas por la autoridad competente en el respectivo país, para expedir títulos de educación superior y se deroga la Resolución 21707 de 2014*”.

<sup>42</sup> Resolución 20797 del 9 de octubre de 2017 “*Por medio de la cual se regula la convalidación de títulos de educación superior otorgados en el exterior y se deroga la Resolución 6950 de 2015*”, artículo 24: “**Transitoriedad de la Resolución 06950 de 2015.** Los procesos de convalidación radicados ante el Ministerio de Educación Nacional con anterioridad a la expedición de la presente resolución se tramitarán por norma general de conformidad con la Resolución 06950 del 15 de mayo de 2015. El trámite ante esta nueva normatividad procederá a petición de parte”.

<sup>43</sup> Ibidem, artículo 25: “**Vigencia y derogatorias.** La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación y deroga la Resolución No. 06950 del 15 de mayo de 2015.”

<sup>44</sup> Ley 1753 de 2015 “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”*”, artículo 62. “**CONVALIDACIÓN DE TÍTULOS EN EDUCACIÓN SUPERIOR.** El Ministerio de Educación Nacional establecerá, mediante un reglamento específico, el procedimiento de convalidación de títulos extranjeros de acuerdo con los criterios legalmente establecidos, y según los acuerdos internacionales que existan al respecto. El Ministerio de Educación Nacional contará con dos (2) meses para resolver las solicitudes de convalidación de títulos, cuando la institución que otorgó el título que se somete a convalidación o el programa académico que conduce a la expedición del título a convalidar se encuentren acreditados, o cuenten con un reconocimiento equivalente por parte de una entidad certificadora o evaluadora de alta calidad, reconocida en el país de procedencia del título o a nivel internacional. Las solicitudes de convalidación de los títulos universitarios oficiales, no incluidos en los supuestos del inciso anterior, se resolverán en un plazo máximo de cuatro (4) meses. PARÁGRAFO 1o. Los títulos otorgados por instituciones de educación superior, pero no validados por las autoridades de educación oficiales del país de origen de la institución y denominados como universitarios no oficiales o propios, otorgados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, no serán objeto de convalidación. Sólo se convalidarán aquellos títulos universitarios no oficiales o propios, a los estudiantes que se encuentren matriculados en Programas de Educación Superior que conduzcan a la obtención de títulos universitarios no oficiales o propios, con anterioridad a la expedición de la presente ley, bajo el criterio exclusivo de evaluación académica. PARÁGRAFO 2o. Las Instituciones Estatales no podrán financiar con recursos públicos, aquellos estudios de Educación Superior que conduzcan a la obtención de títulos universitarios no oficiales o propios”.

<sup>45</sup> Resolución No. 20797 del 9 de octubre de 2017, artículo 3, numeral 12.

garantizar que los títulos que superan la evaluación corresponden a programas académicos que tienen un reconocimiento oficial por parte de los países de origen y puedan ser reconocidos para todos los efectos legales dentro del territorio nacional”<sup>46</sup>. Para que proceda el trámite de convalidación de títulos, se requiere que (i) se haya otorgado un título de educación superior, (ii) que dicho título lo otorgue una institución legalmente autorizada por la autoridad competente en el país respectivo, (iii) que el Gobierno Colombiano - Ministerio de Educación Nacional haya hecho el reconocimiento del título otorgado en el exterior. El título convalidado produce los mismos efectos académicos y jurídicos que los títulos otorgados por Instituciones de Educación Superior colombianas.

Ahora bien, el término convalidar en sentido lato, debe entenderse, según el Diccionario de la Lengua Española<sup>47</sup>, como “*Confirmar o revalidar algo, especialmente un acto jurídico*”, “*Dar validez académica a estudios aprobados en un determinado lugar, como un país o una institución, en otro destino*”.

Es así como la Universidad Nacional Abierta y a Distancia -UNAD tiene reguladas una serie de estrategias como desarrollo de la articulación académica que debe existir con la UNAD Florida, las cuales para su aplicación requieren de un acto de convalidación en el entendido de la definición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua, ya que implica que internamente la institución haga una verificación del cumplimiento de los requisitos legales exigidos para proceder a su aprobación. Estas estrategias<sup>48</sup> están encaminadas al reconocimiento mutuo de créditos y

---

<sup>46</sup> Considerando contenido en Resolución No. 20797 del 9 de octubre de 2017, expedida por el Ministerio de Educación Nacional.

<sup>47</sup> <http://dle.rae.es/> Diccionario de la lengua española – Real Academia Española. Consultado el 27 de septiembre de 2017.

<sup>48</sup> Acuerdo 021 de 2016, artículo 43: “*Articulación académica de programas: Se entiende como el ejercicio de reconocimiento mutuo de créditos y cursos académicos de programas nuevos o existentes tanto en UNAD como en la seccional UNAD Florida, que guardan similitudes en su denominación, área de formación, estructura curricular, propósitos de formación y competencias, de acuerdo a la Ley 30 de 1992 y demás normas reglamentarias. **Parágrafo único:** La verificación para el reconocimiento mutuo de créditos se realizará de acuerdo con el procedimiento de homologaciones establecido en el Sistema de Gestión de la Calidad de la UNAD”. // Artículo 44: “*Estrategias de articulación académica de programas: La articulación académica entre la UNAD y la seccional UNAD Florida se realizará atendiendo las siguientes estrategias: a. Créditos académicos para opción de grado (Advanced Placement). Modalidad mediante la cual el estudiante podrá tomar de forma voluntaria créditos académicos de carácter obligatorio o electivo de los programas de maestría ofertados por su seccional UNAD Florida como cumplimiento a su requisito de grado, en las condiciones definidas en el Reglamento Estudiantil. b. Créditos académicos para movilidad internacional (Transfer credits). Modalidad mediante la cual el estudiante, a lo largo de su proceso formativo, podrá tomar de forma voluntaria un número de créditos académicos de carácter obligatorio o electivo de los programas de pregrado de la seccional UNAD Florida, los cuales, de ser aprobados, son reconocidos como créditos dentro de su plan de estudios, por su Escuela Académica en la UNAD. **Parágrafo 1.** Para la articulación académica que busque la posterior oferta de programas en doble título o titulación conjunta con la seccional UNAD Florida, deberá realizarse la revisión y aprobación del Comité de Currículo y del Consejo de Escuela teniendo como referente el Decreto 1075 del 2015, la evaluación de una Agencia Acreditadora de Diplomas Internacionales o del Departamento de Educación de la Florida, la normatividad aplicable en Colombia y en el Estado de la Florida, para su posterior presentación ante el Consejo Académico de la UNAD. **Parágrafo 2.** La seccional UNAD Florida expedirá una certificación de cumplimiento del curso aprobado, en donde conste el número de créditos vistos por el estudiante, para que sean reconocidos dentro del plan de estudios que adelanta en Colombia, en cualquiera de las estrategias de articulación referenciadas en el presente artículo. **Parágrafo 3.** En armonía con lo estipulado en el Reglamento Estudiantil, el estudiante que se encuentre en un ejercicio de articulación con la seccional UNAD Florida, en cualquiera de sus estrategias, no perderá la condición de estudiante de la Escuela a la cual se encuentra adscrito en Colombia. Así mismo le aplicarán los derechos y deberes de dicho reglamento”. // Artículo 45: “*Integración de la oferta académica con la seccional UNAD Florida. Los programas académicos de la seccional UNAD Florida, que se encuentren en un proceso de articulación, formarán parte de la oferta académica de las Escuelas correspondientes en Colombia, con la claridad normativa que exige la obtención y***

cursos académicos de programas nuevos o existentes tanto en la UNAD como en la seccional UNAD Florida, al otorgamiento de doble título o titulación conjunta de ambas instituciones y a la integración de la oferta académica.

En consecuencia, dado que la seccional UNAD Florida es una persona jurídica (Corporación privada sin ánimo de lucro) constituida bajo las leyes del Estado de la Florida, Estados Unidos, y por lo tanto está reconocida por la Commission for Independent Education del Estado de la Florida como una Institución de Educación Superior con licencia de funcionamiento para ofrecer programas de Bachelor, Master y Doctorados, sus programas, sean créditos, cursos o títulos, pueden hacerse valer en Colombia mediante cualquiera de las estrategias adoptadas en el Acuerdo 021 de 2016, previo el cumplimiento de los requisitos señalados para tal fin. En caso contrario, es decir de no proceder ninguna de las estrategias señaladas y se requiera hacer valer en Colombia los títulos otorgados por la UNAD Florida, debe darse cumplimiento a la normatividad aplicable para la convalidación de títulos, procedimiento adelantado ante el Ministerio de Educación Nacional.

#### **iv) Conclusiones**

Analizado el marco legal y jurisprudencial descrito en precedencia se concluye lo siguiente:

- a) Las universidades, en virtud de su naturaleza jurídica especial como entes autónomos e independientes, y en aplicación del principio de la autonomía universitaria, están facultadas para (i) expedir y modificar sus estatutos, (ii) regular su organización interna, (iii) crear, organizar y desarrollar sus programas académicos y su ámbito de aplicación, (iv) definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, (v) otorgar los títulos correspondientes, (vi) seleccionar a sus profesores, (vii) admitir a sus alumnos, (viii) adoptar sus correspondientes regímenes, (ix) establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de función institucional, en fin su naturaleza especial les permite regularse de manera autónoma pero sujetándose a la constitución y a la ley. Adicionalmente, estas no forman parte de la rama ejecutiva del poder público ni están vinculadas, con alcance de tutela administrativa, al Ejecutivo.
- b) La creación de la CORPORACIÓN UNAD OF COLOMBIA, INC fue la forma escogida por la UNAD para operativizar en el Estado de la Florida, Estados Unidos, su estrategia de internacionalización. La Commission for Independent Education del Estado de la Florida reconoció a la CNAD OF FLORIDA (National College Open and Distance) como División de la mencionada Corporación, atendiendo los programas académicos que se impartían en su momento en la categoría de Bachelors. Una vez se acreditaron programas en la categoría de Master y posteriormente de doctorados, la razón social de la Corporación UNAD OF COLOMBIA, INC fue modificada por UNAD FLORIDA, INC. Es decir, su razón social obedece al reconocimiento de la Corporación como universidad.
- c) La UNAD FLORIDA, INC, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo 021 de 2016 expedido por el Consejo Superior de la UNAD, es (i) una persona jurídica distinta de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD pero articulada y subordinada a esta en su gestión organizacional,

---

*renovación de las licencias de operación y/o de registros calificados en el país correspondiente y los requisitos específicos de cada modalidad”.*

jurídica, financiera, académica e investigativa. (ii) Adicional a ello, se le dio la connotación de ser una seccional *“de propiedad de la UNAD, la cual hace parte de su estructura orgánica y funcional”*, seccional entendida en los términos señalados en este concepto. (iii) está constituida como persona jurídica (corporación) en cumplimiento de la legislación de los Estados Unidos, (iv) se rige por las leyes de Estados Unidos en su condición de persona jurídica constituida para funcionar en dicho país pero también se rige por las normas estatutarias de la UNAD, (v) se encuentra vinculada a la UNAD y, en consecuencia es esta la que define los mecanismos de articulación y los que le permiten ejercer sus potestades de control de tutela, y (vi) es ejecutora de las políticas de la UNAD en el ámbito internacional.

- d) La seccional internacional como ha sido concebida por el Gobierno Nacional y por la Universidad Nacional Abierta y a Distancia -UNAD, en sus Estatutos, tiene características propias pues para poder funcionar en los Estados Unidos debió constituirse como una persona jurídica distinta de la UNAD. La denominación de seccional obedece a la autonomía que tienen los entes universitarios para definir su estructura y organización, sin embargo como lo expresó la Sala en este concepto, esta seccional debe entenderse como un instrumento o mecanismo diseñado para el desarrollo de la política de internacionalización de la educación pero no puede entenderse como dependencia, precisamente porque la UNAD Florida goza de personería jurídica, se rige por sus propios estatutos y tiene sus propios órganos de dirección, administración y funcionamiento, y las dependencias carecen de personería jurídica pues estas son la materialización del principio de desconcentración.
- e) La creación de la seccional internacional UNAD Florida, Inc. no está sujeta a lo señalado en el artículo 59 de la Ley 30 de 1992, pues esta disposición es para creación de Instituciones de Educación Superior estatales u oficiales y/o seccionales en el territorio nacional. No puede entenderse que dicho precepto legal limite o prohíba la creación de “seccionales” en el exterior, concebidas como quedó expresado, pues en virtud de la autonomía universitaria otorgada por la Constitución Política a las universidades estas están habilitadas para darse y modificar sus estatutos, definir su organización interna, organizar y desarrollar sus programas académicos, entre muchas otras actividades propias de su funcionamiento.
- f) La UNAD Florida como seccional internacional de la UNAD y como corporación sin ánimo de lucro constituida bajo las leyes del Estado de la Florida, Estados Unidos, está en la obligación de actuar de manera articulada en su gestión organizacional, jurídica, administrativa, financiera, académica e investigativa, con el fin de implementar mecanismos que permitan mejorar la calidad educativa, cumpliendo así con los preceptos constitucionales y legales.
- g) Teniendo en cuenta que la seccional UNAD Florida es una persona jurídica (Corporación privada sin ánimo de lucro) constituida bajo las leyes del Estado de la Florida, Estados Unidos, y por lo tanto está reconocida por la Commission for Independent Education del Estado de la Florida como una Institución de Educación Superior con licencia de funcionamiento para ofrecer programas de Bachelor, Master y Doctorados, sus programas, sean créditos, cursos o títulos, pueden hacerse valer en Colombia mediante cualquiera de las estrategias adoptadas en el Acuerdo 021 de 2016, previo el cumplimiento de los requisitos señalados para tal fin. En caso contrario, es decir de no proceder ninguna de las estrategias señaladas y se requiera hacer valer en Colombia los títulos otorgados por la UNAD Florida, debe

darse cumplimiento a la normatividad aplicable para la convalidación de títulos, procedimiento adelantado ante el Ministerio de Educación Nacional.

Con fundamento en las anteriores consideraciones,

### III. La Sala RESPONDE:

*“1. El artículo 59 de la Ley 30 de 1992 establece que: “A partir de la vigencia de la presente ley, la creación de universidades estatales u oficiales o de seccionales y demás instituciones de educación superior estatales u oficiales debe hacerse previo convenio entre la Nación y la entidad territorial respectiva, en donde se establezca el monto de los aportes permanentes de una y otra. Este convenio formará parte del estudio de factibilidad requerido”.*

*A partir de los límites legales territoriales establecidos, se pregunta a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Honorable Consejo de Estado: ¿Es posible que la UNAD como ente universitario autónomo tenga una Seccional en los Estados Unidos de América?*

Sí. Es posible que la UNAD tenga una seccional en Estados Unidos entendida esta como un instrumento o mecanismo diseñado para el desarrollo de la política de internacionalización de la educación y no como dependencia propiamente dicha de la UNAD, como se explicó, siempre y cuando cumpla con los objetivos y propósitos para los cuales fue creada la universidad. El artículo 59 de la Ley 30 de 1992 regula la creación de Instituciones de Educación Superior estatales u oficiales o de seccionales en el territorio nacional, como desarrollo del precepto constitucional que le impone el deber tanto a la Nación como a las Entidades Territoriales de participar *“en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley”*<sup>49</sup>. No puede entenderse que dicha disposición limite o prohíba la creación de “seccionales” en el exterior, entendidas como quedó explicado, pues en virtud de la autonomía universitaria otorgada por la Constitución Política a las universidades, estas están habilitadas para darse y modificar sus estatutos, definir su organización interna, organizar y desarrollar sus programas académicos, entre muchas otras actividades propias de su funcionamiento, como se explicó a lo largo del presente concepto.

Dentro de la estructura de la UNAD se concibió una seccional internacional con sede en el Estado de la Florida, Estados Unidos, a la que se denominó inicialmente National College Open and Distance, seccional reconocida por el Gobierno Nacional cuando aprobó, mediante el Decreto 217 de 2004, la estructura de la institución educativa. Dicha seccional ha permanecido en el tiempo, incluso con la transformación de la UNAD en ente autónomo (Decreto 2770 de 2006). Recientemente el Consejo Superior de la UNAD, mediante el Acuerdo 021 de 2016, reiteró la naturaleza de la ahora UNAD Florida como una seccional constituida como una Corporación privada sin ánimo de lucro bajo las leyes del Estado de la Florida, Estados Unidos.

No puede desconocerse que la creación de seccionales o sedes en países extranjeros debe ajustarse a la normatividad propia de cada país.

---

<sup>49</sup> Constitución Política, artículo 67, inciso 6.

2. De acuerdo con el artículo 57 de la Ley 30 de 1992, los entes universitarios autónomos como es el caso de la UNAD tienen las siguientes características: personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente, elaboración y manejo de su presupuesto, organización y elección de directivas, de personal docente y administrativo, régimen financiero, de contratación, control fiscal y seguridad social, las características anteriormente descritas permiten a su vez, establecer los atributos de la personalidad de los entes universitarios autónomos, a semejanza de los atributos de las personas jurídicas en la teoría del derecho civil, tales como el nombre, el domicilio, la nacionalidad, la capacidad y el patrimonio, las cuales se integran en una sola persona jurídica.

A partir de lo anteriormente expuesto, se pregunta a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Honorable Consejo de Estado:

- i) ¿Es posible que la UNAD cuente con dos personerías jurídicas, la que es conferida por el Ministerio de Educación Nacional en Colombia y la que es conferida por el Departamento de Educación del Estado de la Florida (EE.UU.), para la Seccional UNAD Florida?
- ii) ¿Una Seccional de la UNAD puede tener personería jurídica en Colombia o en los Estados Unidos?
- iii) ¿Es posible que la Seccional de la UNAD en la Florida tenga personería jurídica propia, conforme a las leyes administrativas, académicas, presupuestales y tributarias del Estado de la Florida, y a su vez dependa académica, administrativa y financieramente de la UNAD Colombia?

La UNAD y la UNAD Florida son dos personas jurídicas diferentes pero articuladas entre sí, la primera es creada y reconocida en el Estado Colombiano y la segunda constituida por la misma UNAD en el Estado de la Florida en desarrollo del principio de la autonomía universitaria. A esta última siendo una persona jurídica independiente se le dio la connotación de “seccional”; sin embargo tal como lo manifestó la Sala a lo largo de este concepto debe entenderse el alcance de seccional como un instrumento o mecanismo diseñado para el desarrollo de la política de internacionalización de la educación y no como dependencia propiamente dicha de la UNAD.

En virtud del principio de coordinación y al tener la UNAD Florida una vinculación con la Universidad Nacional Abierta y a Distancia -UNAD, su gestión organizacional, jurídica, financiera, académica e investigativa debe articularse y subordinarse a los lineamientos dados desde la Universidad Nacional Abierta y a Distancia -UNAD, aspectos estos regulados mediante el Acuerdo 021 de 2016, con el fin de implementar mecanismos que permitan mejorar la calidad educativa, en cumplimiento de los preceptos constitucionales y legales pertinentes.

3. El Ministerio de Educación Nacional mediante el proceso de convalidación, reconoce a los títulos otorgados por instituciones de educación superior extranjeras, efectos académicos y legales en el territorio nacional, de acuerdo con las disposiciones contenidas en el artículo 38 de la Ley 30 de 1992 y artículo 62 de la Ley 1753 de 2015.

A partir de lo anteriormente expuesto, se pregunta a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Honorable Consejo de Estado: ¿Los títulos conferidos por la

*UNAD Florida como Seccional de la UNAD Colombia, son otorgados por una institución de educación superior del extranjero? Si la respuesta anterior es afirmativa ¿Los títulos conferidos por la UNAD Florida como Seccional de la UNAD Colombia, pueden ser susceptibles del proceso de convalidación?*

Como se ha indicado a lo largo de este concepto, teniendo en cuenta que la UNAD Florida es una persona jurídica (Corporación privada sin ánimo de lucro) constituida bajo las leyes del Estado de la Florida, Estados Unidos, y por lo tanto está reconocida por la Commission for Independent Education del Estado de la Florida como una Institución de Educación Superior con licencia de funcionamiento para ofrecer programas de Bachelor, Master y Doctorados, sus programas, sean créditos, cursos o títulos, pueden hacerse valer en Colombia mediante cualquiera de las estrategias a las que se ha hecho referencia adoptadas en el Acuerdo 021 de 2016, previo el cumplimiento de los requisitos señalados para tal fin. En caso contrario, es decir de no proceder ninguna de las estrategias señaladas y se requiera hacer valer en Colombia los títulos otorgados por la UNAD Florida debe darse cumplimiento a la normatividad aplicable para la convalidación de títulos, procedimiento adelantado ante el Ministerio de Educación Nacional.

Debe precisarse que la autonomía universitaria de que gozan los entes universitarios se ejerce sin perjuicio de la competencia que tienen los diferentes órganos de control del país, situación reconocida por la UNAD en el artículo 8 del Acuerdo 021 de 2016 expedido por el Consejo Superior, al señalar que *“La gestión de la seccional UNAD Florida podrá ser verificada por los órganos que en Colombia tienen a su cargo la inspección, vigilancia, control administrativo, disciplinario y fiscal...”*.

Por último, la Sala reitera la recomendación contenida en la parte motiva de este concepto sobre revisión y mejoramiento de la regulación relativa a la internacionalización de la educación superior, en particular en lo que respecta a las universidades estatales u oficiales.

Remítase a la señora Ministra de Educación Nacional y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

**ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ**  
Presidente de la Sala

**ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS**  
Consejero de Estado

**GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR**  
Consejero de Estado

**ÁLVARO NAMÉN VARGAS**  
Consejero de Estado

**LUCÍA MAZUERA ROMERO**  
Secretaria de la Sala