

Estudios de Derecho

Fundada en 1912

Estudios de Derecho
ISSN: 0120-1867
ISSN: 2145-6151
Universidad de Antioquia

García Arango, Gustavo Adolfo
Revisión normativa sobre el papel del municipio en la educación superior de Medellín*
Estudios de Derecho, vol. 76, núm. 168, 2019, Julio-Diciembre, pp. 241-272
Universidad de Antioquia

DOI: <https://doi.org/10.17533/udea.esde.v76n168a10>

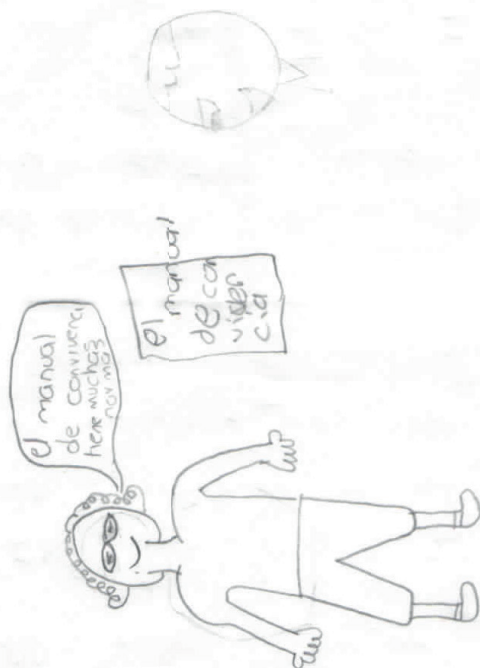
Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=647968597009>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UAEH 

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

Que es para ti la educacion



Autor: Brahian Stivar

Revisión normativa sobre el papel del municipio en la educación superior de Medellín*

Gustavo Adolfo García Arango**

Resumen

La educación superior se ha convertido en un factor relevante de desarrollo humano y económico ocupando la agenda normativa en un proceso continuo durante décadas, al cual no ha sido ajeno el Municipio de Medellín, por ello se buscó establecer el papel del Municipio de Medellín en la educación superior de la ciudad, a partir de la revisión normativa de los acuerdos municipales desde 1943. Desde la perspectiva positivista, se realiza la presentación de los resultados arrojados por la investigación en el tema de educación superior, bajo el método cualitativo soportado en la técnica documental. La investigación evidencia que efectivamente a lo largo del tiempo se han presentado varias estrategias, proyectos, programas y políticas que han aportado a la consolidación de la educación superior en la ciudad, sin desconocer los retos que aún quedan pendientes en temas sobre cobertura, calidad y pertinencia.

Palabras claves: educación superior; derecho educativo; instituciones educativas del orden municipal; Municipio de Medellín.

Legislative review on the role of the municipality in higher education in Medellín

Abstract

Higher education has become a relevant factor in both human and economic development, occupying the normative agenda in a continuous process for decades, to which Medellín Municipality has not been oblivious; therefore, we sought to determine the role of Medellín Municipality in higher education in the city, based on the revision of municipal agreements since 1943. From the positivist perspective, the presentation of the results obtained by the research in the subject of higher education is carried out, under the qualitative method and the documentary technique. The research concludes that legal acts on strategies, projects, programs and policies that have helped to strengthen higher education in the city have been presented for a long time, without ignoring the challenges that are pending on issues of coverage, quality and relevance.

Keywords: educational right; higher education; municipal universities and colleges; Municipality of Medellín.

Revisão da legislação sobre o papel do município na educação superior de Medellín

Resumo

A educação superior tornou-se um fator relevante de desenvolvimento humano e econômico ocupando a agenda normativa em um processo contínuo durante décadas, o qual não é estranho para o Município de Medellín, por isso procurou-se estabelecer o papel do Município de Medellín na educação superior da cidade, a partir da revisão da legislação dos acordos municipais desde 1943. Desde a perspectiva positivista, são apresentados os resultados obtidos na pesquisa no âmbito da educação superior, sob o método qualitativo suportado na técnica documental. A pesquisa evidencia que efetivamente ao longo do tempo apresentaram-se várias estratégias, projetos, programas e políticas que contribuíram para a consolidação da educação superior na cidade, sem ignorar os desafios ainda pendentes em questões de cobertura, qualidade e pertinência.

Palavras-chave: educação superior; direito educativo; instituições educativas no âmbito municipal; Município de Medellín.

* Artículo derivado de la investigación titulada: “Estado del arte de los acuerdos municipales de Medellín en materia de educación”, Grupo de Investigaciones Jurídica, Facultad de Derecho. Gustavo Adolfo García Arango, investigador principal. Investigación financiada por la Universidad Católica de Oriente, finalizada y aprobada en 2013, con revisión de actualización para el año 2018.

** Investigador principal. Universidad Católica de Oriente. Abogado, magíster y doctor en Derecho. Miembro del Grupo de Investigaciones Jurídicas. Correo electrónico: garcia.arango@yahoo.com.



Revisión normativa sobre el papel del municipio en la educación superior de Medellín

Introducción

Aunque en la actualidad, hablar de educación como un derecho inherente al ser humano pueda para algunos ser una obviedad, realmente no siempre ha sido así. Incluso en el pasado cercano.

Podría decirse que el Ministerio de Educación a nivel nacional y las secretarías de educación a nivel de gobernaciones, distritos y municipios ya forman parte del paisaje cotidiano, al menos para las familias que tienen miembros en edad escolar y el personal que está al servicio de la educación; no obstante, los antecedentes normativos dan cuenta de que la educación estaba en manos de la Iglesia Católica primordialmente, y que la función estatal en este sector era tan poco impactante que educación era solo una jefatura o si acaso una dirección dentro de las estructuras municipales.

La revisión normativa nacional inicia con la Ley 10ª de 1880, mediante la cual el Congreso de los Estados Unidos de Colombia creó siete secretarías de Estado, siendo una de ellas la de Instrucción Pública. Esta misma ley dispuso que el Secretario de Instrucción Pública desempeñara las funciones de Rector de la Universidad¹ y de Director de Instrucción pública. Posteriormente, por Ley 7ª de 1886, las secretarías pasaron a ser ministerios, siendo uno de ellos el de Instrucción Pública. Por Ley 31 de 1923 a este ministerio se le sumó la salubridad pública. Desde el 1 de enero de 1928 el Ministerio de Instrucción y Salubridad Públicas pasó a denominarse Ministerio de Educación Nacional (Ley 56 de 1927).

1 La Ley y el Decreto Nacional 596 de 1886 cuando hacen alusión a la Universidad, hacen referencia a la Universidad Nacional. Este decreto, además, incorporó a la Universidad los Institutos de instrucción gratuita y secundaria, lo mismo que los colegios privados existentes en los Departamentos, para el efecto de que sus estudios sean considerados como universitarios.

Respecto de la estructura educativa, el mayor referente es la Ley 39 de 1903, la cual dividió la instrucción pública en primaria, secundaria, industrial y profesional, y determinó que la instrucción primaria no era obligatoria. Esta ley restableció la Escuela Nacional de Minas de Medellín². La instrucción profesional se le asignó al Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario y se reconocieron los títulos que expidieran las Facultades de los Departamentos, como fue el caso de la Universidad de Antioquia.

La educación de mayor cobertura era la educación primaria y los cursos de álgebra solo eran para quienes desearan optar por el título de bachiller (Decreto Nacional 785 de 1941). La educación era segregada en hombres y mujeres, e incluso en la Universidad Nacional se creó la Facultad de Ciencias de la Educación para Mujeres, dependiente del Instituto Pedagógico Nacional para señoritas (Decreto Nacional 857 de 1934). Las universidades oficiales departamentales empezaron a ser personas jurídicas autónomas a partir del Decreto Nacional 277 de 1958.

En general, el desarrollo normativo de la educación en Colombia ha sido académicamente abordado y de ahí se observan trabajos que fueron fuente para el presente trabajo, tales como el de Baudillo Bello (1986) y Ospina Cruz (2013).

Pero los desarrollos teóricos de pensadores en diversos saberes³; el surgimiento de grupos de presión⁴; la creación de organismos internacionales que de algún modo marcan pautas a los países en temas de desarrollo social⁵; las declaraciones internacionales de derechos⁶; la globalización y el crecimiento de los Estados, sumado a la autonomía y certificación de las administraciones locales⁷, han logrado que las personas, la sociedad y las entidades públicas y privadas, hayan puesto la educación como un foco de interés en su gestión.

Justamente, es sobre este último punto que se desarrolla el presente trabajo, porque es gracias a los procesos de descentralización que se han presentado en el país, que las entidades territoriales, particularmente los distritos y municipios,

2 Al respecto, Baudillo (1986, p. 196) explica que por Decreto Nacional 181 de 1887 se instalaron escuelas de minas en algunas secciones del territorio, pero para 1888 solo estaba en ejercicio la de Medellín, dado que otras cerraron por falta de alumnos.

3 Tales como Paulo Freire, Roberto Munizaga, Agustín Escolano, Carmen García Guadilla, Alejandro Deustua Escarza, Manuel Vicente Villarán, entre otros.

4 Como los generados por los movimientos estudiantiles y de docentes universitarios en Colombia, Chile, Argentina y Francia.

5 Como las Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO por sus siglas en inglés); la Organización de Estados Americanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura; la Dirección de Educación y Habilidades de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); entre otros.

6 Art. 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; Declaración de los derechos del niño, artículo 13 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción; la Declaración de la Conferencia Regional de la Educación Superior en América Latina y el Caribe de 2008.

7 La Ley Orgánica 715 de 2001 establece los requisitos para la certificación de las entidades territoriales, poseer capacidad técnica, administrativa y financiera; la certificación les concede autonomía para la administración de los recursos del Sistema General de Participaciones, para salud, educación, agua potable y saneamiento básico.

han tomado las riendas en temas sociales de tanta relevancia como la salud y la educación. Por ello, se ha buscado establecer el papel del Municipio de Medellín en la educación superior de la ciudad a partir de la revisión normativa de los acuerdos municipales desde 1943.

En la actualidad, dicha descentralización se da a partir de la figura de la certificación, en la cual, los municipios que demuestran autonomía financiera y administración eficiente de sus dineros, obtienen el derecho de administrar directamente los recursos para educación, que primordialmente provienen del Sistema General de Participaciones.

Para el caso del Municipio de Medellín, el tema educativo ha sido particularmente relevante, pero no solo ahora, sino que haciendo una revisión histórica de las decisiones que ha tomado su Concejo Municipal desde 1943 hasta 2018, se observa que efectivamente el tema educativo ha sido una constante a través del tiempo, situación que se ha reflejado en sus normas.

Pero, específicamente, el tema de la educación superior ha tenido un especial protagonismo en la ciudad, a lo cual han ayudado varias particularidades, como ostentar la calidad de capital del Departamento de Antioquia, tener la segunda población más elevada del país y ser el municipio central de una área metropolitana compuesta por 10 municipios⁸; ser una ciudad de grandes desarrollos en infraestructura, comercio e industria y que atrae el interés de otras personas y entidades, permitiendo que haya más personas con capacidad adquisitiva que pague por el servicio educativo.

Lo anterior, le ha permitido ser el lugar de domicilio principal de la Universidad de Antioquia, el Politécnico Jaime Isaza Cadavid y el Tecnológico de Antioquia. Así mismo, ser la sede de dos entidades que nacieron vinculadas al orden nacional, tales como el Colegio Mayor de Antioquia y el Pascual Bravo, que posteriormente fueron adscritas al Municipio, gracias a la gestión de las administraciones de turno.

De igual modo, es la sede de universidades privadas que han tenido reconocimiento nacional por su tamaño y gestiones tanto administrativas como académicas. Es el caso de la Universidad Pontificia Bolivariana, la Universidad de Medellín, la Universidad EAFIT, la Universidad CES y la Universidad Católica Luis Amigó. También ha servido como sede de universidades de otras ciudades, como es el caso de la Universidad Nacional, la Universidad Santo Tomás, la Universidad de San Buenaventura, entre otras.

Pero en los últimos 20 años, el Municipio de Medellín ha volcado su atención prioritariamente en el sector educación, desarrollando políticas y normas que van desde

8 Según datos del año 2018, el Municipio de Medellín para dicho año contaba con una población de 2'508.452 habitantes y el área metropolitana con 3'412.165 habitantes.

la educación inicial⁹, pasando por la educación preescolar, básica y media¹⁰, hasta la educación superior; siendo esta última, el punto de interés del presente trabajo. Y con el ánimo de validar cuál ha sido el papel del Municipio de Medellín en la educación superior de la ciudad, se hace la revisión normativa con carácter histórico.

El artículo se deriva de un proyecto de investigación que, desde una mirada *iuspositivista*, buscó identificar los acuerdos municipales en materia de educación desde 1947, fecha a partir de la cual se encuentra la Crónica Municipal, como diario oficial del Concejo de Medellín, en la biblioteca de dicha dependencia. Para ello, se siguió el método cualitativo con técnica documental, que implicó la revisión de archivos –particularmente la Crónica Municipal y la Gaceta Oficial- en la Biblioteca del Concejo de Medellín, el Archivo Histórico de Medellín, y la validación con varias bases de datos de la Secretaría de Educación de Medellín, además de algunas entrevistas con servidores públicos. Recientemente se validó con la Biblioteca Jurídica del Municipio de Medellín –ASTREA-.

El presente informe se ha estructurado en cuatro partes: la primera, ofrece un panorama general sobre los aspectos normativos de la educación superior en Colombia, lo cual permite contextualizar la actualidad en el Municipio; la segunda parte, ofrece el informe de la normatividad municipal encontrada sobre educación superior, agrupada en cuatro categorías; una tercera parte en la que se brinda la actualidad del Municipio de Medellín sobre el tema y se dejan planteados los principales retos; para finalmente cerrar con los retos de la ciudad de Medellín en materia de educación superior y las conclusiones que se han derivado del tema relativo a las normas sobre educación superior.

1. Aspectos generales de la educación superior en el sistema jurídico colombiano

El sistema educativo de Colombia es un sistema por ciclos, que articula la educación inicial¹¹, preescolar, básica (primaria y secundaria), media (grados

9 Para ello cuenta con las siguientes estrategias: Se institucionaliza el plan de atención integral a la infancia y se crea el Consejo de Política de Infancia en la ciudad de Medellín, al que pertenece la Secretaría de Educación (Acuerdo 13/01). Por medio del cual se crea el Programa “Buen Comienzo” para promover el desarrollo integral, diverso e incluyente de los menores de 6 años en la ciudad de Medellín (Acuerdo 14/04 Modificado por Acuerdo 58/11). Se adopta la Política Pública de Atención Integral a la Primera Infancia Buen Comienzo, se desarrolla un Sistema de Atención Integral y se modifica el Acuerdo 14 de 2004 (Acuerdo 58/11).

10 A enero de 2019, el Municipio tiene 229 establecimientos educativos oficiales, que incluye tanto los centros educativos como las instituciones educativas, distribuidos en más de 420 sedes en todo el territorio municipal. Para ello cuenta con un personal superior a los 11.300 servidores, sin contar con el personal que por ley debe ser vinculado por contratación, como el de aseo y vigilancia. Además, tiene contratación de cobertura educativa para 49 instituciones.

11 Contenida en la Ley 1804 de 2016, Por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones. Esta ley nació del programa creado y desarrollado en Medellín denominado “Buen Comienzo”.

10º y 11º)¹², técnica profesional (incluye las especializaciones técnicas)¹³, tecnológica (incluye las especializaciones tecnológicas), profesional (pregrados) y los posgrados (especializaciones, maestrías, doctorados y posdoctorados)¹⁴.

La normativa colombiana principal sobre educación superior es la Ley 30 de 1993, que determina el sistema al que se articulan las instituciones de educación superior; que según su carácter académico pueden ser: instituciones técnicas profesionales, instituciones de educación superior o escuelas tecnológicas y universidades. Según su naturaleza pueden ser entidades estatales o privadas, pero siempre deben ser entidades sin ánimo de lucro; es decir, asumir la forma de corporaciones, fundaciones, entidades del sector solidario como las cooperativas o establecimientos públicos de carácter especial si son entidades estatales¹⁵. La ley también contiene normas generales sobre los programas de pregrado y posgrado, así como la respectiva titulación.

Se articula a la norma anterior, la Ley 749 de 2002: “Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica”, sobre instituciones técnicas profesionales e instituciones tecnológicas.

Complementa estas normas, el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación, Decreto 1075 de 2015, que incluye, entre otros aspectos, el del aseguramiento de la calidad.

12 La educación preescolar, básica primaria (grado 1º a 5º), básica secundaria (grado 6º a 9º) y media (grados 10º y 11º) se encuentran en la Ley 115 de 1994, Ley General de Educación.

13 Deben diferenciarse la media técnica, la técnica laboral por competencias y la técnica profesional. La media técnica es ofrecida por instituciones educativas que dan el título de bachiller técnico. La técnica laboral por competencias es una certificación (no un título) otorgada por las instituciones para el trabajo y el desarrollo humano. Y la técnica profesional es un título otorgado por una institución de educación superior. Se diferencian en el alcance, el título o certificado que se obtiene y la entidad que lo emite. No obstante lo anterior, el Legislador ha permitido que la media técnica se pueda articular a la educación técnica profesional (art. 6 de la Ley 749 de 2002) y que las técnicas laborales por competencias puedan articularse no solo con la técnica profesional sino con las tecnologías (art. 7 de la Ley 1064 de 2006).

14 Adicional a las anteriores, están la educación informal, la media técnica y la educación para el trabajo y el desarrollo humano. **a) Educación informal:** la Ley 115 de 1994, en los artículos 43 a 45, señala que la educación informal es todo conocimiento que adquiere la persona de manera libre y espontáneamente, a través de los medios de comunicación, otras personas, la costumbre, etc. **b) Media técnica:** conforme la Ley 115 de 1994, las instituciones educativas pueden ofrecer media académica o media técnica, que llevan al título de bachiller técnico. Esta última busca una capacitación básica para la vida laboral, la preparación para vincularse al sector productivo de la región y la articulación con la educación superior. **c) Educación para el trabajo y el desarrollo humano:** antes denominada en la Ley 115 de 1994 como educación no formal, pasó a tener esta denominación con la Ley 1064 de 2006. En este nivel, las instituciones autorizadas para prestar el servicio educativo para el trabajo y el desarrollo humano pueden expedir un certificado de técnico laboral por competencias.

15 La naturaleza jurídica de las instituciones de educación superior estatales está definida así: como entes universitarios autónomos para el caso de las universidades (art. 57 de la Ley 30 de 1993) y de establecimientos públicos con régimen especial para las demás instituciones que no tengan el carácter de universidad (primer parágrafo del art. 57 de la Ley 30 de 1992 y art. 18 de la Ley 749 de 2002).

Para este tema de la calidad educativa, Colombia cuenta con múltiples estrategias, algunas positivizadas en leyes, como la Ley 1188 de 2008, que exige a las instituciones de educación superior, que para ofrecer un programa debe contar previamente con un registro calificado dado por el Ministerio de Educación Nacional, para lo cual se exigen condiciones al programa y a la institución, tales como: correspondencia entre el nombre del programa y los contenidos curriculares, pertinencia del programa frente a las necesidades del país y el desarrollo cultural, formación en investigación para desarrollar una actitud crítica, fortalecimiento del número y la calidad de los docentes, mecanismos de evaluación de mérito, una cultura de autoevaluación que genere un espíritu crítico, un programa de egresados, un programa de bienestar universitario, entre otros.

Respecto de los derechos que rodean la educación superior, la Corte Constitucional ha desarrollado todos los temas que ha podido atender tanto vía tutela como por la acción de constitucionalidad. En sus revisiones, la Corte ha asentado que la educación superior tiene un doble carácter: como servicio público y como derecho de la persona. De esta manera:

(...) la Corte ha resaltado la importancia de la educación como bien superior que irradia todo el ordenamiento jurídico, de ahí que se haya catalogado como valor cultural que desde el preámbulo propugna por el acceso al conocimiento en condiciones de igualdad, al constituir el eje del desarrollo humano en sus dimensiones individual y colectiva; además, el medio a través del cual se materializan principios y derechos de raigambre constitucional -principalmente el pluralismo y la dignidad humana-, constituyéndose en el elemento dinamizador del progreso social, económico, cultural y tecnológico de un país, por lo que indefectiblemente es una obligación del Estado fomentarla. (Corte Constitucional, C-284 de 2017)

En relación a que la educación para los adultos pasa a ser un derecho fundamental a un derecho prestacional, el Alto Tribunal constitucional (Corte Constitucional, C-520 de 2016), al revisar una norma sobre acceso a posgrados, consideró que el carácter de fundamental no se perdía, aunque no sea obligatoria ni gratuita, lo cual podría darse como una retribución a la excelencia académica.

Pero la educación superior, de entrada, no es un derecho absoluto, sino que requiere de otros aspectos como la aptitud y el mérito. Respecto a lo primero, la misma Constitución Política señala que “el Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.” (Const., 1991, art. 69, subrayado fuera de texto)

Las disposiciones sobre aptitud y mérito no vienen solo con la Constitución de 1991, ya la Ley 56 de 1927 disponía la superación de una prueba de Estado para acceder a la universidad:

Los bachilleres que deseen ingresar a una Facultad Universitaria deberán someterse previamente al examen de matrícula respectiva, cuyo programa será elaborado por el Ministerio de Educación Nacional, de acuerdo con los conocimientos y educación que deba tener el candidato a cada una de las profesiones y observando deba tener el candidato a cada una de las profesiones y observando la más estricta igualdad entre los estudiantes de la enseñanza oficial y privada. (Art. 10)

Y la cuestión del mérito para acceder a la educación superior está, además, consagrada en la Declaración Universal Sobre Derechos Humanos de 1948, que reza: “La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos” (Asamblea General de la ONU, 1948, art. 26, subrayas fuera de texto).

De igual modo, la Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que la educación, si bien es un derecho, también es un deber que exige del estudiante el cumplimiento de sus obligaciones académicas, administrativas y disciplinarias (Corte Constitucional, C-284 de 2017).

En relación con el cumplimiento de la disposición constitucional mencionada, en la que se obliga al Estado a facilitar mecanismos financieros para el acceso a la educación superior (Const., 1991, art. 69), se encuentran varias normas que buscan dicho cumplimiento.

Ahí se enmarcan las funciones del ICETEX. Se permite a las entidades territoriales crear fondos educativos (Ley 1012 de 2006); se crea una línea de crédito especial para estudiantes que provengan de departamentos en donde no haya sede de las instituciones de educación superior (Ley 1084 de 2006); se conceden becas para educación superior a las mejores pruebas SABER 11^o y los mejores bachilleres de cada departamento (Ley 1546 de 2012); se brinda el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a los hijos del causante, mayores de edad pero que ostenten la calidad de estudiantes (Ley 1574 de 2012); se conceden condonaciones de las deudas de los créditos de Educación Superior otorgados a través del ICETEX (Ley 1753, 2015, art. 61); se crea la contribución solidaria a la educación superior (Ley 1911 de 2018) y las leyes que crean las estampillas pro-universidad¹⁶, entre otras.

16 Estampilla Pro-Facultad de Medicina de la Universidad del Tolima (Ley 66 de 1982, Ley 77 de 1985, Ley 664 de 2001); estampilla “Pro Universidad Popular del Cesar” (Ley 7 de 1984, Ley 551 de 1999, Ley 1267 de 2008); estampilla “Pro-Universidad Tecnológica del Magdalena” (Ley 36 de 1986); pro-Universidad de la Guajira (Ley 71 de 1986, Ley 374 de 1997, Ley 1423 de 2010 y Ley 1877 de 2018); estampilla Universidad de Cartagena (Ley 19 de 1988, Ley 334 de 1996); estampilla “Pro-Universidad del Valle” (Ley 26 de 1990, Ley 206 de 1995, Ley 1321 de 2009); pro-Universidad Industrial de Santander (Ley 85 de 1993, Ley 1216 de 2008, Ley 1790 de 2016); Estampilla Universidad de Antioquia (Ley 122 de 1994, Ley 1321 de 2009); estampilla Prodesarrollo Universidad Surcolombiana (Ley 367 de 1997, Ley 1814 de 2016); estampilla Universidad de Caldas (Ley 426 de 1998, Ley 1869 de 2017); estampilla Prodesarrollo de la Universidad de Nariño (Ley 542 de 1999); estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas (Ley 648 de

Igualmente, alrededor de la educación superior, el Alto Tribunal ha revisado otros aspectos relevantes, tales como la autonomía universitaria (Corte Constitucional, C-220 de 1997), la libertad de cátedra (Corte Constitucional, T-588 de 1998), la educación para personas en situación de discapacidad (Corte Constitucional, T-027 de 2018), los pagos de matrícula (Corte Constitucional, T-531 de 2014), la participación de la comunidad educativa universitaria (Corte Constitucional, T-141 de 2013), los problemas administrativos con las notas académicas (Corte Constitucional, T-929 de 2011), el debido proceso en procesos disciplinarios (Corte Constitucional, T-720 de 2012), entre otros.

Como puede observarse, el sistema jurídico colombiano en materia de educación superior está conformado por un complejo entramado de normas, reglas jurisprudenciales, instituciones, derechos y obligaciones, a los que se suman proyectos, programas, políticas públicas y estrategias que apuntan a diferentes aspectos de la educación superior¹⁷.

Para el caso de las entidades territoriales, las dinámicas son diferentes, dadas las competencias y las atribuciones que históricamente han tenido los departamentos, los distritos y municipios.

A continuación se presenta el informe que arrojó la investigación en el tema concreto de la educación superior en Medellín, teniendo como eje central los acuerdos municipales expedidos por el Concejo desde 1943.

2. Normas municipales en materia de educación superior

Rastreados y compilados los acuerdos municipales en materia de educación, se identificaron y agruparon los relativos a educación superior y de allí se organizaron

2001); estampilla Refundación Universidad del Magdalena (Ley 654 de 2001); estampilla de la Universidad de Sucre (Ley 656 de 2001 y Ley 1936 de 2018); estampilla Pro-Universidad Tecnológica del Chocó (Ley 682 de 2001); estampilla Pro Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (Ley 699 de 2001); estampilla Prodesarrollo Académico, Científico y Técnico de la Universidad Pública del Norte de Santander (Ley 1162 de 2007), estampilla Universidad del Cauca (Ley 1177 de 2007); estampilla Prodesarrollo de la Universidad de Cundinamarca (Ley 1230 de 2008); estampilla pro Desarrollo de la Universidad de la Amazonia (Ley 1301 de 2009); Politécnico Jaime Isaza Cadavid (Ley 1320 de 2009); estampilla Pro Universidad Pedagógica Nacional (Ley 1489 de 2011); estampilla Pro desarrollo de la Institución Universitaria de Envigado (Ley 1614 de 2009); pro Universidad del Pacífico Omar Barona Murillo (Ley 1685 de 2013); Pro Universidad Nacional de Colombia (Ley 1697 de 2013, Ley 1869 de 2017); estampilla Universidad Tecnológica de Pereira (Ley 1869 de 2017).

17 Algunos de ellos son la calidad educativa, el acceso a la educación, la investigación, la calidad educativa, el uso de las TIC, la pertinencia de los contenidos, el desarrollo de competencias, las instalaciones físicas, la deserción, los procesos sancionatorios, el sistema evaluativo, las prácticas estudiantiles, la financiación de los costos educativos y la financiación de los estudiantes, los accesos diferenciados, el bienestar estudiantil, el seguimiento a egresados, la seguridad al interior y al exterior de las instituciones de educación superior, el manejo de las ideologías, la formación por ciclos, la inter-multi-transdisciplinariedad, las homologaciones y validaciones, la doble titulación, la extensión, la convalidación de títulos del exterior, la vigilancia y el control, la flexibilización curricular, publicaciones, la vinculación de los docentes, su remuneración y formación, entre otros.

en seis categorías: becas y créditos, apoyo económico a entidades de educación superior, exenciones tributarias a entidades de educación superior, promoción y alianzas educativas con las entidades de educación superior y prácticas universitarias.

2.1 Becas y créditos para educación superior

En relación con el apoyo económico para la educación superior, se observan varios acuerdos municipales que ofrecen ayudas, y presentan algunas características:

Primero, se encuentran acuerdos que pagan becas por 10 meses lectivos por establecimiento educativo. Es el caso del Acuerdo Municipal 12/44 que autoriza ocho becas, entre ellas una para la Escuela de Derecho de la Universidad de Antioquia y otra para el Instituto Nacional Agrícola. Destaca de este Acuerdo que se concede una beca para la Universidad Libre de Bogotá o el Acuerdo 26/45 que concede una beca para la Facultad de Medicina. En otro Acuerdo se destaca los beneficios que recibieron los estudiantes de Derecho: en 1976 se crearon ocho becas por un valor de \$1.000 mensuales cada una, destinándose de a dos para cada facultad de Derecho de las universidades: de Antioquia, Bolivariana, Medellín y Autónoma Latinoamericana, para estudiantes de último año de carrera (Acuerdo 43/76).

También, por la venta del lote norte para la construcción de la ciudad universitaria que le hace el Municipio de Medellín, la Universidad de Antioquia se comprometió a crear y mantener a perpetuidad 20 becas anuales para estudio de los hijos de los trabajadores o empleados del Municipio (Acuerdo 78/64). Y se autorizó a la Secretaría de Educación, Cultura y Recreación para conceder hasta 10 becas para estudio de auxiliares de odontología social, con el compromiso de que sus beneficiarios prestaran posteriormente sus servicios al Fondo de Protección Escolar durante dos años (Acuerdo 03/75).

Segundo, así como se detecta el apoyo directo a las instituciones, también se identifican acuerdos que conceden ayudas a personas concretas. Además, como tercero, se observa un interés por apoyar los estudios en el exterior.

Así, se auxilia con \$2.000 pesos por una sola vez a la señorita Catalina Restrepo para continuar sus estudios en Estados Unidos (Acuerdo 19/46) y se crea la beca “Gabriel Turbay” con carácter permanente otorgada cada año a un médico graduado de la Universidad de Antioquia para estudios de especialización en el exterior (Acuerdo 43/47). Se crea la beca Alba de Castillo, adjudicada anualmente a un estudiante que cursara estudios de especialización en el exterior en un instituto de arte, por un término de dos años, que consistía en la destinación de una partida mensual de \$2.500 pesos a fin de atender el pago de los estudios en el exterior (Acuerdo 42/71). Y los servidores no estaban excluidos. El Acuerdo 29/64 autorizó al Alcalde para que cada año comisionara hasta cuatro profesiona-

les al servicio del Municipio para que pudieran realizar cursos de especialización dentro o fuera del país.

De cuarto, se destacan los aportes directos que realizó el Municipio a las diferentes universidades de la ciudad. Así, por ejemplo, se da auxilio de \$5'000.000 a la Universidad Autónoma Latinoamericana por sus 10 años de existencia (Acuerdo 21/76). Se dio un auxilio de \$1'000.000 a cada una de las siguientes Universidades: a la Escuela de Administración y Finanzas (EAFIT), a la Universidad de Medellín, a la Universidad de San Buenaventura, pero el 25 % de este valor se debían destinar para adjudicación de becas a estudiantes cuya declaración de renta estuviera por debajo del mínimo exigido por la Universidad. Este porcentaje para beca se aplicaba al auxilio otorgado a la Universidad de Antioquia por Acuerdo 17/74 y a la Universidad Pontificia Bolivariana por Acuerdo 19/76 (Acuerdo 27/76). Igualmente, se destinó el 25 % de un auxilio por \$1'000.000 dado a la Universidad de San Buenaventura y a la Escuela de Administración, Finanzas y Tecnologías (Acuerdo 45/77).

Lo anterior, evidencia el apoyo económico que tuvieron las universidades de la ciudad, sin distingo por su naturaleza pública o privada.

Como quinto, de la revisión realizada, se identifica la creación del primer fondo universitario¹⁸, situación que evidencia que no son muy nuevos ni creativos los fondos actuales. El Acuerdo 19/58 crea becas para estudiantes carentes de medios económicos y establece el Fondo de Préstamos Universitarios con \$20.400 pesos. Dispone la norma: “Los Préstamos Universitarios serán de sesenta pesos (\$60.00) mensuales, se concederán libres de intereses y por periodos de diez meses a estudiantes aceptados por universidades que hayan merecido la aprobación del Gobierno”. (Acuerdo 19, 1958, art. 12)

Para acceder a ello, se verificaba: el mérito personal y las capacidades intelectuales del solicitante, su necesidad económica y “la utilidad de la carrera escogida, en orden de satisfacer las necesidades del País, y especialmente las del Municipio de Medellín” (Acuerdo 19, 1958, art. 13). El préstamo requería de un fiador con solvencia económica. La amortización del préstamo iniciaba un año con posterioridad a haber terminado los estudios, con el pago de cuotas que podían ir entre los dos y los cinco años.

Además, contemplaba un régimen de condonación. Si el promedio de las calificaciones era del 85 % se eximía de la obligación. Si las calificaciones estaban entre el 85 y el 75 % debía pagar solo el 50 % del préstamo. Con un promedio inferior al 75 % debía pagar la totalidad de la deuda. Prontamente este fondo fue sustituido por el Acuerdo 74/62, que creó el Fondo Municipal de Préstamos

18 El ICETEX fue creado en 1950.

Educativos para becas y préstamos universitarios, con un patrimonio de \$230.000 pesos. Adicional a lo anterior, se creó el Préstamo de Especialización Rafael Uribe Uribe para estudios en el país o en el exterior para los alumnos de todas las facultades de ingeniería forestal y de recursos naturales del país (Acuerdo 55/64).

De sexto y vinculado a los fondos para educación superior, se destaca la vinculación con el organismo nacional de créditos educativos. Ya finalizando la década de los sesenta, se autorizó la celebración de un contrato con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, ICETEX, donde el Municipio entregaba al ICETEX, para efectos de administración, los dineros destinados a crédito educativo universitario con el que se constituiría el Fondo Municipio de Medellín-ICETEX, con cuantía inicial de \$200.000 aportados por partes iguales, de \$100.000 cada uno (Acuerdo 81/69). Pero el intercambio de recursos no paró ahí. Mediante Acuerdo 43/83 se concedió auxilio de \$900.000 por una sola vez al ICETEX Antioquia para becas, y el año siguiente se autorizó un crédito de \$750.000 para el Fondo Salvador Córdoba (becas a través del ICETEX) (Acuerdo 26/84).

Incluso, hubo otra estrategia para aportar al fondo: la compensación. Así, se permitió que los establecimientos de educación superior pudieran compensar el impuesto predial, previa solicitud debidamente aprobada por resolución, mediante aportes al Fondo Municipio de Medellín – ICETEX, entregados directamente a los estudiantes de programas universitarios, tecnológicos y educación avanzada de escasos recursos económicos, en forma de abonos al valor de la matrícula (Acuerdo 37/85). La última referencia normativa a este fondo se dio a principios de la década de los noventa, en el que se autorizó ampliar la capacidad financiera del Fondo Municipio de Medellín-ICETEX, creado por Acuerdo 45/83 en \$100'000.000 (Acuerdo 34/92).

Pero en la década del 2000, se viene una serie de acuerdos encaminados a la promoción de la educación superior, bajo diferentes perspectivas. Así:

Se crea el Banco de Préstamo Universitario, programa permanente del Municipio de Medellín, como apoyo financiero para la matrícula y el sostenimiento de los estudiantes de educación superior, egresados de colegios públicos y privados de Medellín de estratos 1, 2, o 3 (Acuerdo 79/01).

Adicional a lo anterior, se concedió beca del 100 % del costo total de matrícula para estudios de educación superior en pregrado en algunas de las instituciones de educación superior a jóvenes electos para el Consejo Municipal de la Juventud, que desarrollaran el 100 % de la gestión en el período correspondiente (Acuerdo 03/03).

Y los cinco mejores estudiantes en habilidades comunicativas y de razonamiento lógico matemático en las Olimpiadas del Conocimiento, tuvieron derecho a un incentivo consistente en el pago del 100 % del costo de la matrícula del primer período académico de sus estudios de Educación Superior en Instituciones

educativas con sede en el Municipio de Medellín, con derecho a que el incentivo se renovara cada período académico bajo el cumplimiento de unos requisitos (Acuerdo 23/04).

También, con el fin de cualificar la formación de las madres comunitarias y de las madres Fami¹⁹, que prestan sus servicios en los hogares comunitarios a menores de 0 a 6 años, la Administración les brindará la capacitación necesaria, adecuada y calificada, acorde con las políticas, lineamientos y criterios del ICBF. Para el cumplimiento del objetivo de este Acuerdo, la Administración podrá suscribir convenios con las instituciones de educación media, técnica tecnológica y superior (Acuerdo 36/05).

Además, se crea el programa “Apoyo para la Educación Superior”, dirigido a los jóvenes de ambos sexos que, no obstante demostrar capacidades intelectuales y disciplina académica, carezcan de recursos económicos suficientes para adelantar estudios formales de educación superior (Acuerdo 01/06).

Se reguló la destinación de recursos del Presupuesto Participativo para el incremento de oportunidades de educación superior” (Acuerdo 64/06). Se modificó el Acuerdo 64 de 2006, por medio del cual se regula la destinación de recursos del presupuesto participativo para el incremento de oportunidades de educación superior (Acuerdo 69/10) y se reguló la destinación de recursos del presupuesto participativo para el incremento de oportunidades de educación superior y deroga los Acuerdos 64/10 y 69/10 (Acuerdo 09/11).

Luego, se definieron los parámetros para el otorgamiento de créditos condonables para matrícula y sostenimiento en educación superior de jóvenes de estratos 1, 2 y 3 (Acuerdo 34/07). Y se modificó el Acuerdo 34 de 2007 otorgamiento de créditos condonables para matrículas y sostenimiento en educación superior de jóvenes de estratos 1, 2 y 3 (Acuerdo 53/10).

Se creó el programa de Formación Avanzada dirigido a los educadores de Educación Preescolar, Básica y Media, regidos tanto por el Decreto 2277 de 1979 como como por el Decreto 1278 de 2002, que sean nombrados en carrera en el Municipio de Medellín (Acuerdo 60/10). Igualmente, se crearon el “sistema de Movilidad Internacional de estudiantes, Docentes e investigadores de Medellín: Enlaza – Mundos” y el programa de apoyo a maestrías y doctorados (Acuerdo 55/08, modificado por Acuerdo 21/12).

En general, puede evidenciarse un gran esfuerzo histórico desde el derecho positivo local por apoyar y fomentar que sus ciudadanos accedan a la educación

19 Las *madres Fami* son aquellas que pertenecen a un programa nacional de mamás que acompañan a otras madres, tanto en el proceso de gestación como en la lactancia.

superior, a través de diversas estrategias que impactan diferentes grupos poblacionales de la ciudad.

2.2 Apoyo económico a entidades de educación superior en la ciudad

Complementario a lo anterior, se encuentran varios acuerdos que conceden auxilios económicos a las universidades de la ciudad. Tal vez, la Universidad de Antioquia fue la más beneficiada de manera directa. Muestra de ello es, por ejemplo, un auxilio que se concedió a esta universidad por cuatro mil pesos (Acuerdo 19/46), o cuando se le cedió en usufructo gratuito por tiempo indefinido el local ubicado en la plazuela de Flórez entre calle 50 y 50 A para el funcionamiento del Liceo de Bachillerato (Acuerdo 06/49). Así mismo, se autorizó transferir a título de venta a la Universidad de Antioquia un lote de terreno ubicado en el norte, entre calle 67 (Barranquilla) y calle 73, hasta el Río Medellín, para la construcción de la ciudad universitaria (Acuerdo 78/64).

Pero, igualmente, la Universidad de Antioquia se vio beneficiada de manera indirecta a través de auxilios al Fondo Acumulativo Universitario²⁰ (Acuerdo 12/44). Así como con transferencias a título gratuito a la Asociación Universitaria de Antioquia AUDEA, del dominio sobre los inmuebles situados en la carrera 70 con calle 50, para la construcción de un edificio para residencias de estudiantes (Acuerdo 71/55); otro auxilio a AUDEA por \$85.000 para adquisición de lotes de terreno y \$40.000 para la construcción de un edificio para residencia de estudiantes (Acuerdo 39/56); por una sola vez a AUDEA por \$1.250 (Acuerdo 07/59) y \$20.000 (Acuerdo 05/64). Y otro adicional de \$500.000 anualmente a la misma entidad (Acuerdo 25/87). Además de uno por \$6'000.000 para el año 1979 (Acuerdo 26/78) y un auxilio de \$600.000 por una sola vez para la dotación de la emisora Universidad de Antioquia, \$500.000 para el Museo Universitario, \$200.000 para la dotación y equipo del Instituto Nocturno de Bachillerato, \$100.000 para la dotación de implementos musicales de la tuna o estudiantina universitaria (Acuerdo 43/83).

La década de los setenta y los ochenta evidencian una marcada tendencia en materia de auxilios a universidades de la ciudad, con los recursos del Municipio. Porque, además de la Universidad de Antioquia, las otras universidades también registran beneficios, como la Universidad de Medellín²¹, la Universidad Autónoma

20 El Fondo Acumulativo Universitario, fue creado por la Asamblea de Antioquia, mediante Ordenanza 27 de 1935, como una fundación de carácter mixto. De varias modificaciones que tuvo se destaca la Ordenanza 8 de 2008, por medio de la cual se define la naturaleza jurídica del Fondo Acumulativo de la Universidad de Antioquia, señalado que el representante legal de dicha entidad sería el rector de la Universidad y sus rendimientos destinados a ciencia y tecnología. Finalmente, fue disuelta y liquidada mediante Ordenanza 9 de 2011, en la cual se dispuso que todos los bienes y rentas de la liquidación pasaban a la Universidad de Antioquia.

21 Auxilio anual de \$5.000 para la Universidad de Medellín (Acuerdo 07/59) y \$40.000 (Acuerdo 05/64). El auxilio de \$5'000.000 como contribución del Municipio a la Universidad por sus bodas de plata (Acuerdo 17/74). Se concede

Latinoamericana²², la Universidad Pontificia Bolivariana²³, Universidad EAFIT²⁴, Universidad de San Buenaventura²⁵, Universidad Cooperativa de Colombia²⁶, Politécnico Jaime Isaza Cadavid²⁷ y a la Universidad Nacional^{28, 29}

-
- auxilio por una sola vez por \$1'000.000 con destino a inversiones en dotación y construcción o mejoramiento de aulas y otorgamiento de becas (Acuerdo 27/76). Se concede auxilio por una sola vez por \$1'000.000 a la Universidad, **para el Instituto de Derecho Penal y Criminología** (Acuerdo 10/78). Se cambia destino del auxilio, para ampliación de la biblioteca y el laboratorio (Acuerdo 03/79). Se concede auxilio por \$1'500.000 para el año 1979 (Acuerdo 26/78). Se auxilia por una sola vez con la cantidad de \$500.000 (Acuerdo 18/79). Se concede auxilio de \$600.000 por una sola vez a la Universidad de Medellín para dotación, **laboratorio del curso de postgrado de la Facultad de Derecho** (Acuerdo 43/83).
- 22 Se concede por una sola vez un auxilio de \$1'000.000 a la Universidad Autónoma Latinoamericana para la construcción de la biblioteca, aulas universitarias y su dotación (Acuerdo 18/74). Se concede auxilio por una sola vez de \$5'000.000 por sus 10 años de existencia con destino al mejoramiento de la biblioteca y a la construcción de aulas (Acuerdo 21/76). Se concede auxilio por \$1'200.000 para el año 1979 (Acuerdo 26/78). Se concede auxilio de \$2'200.000 por una sola vez para dotación y equipo (Acuerdo 43/83). Se concede auxilio de \$200.000 por una sola vez para la dotación de la sede de egresados de la Facultad de Contaduría (Acuerdo 43/83). Se incrementa el aporte anual que el Municipio efectúa a la Universidad Autónoma Latinoamericana a \$4'000.000 (Acuerdo 24/87). Se concede auxilio de \$5'000.000 por una sola vez con destino a gastos de funcionamiento (Acuerdo 30/90).
 - 23 Se concede por una sola vez un auxilio de \$1'000.000 a la Universidad Pontificia Bolivariana para la biblioteca y bienestar estudiantil (Acuerdo 18/74). Se concede por una sola vez, un auxilio de \$5'000.000 por sus 40 años de existencia, con destino a la dotación de su Facultad de Medicina (Acuerdo 19/76). Se concede auxilio a la Universidad por \$1'500.000 para el año 1979 (Acuerdo 26/78). Se concede auxilio de \$200.000 por una sola vez para el polideportivo, e implementos deportivos (Acuerdo 43/83). Se auxilia por una sola vez con \$10'000.000 a la Universidad Pontificia Bolivariana por el cincuentenario de su fundación (Acuerdo 55/87).
 - 24 Se concede por una sola vez un auxilio de \$1'000.000 a la Escuela de Administración y Finanzas (EAFIT) para la construcción de biblioteca, auditorio y aulas universitarias (Acuerdo 18/74). Se concede auxilio por una sola vez por \$1'000.000 a la Escuela de Administración y Finanzas (EAFIT) con destino a inversiones en dotación y construcción o mejoramiento de aulas (Acuerdo 27/76). Se concede para 1978 un auxilio de \$1'000.000 por una sola vez para la Escuela de Administración, Finanzas y Tecnologías, el cual solo podrá ser invertido en la construcción, remodelación y dotación de bibliotecas, laboratorios o talleres (Acuerdo 45/77). Se concede auxilio a la Escuela de Administración y Finanzas (EAFIT) por \$600.000 para el año 1979 (Acuerdo 26/78).
 - 25 Se concede por primera vez un auxilio de \$1'000.000 a la Universidad de San Buenaventura, Seccional Medellín, para dotación de la biblioteca para las facultades de Administración Educativa, Psicología, Sociología y Tecnología y para la adecuación y dotación de la edificación que servirá para desarrollar labores y programas de bienestar estudiantil (Acuerdo 62/75). Se concede auxilio por una sola vez por \$1'000.000 a la Universidad de San Buenaventura con destino a construcción o mejoramiento de aulas (Acuerdo 27/76). Se concede para 1978 un auxilio de \$1'000.000 por una sola vez para la Universidad San Buenaventura, el cual solo podrá ser invertido en la construcción, remodelación y dotación de bibliotecas, laboratorios o talleres (Acuerdo 45/77).
 - 26 Se concede auxilio por una sola vez por \$2'000.000 a la Universidad Cooperativa Indesco Seccional de Medellín, el cual será destinado a subsanar el déficit acumulado y adquisición y dotación de su sede social (Acuerdo 36/76). Se concede auxilio por una sola vez por \$1'000.000 a la Universidad Cooperativa Indesco para inversión (Acuerdo 10/78). Se concede auxilio a la Universidad Cooperativa Indesco por \$400.000 para el año 1979 (Acuerdo 26/78).
 - 27 Se da auxilio por \$1'000.000 al Politécnico Jaime Isaza Cadavid (Acuerdo 28/82) para comprar de equipos para el taller de multimedia (Acuerdo 26/83). Se auxilia por una sola vez al Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid con la suma de \$5'000.000 para financiar equipos de microfilmación y multimedia para docencia tecnológica (Acuerdo 38/83). Se concede auxilio de \$1'000.000 por una sola vez al Instituto Politécnico Colombiano para dotación y equipo (Acuerdo 43/83).
 - 28 Se concede un auxilio de \$25'000.000 a la Facultad de Minas de la Universidad Nacional en la celebración del centenario de su fundación, que será destinado exclusivamente para compra de terrenos, construcción o mejoras en la planta física de la Facultad y para enriquecimiento de la biblioteca o laboratorios (Acuerdo 13/87).
 - 29 No figuran auxilios para el Colegio Mayor de Antioquia o el Pascual Bravo, debido a que para este momento las hoy instituciones universitarias estaban adscritas al Ministerio de Educación Nacional.

Los auxilios que concedió el Municipio de Medellín se otorgaron por diferentes motivos tales como: contribuciones por aniversario (10 años de UNAULA, bodas de plata de la UdeM, 40 y 50 años de UPB); compra de terrenos; dotación y construcción o mejoramiento de aulas, auditorios, laboratorios, talleres; otorgamiento de becas; ampliación y dotación de las bibliotecas; sede de egresados; dotaciones, mejoramiento de escenarios e implementos deportivos y gastos de funcionamiento. Específicamente en materia de Derecho, se observa el apoyo para el Instituto de Derecho Penal y Criminología y el laboratorio del curso de posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Medellín.

Todos estos auxilios tuvieron freno con la expedición de la Constitución Política de 1991, que estipuló que “ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado” (Const., 1991, art. 355), aspecto que se ha ido morigerando en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Por último, finalizando la década del 2000, se autoriza al Alcalde de Medellín para adquirir obligaciones que afecten los presupuestos de vigencias futuras para ejecutar el Gasto de Funcionamiento “Aportes Institutos Técnicos” (Acuerdo 10/08); y para adquirir obligaciones que afecten los presupuestos de vigencias futuras para ejecutar el proyecto “Articulación de la educación media con la formación técnica y tecnológica y el mundo productivo”, cuyo responsable es la Secretaría de Educación (Acuerdo 36/09).

2.3 Promoción y alianzas educativas con las entidades de educación superior

Al margen de los recursos, se identificó otra categoría de normas relacionadas con la promoción de las entidades de educación superior y convenios o alianzas para ello.

2.3.1 Instituciones de educación superior del orden municipal

El Municipio de Medellín realizó un giro a partir de la década de los noventa, limitando los auxilios a las instituciones de educación superior privadas por las limitaciones constitucionales, centrándose en crear un sistema de educación superior propio.

En 1971 el Municipio de Medellín compró en el barrio Robledo una sede a la Universidad Nacional de Colombia, donde funcionaba la Facultad de Arquitectura. En 1973 el Municipio creó el Instituto Popular de Cultura y le otorgó dicha sede. Luego, mediante Acuerdo 42/91, el Instituto Popular de Cultura se reorganizó como establecimiento público de carácter académico, con el nombre de Instituto Tecnológico Metropolitano, para ofrecer programas de educación superior a nivel tecnológico, convirtiéndose en la primera institución de educación superior del Municipio de Medellín.

Posteriormente, a partir del año 2001, en vigencia de la Ley 30 de 1993, se cambia el carácter académico: de institución tecnológica a institución universitaria, así mismo su denominación será Instituto Universitario de Tecnología de Medellín, continuando como establecimiento público de educación superior, de naturaleza autónoma y adscrito a la Alcaldía de Medellín (Acuerdo 52/01). Luego, en el año 2006, se modifica la denominación de la institución educativa, la cual se seguirá llamando: Instituto Tecnológico Metropolitano, ITM, acompañado de la denominación Institución Universitaria (Acuerdo 07/06).

Luego vendrían otras dos instituciones universitarias: Pascual Bravo y Colegio Mayor.

La Ley 48 de 1945 creó los colegios mayores y ordenó abrir simultáneamente los de Bogotá, Medellín, Popayán y Cartagena, supeditados a los aportes de los municipios. Así, en 1945 se creó el Colegio Mayor de la Cultura Femenina de Antioquia, que a partir de 1976 se inicia a nivel universitario ofreciendo programas tecnológicos y en 1980 pasa a ser institución universitaria³⁰. Finalmente, mediante Acuerdo 49 de 2006, se incorpora a la estructura descentralizada del Municipio de Medellín, sin solución de continuidad, el Establecimiento Público “Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia”.

Por otra parte, está el Pascual Bravo, que tiene sus inicios diez años antes del Colegio Mayor. Mediante Ordenanza Departamental de Antioquia 37 de 1935, se creó la Escuela de Artes y Oficios, como un anexo de la Universidad de Antioquia. Luego, en 1938 cambió su nombre a Escuela de Artes y Oficios Pascual Bravo. Mediante Decreto Nacional 2350 de 1939 las Escuelas Industriales o de Artes y Oficios que funcionaban en el país pasaron a cargo del Ministerio de Educación. Por Decreto Nacional 108 de 1950 el Instituto Industrial “Pascual Bravo”, de Medellín, pasa a denominarse Instituto Técnico Superior “Pascual Bravo”, y mediante Ley 52 de 1982 pasa a ser instituto tecnológico del orden nacional. Finalmente, en el año 2007 se transforma a institución universitaria.

Después, mediante Acuerdo Municipal 28 de 2008, se incorpora la Institución Universitaria Instituto Tecnológico Pascual Bravo, al Municipio de Medellín, luego de una larga gestión de la Administración Municipal con el Ministerio de Educación Nacional.

2.3.2 Otras acciones

Adicional a lo anterior, las normas encontradas evidencian otras estrategias positivizadas para la promoción de la educación superior en el territorio del Municipio.

30 La norma de educación superior vigente para el momento era el Decreto Ley 80 de 1980, que en los artículos 46 y 56 contempla las instituciones universitarias.

Por ejemplo, la vinculación de las universidades al programa recreativo infantil “Plan de la calle o cuadras de recreación” (Acuerdo 05/83). O cuando se crean en el Municipio los programas de educación superior descentralizados mediante los cuales las universidades e instituciones de educación superior aprobadas podían desarrollar sus programas con el apoyo administrativo y financiero del Municipio de Medellín, aportando los locales de aquellas instituciones educativas y otras instalaciones que sean de su propiedad (Acuerdo 01/89). O cuando se adopta una política de descentralización educativa a comunas y corregimientos de la ciudad de Medellín de los programas académicos ofrecidos por las instituciones universitarias, Instituto Tecnológico Metropolitano, Tecnológico Pascual Bravo y Colegio Mayor de Antioquia (Acuerdo 14/11).

De igual modo, se han contemplado estrategias para que las instituciones de educación superior sean aliadas y actores estratégicos en el desarrollo de la ciudad. Por ello, se crea en la ciudad de Medellín la alianza académica entre la alcaldía, las Instituciones de Educación Superior (IES) y el sector privado a través del programa “gran alianza por el conocimiento y la competitividad”. Esta alianza se encargará de que los trabajos de grado estén enfocados, desarrollados y dimensionados en las soluciones de las diferentes problemáticas que vive la ciudad (Acuerdo 40/04).

Asimismo, se adopta la revisión, reorientación y aplicación de las Políticas Públicas en las áreas de competitividad, educación, ciencia-tecnología y promoción-generación de empleo-trabajo, en la ciudad de Medellín (Acuerdo 44/04). Se establece que el Municipio de Medellín gestionará el trabajo conjunto con las instituciones de educación superior para masificar la cultura del emprendimiento en la ciudad (Acuerdo 25/05). Y en la política pública de desarrollo económico, que reserva un espacio relativo a la formación para la producción y para el fortalecimiento de la educación básica, media y superior (Acuerdo 74/17).

2.4 Exenciones tributarias a entidades de educación superior

Una de las formas en que los municipios buscaron ayudar en la consolidación económica de determinados sectores fue a través de las exenciones tributarias que, dadas las normas, fueron escasas.

Así se eximió a la Universidad de Antioquia de los impuestos de valorización y predial, como los bienes pertenecientes al Fondo acumulativo Universitario (Acuerdo 26/47). Se determinó que los establecimientos de educación superior pudieran compensar el impuesto predial, previa solicitud debidamente aprobada por resolución, mediante aportes al Fondo Municipio de Medellín – ICETEX, entregados directamente a los estudiantes de programas universitarios, tecnológicos y educación avanzada de escasos recursos económicos, en forma de abonos al valor de la matrícula (Acuerdo 37/85).

También se autorizó proporcionarle beneficios tributarios a las universidades que celebraran convenios de apoyo cívico-universitario, como contribución a la formación de los estudiantes mediante prácticas de campo (Acuerdo 06/92). Y las instituciones de educación superior de carácter público del orden municipal, departamental y nacional, quedaron exentas por el término de 10 años del pago del impuesto predial (Acuerdo 30/97).

2.5 Prácticas universitarias

Otra estrategia que deriva de las normas para el fomento de la educación superior en Medellín, ha sido la posibilidad de que los estudiantes realicen prácticas en la Alcaldía, situación que es de vieja data y que ha tenido múltiples posibilidades.

Así, con el fin de vincular la universidad al servicio social, los jefes de las oficinas del Municipio pudieron admitir estudiantes profesionales liberales de las distintas universidades, como ayudantes no remunerados, y se autorizó tomar dinero del Fondo de Préstamos Educativos para cubrir el importe (Acuerdo 61/66). Igualmente se autorizó celebrar convenios de apoyo cívico-universitario con las instituciones de educación superior, como contribución a la formación de los estudiantes mediante prácticas de campo en el Municipio (Acuerdo 06/92).

De carácter más reciente, se creó en el Municipio de Medellín, el Programa Centro de Prácticas de Estudiantes de Instituciones de Educación Superior Públicas y Privadas, adscrito a la Secretaría de Servicios Administrativos del Municipio de Medellín, que en coordinación con la Secretaría de Educación, dispondrá lo pertinente para su funcionamiento en los campos de acción de las diferentes Secretaría y Entidades Descentralizadas del Municipio (Acuerdo 22/04, modificado por el Acuerdo 69/17).

3. Situación actual del Municipio de Medellín en relación con la educación superior

A 2019, el Sistema Nacional de Información de Educación Superior –SNIES- del Ministerio de Educación Nacional, informa que en Medellín están domiciliadas 34 instituciones de educación superior activas, de las cuales cinco son seccionales³¹; una con el carácter de institución técnica profesional, cinco instituciones tecnológicas, 23 instituciones universitarias (de las cuales siete son oficiales) y diez universidades (de las cuales dos son públicas).

31 Escuela Superior de Administración Pública –ESAP-, Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA-, Universidad Cooperativa de Colombia, Universidad de San Buenaventura y Universidad Nacional de Colombia.

De las 34 instituciones de educación superior registradas, nueve (26 %) tienen registro de alta calidad, de las cuales cuatro son públicas³²: Instituto Tecnológico Metropolitano –ITM (municipal)³³, el Tecnológico de Antioquia (departamental), Universidad de Antioquia (departamental) y Universidad Nacional de Colombia (nacional).

Al respecto de las dos instituciones universitarias con acreditación de alta calidad, debe señalarse que conforme el Sistema Nacional de Información de Educación Superior, a abril de 2019, solo hay siete instituciones universitarias en el país con dicha acreditación, de las cuales cinco son oficiales y dos privadas. Es decir, las entidades estatales encabezan las instituciones universitarias con acreditación de alta calidad; así como la Universidad de Antioquia y la Universidad Nacional de Colombia –sede Medellín-, puntúan como las mejores universidades del país y entran en varios listados internacionales. Lo que evidencia una tendencia de calidad en las entidades del Estado.

En la actualidad, hacen parte del Municipio de Medellín tres instituciones universitarias: el Instituto Tecnológico Metropolitano, el Colegio Mayor de Antioquia y el Pascual Bravo, como entidades descentralizadas de la entidad territorial, lo que permitió pensar en un sistema de educación superior municipal público, articulado, sumando energías para lograr mayor eficiencia e impacto, lo que exigió la creación de una entidad administradora.

Precisamente, en el año 2012, el Municipio de Medellín inició su último proceso de modernización, materializado en el Decreto Municipal 1364 del mismo año, expedido en virtud de facultades otorgadas por el Concejo, por lo que se constituye en un decreto con fuerza material de acuerdo. Este decreto, que instauró una nueva estructura del Municipio, creó la Agencia de Educación Superior de Medellín –SAPIENCIA- como una unidad administrativa especial, cuyo objeto se centra en dos importantes temas: el sistema de educación pública superior del Municipio y la política de acceso a la educación superior.

Respecto de la primera, señala el Decreto Municipal 1364 (2012), que SAPIENCIA debe:

Liderar la ejecución de la política y los lineamientos del sistema de la educación pública superior del Municipio de Medellín, promoviendo que las instituciones públicas que lo integran presten un servicio especializado, coordinado y complementario, acorde con las nece-

32 Las instituciones privadas con acreditación de alta calidad son: Universidad CES, Universidad de Medellín, Universidad de San Buenaventura, Universidad EAFIT y Universidad Pontificia Bolivariana.

33 Conforme se establece del mismo sistema –SNIES-, el Instituto Tecnológico Metropolitano (entidad municipal del Municipio de Medellín) fue la primera institución universitaria en haber obtenido la acreditación de alta calidad en el país, lo que evidencia de nuevo el compromiso de la institucionalidad con la calidad de la educación en la ciudad.

sidades tecnológicas y profesionales que demanda el desarrollo del municipio... (Art. 332)

Este aspecto es necesario, dado que entre las instituciones universitarias se creó un proyecto que buscara la sinergia entre las tres entidades, aprovechando las fortalezas de cada una para beneficio de todas.

Respecto del segundo tema, es SAPIENCIA la entidad encargada de administrar los fondos municipales para acceso a la educación superior; tales como los créditos condonables, la asignación de dinero por la comunidad con recursos de presupuesto participativo, las becas para los mejores bachilleres, las becas para programas tecnológicos y lo relativo a estudios de posgrado para los maestros y demás ciudadanos³⁴, distribuidos en los siguientes fondos: mejores bachilleres, Fondo EPM y Universidades, Fondo con recursos de Presupuesto Participativo, Fondo Posgrados Nacionales – Extendiendo Fronteras Educativas, Fondo Posgrados Internacionales – Enlaza Mundos y el Fondo Posgrados Maestros – Formación Avanzada.

SAPIENCIA, además, gestiona el Observatorio de Educación Superior de Medellín (ODES) como una unidad investigativa, el cual busca ser insumo para la toma de decisiones en materia de educación en la ciudad.

De la última información consolidada del Observatorio (Sapiencia, 2018a), correspondiente al primer semestre del año 2018, se tiene que las tres instituciones universitarias del Municipio congregan 33.945 estudiantes matriculados, distribuidos así: ITM (23.548), Pascual Bravo (5.806) y Colegio Mayor (4.591), lo que hace del ITM la segunda institución con mayor número de estudiantes de la ciudad; la sumatoria de las tres instituciones universitarias se acerca a la Universidad de Antioquia³⁵.

De los 33.945 estudiantes matriculados, 57 % estaban cursando una tecnología, es decir, casi seis estudiantes de cada diez. Este dato es de alta relevancia, toda vez que la consolidación del sistema educativo superior del Municipio presentó, entre otros cuestionamientos, dos en particular: la fusión de las tres instituciones en una sola y el cambio de carácter académico a universidad, al menos para el caso del ITM que presenta los mayores niveles de matrícula, investigación, publicaciones y proyección internacional.

34 Según datos correspondientes al informe de gestión del año 2018, SAPIENCIA tuvo un presupuesto de \$57.699 millones para educación superior por recursos de presupuesto participativo, \$43.524 millones de apoyo para el acceso a la educación superior y \$74.901 millones para formación técnica y tecnológica.

35 Conforme Data UdeA, en 2018 la Universidad de Antioquia tenía 37.012 estudiantes en pregrado y 3.826 en posgrado. Le sigue la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, que en su informe de gestión del año 2018 reportó la cifra de 12.372 estudiantes de pregrado y 1.715 de posgrado, para un total de 14.087 estudiantes. Por su lado, para el segundo semestre de 2017, la Universidad Pontificia Bolivariana reportó 13.813 estudiantes de pregrado y 2.595 estudiantes en posgrados, para un total de 16.408 estudiantes. La Universidad de Medellín reportó para el periodo 2017-1, un total de 11.106 estudiantes de pregrado y 2.189 de posgrado, para un total de 13.295.

Frente a estas posibilidades, el Concejo de Medellín optó por conservar la independencia de las tres instituciones, frenando la posibilidad de una integración y determinando que la vocación técnica y tecnológica no se podía perder, sino que, por el contrario, se debía fortalecer, ya que es justamente la necesidad que presenta el mercado, de manera que tampoco la opción de transformación en universidad prosperó. Así que, al señalar las estadísticas que más del 50 % de la población estudiantil está matriculada en programas tecnológicos, se está corroborando que la intención se ha logrado.

Frente al tema territorial, las comunas con mayor porcentaje de participación estudiantil en las tres entidades municipales son: Robledo (10 %), Buenos Aires (7 %)³⁶, seguidas de las comunas de Manrique, Aranjuez y San Javier (con el 6 %) y Doce de Octubre (con el 5 %). El 21 % de los matriculados en las tres instituciones son de estrato 1 y el 54 % de estrato 2, es decir, el 75 % de la población que atienden las instituciones universitarias del orden municipal. El 69 % de los matriculados se encuentran entre los 16 y los 28 años.

Estas cifras exponen la enorme responsabilidad que tiene el Municipio de Medellín con la juventud y la educación de la ciudad, como una estrategia para romper los círculos de pobreza y violencia, y ofrecer oportunidades para la equidad social, lo que se complementa con las becas y créditos para educación superior.

Bajo este entendido, la Administración Municipal ha venido proyectando el fortalecimiento de la educación superior, particularmente desde la ampliación de la cobertura y la disminución de la deserción escolar, con la construcción de dos nuevas ciudadelas universitarias, adicionales a la ciudadela nacida de la articulación entre las sedes del Colegio Mayor, ITM y Pascual Bravo en la comuna de Robledo. Una ubicada en la comuna 5, Castilla, donde funcionaba la feria de ganado; y la otra, en la comuna 13, San Javier, la cual tendrá 13 edificios para recibir 8.000 estudiantes. El objetivo con estas dos infraestructuras, es crear 20.000 cupos adicionales, llegando con la oferta educativa de las tres instituciones.

4. Retos de la ciudad de Medellín en materia de educación superior

Todo lo anterior evidencia un gran esfuerzo, al que se suman muchas estrategias, proyectos y programas que no se encuentran positivizados en normas jurídicas. No obstante, siguen existiendo retos en materia de educación superior en la ciudad.

36 Las comunas 7 Robledo y 9 Buenos Aires, corresponden justamente a la ubicación de las dos grandes sedes de la institución: sede principal, ubicada en el barrio San Germán y la sede Fraternidad Medellín, en el barrio Boston.

Por un lado, está el tema de la cobertura. Si bien Medellín cuenta con el segundo mejor sistema del país en materia de educación superior, aun así solo cerca del 50 % de los jóvenes entre los 18 y los 24 años está vinculado a alguna entidad superior; siendo las comunas con mayores índices de vulnerabilidad las que siguen estando por fuera, para lo cual se han buscado estrategias como la política de descentralización de programas académicos, que busca llevar la oferta de las tres entidades a comunas y corregimientos, aprovechando las plantas físicas de los colegios y otros inmuebles públicos (Acuerdo 14/11). Esta estrategia es denominada por el ITM como “U en mi barrio”.

Sin embargo, las situaciones que frenan el acceso a la educación superior en el territorio, no solo obedecen a un tema de cupos, sino también factores culturales, de preparación previa a la educación superior (como deficiencia en competencias matemáticas, lecto/escritura y metodología) o factores económicos asociados a los costos de transporte, manutención, compra de útiles y materiales, alimentación; entre otros aspectos que también inciden en la permanencia y afectan el indicador de deserción, que se han buscado disminuir con estrategias como el tiquete estudiantil, “en bici a la U”, vínculos con el sector productivo para inserción laboral, entre otros.

Otro aspecto importante a considerar es el referido al equilibrio entre la pertinencia y el libre desarrollo de la personalidad, es decir, el desarrollo y sostenibilidad de programas que tienen fundamento en las necesidades económicas del territorio, que le facilite al estudiante su inserción al mundo laboral o programas de contenidos más blandos, que desarrollen otros componentes como las humanidades, la historia, la filosofía y el arte, que también hacen parte inescindible de la educación.

De hecho, si bien podría atribuirse al neoliberalismo el discurso de una educación pertinente para el sector productivo, la verdad es que ha sido una preocupación que ha dejado su huella en la normativa colombiana.

Así, por ejemplo, el Decreto Nacional 563 de 1903, que solo cuenta con dos considerandos, justificaba la norma así: “(...) es tan importante en el punto de vista moral como en el económico, estimular las profesiones útiles y el desarrollo de la producción nacional, poniendo en relación la enseñanza con las industrias, de modo que ellas se presten recíproco auxilio.”

Es decir, la discusión siempre ha estado servida, así lo platea Ospina Cruz (2011) al mencionar las discusiones que se presentaban sobre las materias prácticas, como una preparación para el mundo del trabajo: “Se trataba, eventualmente, de poner dique a una única corriente industrializante que convertiría todo el sistema instruccional en una serie de escuelas de artes y oficios, un sistema en el que sobraría a mediano plazo incluso la misma Universidad” (p. 350).

La doctrina de la época así lo testimoniaba, como el caso de una docente antioqueña, Rojas Tejada (1912), que para la su momento afirmaba:

El Plan que estudiamos parece haber sido arreglado con el único objetivo de encaminar a los niños en el campo de las investigaciones científicas, pues no figura en él ninguna materia que sirva de introducción al estudio de los oficios e industrias a que seguramente se consagrarán muchos de ellos cuando salgan de la escuela. (p. 1001)

De hecho, la Ley 39 de 1903 disponía que la instrucción primaria habilitaba para el ejercicio de la ciudadanía y preparaba para la agricultura, la industria fabril y el comercio (Ley 39, 1903, art. 6). La instrucción secundaria técnica contenía las materias preparatorias para la Instrucción Profesional (Ley 39, 1903, art. 11). Y para la instrucción industrial y comercial se autorizó la creación de “Escuelas de Artes y Oficios en las cuales se enseñen artes manufactureras y especialmente el manejo de máquinas aplicables a las pequeñas industrias” (Ley 39, 1903, art. 16).

Finalmente, está la eterna discusión sobre la financiación de la educación, de las instituciones de educación superior; del papel del Estado y del mercado, de la función de la extensión y la investigación universitaria, además de los aspectos relacionados con las condiciones laborales de los docentes de las instituciones de educación superior, particularmente respecto de los servidores públicos³⁷.

No obstante, una vez revisada la normatividad municipal desde una perspectiva *ius positivista*, surge la posibilidad de realizar sobre este análisis, revisiones desde otros paradigmas como el *ius naturalista* o el socio jurídico que -aunque no fueron los modelos seleccionados para la realización de la investigación- no son excluyentes y por el contrario, la investigación ofrece elementos positivos de base, a partir de los cuales pueden desarrollarse otros estudios sobre temas igualmente relevantes, como por ejemplo, en relación con la justicia distributiva.

De hecho, considerando que en las normas locales revisadas el aspecto de los recursos económicos ha sido relevante, tanto para las instituciones de educación superior como para los estudiantes en particular, la justicia distributiva podría considerarse como la base que subyace a la expedición de todas las normas revisadas, como respuesta a una realidad social que exige del mismo Estado actuaciones en pro de la equidad social.

De hecho, siguiendo lo expresado por Gómez (1997) en relación con las implicaciones prácticas que en una política de equidad social tendría sobre la educación superior, se encuentra que históricamente el Municipio de Medellín se

37 El régimen salarial y prestacional de los docentes de las Universidades Estatales se encuentra en el Decreto Ley 1279 de 2002.

ha acercado a varias de ellas, particularmente en relación con: tasas de escolarización y cobertura, distribución de la oferta, articulación con la educación media o fomentando las modalidades virtuales.

También estableciendo un nuevo relacionamiento entre el Municipio y las instituciones de educación superior, a través de su vinculación a comités y consejos municipales, la contratación de estas, para actividades y desarrollo de productos especiales (como desarrollo de políticas públicas), las prácticas de excelencia y la creación de la Agencia de Educación Superior –SAPIENCIA-. Pero principalmente, respecto de las políticas de financiación del acceso a la educación superior de grupos como estudiantes de los estratos 1, 2 y 3 o estudiantes destacados, que también implica el empoderamiento y compromiso de las comunas a través de los recursos de presupuesto participativo que pueden destinar a la educación superior.

De aquí también que el Concejo Municipal haya optado por preservar las tres instituciones del Municipio como instituciones universitarias con una fuerte vocación tecnológica, favoreciendo el acceso a más estudiantes y generando mayores oportunidades.

No obstante, el reto persiste, lograr concretar educación superior de calidad para todos, bajo acciones afirmativas que soportadas en la justicia distributiva, lleven equidad social a todos.

El concepto de Equidad Social en Educación, en la sociedad liberal moderna, se refiere a la creación de condiciones iguales de competencia -según el mérito- para todas las personas, independientemente de su origen socioeconómico y rasgos culturales y adscriptivos. Esto implica la igualdad social de acceso a las oportunidades educativas y de permanencia en ellas. (Gómez, 2017, p. 4)

Y es que las teorías de la justicia distributiva y la equidad educativa, exigen la superación de las desigualdades económicas y sociales que permita a los individuos apropiarse de una educación con calidad, tales como entornos protectores, alimentación adecuada, acceso a recursos culturales, en todas las etapas del crecimiento y el desarrollo. Aspecto que ha sido uno de los mayores riesgos para cualquier Estado latinoamericano.

Conforme señala Bolívar (2005), las políticas de igualdad en la educación se centran en cuatro tipos: igualdad de oportunidades, igualdad de enseñanza, igualdad de conocimiento y éxito escolar, igualdad de resultados. En el caso de Medellín, la intervención social, de cara a superar la inequidad y a ofrecer oportunidades, inicia con un principio de justicia distributiva, invirtiendo los recursos del Estado -que son recursos públicos, en cuanto toda la ciudadanía aporta- en los lugares y grupos poblacionales más vulnerables; porque

son indispensables entonces las acciones afirmativas que buscan nivelar culturalmente a los jóvenes provenientes de grupos pobres o minoritarios, para que estén en capacidad de competir en igualdad social por un cupo en la educación superior, y permanecer en ella. (Gómez & Celis, 2009, p. 113).

“En términos educativos, las capacidades básicas comprenderían conocimientos y actitudes esenciales durante toda la fase educativa, desde la básica hasta la superior, para que todos lleven vidas libres como miembros sociales y políticos” (Briceño, 2011, p. 81). Para ello existen en Medellín programas como Buen Comienzo, la escuela busca al niño, la alimentación escolar, el transporte escolar, los créditos educativos, el tiquete estudiantil, el acompañamiento psicosocial, los proyectos de emprendimiento, entre otros; que buscan ir compensando las limitaciones que tienen los niños, niñas y jóvenes para acceder y permanecer en el sistema educativo.

Todo como un compromiso en el que se resalta “que el hecho de aportar o redistribuir recursos adicionales para los individuos con condiciones particulares no constituye un principio de solidaridad, sino de estricta justicia, en virtud de que el principio de solidaridad compensaría las falencias de justicia” (Briceño, 2011, p. 81).

Respecto de los créditos educativos, Gómez y Celis (2009) los abordan como acciones afirmativas en el marco de una política de acceso a la educación superior, dentro de los cuales destacan el trabajo del ITM:

El programa de articulación con el nivel medio, del ITM de Medellín. Este programa de articulación entre el ITM y cuatro colegios del municipio de Medellín se propuso elevar el nivel académico de estos colegios, con el fin de facilitar el acceso al ITM de estudiantes interesados en proseguir carreras en áreas tecnológicas. Para ello se hizo necesario reformar dimensiones curriculares y pedagógicas en el nivel medio de estos colegios, capacitar a sus docentes y facilitar la utilización de laboratorios, equipos e infraestructura del ITM (Sánchez et al. 2004). Como resultado de esta articulación, varios egresados de estos colegios han podido acceder tanto al ITM como a otras universidades locales como la UN y la de Antioquia. Antes de esta articulación, pocos egresados de estos colegios podían aspirar a ingresar al nivel superior. (p. 113)

Pero los créditos educativos en el país han tenido, entre otras, una crítica particular: se volvieron un sistema de financiación para las instituciones de educación privada, dado que los estudiantes que no logran acceder a los limitados cupos en las universidades públicas, consumen educación privada. Lo que implica el reto de elevar la calidad y oferta de las instituciones de educación superior, para hacerlas atractivas y

lograr cerrar la brecha entre el sector educativo público y el privado, a lo cual apunta la certificación institucional de alta calidad, que se busca tengan las tres instituciones universitarias municipales del Conglomerado Público Municipio de Medellín.

Conclusiones

Una vez realizado el estudio del marco normativo de la educación en la ciudad de Medellín, se puede concluir que el Estado -en la figura de la entidad territorial municipal- ha sido un actor importante en la consolidación del sistema de educación superior en el municipio, pero no el único, porque se destaca desde el inicio de la revisión jurídica la aparición constante de las universidades privadas.

Se evidencia que el Municipio de Medellín no ha sido un actor pasivo y por el contrario, históricamente ha asumido un papel protagónico, jalonando la educación superior en la ciudad, con estrategias que van desde los auxilios económicos, pasando por la generación de alianzas, creación de becas y créditos educativos, extensión de infraestructura en el territorio, así como de los programas educativos, entre otras. Teniendo una marcada influencia de las entidades universitarias públicas, en otrora, la Universidad de Antioquia y la Universidad Nacional, ahora las tres instituciones de educación superior del Municipio.

También se puede concluir, luego de la revisión de las diferentes normas revisadas, que ha sido constante el compromiso de las administraciones municipales en materia de educación superior, es decir, no ha sido la gestión solitaria o desarticulada de un alcalde o un concejo de periodo, sino que han sido gestiones continuas, que ahora se terminan de reforzar al articular al Conglomerado Público Municipio de Medellín las tres instituciones de educación superior del orden municipal y la creación de la Agencia de Educación Superior de Medellín.

No obstante, permanecen unos retos para la ciudad y la Administración Municipal en materia de cobertura, permanencia, pertinencia, calidad y financiación de la educación superior, al menos en lo que le compete al municipio como entidad territorial.

Finalmente, es necesario enfatizar que de la sola revisión normativa no es posible determinar el índice de eficiencia y eficacia de las estrategias, proyectos, programas y políticas en materia de educación superior en la ciudad de Medellín; pero esta revisión general da las pautas para la realización de otros proyectos que aborden estos aspectos, para lo cual ya cuentan con el marco referencial normativo histórico del Municipio de Medellín.

Proyectos que podrían abordar desde el derecho positivo municipal, el desenvolvimiento de la justicia distributiva y la equidad social aplicadas en la educación superior de la ciudad, entre otros aspectos que permitirán esclarecer los retos sociales que aún tienen las personas públicas y privadas, en pro de la calidad de vida de los ciudadanos.

Referencias

- Agencia de Educación Superior (2018a). *Educación superior municipal en cifras: cifras primer semestre 2018 de las IES del Municipio*. Observatorio de Educación Superior de Medellín. Recuperado de: <http://www.sapiencia.gov.co/observatorio-educacion-superior-en-cifras/fondocamino-4-2-2-2-3/>
- Agencia de Educación Superior (2018b). *Informe de gestión 2018*. Recuperado de: http://www.sapiencia.gov.co/wp-content/uploads/2019/01/Informe-de-gesti%C3%B3n-2018_Sapiencia.pdf
- Baudillo Bello, L. (1986). *La problemática de la instrucción pública y la propuesta del partido republicano en 1915*. Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de: <http://bdigital.unal.edu.co/35735/1/36150-150027-1-PB.pdf>
- Bolívar, Antonio (2005). Equidad educativa y teorías de la justicia. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 3 (2), pp. 42-69.
- Briceño, A. (2011). Justicia: ¿igualdad o equidad en la educación superior? *Revista Educación y Desarrollo Social*, 5 (2), pp. 70-83.
- Colombia. Alcaldía de Medellín. Decreto 1364 (2012).
- Colombia. Asamblea Departamental de Antioquia. Ordenanza 37 (1985).
- Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 12 (1944).
- Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 26 (1945).
- Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 19 (1946).
- Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 26 (1947).
- Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 43 (1947).
- Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 06 (1949).
- Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 71 (1955).
- Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 39 (1956).
- Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 19 (1958).
- Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 07 (1959).
- Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 74 (1962).
- Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 05 (1964).
- Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 29 (1964).
- Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 78 (1964).
- Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 61 (1966).
- Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 81 (1969).
- Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 42 (1971).

Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 17 (1974).
Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 03 (1975).
Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 19 (1976).
Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 21 (1976).
Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 43 (1976).
Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 45 (1977).
Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 26 (1978).
Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 05 (1983).
Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 43 (1983).
Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 26 (1984).
Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 45 (1983).
Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 37 (1985).
Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 25 (1987).
Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 01 (1989).
Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 42 (1991).
Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 06 (1992).
Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 34 (1992).
Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 30 (1997).
Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 52 (2001).
Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 79 82001).
Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 03 (2003).
Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 22 (2004).
Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 23 (2004).
Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 40 (2004).
Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 44 (2004).
Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 25 (2005).
Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 36 (2005).
Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 01 (2006).
Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 07 (2006).
Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 49 (2006).
Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 64 (2006).
Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 34 (2007).
Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 10 (2008).

Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 28 (2008).
 Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 55 (2008).
 Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 36 (2009).
 Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 53 (2010).
 Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 60 (2010).
 Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 36 (2010).
 Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 09 (2011).
 Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 14 (2011).
 Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 21 (2012).
 Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 69 (2017).
 Colombia. Concejo de Medellín. Acuerdo 74 (2017).
 Colombia. Congreso de la República. Ley 10^o (1880).
 Colombia. Congreso de la República. Ley 7^o (1886).
 Colombia. Congreso de la República. Ley 39 (1903).
 Colombia. Congreso de la República. Ley 31 (1923).
 Colombia. Congreso de la República. Ley 56 (1927).
 Colombia. Congreso de la República. Ley 48 (1945).
 Colombia. Congreso de la República. Ley 52 (1982).
 Colombia. Congreso de la República. Ley 30 (1993).
 Colombia. Congreso de la República. Ley 115 (1994).
 Colombia. Congreso de la República. Ley 749 (2002).
 Colombia. Congreso de la República. Ley 1012 (2006).
 Colombia. Congreso de la República. Ley 1064 (2008).
 Colombia. Congreso de la República. Ley 1084 (2006).
 Colombia. Congreso de la República. Ley 1188 (2008).
 Colombia. Congreso de la República. Ley 1546 (2012).
 Colombia. Congreso de la República. Ley 1574 (2012).
 Colombia. Congreso de la República. Ley 1753 (2015).
 Colombia. Congreso de la República. Ley 1804 (2016).
 Colombia. Congreso de la República. Ley 1911 (2018).
 Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-220 (1997).
 Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-588 (1998).
 Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-929 (2011).

- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-720 (2012).
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-141 (2013).
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-531 (2014).
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-520 (2016).
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-284 (2017).
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-027 (2018).
- Colombia. Presidencia de la República. Decreto 563 (1903).
- Colombia. Presidencia de la República. Decreto 785 (1941).
- Colombia. Presidencia de la República. Decreto 857 (1934).
- Colombia. Presidencia de la República. Decreto 2350 (1950).
- Colombia. Presidencia de la República. Decreto 108 (1950).
- Colombia. Presidencia de la República. Decreto 277 (1958).
- Colombia. Presidencia de la República. Decreto 2277 (1979).
- Colombia. Presidencia de la República. Decreto 1278 (2012).
- Colombia. Presidencia de la República. Decreto 1075 (2015).
- Gómez, Víctor M. (1997). Política de equidad social y transformación de la educación superior. *Revista Nómadas*, (6), pp. 2-13. Recuperado de: http://nomadas.ucen-tral.edu.co/nomadas/pdf/nomadas_6/06_13G_PoliticadeEquidadsocial.pdf
- Gómez Campo, V. y Celis Giraldo, J. (2009). Crédito educativo: acciones afirmativas y equidad social en la educación superior en Colombia. *Revista de Estudios Sociales*, (33), pp. 106-117.
- Ospina Cruz, C. (2011). *El proyecto moderno instruccionalista en Antioquia: 1903-1930. Ley 39 de 1903, modos de instrucción y enclaves de resistencia* (Tesis de doctorado en Educación). Universidad de Antioquia. Recuperado de: http://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/6944/1/OspinaCarlos_2011_ProyectoModernoInstruccionista.pdf
- Ospina Cruz, C. (2013). Reformas educativas, institutores e inspección gubernamental. Antioquia (1903-1930). *Revista Colombiana de Educación*, (65), pp. 341-366. <https://doi.org/10.17227/1203916.65rce341.366>
- Rojas Tejada, M. (1912). Sobre el plan de estudios de las escuelas Primarias en Colombia. En: *Instrucción Pública Antioqueña*. Medellín: Imprenta Departamental de Antioquia.
- Universidad Nacional de Colombia (2019). *Balance social: vigencia 2018*. Vicerrectoría de sede. Recuperado de: <http://medellin.unal.edu.co/la-sede/informe-de-gestion-de-la-sede.html>