



MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

RESOLUCIÓN No.

015896 10 JUN 2026

«Por la cual se ordenan medidas preventivas y de vigilancia especial para la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL».

EI MINISTRO DE EDUCACIÓN NACIONAL

En ejercicio de las facultades legales que le confiere, la Ley 1740 de 2014, la Ley 30 de 1992, el Decreto 698 de 1993, el Decreto 2269 de 2023, el Decreto 930 de 2024, y

CONSIDERANDO

Que la Constitución Política señala en su artículo 67 que *“la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social, con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura”*, otorgando a los particulares en el artículo 68, el derecho a fundar establecimientos educativos, precisando que la ley establecerá las condiciones para su creación y gestión.

Que el artículo 69 de la Constitución Política, garantiza en Colombia la *“autonomía universitaria”*, la cual se encuentra desarrollada en los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992, reconociéndoles a las instituciones de educación superior *“el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas, culturales y de extensión, seleccionar y vincular a sus docentes, lo mismo que sus alumnos; adoptar el régimen de alumnos y docentes y; arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional”*.

Que la Constitución Política establece la facultad de ejercer la inspección y vigilancia de la educación superior en su artículo 67, determinando que le corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos, garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

Que los numerales 21, 22 y 26 del artículo 189 de la Constitución Política, disponen que corresponde al presidente de la República ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza conforme a la ley; ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos; ejercer la inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común para que sus rentas se conserven y sean debidamente aplicadas y para que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de los fundadores.

“Por la cual se ordenan medidas preventivas y de vigilancia especial para la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL”.

Que las funciones de inspección y vigilancia de la educación superior fueron delegadas por el Presidente de la República al Ministro de Educación Nacional, mediante el Decreto 698 de 1993.

Que la Corte Constitucional en las sentencias, *T-310 de 1999, T-933 de 2005, T-580 de 2019*, ha señalado que la autonomía universitaria no es una potestad absoluta y que tiene límites legítimos: *«que están dados; principalmente por la ley y el respeto a los derechos fundamentales de toda la comunidad del centro universitario», como son: «(i) la facultad que el artículo 67 le otorga a las autoridades del Estado para regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación y para garantizar el adecuado cubrimiento del servicio; (h) la competencia que el artículo 69 le atribuye al legislador para expedir las disposiciones generales con arreglo a las cuales las universidades pueden darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos; (iii) el amplio margen de configuración política que el artículo 150 - 23 le reconoce al Congreso para expedir las leyes que regirán la prestación efectiva de los servicios públicos, entre los que se cuenta el de educación y finalmente; (iv) el respeto por el ejercicio legítimo de los derechos fundamentales derivado de la obligación que el artículo 2° de la Carta le impone a las autoridades de la República para garantizar y propender por la efectividad de todos los derechos ciudadanos».*

Que el ejercicio de la inspección y vigilancia de la educación superior se encuentra regulado de manera específica en las Leyes 30 de 1992 *“Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”* y 1740 de 2014 *“Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 67 y los numerales 21, 22 y 26 del artículo 189 de la Constitución Política, se regula la inspección y vigilancia de la educación Superior, se modifica parcialmente la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones”*.

Que de conformidad con el artículo 3 de la Ley 1740 de 2014, la inspección y vigilancia de la educación superior es de carácter preventivo y sancionatorio y debe ser ejercida para velar por los siguientes objetivos: *«1. El cumplimiento de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que regulan la prestación o administración del servicio público de educación por parte de las instituciones de educación superior. 2. El cumplimiento de los estatutos y reglamentos de las instituciones de educación superior y del régimen legal especial, si los hubiere. 3. La prestación continua de un servicio educativo con calidad. 4. La atención efectiva de la naturaleza de servicio público cultural de la educación y de la función social que le es inherente. 5. La eficiencia y correcto manejo e inversión de todos los recursos y rentas de las instituciones de educación superior a las que se aplica esta Ley, en los términos de la Constitución, la Ley y sus reglamentos. 6. La protección de las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra. 7. La garantía de la autonomía universitaria. 8. La protección del derecho de los particulares a fundar establecimientos de educación superior conforme con la Constitución y la Ley. 9. La participación de la comunidad educativa en la dirección de las instituciones. 10. El fortalecimiento de la investigación en las instituciones de educación superior. 11. La producción del conocimiento y el acceso a la ciencia, la tecnología, las humanidades, la filosofía, la cultura y el arte. 12. El fomento y desarrollo del pensamiento científico y pedagógico en las instituciones de educación superior».*

El Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional – ITFIP, es una institución de educación superior creada mediante Decreto 3462 del 24 de diciembre de 1980 organizado como establecimiento público del orden nacional, con carácter académico de Institución Técnica Profesional. Fue redefinido por ciclos propedéuticos mediante Resolución 1895 de 2007 del Ministerio de Educación Nacional; actualmente es una institución activa identificada con código SNIES 4110. Que el Representante Legal del Instituto de Formación Técnica Profesional solicitó al Ministerio de Educación Nacional, el cambio de carácter académico de Institución Técnica Profesional a la Institución Universitaria, cambiando su denominación a Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL, la cual fue autorizada por el Ministerio de Educación Nacional, a través de la Resolución No. 004974 del 20 de febrero de 2026.

“Por la cual se ordenan medidas preventivas y de vigilancia especial para la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL”.

Que esta Institución se encuentra sometida al ámbito de la inspección y vigilancia de la educación superior que le corresponde ejercer al Ministerio de Educación Nacional, según lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 1740 de 2014.

ANTECEDENTES

En el ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la educación superior, en relación con la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL, el Ministerio de Educación Nacional ha adelantado las siguientes actuaciones:

En ejercicio de la función preventiva de inspección y vigilancia prevista en la Ley 30 de 1992, la Ley 1740 de 2014, el Decreto 1075 de 2015 y el Decreto 2269 de 2023, se efectuó visita de carácter preventiva en las instalaciones de la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL, los días 26 y 27 de febrero de 2026, por parte del Ministerio de Educación Nacional a través de la Subdirección de Inspección y Vigilancia, con el fin de verificar el cumplimiento de las normas para el funcionamiento y prestación continua del servicio público de educación en esta institución de educación superior en los componentes de gobierno, administrativo y financiero.

En concordancia con lo anterior, la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL efectuó la entrega de los documentos y soportes solicitados en la visita mencionada, evidenciándose en el expediente que contiene la documentación y en otros sistemas de información, los siguientes hallazgos:

COMPONENTE ADMINISTRATIVO Y LEGAL

1. Manual de contratación (2022) y sus modificaciones, en caso de haberlas, en formatos de archivo PDF y Word.

La Institución suministra el manual de contratación (Resolución No.00380 del 12 de julio de 2022), realizado un ejercicio comparativo se identifica que bien el nuevo manual de contratación tiene un mayor alcance regulatorio sobre el anterior, lo cierto es que aunque el manual adopta formalmente los principios de la Ley 80 de 1993, conserva márgenes de discrecionalidad administrativa, especialmente en cabeza del ordenador del gasto, lo que podría debilitar la garantía efectiva de los principios de selección objetiva, transparencia y control en la contratación estatal. Adicional, el tema es particularmente sensible, en la medida en que una eventual concentración de poderes podría generar, en la práctica, escenarios de subjetividad y direccionamiento, debilitando los mecanismos de selección objetiva e incrementando los riesgos de corrupción.

Si bien la decisión final en los procesos contractuales corresponde al Ordenador del Gasto, se observa que el Manual de Contratación institucional permite apartarse de las recomendaciones emitidas por el Comité de Contratación, sin establecer de manera expresa condiciones objetivas, criterios técnicos mínimos o una carga especial de motivación que justifique dicha decisión.

Esta situación podría desnaturalizar la función asesora y de control preventivo asignada al Comité de Contratación, reduciendo el alcance práctico de sus recomendaciones y concentrando la decisión contractual en una única autoridad administrativa. Lo anterior genera riesgos para la transparencia, la trazabilidad de las decisiones y la garantía de los principios de selección objetiva, responsabilidad y moralidad administrativa, en la medida en que las decisiones podrían adoptarse con un amplio margen de discrecionalidad sin mecanismos institucionales suficientes de contradicción o control interno.

"Por la cual se ordenan medidas preventivas y de vigilancia especial para la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL".

2. Informe de contratación en formato de archivo Excel de las vigencias 2024, 2025 e inclusive lo que lleva del 2026, de la modalidad de selección de invitación pública y contratación directa, con la siguiente información:

La Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL, suscribe el contrato No.332 del 15 de diciembre de 2025, No. 333 del 10 de diciembre de 2025 y No.334 del 10 de diciembre de 2025, se advierte que fueron celebrados por la institución en un lapso no mayor a 15 días. Los contratos quedaron con la numeración seguida, a pesar de que, no se suscribieron en fechas seguidas.

Esta misma situación ocurre con el contrato No. 366 de 22 de diciembre de 2025 y el No. 369 de 29 de diciembre de 2025, que se celebraron en menos de 15 días.

3. Copia de los estudios del sector y de mercado de los últimos cinco (5) contratos de obra, cinco (5) interventoría de obra y cinco (5) de vigilancia celebrados por la Universidad.

De acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a observar y cumplir el principio de planeación, entendido como la necesidad de elaborar, con carácter previo, estudios y análisis serios, completos y suficientes antes de iniciar cualquier proceso de contratación. El incumplimiento de este deber legal no solo desconoce la obligación de preparar adecuadamente los procesos contractuales, sino que también vulnera los principios generales de la contratación estatal, en particular el de planeación, y con él los de economía, transparencia, responsabilidad y selección objetiva, entre otros.

En este marco, es preciso destacar que las universidades públicas no están exentas de dicho deber, pues si bien la Ley 30 de 1992 les reconoce un régimen especial de contratación, lo cierto es que el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 establece que *"las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicaran, en desarrollo de su actividad contractual y conforme a su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal consagrados en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente, según sea el caso, y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal"*. En concordancia con ello, esta exigencia tampoco resulta ajena a la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL, que en su Manual de Contratación contempla requisitos mínimos para la adecuada elaboración de dichos documentos.

En armonía con lo anterior, la normativa interna de la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL, también desarrolla el principio de planeación. En efecto, los elementos mínimos previstos en el artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y Documentos previos, modificado por el artículo 1 del Decreto 399 del 13 de abril de 2021 y se complementarán con lo exigidos de manera puntual el artículo 4.2.4 Estudios y documentos previos del Acuerdo No. 04 de 2018, estableciendo que, los estudios de conveniencia y oportunidad deberán contener, como mínimo, los siguientes aspectos:

- La necesidad de la Institución que se pretende satisfacer con la contratación.
- Opciones que existen para resolver dicha necesidad.
- Verificación de que la necesidad se encuentra prevista en el Plan de Adquisiciones de bienes, servicios y obra pública de Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL o inclusión de ésta a través del ajuste respectivo.
- Relación existente entre la contratación a realizar y el rubro presupuestal del cual se derivan sus recursos

"Por la cual se ordenan medidas preventivas y de vigilancia especial para la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL".

- En la descripción de la necesidad, también se debe mencionar la forma de satisfacer la necesidad, ya que ésta es la descripción de cómo se puede llevar a cabo la solución a la necesidad planteada y por qué se requiere específicamente el contrato identificado, esto es, relatar la conveniencia del tipo de contrato recomendado (mediante la ejecución de un proyecto, la realización de un estudio, diseño o pre diseño o la contratación de un servicio).
- El objeto a contratar, con sus especificaciones, autorizaciones, permisos y licencias para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto:
- Se refiere a los términos y condiciones esenciales del contrato a suscribir, tales como: Objeto y Alcance: Es la descripción clara, detallada y precisa de los bienes, servicios u obras que requiere la Institución para satisfacer la necesidad planteada. Debe ser lícito, física y jurídicamente posible.
- Especificaciones: Las especificaciones técnicas del bien o servicio a contratar corresponden a la definición técnica de la necesidad y su correspondiente soporte, así como a las condiciones del contrato a celebrar, las cuales deberán analizarse en el estudio técnico.
- Obligaciones del contratista: Precisa las obligaciones contractuales que debe cumplir el contratista y los productos que debe entregar a la Institución, Para determinarlas pueden usarse verbos rectores, tales como: Realizar, ejecutar, analizar, entregar. Suministrar, etc.
- Obligaciones de la Institución: Precisa las obligaciones correlativas que nacen para la Institución con la suscripción del contrato, tales como realizar el pago de los bienes o servicios recibidos, entregar bienes o información al contratista para la ejecución del objeto y obligaciones contractuales, etc.
- Valor del contrato: Se debe señalar el valor estimado del contrato de conformidad con los soportes técnicos y económicos contenidos en los estudios previos realizados. El valor debe incluir todos los costos e impuestos a que haya lugar, en los que incurrirá el contratista para la ejecución del contrato,
- Forma de pago. Para fijar las modalidades de pago deberá tenerse en cuenta los plazos de entrega de los bienes o servicios adquiridos.
- En todo caso, debe tenerse en cuenta que si se dan los presupuestos legales para el pago de anticipos o pagos anticipados debe tenerse presente que éstos no pueden exceder el 50% del valor total del contrato y que su desembolso debe estar sujeto al cumplimiento de requisitos claramente definidos.
- Plazo: Es la determinación del tiempo estimado para que el contratista ejecute el objeto y las obligaciones contractuales, Debe ser razonable y posible de cumplir y en todo caso, por regla general, no puede exceder la vigencia fiscal.
- Lugar de ejecución: Se debe determinar el lugar o sede principal donde se desarrollarán las actividades necesarias para la ejecución del contrato.
- La modalidad de selección del contratista y su justificación, incluyendo los fundamentos jurídicos.
- El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Institución estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos presupuestales en la estimación de aquellos. Si el contrato es de concesión, la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración: Corresponde al costo económico requerido para la ejecución, el cual debe corresponder con la Investigación de mercado realizada por la Institución.
- Los criterios para seleccionar la oferta más favorable.
- El análisis del riesgo y la forma de mitigarlo.
- Las garantías que la Institución estatal contempla exigir en el proceso de contratación.
- La indicación de si el proceso de contratación esta cobijado por un acuerdo comercial.

“Por la cual se ordenan medidas preventivas y de vigilancia especial para la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL”.

En el caso concreto, la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL aportó quince (15) estudios de conveniencia y oportunidad, los cuales se analizaron por este equipo técnico con el fin de determinar si cumple o no con las citadas disposiciones.

Se evidencian debilidades en la etapa de planeación contractual, por cuanto no se identificó un diagnóstico suficientemente desarrollado de la necesidad que permitiera establecer las condiciones existentes que motivaban la contratación, ni un pronóstico que demostrara las consecuencias institucionales derivadas de la no ejecución del proyecto. Así mismo, no se observa un análisis detallado de conveniencia y oportunidad que justificara la contratación en las condiciones propuestas, precisando de manera objetiva cómo la ejecución del contrato contribuiría al cumplimiento de las necesidades institucionales y las razones que sustentaban la adopción de las acciones previstas. Esta situación limita la trazabilidad de la decisión administrativa y podría afectar la adecuada estructuración del proceso contractual.

Se observan debilidades en la estructuración de los estudios previos y del estudio del sector, toda vez que no se desarrolló de manera suficiente el diagnóstico y pronóstico de la necesidad institucional, ni se expusieron de forma clara los elementos de conveniencia y oportunidad que sustentaban la contratación. Adicionalmente, no se identifican análisis específicos que permitan determinar cómo la ejecución del contrato atendería la necesidad planteada, las consecuencias de no adelantar el proceso y las razones que justificaban su realización en las condiciones previstas, aspectos que constituyen elementos esenciales de la planeación contractual y del deber de estructuración adecuada del proceso de contratación.

Por otra parte, se evidenció que, en algunos procesos contractuales, los objetos a contratar no se encuentran suficientemente determinados, pese a que su delimitación constituye un elemento esencial de la estructuración contractual, en la medida en que permite definir con claridad el alcance de las obligaciones, los límites de la ejecución y las condiciones bajo las cuales podrían efectuarse modificaciones posteriores al contrato. La falta de precisión en la descripción del objeto puede generar incertidumbre respecto de las actividades realmente requeridas y dificultar el control sobre el cumplimiento de las obligaciones pactadas.

De igual forma, se observó que en determinados procesos no se incorporaron de manera clara y completa las especificaciones técnicas de los bienes, obras o servicios requeridos, situación que podría afectar la adecuada comprensión de las necesidades institucionales, generar discrepancias entre lo esperado por Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL y lo ofertado por los contratistas, e incluso ocasionar dificultades durante la etapa de ejecución contractual.

Finalmente, se advierte que la ausencia o insuficiencia de algunos de los elementos mínimos exigidos en los estudios de conveniencia, oportunidad y planeación contractual evidencia debilidades en la aplicación del principio de planeación previsto en el Manual de Contratación institucional. Dicho principio impone a las entidades la obligación de realizar una adecuada estructuración técnica, jurídica, financiera y administrativa de los procesos contractuales antes de su apertura, mediante la elaboración de estudios y documentos previos que permitan identificar claramente la necesidad a satisfacer, las alternativas existentes, las condiciones del mercado y los riesgos asociados a la contratación.

La adecuada elaboración de estos documentos constituye una garantía para la correcta utilización de los recursos públicos y para el cumplimiento de los fines institucionales, toda vez que reduce los riesgos de decisiones adoptadas sin suficiente sustento técnico, previene contingencias durante la ejecución contractual y fortalece los principios de transparencia, economía, responsabilidad y selección objetiva que rigen la contratación estatal.

De la revisión efectuada a los estudios del sector analizados, se observa que, si bien la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL incorpora información proveniente de

"Por la cual se ordenan medidas preventivas y de vigilancia especial para la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL".

fuentes oficiales y desarrolla apartados relacionados con el contexto económico nacional e internacional, dichos documentos presentan debilidades recurrentes en cuanto al análisis específico del mercado asociado a cada objeto contractual. En la mayoría de los casos se identificó una amplia recopilación de información macroeconómica y sectorial de carácter general, sin que se evidencie una relación clara y suficiente entre dicha información y las condiciones particulares del sector económico al que pertenece el bien, obra o servicio objeto de contratación.

Asimismo, se evidenciaron falencias en el desarrollo de componentes esenciales exigidos por el numeral 4.2.3 del Manual de Contratación institucional y por el artículo 2.2.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015, especialmente en lo relacionado con el análisis de la oferta, la caracterización de proveedores potenciales, el análisis de la demanda institucional, la utilización de fuentes internas derivadas de experiencias contractuales anteriores, la identificación de riesgos específicos del mercado y la justificación técnica de determinadas necesidades y requerimientos.

De igual manera, se observó que algunos estudios del sector presentan contenidos estandarizados o genéricos que podrían ser aplicables a distintos procesos contractuales sin considerar suficientemente las particularidades técnicas, comerciales, financieras y organizacionales del objeto a contratar, lo que limita la utilidad del estudio como herramienta de planeación y apoyo para la toma de decisiones.

En consecuencia, se concluye que los estudios del sector revisados cumplen de manera parcial los propósitos previstos en la normativa contractual y en los lineamientos institucionales, toda vez que contienen información general del entorno económico, pero no desarrollan de forma integral y específica las condiciones reales del mercado relacionadas con cada proceso contractual. Esta situación evidencia oportunidades de mejora en la etapa de planeación, orientadas a fortalecer la calidad de los estudios previos, la estructuración de los procesos de contratación y la adecuada aplicación de los principios de planeación, economía, responsabilidad, transparencia y selección objetiva que rigen la contratación estatal.

4. Se requirió que, para los puntos 5 y 6 se adicionara los formatos de Excel con la aprobación inicial, lo obligado, el porcentaje de ejecución y saldo por ejecutar.

La institución remitió la información solicitada, siendo importante recordar que, el principio de planeación es un elemento indispensable en la Administración pública, hace parte integral de las actividades que ejerce el Estado sobre la sociedad y es un principio que determina el éxito o fracaso que este puede tener en cualquier actividad que adelante. Asimismo, es una etapa del proceso de selección muy importante porque este principio genera optimización de los recursos públicos, agilidad en las contrataciones que desea adelantar cada entidad, adquisiciones inteligentes y eficientes. La falta de la aplicación de este abre la puerta al despilfarro de recursos del erario y al incumplimiento de las funciones y fines del Estado. (Blanco Alvarado, Óscar José y Leudo Martínez, Edwin. *El principio de planeación en la contratación estatal, la forma en que los particulares pueden evidenciar su cumplimiento*. Revista Via Inveniendi et Iudicandi, 11(1), 101-119.).

Con relación a este tema, Márquez (2007) indicó lo siguiente:

El papel preponderante de la nación, integrada al Estado, administración pública e instrumentos de la gestión pública y de ella se generan los instrumentos fundamentales de la gestión pública: Presupuestación y planeación. Integrando estos elementos encontramos la contratación de la cual parte el sistema normativo de contratación estatal, indicando los subsistemas normativos que operan en el Estado colombiano. (Márquez, Daniel. Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública, p. 104)

“Por la cual se ordenan medidas preventivas y de vigilancia especial para la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL”.

De igual manera, con el fin de que la contratación pública se emplee efectivamente como un instrumento de desarrollo y de aseguramiento de beneficios en interés general, el principio de planeación en la actividad contractual de las entidades estatales está relacionado con la oportunidad y conveniencia del contrato (Agencia Nacional de Infraestructura, s. f.). Por ello, deben elaborarse detalladamente los estudios y documentos soporte del proceso de selección, con el objetivo de lograr satisfacer la necesidad del servicio y la finalidad de la actividad de la entidad contratante (Millán, J. C., Blanco, F. y Guecha, C. N. (2017). *Contratación estatal. Consideraciones teóricas y prácticas sobre la contratación de las entidades públicas*. Bogotá: Editorial Universidad Católica de Colombia.)

La importancia del principio de planeación se ve reflejado como primera medida en el Plan Anual de Adquisiciones, que, acorde con lo establecido en el artículo 74 de la Ley 1474 del 12 de julio 2011, es el plan general de compras que debe realizar toda entidad con el fin de informar a la comunidad en qué es lo que invertirá el presupuesto anual aprobado en el plan de desarrollo. Este es el instrumento contractual con el que la entidad cuenta para adquirir bienes y servicios que necesita para el logro de los objetivos y de las metas institucionales que permitan el funcionamiento de la entidad durante una vigencia fiscal, y estos logros se evidencian con la realización de cada proyecto planificado, con miras al cumplimiento de los fines estatales.

En segundo lugar, es importante el principio de planeación para la elaboración del análisis económico del sector en los contratos de obra pública, ya que para la celebración del contrato es necesario que la entidad realice un análisis de costos, sin imprecisiones e improvisaciones en el momento de contratar, y evitar que la entidad genere sobre costos.

El propósito de esta etapa es disminuir el riesgo de desvíos de fondos y de corrupción, sin embargo, se identifican casos, que, aunque tengan una planeación responsable, no tienen posibilidad de blindar el proceso de contratación del todo, y puede ser denegado en cualquier etapa, identificando entonces una mala práctica de contratación, que da lugar, en muchas ocasiones, a desfalcos de las entidades contratantes.

Según lo establecido en el Decreto 1082/2015, de 26 de mayo, artículo 2.2.1.1.6.1, *“la obligación del análisis a cargo de la entidad además es necesario para conocer el objeto del proceso de contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de Riesgo”.*

En tercer lugar, es importante precisar el objeto del contrato y permitir a los interesados diseñar sus ofertas y buscar diferentes fuentes de recursos para poder ejecutar la obra sin necesidad de generar sobre costos (tiempo económico) favoreciendo a las dos partes del contrato.

Los contratos deben poseer estudios de prefactibilidad, factibilidad, ingeniería, suelos, necesidad, tipo de contrato, fundamento jurídico, modalidad de selección, costos o valor estimado, requisitos habilitantes, y señalar a quién le corresponde el riesgo. Se considera importante que en el contrato relacione las especificaciones de licencias, permisos y autorizaciones requeridas para la realización del contrato.

Asimismo, el cuarto aspecto de importancia del principio de planeación en el contrato de obra pública permite mejorar la administración de recursos estatales, a través de la planificación y codificación de las compras públicas como un tema estratégico para el correcto funcionamiento del Gobierno. En Colombia, se realiza mediante la Agencia Nacional de Contratación, Colombia Compra Eficiente, creada bajo el Decreto 4170 de 2011, de 3 de noviembre, que tiene como funciones la proposición de políticas públicas, planes, programas y normas en materia de compras y contratación pública, buscando criterios de racionalización normativa y la difusión de normas, reglas, procedimientos, medios tecnológicos y mejores prácticas para esta misma materia y de acuerdo con el cumplimiento de sus funciones.

“Por la cual se ordenan medidas preventivas y de vigilancia especial para la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL”.

En quinto lugar, con el principio de planeación, se puede determinar la viabilidad tanto económica como técnica de la posible obra por ejecutar, lo cual está íntimamente ligado con el principio de economía. Este último tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté antecedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico, y así poder establecer la conveniencia o no para contratar; si resulta o no necesario celebrar el respectivo contrato de obra pública y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso; y de ser necesario, deberá estar acompañado, además, de los diseños, los planos y las evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad; las características que deba reunir el bien o servicio objeto de licitación pública de contrato de obra junto con los costos.

Ahora bien, la importancia del principio de planeación también se observa en la satisfacción del interés general, puesto que el contrato solo se debe celebrar cuando todos los factores están dados para que el objeto del contrato se desarrolle a cabalidad, y en caso de que se celebre sin la observancia de este, se viciaría de nulidad absoluta, por tanto, *“se admite de manera unánime que el fundamento de la nulidad contractual descansa en la violación de la legalidad [...] que conlleva que el fin de la nulidad sea el restablecimiento de la legalidad violentada, eliminando la situación jurídica creada por la celebración del contrato”* (Yong Serrano, Samuel. *La nulidad absoluta del contrato estatal*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2013. Pp. 237 - 238).

En concordancia con lo anterior, es posible remitirse al artículo 34, numeral 15 de la Ley 734 del 5 de febrero de 2002, el cual establece que se deben ejercer las funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y la efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos, y así establecer en la norma la facultad de sancionar a quien incurra en la intención de evadir su responsabilidad contractual con la inobservancia del principio de la planeación, y recordar que también agravaría a los civiles que cumplan funciones públicas como el contratista:

La ausencia de planeación ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no solo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también respecto del patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal, desconociendo en consecuencia fundamentales reglas y requisitos previos dentro de los procesos contractuales; es decir, en violación del principio de legalidad. (Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Tomo IV: Contratación Estatal*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010, p.412)

Por último, y no menos importante, implementar el principio de planeación y precaución en los contratos de obra pública le evita a la entidad contratante múltiples conflictos judiciales que interponga el contratista o terceros en contra del Estado como acciones de controversias contractuales o nulidad y restablecimiento del derecho buscando indemnizaciones o la ejecución del contrato, puesto que, si se tiene una correcta programación, elaboración, aprobación y ejecución de sus presupuestos, no da lugar a improvisaciones en ninguna de las etapas de la contratación (Sentencia 68001-23-15-000- 1994-09826-01(28875)/2014, de 10 de septiembre).

En todos estos pasos, se puede evidenciar la importancia de la planeación, sobre todo en estos procesos de contratación de obra pública, ya que son de conocimiento general y cualquier persona puede estar pendiente de todo el proceso como veedores ciudadanos, con el fin de evaluar la gestión de la Administración pública y asimismo de los servidores públicos.

En la revisión del expediente contractual se evidenció que el contrato fue suscrito el 30 de diciembre de 2025, estableciéndose inicialmente como plazo de ejecución hasta el 31 de

“Por la cual se ordenan medidas preventivas y de vigilancia especial para la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL”.

diciembre de 2025. No obstante, el acta de inicio fue suscrita el 16 de enero de 2026, fijando como fecha de inicio dicha fecha, circunstancia que evidencia una aparente inconsistencia entre el plazo inicialmente pactado y la fecha efectiva de inicio de la ejecución contractual.

Adicionalmente, se observó que mediante documento suscrito el 16 de enero de 2026 se justificó la necesidad de modificar las condiciones inicialmente previstas, incluyendo una prórroga de ciento veinte (120) días calendario. Sin embargo, dicha modificación se produjo con posterioridad al vencimiento del plazo inicialmente establecido, situación que requiere verificar la existencia de soporte jurídico que permitiera mantener la vigencia contractual durante el período comprendido entre el 31 de diciembre de 2025 y el 16 de enero de 2026.

De igual forma, se evidenció que el contrato contenía una cláusula mediante la cual su ejecución quedaba subordinada a la existencia de apropiaciones y registros presupuestales, circunstancia que podría reflejar debilidades en la planeación presupuestal y contractual del proceso, al haberse celebrado el negocio jurídico sin que las condiciones necesarias para su ejecución se encontraran plenamente consolidadas.

Los hechos descritos podrían evidenciar posibles deficiencias en la planeación contractual, la programación presupuestal y la gestión del plazo de ejecución, aspectos que deben ser objeto de análisis por parte de la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL a fin de establecer la adecuada observancia de los principios de planeación, responsabilidad y transparencia que rigen la contratación estatal.

En consecuencia, se ordenará el traslado al Grupo Interno de Procesos Administrativos Sancionatorios, al advertirse un presunto incumplimiento de deberes u obligaciones constitucionales, legales o estatutarias en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 18 de la Ley 1740 de 2014, así como por la vulneración de los artículos 5 y 19 del Acuerdo 04 de 2018. De igual manera, se exhortará a la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL, para que adopte las medidas correctivas necesarias y fortalezca la rigurosidad en la elaboración de los documentos precontractuales, a fin de garantizar el cumplimiento de los aspectos mínimos previstos en el Manual de Contratación adoptado por la IES.

Adicionalmente, se dará traslado a la Fiscalía General de la Nación, en virtud de lo dispuesto en el artículo 250 de la Constitución Política, para que adelante las investigaciones penales correspondientes frente a los servidores públicos que intervinieron en los procesos de contratación, por la eventual configuración del delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, tipificado en el artículo 410 del Código Penal Colombiano, por violar los principios de planeación y libre ocurrencia. El Certificado de Disponibilidad Presupuestal, no se encuentra firmado.

5. Expedientes contractuales

En los estudios previos del Contrato No. 152 de 2025 se establece que el objeto consiste en la prestación de servicios profesionales para realizar mantenimientos preventivos y correctivos a los equipos de los laboratorios de informática, incluyendo actividades de soporte técnico, acompañamiento a estudiantes y docentes, seguimiento y control de equipos de cómputo, vigilancia del software institucional y apoyo permanente en los laboratorios de informática.

Asimismo, la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL justifica la contratación indicando que requiere personal de apoyo para garantizar el funcionamiento continuo de las salas de sistemas y laboratorios, señalando expresamente que dichas actividades son necesarias para el desarrollo normal de las labores académicas institucionales.

“Por la cual se ordenan medidas preventivas y de vigilancia especial para la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL”.

Sin embargo, dentro del mismo estudio previo se incorpora un histórico contractual en el que se evidencian múltiples contratos celebrados en los años 2021, 2022, 2023, 2024 y 2025 para ejecutar actividades sustancialmente similares relacionadas con mantenimiento de equipos de cómputo, soporte técnico y acompañamiento en laboratorios de informática.

Incluso el contratista seleccionado ya había suscrito con la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL, los contratos Nos. 180 de 2023, 017 de 2024, 183 de 2024 y 052 de 2025 para desarrollar prácticamente las mismas funciones.

Lo anterior podría evidenciar que la necesidad satisfecha mediante el presente contrato no corresponde a una actividad ocasional o excepcional, sino a una función continua y permanente requerida para el funcionamiento ordinario de la institución, circunstancia que podría desnaturalizar el uso de la contratación por prestación de servicios cuando se emplea de manera sucesiva para suplir necesidades permanentes de la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL.

Presuntos principios comprometidos

- Principio de Planeación, por cuanto la necesidad se presenta de manera recurrente durante varias vigencias sin que se adviertan medidas estructurales para su atención permanente.
- Principio de Economía, debido a la reiterada celebración de contratos para desarrollar funciones similares.
- Principio de Responsabilidad, al corresponder a la administración adoptar mecanismos adecuados para atender necesidades permanentes del servicio.
- Principio de Eficiencia Administrativa, en la medida en que actividades esenciales para la operación de los laboratorios dependen de contrataciones temporales sucesivas.

Durante la revisión del proceso contractual IPMC-002-2025 se evidenció que la entidad contrató el servicio de recarga y mantenimiento de extintores, adquisición de equipos contra incendios, elaboración e instalación de mapas de rutas de evacuación y señalización de puntos de encuentro para las diferentes sedes institucionales, estableciendo para su ejecución un plazo de cinco (5) días hábiles contados a partir de la suscripción del acta de inicio.

Se observó que el objeto contractual comprende múltiples actividades que involucran suministro de bienes, mantenimiento especializado de equipos contra incendios, elaboración de material de señalización, instalación física de mapas y señalización en las diferentes edificaciones de la institución, así como la verificación de las condiciones requeridas para el cumplimiento de la Resolución 0312 de 2019 y del Plan de Emergencias institucional.

En consideración a la diversidad de actividades contratadas y a la cantidad de elementos objeto de intervención, se advierte una posible falta de correspondencia entre el alcance técnico del contrato y el término inicialmente previsto para su ejecución, circunstancia que podría generar riesgos respecto del cumplimiento integral, oportuno y con la calidad requerida de las obligaciones contractuales.

La situación descrita presuntamente podría afectar los principios de:

- Planeación, al requerirse una adecuada estimación del tiempo necesario para el cumplimiento del objeto contractual.
- Economía, en la medida en que una programación insuficiente podría dar lugar a ajustes o actuaciones posteriores para garantizar la ejecución.

“Por la cual se ordenan medidas preventivas y de vigilancia especial para la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL”.

- Responsabilidad, por cuanto corresponde a la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL, establecer condiciones contractuales que permitan el cumplimiento efectivo de las obligaciones pactadas.
- Eficacia, al existir el riesgo de que el plazo inicialmente previsto no resulte suficiente para la ejecución integral de todas las actividades contratadas.

Por lo anterior, se recomienda verificar la razonabilidad técnica del plazo establecido frente al alcance real de las actividades contratadas y documentar los soportes que justificaron la determinación del término de ejecución definido en los estudios previos y documentos del proceso.

Durante la revisión del expediente contractual se observó que la necesidad que da origen al Contrato No. 111 de 2025 se fundamenta en la inexistencia de personal suficiente dentro de la planta para atender las actividades de apoyo al consultorio odontológico institucional. Asimismo, en el estudio previo la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL, señala que dichas actividades corresponden a jornadas diurnas y nocturnas desarrolladas en cumplimiento de los planes y programas permanentes de bienestar universitario.

Adicionalmente, el propio estudio de mercado incorpora antecedentes contractuales de vigencias anteriores (2022 y 2023) para el mismo objeto de apoyo al consultorio odontológico, evidenciando que la necesidad ha sido cubierta de manera recurrente mediante contratos de prestación de servicios.

Lo anterior podría evidenciar que la actividad contratada corresponde a una función de carácter continuo y permanente dentro de la operación institucional, relacionada con la prestación regular de servicios de bienestar universitario y atención odontológica, situación que podría desnaturalizar el carácter excepcional de los contratos de prestación de servicios cuando estos se utilizan de forma sucesiva para suplir necesidades permanentes de la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL.

La situación descrita presuntamente podría afectar los principios de:

- Planeación, al no evidenciarse una solución estructural frente a una necesidad recurrente de la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL.
- Economía, debido a la celebración reiterada de contratos para desarrollar actividades que se repiten de manera periódica.
- Responsabilidad, en cuanto corresponde a la administración definir mecanismos adecuados para atender necesidades permanentes de funcionamiento.
- Prevalencia de la función pública, cuando actividades permanentes terminan siendo desarrolladas mediante esquemas contractuales temporales.

Se recomienda evaluar la naturaleza real de las actividades desarrolladas y determinar si estas corresponden a una necesidad permanente de la institución que requiera mecanismos de vinculación acordes con su continuidad y permanencia. Lo que podría apuntar a una posible contratación recurrente para funciones permanentes.

No se evidenció un análisis técnico suficiente de la información obtenida mediante las cotizaciones, limitándose la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL a promediar los valores recibidos sin desarrollar de manera integral el análisis de oferta, demanda, comportamiento histórico, cantidades requeridas y demás elementos exigidos por el Manual de Contratación y el Decreto 1082 de 2015.

Lo mismo ocurre con los contratos: IPMC-018-2025 - Contrato 134 de 2025, IPMC-019-2025 – Contrato 136 de 2025, IPMC-021-2025 – Contrato 156 de 2025, IPMC-0252025 – Contrato

“Por la cual se ordenan medidas preventivas y de vigilancia especial para la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL”.

279 de 2025 y IPMC-037-2025 – Contrato 327 de 2025. Deficiencias en la etapa de planeación contractual y en la elaboración del estudio de mercado. No se evidenció un análisis técnico suficiente de la información obtenida mediante las cotizaciones, limitándose la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL a promediar los valores recibidos sin desarrollar de manera integral el análisis de oferta, demanda, comportamiento histórico, cantidades requeridas y demás elementos exigidos por el Manual de Contratación y el Decreto 1082 de 2015.

No se evidencia un análisis técnico que explique:

- Las diferencias entre las ofertas.
- La razonabilidad de los precios unitarios.
- La validación de precios mediante otras fuentes de mercado.
- La suficiencia de únicamente dos cotizaciones para determinar el valor estimado.

Presunta vulneración: principio de planeación y economía contractual.

Proceso IPMC-055-2025 – Contrato 361 de 2025. Debilidad en la justificación de la necesidad frente al principio de austeridad.

La contratación tiene por objeto la adquisición de 170 anquetas navideñas destinadas al reconocimiento y motivación de funcionarios y contratistas. La necesidad se sustenta principalmente en mejorar el clima laboral y fortalecer el sentido de pertenencia institucional. Sin embargo, no se observa un análisis que demuestre:

- La relación costo-beneficio de la medida.
- La existencia de un programa formal de bienestar que soporte la entrega.
- La priorización frente a otras necesidades institucionales.
- La justificación específica del número de beneficiarios.

Presunta vulneración: principio de planeación y economía, al no acreditarse suficientemente la necesidad cuantitativa de las 170 unidades.

Hallazgo 2. Cantidad de beneficiarios sin soporte técnico verificable.

Los estudios previos señalan la adquisición de exactamente 170 anquetas, pero no se evidencia:

- Listado de funcionarios beneficiarios.
- Censo de contratistas incluidos.
- Acto administrativo que determine la población objetivo.
- Metodología para calcular la cantidad requerida.

Riesgo: adquisición de bienes sin soporte técnico suficiente sobre la cantidad contratada.

En la revisión del Contrato No. 176 de 2024 y de la documentación que integra el expediente contractual, se evidenciaron situaciones que permiten advertir posibles debilidades en la etapa de planeación del proceso contractual, relacionadas con la estructuración de los estudios y documentos previos que sirvieron de fundamento para la contratación, el registro del presupuesto no se encuentra firmado, se observa que los requisitos de experiencia habilitante y los criterios de asignación de puntaje privilegiaron la acreditación de experiencia específica en interventoría de escenarios deportivos, exigiéndose para el director de interventoría experiencia en dos proyectos de esta naturaleza y otorgándose puntaje adicional por contratos

“Por la cual se ordenan medidas preventivas y de vigilancia especial para la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL”.

adicionales del mismo tipo. Esta circunstancia pudo reducir el universo de potenciales oferentes (43 empresas) a solo dos proponentes.

En la revisión del precitado contrato y de la documentación que integra el expediente contractual, se evidenciaron situaciones que permiten advertir posibles debilidades en la etapa de planeación del proceso contractual, relacionadas con la estructuración de los estudios y documentos previos que sirvieron de fundamento para la contratación, el registro del presupuesto no se encuentra firmado.

Se observó que, pese a que el proceso contractual estuvo precedido de estudios previos, estudio del sector, análisis de riesgos y demás documentos de planeación, la ejecución del contrato presentó múltiples interrupciones, evidenciadas en una suspensión el mismo día de la suscripción del acta de inicio (12 de agosto de 2024), una segunda suspensión el 26 de diciembre de 2024 y una tercera suspensión el 5 de mayo de 2025, además de la suscripción de otrosíes modificatorios. Esta situación podría evidenciar deficiencias en la identificación, valoración y gestión de condiciones técnicas, operativas o ambientales requeridas para la ejecución del proyecto, afectando la programación inicialmente prevista y constituyendo un presunto incumplimiento del principio de planeación consagrado en los artículos 25 y 26 de la Ley 80 de 1993. La suspensión del contrato el mismo día de la suscripción del acta de inicio constituye un hecho que, por su naturaleza, amerita una justificación técnica reforzada, en la medida en que podría indicar que las circunstancias que impidieron la ejecución ya existían o eran previsibles al momento de estructurar el proceso contractual.

Contrato No.210 de 2024

Se evidenciaron situaciones que podrían reflejar debilidades en la etapa de planeación del Contrato No. 210 de 2024, relacionado con la construcción de la pista atlética etapa III del ITFIP, toda vez que, pese a haberse elaborado estudios previos, estudio del sector, análisis de riesgos y demás documentos precontractuales, la ejecución contractual presentó múltiples interrupciones y modificaciones.

En efecto, el contrato fue suscrito el 31 de julio de 2024 con un plazo inicial de seis (6) meses; sin embargo, el acta de inicio suscrita el 12 de agosto de 2024 fue seguida por un acta de suspensión en esa misma fecha, circunstancia que resulta particularmente relevante, pues evidencia que la ejecución se vio afectada desde el primer día de actividades. Posteriormente, se suscribieron un acta de reinicio el 2 de septiembre de 2024, un otrosí modificatorio el 15 de noviembre de 2024, una nueva suspensión el 26 de diciembre de 2024, un reinicio el 14 de enero de 2025, otro otrosí el 17 de enero de 2025 y una tercera suspensión el 5 de mayo de 2025.

La reiteración de suspensiones, reinicios y modificaciones contractuales podría indicar que algunas condiciones técnicas, operativas, ambientales o administrativas necesarias para la ejecución del proyecto no fueron plenamente identificadas, valoradas o gestionadas durante la etapa de estructuración del proceso contractual, afectando el cronograma inicialmente previsto y la adecuada ejecución de la obra.

Lo anterior podría constituir una presunta vulneración del principio de planeación, derivado de los artículos 25 y 26 de la Ley 80 de 1993, según los cuales las entidades estatales deben adelantar los estudios, diseños, análisis y previsiones necesarias antes de iniciar un proceso contractual, con el fin de garantizar la ejecución oportuna, eficiente y continua de los contratos estatales.

Contrato 373 de 2025

“Por la cual se ordenan medidas preventivas y de vigilancia especial para la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL”.

En la revisión del expediente contractual se evidenció que el contrato fue suscrito el 30 de diciembre de 2025, estableciéndose inicialmente como plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2025. No obstante, el acta de inicio fue suscrita el 16 de enero de 2026, fijando como fecha de inicio dicha fecha, circunstancia que evidencia una aparente inconsistencia entre el plazo inicialmente pactado y la fecha efectiva de inicio de la ejecución contractual. Adicionalmente, se observó que mediante documento suscrito el 16 de enero de 2026 se justificó la necesidad de modificar las condiciones inicialmente previstas, incluyendo una prórroga de ciento veinte (120) días calendario. Sin embargo, dicha modificación se produjo con posterioridad al vencimiento del plazo inicialmente establecido, situación que requiere verificar la existencia de soporte jurídico que permitiera mantener la vigencia contractual durante el período comprendido entre el 31 de diciembre de 2025 y el 16 de enero de 2026.

De igual forma, se evidenció que el contrato contenía una cláusula mediante la cual su ejecución quedaba subordinada a la existencia de apropiaciones y registros presupuestales, circunstancia que podría reflejar debilidades en la planeación presupuestal y contractual del proceso, al haberse celebrado el negocio jurídico sin que las condiciones necesarias para su ejecución se encontraran plenamente consolidadas.

Los hechos descritos podrían evidenciar posibles deficiencias en la planeación contractual, la programación presupuestal y la gestión del plazo de ejecución, aspectos que deben ser objeto de análisis por parte de la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL a fin de establecer la adecuada observancia de los principios de planeación, responsabilidad y transparencia que rigen la contratación estatal.

Contrato 375 del 30 de 2025

En la revisión del Contrato No. 375 de 2025, cuyo objeto corresponde a la *“Interventoría técnica, administrativa, financiera y ambiental al proyecto de construcción de parqueadero auxiliar en las instalaciones del Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional ITFIP”*, se evidenció que la adjudicación del proceso fue realizada mediante Resolución No. 0789 del 30 de diciembre de 2025 y que el contrato fue suscrito con un plazo de ejecución establecido hasta el 31 de diciembre de 2025.

Teniendo en cuenta que la actividad contratada corresponde a una interventoría integral sobre una obra pública, la cual implica el desarrollo de actividades de seguimiento técnico, administrativo, financiero, ambiental y jurídico durante la ejecución de la obra, se observa una aparente desproporción entre la complejidad de las obligaciones asumidas por el contratista y el plazo inicialmente previsto para su ejecución.

Esta situación podría evidenciar una posible deficiencia en la estructuración del proceso contractual, en la medida en que el término inicialmente definido no parecería guardar correspondencia con las actividades inherentes a la interventoría contratada, generando incertidumbre respecto de la viabilidad real de cumplimiento del objeto dentro del plazo establecido, por cuanto su plazo de ejecución fue de un día y cuyo valor fue de MIL CIENTO DIECISEIS MILLONES TRESCIENTOS SESENTA Y SIETE MIL SETECIENTOS DIEZ PESOS (\$1.116.367.710).

Contrato CMA001-2025 Y CMA0003 -2025

En la revisión del expediente contractual se evidenció que el contrato fue suscrito el 30 de diciembre de 2025, estableciéndose inicialmente como plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2025. No obstante, el acta de inicio fue suscrita el 16 de enero de 2026, fijando como fecha de inicio dicha fecha, circunstancia que evidencia una aparente inconsistencia entre el plazo inicialmente pactado y la fecha efectiva de inicio de la ejecución contractual, por cuanto el plazo de ejecución fue de un día.

“Por la cual se ordenan medidas preventivas y de vigilancia especial para la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL”.

Realizado el seguimiento a la ejecución contractual de los contratos descritos, se evidencia que, desde su generación en la plataforma transaccional SECOP II, el Instituto Universitario de El Espinal – UNIESPINAL, no realiza la publicación de todos los documentos que permitan conocer la ejecución contractual de los mencionados contratos. Información que debe estar publicada, incluyendo documentos como la aprobación de garantías para la ejecución contractual, actas de inicio, la información sobre los compromisos presupuestales, los informes de avance de obra, las modificaciones, adiciones prorrogas, los informes de supervisión, los pagos correspondientes y la liquidación del contrato.

Contrato 194 de 2026

Se evidenció una inconsistencia documental en los antecedentes del contrato, toda vez que se hace referencia a la adjudicación del proceso SAMC-002-2026, pese a que el contrato corresponde a la Selección Abreviada de Menor Cuantía SAMC-003-2026, situación que podría afectar la coherencia documental y la trazabilidad del proceso contractual.

Se observa una posible falta de precisión en la determinación del plazo contractual, al establecer simultáneamente una duración de cinco (5) días calendario y una fecha límite de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2026, circunstancia que podría generar ambigüedad respecto del término real de ejecución del contrato.

Se evidencian obligaciones contractuales estandarizadas que no guardan correspondencia con la naturaleza y duración del contrato, toda vez que se exige la elaboración de informes mensuales en un contrato cuya ejecución se pactó por cinco (5) días calendario, lo que podría reflejar deficiencias en la estructuración y revisión de la minuta contractual.

La empresa reporta en el RUP 65 contratos celebrados en la vigencia 2025 y lo corrido de 2026 con la Institución Universitaria de El Espinal - UNIESPINAL. Al menos ha sido adjudicataria de 2.602.200.000, esto a pesar que, la sociedad se constituyó en febrero de 2025 y en un poco más de un año acumula decenas de contratos con la institución. Lo que indica un posible fraccionamiento contractual, por cuanto es el mismo contratante (ITFIP), el mismo proveedor, objetos aparentemente similares, repetición sistemática de códigos UNSPSC asociados a eventos, publicidad, impresos y logística, la experiencia registrada en el certificado de inscripción y clasificación en el registro de proponentes, aparentemente se construye exclusivamente con contratos celebrados con la institución.

La magnitud de la contratación acumulada identificada con un mismo proveedor durante un periodo relativamente corto constituye un elemento que amerita revisión por parte de los órganos de control interno, con el propósito de evaluar la eficiencia de la planeación contractual, la racionalidad de los mecanismos de adquisición utilizados y la existencia de estudios que sustenten adecuadamente la contratación individual de cada requerimiento institucional, lo que presuntamente evidenciaría que las condiciones de los procesos no garantizan realmente la pluralidad de oferentes y la libre ocurrencia, por cuanto en la práctica los procesos terminan siendo atendidos por un único participante, por lo que es necesario que se realice una revisión minuciosa de los 63 contratos celebrados con la Empresa Bunker Creativo Publicidad y Evento S.A.S y la institución, para que no se hable de hechos aislados sino de un patrón que merece revisión específica sobre estudios de mercado, requisitos habilitantes y competencia efectiva.

Adicional, se observó que el contrato tuvo por objeto la prestación de servicios logísticos para la realización de una carrera atlética abierta al público en general, actividad respecto de la cual no se evidenció de manera clara, en los documentos revisados, la relación directa entre los recursos institucionales comprometidos y el cumplimiento de los fines misionales propios de la educación superior.

"Por la cual se ordenan medidas preventivas y de vigilancia especial para la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL".

Si bien las instituciones de educación superior pueden desarrollar actividades de bienestar, extensión y relacionamiento con la comunidad, resulta necesario que dichas iniciativas se encuentren debidamente justificadas y permitan identificar el beneficio institucional esperado, la población objetivo, los indicadores de impacto y la contribución efectiva al cumplimiento de los objetivos estratégicos de la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL.

En este sentido, se considera pertinente verificar si la destinación de recursos para la realización del evento se encontraba soportada en estudios que demostraran su aporte a la misión institucional, la comunidad académica beneficiada, el impacto esperado para la institución y la destinación de los recursos obtenidos por concepto de inscripciones, teniendo en cuenta los principios de eficiencia, responsabilidad y adecuada utilización de los recursos públicos, así como las finalidades de inspección y vigilancia previstas en la Ley 1740 de 2014, por lo que se tendrá que revisar cuantos de los participantes eran estudiantes, docentes o funcionarios y cuantos correspondían a público externo, y lo que justificó la inversión de recursos públicos en dicho evento y si se tuvo patrocinadores.

Ahora bien, es importante señalar que, la Procuraduría Delegada para la Moralidad y la Transparencia Pública, radicado IUS E-2025 // IUC D-2025-4158229, abrió investigación disciplinaria en contra del rector de la Institución Universitaria de El Espinal - UNIESPINAL, que corresponden a presuntos actos que habrían sucedido durante la vigencia 2025, los cuales se clasifican así:

- a) Vulneración de derechos de carrera por presunta eliminación arbitraria de núcleos básicos del conocimiento en el manual de funciones de la institución.
- b) Nombramientos sin cumplimiento de los requisitos exigidos para la posesión.
- c) Movimientos de personal y reubicaciones dentro de la planta estructural del Instituto sin observancia de los principios que rigen la función pública.
- d) Nómina paralela.
- e) Presunto clientelismo político.
- f) Uso indebido de símbolos y lenguaje institucional para presunta participación política indirecta.

En armonía con lo expuesto, la Subdirección de Inspección y Vigilancia, constató en la visita administrativa practicada y en los informes rendidos, la existencia de deficiencias e irregularidades en relación con los literales d y e, los cuales evidencian debilidades y anomalías en el componente contractual y financiero.

De igual forma, se observan circunstancias que podrían comprometer el principio de responsabilidad, consagrado en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993, en virtud del cual los servidores públicos están obligados a velar por la correcta planeación, dirección, vigilancia y control de la actividad contractual, adoptando las medidas necesarias para garantizar la adecuada ejecución de los contratos y el cumplimiento de los fines perseguidos por la administración.

Así mismo, las debilidades identificadas podrían evidenciar una presunta inobservancia de los deberes asociados al principio de planeación, desarrollado por la jurisprudencia del Consejo de Estado y derivado de los artículos 25 y 26 de la Ley 80 de 1993, toda vez que en varios procesos se identificaron falencias en la definición de las necesidades institucionales, en la elaboración de los estudios y documentos previos, en la determinación de especificaciones técnicas, en la programación presupuestal y en la estimación de los tiempos requeridos para la ejecución contractual, circunstancias que posteriormente se reflejaron en modificaciones, suspensiones o prórrogas sucesivas.

“Por la cual se ordenan medidas preventivas y de vigilancia especial para la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL”.

Igualmente, los hallazgos podrían afectar el cumplimiento de los fines de la contratación estatal previstos en el artículo 3 de la Ley 80 de 1993, según el cual la contratación debe estar orientada al cumplimiento de los fines del Estado, a la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y a la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con las entidades públicas. En este sentido, las falencias identificadas podrían comprometer la prevalencia del interés general y la adecuada satisfacción de las necesidades que dieron origen a la contratación.

Adicionalmente, se evidenció que, desde la generación de los procesos contractuales en la plataforma transaccional SECOP II, la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL, no ha publicado de manera completa la documentación relacionada con la fase de ejecución de diversos contratos revisados, circunstancia que limita el ejercicio del inspección y vigilancia, y la verificación de la correcta administración de los recursos públicos.

De manera complementaria, las situaciones observadas podrían incidir en el principio de eficacia previsto en el artículo 209 de la Constitución Política, en la medida en que la adecuada planeación, estructuración y ejecución de los procesos contractuales constituye un presupuesto indispensable para lograr de manera efectiva los objetivos institucionales y garantizar que los recursos públicos produzcan los resultados esperados.

En consecuencia, se considera necesario fortalecer los mecanismos de planeación contractual, la calidad de los estudios previos y estudios del sector, los controles documentales, la gestión presupuestal, el ejercicio de la supervisión y el seguimiento a la ejecución de los contratos, con el propósito de asegurar el cumplimiento de los principios que orientan la contratación estatal y garantizar una gestión pública eficiente, transparente y orientada al interés general.

De la revisión efectuada a los procesos contractuales objeto de análisis, se evidenciaron debilidades recurrentes en las etapas de planeación, estructuración, ejecución y seguimiento contractual, reflejadas, entre otros aspectos, en la insuficiencia de algunos estudios previos y estudios del sector, la falta de precisión en determinados objetos contractuales, la ausencia o deficiencia de especificaciones técnicas, inconsistencias documentales, la falta de suscripción de algunos documentos que soportan actuaciones contractuales, situaciones relacionadas con certificados de disponibilidad presupuestal y registros presupuestales, así como la celebración de múltiples prórrogas, suspensiones y modificaciones que podrían evidenciar deficiencias en la estimación inicial de las necesidades y en la estructuración de los procesos.

Las situaciones descritas permiten advertir, de manera preliminar, una presunta afectación al principio de economía, previsto en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, el cual exige que las actuaciones contractuales se adelanten con criterios de eficiencia, celeridad y racionalidad administrativa, garantizando que los procedimientos y decisiones se orienten a la adecuada utilización de los recursos públicos y a la satisfacción de las necesidades institucionales con la menor carga administrativa posible.

COMPONENTE FINANCIERO

- **Estados Financieros certificados, con sus respectivas notas y con las revelaciones para los periodos comprendidos entre el 1° de enero al 31 de diciembre de 2024 y 2023.**
- **Manual de políticas contables con su respectivo documento de aprobación.**
- **Conciliaciones Bancarias realizadas a 31 de diciembre de 2024 con su respectivo extracto Bancario.**

“Por la cual se ordenan medidas preventivas y de vigilancia especial para la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL”.

Se evidenció que el Manual de Políticas Contables, así como las políticas administrativas, financieras y operativas, requieren ser revisadas y armonizadas con la nueva naturaleza jurídica de la institución de acuerdo con la modificación del carácter académico y con las disposiciones contenidas en el Estatuto General vigente.

Aunque las notas a los estados financieros permiten comprender de manera general la situación financiera de la institución, las revelaciones relacionadas con deterioro de cartera, provisiones, depreciaciones, ingresos y explicación de variaciones significativas entre vigencias se encuentran insuficientes y no cumplen con lo señalado en la Resolución 533 de la Contaduría General de la Nación.

- **Detalle por edades de las cuentas por cobrar a la fecha, que contenga lo siguiente: Tercero, Nombre Tercero, Concepto, Valor, Saldo pendiente, Antigüedad por rangos (30 días, 30-60 días, 60-90 días, y demás rangos) en formato Excel, indicando cálculo del deterioro de las cuentas por cobrar, los mecanismos utilizados por la Entidad y los movimientos y/o recuperaciones. Lo anterior, acompañado de una certificación sobre la veracidad de su contenido.**

Al revisar los documentos y soportes aportados por la institución, no se logró identificar la metodología técnica utilizada para el cálculo del deterioro de las cuentas por cobrar, ni los criterios de medición, clasificación del riesgo, porcentajes de pérdida esperada o análisis de recuperabilidad de la cartera, situación que limita verificar el cumplimiento de los principios de razonabilidad, prudencia y revelación establecidos en el Régimen de Contabilidad Pública aplicable a las instituciones públicas. De igual manera, no se evidencian soportes contables o notas explicativas donde se detalle el deterioro reconocido sobre la cartera vencida, pese a que el total de las cuentas por cobrar se encuentra en mora superior a 90 días, condición que incrementa el riesgo de incobrabilidad y obliga a la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL a evaluar técnicamente la necesidad de constituir provisiones o deterioros conforme a la antigüedad y probabilidad de recuperación.

- **Procedimiento actualizado para el control de activos fijos.**

Se observa que el gasto por depreciación reconocido durante la vigencia 2024 fue de \$18,28 millones, cifra significativamente inferior a la registrada en 2023 por \$523,88 millones. En este sentido, resulta pertinente que la institución valide la aplicación de las vidas útiles, los criterios definidos en las políticas y el tratamiento contables aplicado a la depreciación de los activos, con el fin de garantizar la razonabilidad y consistencia de la información financiera presentada.

Adicionalmente, en la documentación aportada por I IES no se logra identificar plenamente conciliaciones detalladas entre inventario físico, depreciación acumulada, bajas, deterioros y registros contables del balance general, situación que podría generar presuntamente riesgos asociados a diferencias de inventario, obsolescencia o actualización de la información financiera.

- **Relación de las cuentas por pagar a la fecha, indicando: detalla por edades, tercero con valor inicial del pasivo y saldo pendiente por pagar, concepto, fecha de vencimiento, en medio magnético, formato Excel, acompañada de una certificación sobre la veracidad de su contenido.**
- **Procedimientos actualizados de la gestión de Cuentas por Pagar.**

Al verificar la información, efectivamente se evidencia una situación que requiere revisión por parte de la IES y conciliación, ya que mientras que en los estados financieros y la Nota 21 las

“Por la cual se ordenan medidas preventivas y de vigilancia especial para la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL”.

cuentas por pagar registradas al cierre de la vigencia 2024 ascienden a \$1.806 millones, en el archivo en Excel aportado por la institución denominado **“RELACION DE CUENTAS POR PAGAR 2024”** se observan registros asociados a “pagos realizados” que ascienden aproximadamente a \$84.384.781 millones, valor significativamente inferior al saldo reconocido contablemente como cuentas por pagar.

En este sentido, es importante precisar que ambos valores corresponden a conceptos financieros diferentes. El valor de \$1.806 millones representa el saldo pendiente de pago al cierre de la vigencia, es decir, las obligaciones causadas y aún no canceladas a 31 de diciembre de 2024. Por su parte, el valor reflejado en el Excel correspondiente a “pagos realizados” aparentemente hace referencia al flujo total de pagos ejecutados durante la vigencia fiscal 2024, incluyendo obligaciones canceladas durante el año, pagos presupuestales y ejecución acumulada de tesorería.

- **Balance de prueba por tercero para el periodo comprendido entre el 1° de enero al 31 de diciembre 2024 y 2023, en medio magnético formato Excel, acompañada de una certificación sobre la veracidad de su contenido.**

Se identificó una diferencia por valor de \$4.951 millones en la cuenta de patrimonio frente al balance de prueba aportado por la institución, situación que podría estar asociada al reconocimiento del resultado del ejercicio o a reclasificaciones contables pendientes de depuración y conciliación. Asimismo, se evidenció una diferencia de \$74 millones en la cuenta de costos y gastos entre los Estados Financieros y el reporte HECAA–SNIES.

- **Conciliaciones Bancarias realizadas a 31 de diciembre de 2024 con su respectivo extracto Bancario.**

Se identificó que para las cuentas bancarias administradas en el Banco BBVA no fue posible corroborar la información correspondiente a las conciliaciones bancarias, debido a restricciones de acceso a los extractos bancarios protegidos mediante contraseña, limitando el proceso de validación y trazabilidad de los recursos registrados en la contabilidad. En consecuencia, las diferencias evidenciadas corresponden al total del saldo contable registrado para cada cuenta, destacándose valores significativos como \$452.977.963 y \$269.189.988 en cuentas corrientes, respecto de las cuales no fue posible verificar su razonabilidad frente a los extractos bancarios oficiales.

Finalmente, se observa partidas conciliatorias en las cuentas del Banco BBVA, con 144 y 119 partidas en algunas cuentas corrientes, situación que podría evidenciar debilidades en los procesos de conciliación, seguimiento y depuración de partidas pendientes.

- **Relación detallada en formato Excel de la cuenta de construcciones en curso que contenga la siguiente información: número de contrato, objeto, valor, fecha de inicio, fecha de terminación, estado actual, fuente de financiación, acompañado de una certificación sobre la veracidad de su contenido.**

La información aportada no da cumplimiento integral al requerimiento realizado por esta Cartera Ministerial, toda vez que el requerimiento solicitaba una relación detallada que incluyera como mínimo: número de contrato, objeto contractual, valor total del contrato, fecha de inicio, fecha de terminación, estado actual, fuente de financiación y certificación sobre la veracidad de la información suministrada. En contraste, el archivo remitido corresponde principalmente a un auxiliar contable o relación de pagos efectuados, donde se registran órdenes de pago, proveedores, contratos y valores ejecutados, pero no se identifican de manera completa las fechas de inicio y terminación de los contratos, el estado actual de ejecución de cada proyecto, la fuente de financiación ni el valor total contratado de cada obra.

“Por la cual se ordenan medidas preventivas y de vigilancia especial para la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL”.

Adicionalmente, se observa que para algunos proyectos se registran múltiples pagos asociados a un mismo contrato, como ocurre con los contratos No. 210 de 2024 (Construcción de la pista atlética etapa 3), No. 176 de 2024 (Interventoría de la pista atlética), No. 340 de 2023 (Obra eléctrica y estructuras en concreto del complejo deportivo) y No. 341 de 2023 (Interventoría), sin que sea posible determinar con claridad el porcentaje de avance físico y financiero de cada proyecto, el saldo pendiente por ejecutar o la situación actual de las obras. Esta limitación impide realizar una trazabilidad completa entre los valores registrados en la cuenta contable de construcciones en curso y el estado real de ejecución de los proyectos de inversión.

II. ANÁLISIS DEL DESPACHO

La Constitución Política de 1991 consagra en su artículo 1 que Colombia es un Estado Social de Derecho, lo que impone un papel activo al Estado frente a la protección efectiva de los derechos fundamentales de las personas que pueden verse afectadas por las actuaciones de las Instituciones de Educación Superior (IES). Este mandato se refuerza en el artículo 2 Superior, que dispone:

“(…) Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

Sobre el alcance de estas obligaciones, la Corte Constitucional, en la Sentencia T-068 de 1998, destacó que la legitimidad del Estado Social de Derecho se fundamenta no solo en el acceso democrático al poder, sino también en su capacidad para resolver las dificultades sociales desde la perspectiva de la justicia y del derecho. Preciso que los artículos 2 y 209 de la Constitución imponen a las autoridades el deber de:

“(…) atender las necesidades, hacer efectivos los derechos de los administrados y asegurar el cumplimiento de las obligaciones sociales.”

Lo anterior implica que, en contextos de tensión institucional o afectación de la prestación del servicio público de educación superior, el Estado debe ejercer con rigor sus competencias constitucionales.

En ese sentido, conforme artículo 67 de la Constitución Política, corresponde al Estado ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación, con el fin de garantizar la calidad de la educación, la continuidad en la prestación del servicio público educativo, el adecuado cumplimiento de los fines humanísticos, científicos y culturales de las instituciones, así como, la eficiente administración y destinación de sus recursos.

En el ámbito de la educación superior, esta función se desarrolla a través del cumplimiento de las condiciones de carácter académico e institucional, las cuales deben ser garantizadas por todas las IES y respecto de la totalidad de los programas que ofrecen, en coherencia con las disposiciones legales, reglamentarias y estatutarias.

Estas condiciones se relacionan directamente con los principios de buena fe y confianza legítima que los estudiantes, sus familias y la sociedad depositan en el Estado y en las instituciones, frente a la expectativa seria, fundada y verificable de que la formación recibida cumple estándares normativos y de calidad.

Por ello, el legislador ha atribuido al Estado —y en particular al Ministerio de Educación Nacional— las funciones de inspección y vigilancia de la educación superior, con el ánimo de

“Por la cual se ordenan medidas preventivas y de vigilancia especial para la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL”.

propender por el desarrollo de procesos de evaluación que apoyen, fomenten y dignifiquen el sistema educativo, y de ser procedente, se adopten las medidas preventivas y/o sancionatorias señaladas en la Ley 1740 de 2014.

Medidas preventivas que adoptará el Ministerio de Educación Nacional:

En cuanto al objetivo, alcance y aplicación de las medidas preventivas en instituciones de educación superior, el artículo 10 de la Ley 1740 de 2014 establece:

*“**Artículo 10. Medidas preventivas.** El Ministerio de Educación Nacional, en ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia de la educación superior, podrá adoptar, mediante acto administrativo motivado, una o varias de las siguientes medidas de carácter preventivo, con el fin de promover la continuidad del servicio, el restablecimiento de la calidad, el adecuado uso de las rentas o bienes de las instituciones de educación superior de conformidad con las normas constitucionales, legales y reglamentarias, o la superación de situaciones que amenacen o afecten la adecuada prestación del servicio de educación o el cumplimiento de sus objetivos, sin perjuicio de la investigación y la imposición de las sanciones administrativas a que haya lugar:*

- 1. Ordenar la presentación y adopción de planes y programas de mejoramiento encaminados a solucionar situaciones de irregularidad o anormalidad y vigilar la cumplida ejecución de los mismos, así como emitir las instrucciones que sean necesarias para su superación.*
- 2. Ordenar abstenerse de ofrecer y desarrollar programas sin contar con el registro calificado; en este caso el Ministerio informará a la ciudadanía sobre dicha irregularidad.*
- 3. Enviar delegados a los órganos de dirección de las instituciones de educación superior cuando lo considere necesario.*
- 4. Señalar condiciones que la respectiva institución de educación superior deberá atender para corregir o superar en el menor tiempo posible irregularidades de tipo administrativo, financiero o de calidad que pongan en peligro el servicio público de educación.*
- 5. Disponer la vigilancia especial de la institución de educación superior, cuando se evidencien una o varias de las causales que señala a continuación esta ley para ello.*
- 6. Salvaguardar los derechos adquiridos de los estudiantes matriculados en los programas de las instituciones de educación superior, aprobados por el Ministerio de Educación Nacional”.*

En el caso objeto de análisis, existe prueba suficiente en el expediente administrativo de hallazgos contentivos en los componentes administrativo y financiero que permiten concluir que la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL, atraviesa un estado crítico de funcionamiento, derivado de:

- Presuntas deficiencias en la estructuración de los estudios previos, particularmente en la identificación de la necesidad, el diagnóstico, el pronóstico y la justificación de la conveniencia y oportunidad de los procesos contractuales.
- Debilidades recurrentes en los estudios del sector, evidenciadas en análisis genéricos o insuficientemente relacionados con el objeto contractual, sin una adecuada caracterización del mercado, de la oferta disponible y de las condiciones económicas específicas de los bienes y servicios requeridos.
- Falta de definición clara de algunos objetos contractuales y ausencia de especificaciones técnicas suficientes, generando riesgos de interpretación durante la ejecución y de modificaciones posteriores a las condiciones inicialmente previstas.

“Por la cual se ordenan medidas preventivas y de vigilancia especial para la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL”.

- Posibles inconsistencias en la planeación contractual, reflejadas en la necesidad recurrente de suspensiones, reinicios, prórrogas y modificaciones contractuales, incluso en etapas tempranas de ejecución.
- Situaciones que podrían evidenciar una insuficiente identificación, valoración y gestión de riesgos durante la fase precontractual, afectando el cumplimiento de los cronogramas inicialmente establecidos.
- Inconsistencias en la gestión presupuestal de algunos procesos, relacionadas con soportes presupuestales, certificados de disponibilidad presupuestal (CDP), registros presupuestales (RP) y correspondencia entre los recursos apropiados y las obligaciones contractuales adquiridas.
- Concentración significativa de contratación en determinados proveedores, particularmente en actividades relacionadas con logística, publicidad, eventos institucionales y servicios conexos, circunstancia que amerita verificación desde la perspectiva de la planeación contractual y la libre concurrencia.
- Procesos contractuales con limitada participación de oferentes, así como requisitos habilitantes y factores de ponderación que, en algunos casos, podrían restringir el universo de potenciales participantes y afectar la pluralidad.
- Ausencia o insuficiente divulgación de documentos esenciales para el seguimiento contractual, tales como aprobaciones de garantías, actas de inicio, compromisos y registros presupuestales, informes de supervisión e interventoría, informes de avance, modificaciones contractuales, soportes de pago y actas de liquidación.
- Debilidades en los mecanismos de transparencia y publicidad de la gestión contractual, que limitan la trazabilidad de las actuaciones administrativas y dificultan el ejercicio de Inspección y Vigilancia.

Esta situación compromete directamente los fines esenciales del Estado (art. 2 C.P.), el derecho fundamental a la educación (arts. 67 y 69 C.P.) y los principios de legalidad, transparencia, participación y calidad propios del gobierno universitario. Su afectación activa la competencia estatal para intervenir de manera preventiva.

Un análisis integral de los procesos contractuales revisados permite advertir que la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL presenta debilidades recurrentes en la planeación, estructuración, ejecución y seguimiento de la contratación, reflejadas en deficiencias en los estudios previos y estudios del sector, inconsistencias en algunos soportes presupuestales, modificaciones y suspensiones reiteradas de contratos, así como situaciones que ameritan verificación respecto de la libre concurrencia, la selección objetiva y la adecuada gestión de los recursos públicos.

De igual manera, no se evidencia de forma suficiente la adopción de mecanismos efectivos que permitan corregir las falencias identificadas en los procesos de contratación, fortalecer los controles internos asociados a la actividad contractual y presupuestal, garantizar una adecuada planeación de las necesidades institucionales y asegurar que la gestión de los recursos se desarrolle con estricta observancia de los principios de planeación, economía, responsabilidad, transparencia y eficacia.

En consecuencia, las situaciones observadas podrían afectar la adecuada administración de los recursos públicos, comprometer el cumplimiento de los fines institucionales y generar riesgos para la prestación eficiente y continua del servicio público de educación superior, así como para el cumplimiento de las obligaciones legales, financieras y presupuestales que rigen a la institución.

Lo anterior configura un incumplimiento de las condiciones institucionales de calidad previstas en el 2.5.3.2.3.1.3 del Decreto 1330 de 2019, relativo a la estructura administrativa, que exige:

“Por la cual se ordenan medidas preventivas y de vigilancia especial para la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL”.

- Un sistema de información veraz, completo y oportuno.

Los antecedentes expuestos evidencian no solo debilidades en la gestión contractual y presupuestal de la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL, sino también falencias en los mecanismos de planeación, seguimiento, control y transparencia que deben orientar la administración de los recursos públicos. Las situaciones identificadas reflejan deficiencias recurrentes en la estructuración de estudios previos y estudios del sector, inconsistencias en la gestión presupuestal, limitaciones en la publicidad de la ejecución contractual, así como la necesidad frecuente de modificaciones, suspensiones y ajustes durante la ejecución de los contratos.

Estas circunstancias comprometen la adecuada observancia de los principios de planeación, economía, responsabilidad, transparencia y eficacia que rigen la contratación estatal, y generan riesgos frente a la correcta administración del patrimonio institucional y al cumplimiento de las disposiciones legales, financieras y presupuestales aplicables a las instituciones de educación superior.

Los componentes descritos adquieren especial relevancia en la medida en que la adecuada gestión contractual constituye un instrumento esencial para garantizar el cumplimiento de los fines misionales de la institución y la eficiente prestación del servicio público de educación superior. En consecuencia, la persistencia de debilidades en los procesos de planeación, contratación, ejecución, supervisión y seguimiento contractual, así como las limitaciones identificadas en materia de publicidad y trazabilidad de la ejecución de los contratos, configuran un riesgo para la utilización eficiente de los recursos públicos.

En hilo con lo expuesto, estas situaciones podrían incidir negativamente en la capacidad institucional para garantizar el cumplimiento de los principios de la función administrativa, de la contratación estatal y de las finalidades previstas en la Ley 1740 de 2014, particularmente en lo relacionado con la adecuada aplicación de los recursos, la sostenibilidad institucional y la prestación eficiente del servicio público educativo.

En virtud de lo anterior, el Ministerio considera acreditadas las condiciones que justifican la adopción de las siguientes medidas previstas en el artículo 10 de la Ley 1740 de 2014:

«1. Ordenar la presentación y adopción de planes y programas de mejoramiento encaminados a solucionar situaciones de irregularidad o anormalidad y vigilar la cumplida ejecución de los mismos, así como emitir las instrucciones que sean necesarias para su superación.

(...)

4. Señalar condiciones que la respectiva institución de educación superior deberá atender para corregir o superar en el menor tiempo posible irregularidades de tipo administrativo, financiero o de calidad que pongan en peligro el servicio público de educación.

(...)

5. Disponer la vigilancia especial de la institución de educación superior, cuando se evidencien una o varias de las causales que señala a continuación esta ley para ello (...)”

Medida preventiva de vigilancia especial.

De acuerdo con el artículo 11 de la Ley 1740 de 2014, la medida preventiva de vigilancia especial procede cuando se evidencie o tipifique una o varias de las causales que señala expresamente esta norma, así:

"Por la cual se ordenan medidas preventivas y de vigilancia especial para la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL".

"Artículo 11. Vigilancia especial. La Vigilancia Especial es una medida preventiva que podrá adoptar el Ministro(a) de Educación Nacional, cuando evidencia en una institución de educación superior una o varias de las siguientes causales:

- a) La interrupción anormal grave en la prestación del servicio de educación a menos que dicha interrupción obedezca a fuerza mayor o protestas de agentes de la comunidad educativa.*
- b) La afectación grave de las condiciones de calidad del servicio.*
- c) Que los recursos o rentas de la institución están siendo conservados, invertidos, aplicados o arbitrados indebidamente, con fines diferentes al cumplimiento de su misión y función institucional, o en actividades diferentes a las propias y exclusivas de la institución, teniendo en cuenta lo que dispone la Constitución, la ley y sus estatutos.*
- d) Que habiendo sido sancionada, persista en la conducta, o*
- e) Que incumpla la orden de no ofrecer o desarrollar programas académicos sin registro calificado".* Negrilla fuera de texto.

Para la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL, resulta aplicable además el artículo 13, que autoriza al Ministerio a adoptar las siguientes medidas dentro de la vigilancia especial:

"ARTÍCULO 13: MEDIDAS DE VIGILANCIA ESPECIAL. Con el fin de que la institución supere en el menor tiempo posible la grave situación de anormalidad y se garanticen los derechos de la comunidad educativa, la continuidad y la calidad del servicio, o la inversión o el manejo adecuado de los recursos en el marco de la autonomía universitaria, el Ministerio podrá adoptar una o varias de las siguientes medidas:

- 1. Designar un Inspector in situ, para que vigile permanentemente y mientras subsista la situación que origina la medida, la gestión administrativa o financiera de la entidad, así como los aspectos que están afectando las condiciones de continuidad y calidad que motivaron la medida.*
- 2. Suspender temporalmente y de manera preventiva, mientras se restablezca la continuidad y calidad del servicio de educación, la vigencia del registro calificado otorgado a los programas académicos de las instituciones de educación superior, o el trámite de solicitudes de nuevos registros o renovaciones.*
- 3. Cuando se evidencia que el manejo de los recursos y rentas afecta gravemente la viabilidad financiera o la prestación del servicio en condiciones de calidad, ordenar la constitución por parte de la Institución de una fiducia para el manejo de sus recursos y rentas, de forma que éstos sólo sean conservados, invertidos, aplicados o arbitrados en el cumplimiento de su misión y función institucional, o en actividades propias y exclusivas de la institución.*
- 4. En caso de que uno o varios de los consejeros, directivos, representantes legales, administradores o revisores fiscales no cumplan, impidan o dificulten la implementación de las medidas u órdenes adoptadas por el Ministerio de Educación Nacional durante la vigilancia especial, u oculten o alteren información, podrán ser reemplazados hasta por el término de un (1) año, prorrogable por una sola vez, por la persona natural o jurídica que designe el Ministerio de Educación Nacional".*

En consecuencia, y con fundamento en el artículo 13 de la Ley 1740 de 2014, el Ministerio de Educación Nacional adoptará la siguiente medida dentro de la vigilancia especial para la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL:

- "1. Designar un Inspector in situ, para que vigile permanentemente y mientras subsista la situación que origina la medida, la gestión administrativa o financiera de la entidad,*

“Por la cual se ordenan medidas preventivas y de vigilancia especial para la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL”.

así como los aspectos que están afectando las condiciones de continuidad y calidad que motivaron la medida.”.

Proporcionalidad y racionalidad de las medidas preventivas a adoptar.

En el presente caso se analiza una decisión administrativa mediante la cual se adoptan medidas preventivas para la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL, conforme a la Ley 1740 de 2014, respetando plenamente los derechos constitucionales a la autonomía universitaria y al debido proceso. Debido a ello, el examen aplicable es el test de proporcionalidad, en su intensidad ordinaria, por tratarse de medidas que inciden en el ámbito de la autonomía, pero que buscan garantizar un servicio público esencial.

Paso 1: “El fin de la medida debe ser legítimo, importante e imperioso”

La adopción de las medidas preventivas y de vigilancia especial no obedece a un acto discrecional infundado ni a una actuación arbitraria por parte del Ministerio de Educación Nacional, por el contrario, responde a circunstancias verificadas de anormalidad y riesgo dentro de la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL, cuya superación exige una actuación oportuna y adecuada de la autoridad encargada de la inspección y vigilancia del servicio público de educación superior. Esta actuación resulta indispensable para que la Institución supere, en el menor tiempo posible y conforme a sus ciclos académicos, las situaciones que han dado lugar a los hallazgos evidenciados.

El fin de las medidas consiste en superar las situaciones que amenazan o afectan la adecuada prestación del servicio de educación y asegurar el cumplimiento de los objetivos misionales de la Institución. Tales fines corresponden expresamente a los previstos en el artículo 10 de la Ley 1740 de 2014 y guardan coherencia con las situaciones de irregularidad y anormalidad identificadas.

La decisión es importante e imperiosa, pues resulta determinante para garantizar la adecuada y continua prestación del servicio público educativo, derecho fundamental con amplia protección constitucional e internacional. En su calidad de autoridad delegataria de las funciones de inspección y vigilancia, el Ministerio de Educación Nacional tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias para asegurar la protección de dicho derecho.

Paso 2: “El medio escogido debe ser adecuado, conducente y necesario”

El medio empleado por este Ministerio de Educación es el establecido por el legislador en el artículo 10 de la Ley 1740 de 2014, esto es, un acto administrativo motivado, cuyo contenido y decisión busca alcanzar los mandatos constitucionales y legales del servicio público de la educación superior, los derechos de la comunidad educativa, y las funciones de inspección y vigilancia, frente a la situación que afronta la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL.

Finalmente, en cuanto al medio, es necesaria la presente decisión administrativa, ya que, si la misma no es adoptada, la operatividad y la realización del derecho fundamental de educación y las condiciones en que debe ser prestado el servicio público podrían verse afectadas, dadas las irregularidades, deficiencias y situaciones detectadas en el ente universitario.

Las presentes medidas preventivas resultan adecuadas y conducentes, ya que son el instrumento a través del cual se materializan los preceptos Constitucionales y lo ordenado por la Ley 1740 de 2014, en lo que corresponde a la protección del derecho a la educación, facultando al Ministerio para realizar la inspección y vigilancia sobre dicho servicio público. En otras palabras, esta decisión es un medio que tiene como finalidad asegurar la efectiva prestación del servicio público educativo, como derecho fundamental.

“Por la cual se ordenan medidas preventivas y de vigilancia especial para la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL”.

Son igualmente necesarias, en tanto la ausencia de actuación podría comprometer la operatividad del servicio educativo y afectar de manera grave las condiciones mínimas de calidad. Las irregularidades, deficiencias y situaciones detectadas advierten un riesgo cierto y actual que exige la adopción de medidas oportunas para evitar un deterioro mayor en la prestación del servicio.

En otras palabras, no existe otra medida menos lesiva para con los intereses afectados que pueda lograr el objetivo en una igual o mejor proporción, toda vez que las demás herramientas disponibles para el Ministerio resultan menos aptas para el logro de dicho objetivo.

Si el Ministerio de Educación Nacional no adopta esta decisión, las situaciones descritas podrían profundizarse, afectando de manera grave y eventualmente irreversible el servicio público de educación superior. La Institución requiere del acompañamiento estatal para superar tales situaciones, mediante la adopción de las medidas preventivas que resulten necesarias.

Paso 3: “Juicio de proporcionalidad en sentido estricto”

El beneficio derivado de las medidas adoptadas es significativo y supera ampliamente cualquier afectación mínima y transitoria a la autonomía universitaria. La decisión permite corregir las situaciones que afectan el normal funcionamiento de la Institución de Educación Superior, garantizando la continuidad y calidad del servicio educativo, así como la protección de los derechos de estudiantes, docentes y personal administrativo.

La necesidad de actuación estatal es imperiosa, y la adopción de estas medidas no desconoce el principio de autonomía universitaria. Por el contrario, contribuye a que la Institución recupere las condiciones necesarias para ejercer dicha autonomía de manera plena, legítima y conforme al ordenamiento jurídico.

En consecuencia, el Ministerio de Educación Nacional considera que las medidas preventivas que se adoptan mediante este acto administrativo son proporcionadas, pertinentes, razonables y legítimas, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley 1740 de 2014. Su finalidad exclusiva es permitir que la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL., en el menor tiempo posible, las irregularidades, deficiencias y debilidades evidenciadas, garantizando los derechos de la comunidad universitaria.

Expediente de evidencias sobre los hechos y situaciones anotadas en esta Resolución

Todos los documentos y elementos probatorios que integran el expediente administrativo y que soportan los hechos, situaciones y hallazgos anotados en esta resolución quedan a disposición de la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL en la Subdirección de Inspección y Vigilancia del Ministerio de Educación Nacional.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO. Medidas Preventivas: Adoptar las siguientes “**Medidas Preventivas**” para la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley 1740 de 2014, y las motivaciones anotadas anteriormente en este acto administrativo, con el fin de promover la continuidad del servicio y el restablecimiento de la calidad, así como la superación de las situaciones que están afectando la prestación del servicio educativo:

“Por la cual se ordenan medidas preventivas y de vigilancia especial para la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL”.

1. Ordenar a la Institución que elabore, implemente y ejecute un plan de mejoramiento, previa presentación de este ante el Ministerio de Educación Nacional, el cual estará encaminado a superar en el menor tiempo posible las situaciones de irregularidad y anormalidad descritas en la parte motiva de esta Resolución.

Este plan de mejoramiento debe ser elaborado por la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL, presentado al Ministerio de Educación Nacional e implementado y desarrollado por esa Institución de Educación Superior.

La elaboración de este plan se realizará con el acompañamiento de la Subdirección de Apoyo a la Gestión de las Instituciones de Educación Superior del Ministerio.

2. Señalar condiciones que la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL, deberá atender para corregir o superar en el menor tiempo posible irregularidades de tipo contractual, financiero o de calidad que pongan en peligro o el servicio público de educación; estas órdenes serán impartidas por el Ministerio de Educación Nacional a través de comunicaciones enviadas por la Subdirección de Inspección y Vigilancia de este Ministerio.
3. Disponer la **“vigilancia especial”** de la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL, por estar evidenciadas actualmente en esa Institución la causal del literal b), del artículo 11 de la Ley 1740 de 2014, sustentadas en la parte considerativa de esta Resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO. Medidas de Vigilancia Especial: Adoptar las siguientes **“MEDIDAS DE VIGILANCIA ESPECIAL”**, para la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL de conformidad con lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley 1740 de 2014, y las motivaciones anotadas anteriormente en este acto administrativo, con el fin de que la institución supere en el menor tiempo posible la grave situación de anormalidad y se garanticen los derechos de la comunidad educativa y la continuidad y calidad del servicio en el marco de la autonomía universitaria:

1. Designar un **“Inspector in situ”**, para que vigile permanentemente y mientras subsistan las situaciones que originaron las medidas, la gestión administrativa y financiera de la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL, así como los aspectos que están afectando las condiciones de continuidad y calidad; el nombre del **“inspector in situ”**, será comunicado a la Institución, a través de acto administrativo.

ARTÍCULO TERCERO. Nuevas Medidas: El Ministerio de Educación Nacional podrá adoptar posteriormente nuevas medidas dentro de las establecidas legalmente, modificar las adoptadas en esta Resolución, adicionarlas o darlas por terminadas, dependiendo del nivel de cumplimiento demostrado por la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL, y en general de la evolución de la situación en la Institución.

ARTÍCULO CUARTO. Notificaciones: Notifíquese la presente Resolución a la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL, a través de la Subdirección de Relacionamento con la Ciudadanía, siguiendo el procedimiento establecido especialmente en el artículo 12 de la Ley 1740 de 2014, informándole que éste es de cumplimiento inmediato y que en su contra procede el recurso de reposición ante este Despacho, dentro del término y con los requisitos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual se concederá en el efecto devolutivo, por lo cual no suspenderá la ejecución o ejecutoriedad de esta Resolución, ni de las medidas que se adoptan, de conformidad con lo que dispone el mencionado artículo.

“Por la cual se ordenan medidas preventivas y de vigilancia especial para la Institución Universitaria de El Espinal – UNIESPINAL”.

ARTÍCULO QUINTO. Copias: Envíese copia de esta Resolución a la Dirección de Calidad de la Educación Superior, a la Subdirección de Inspección y Vigilancia, a la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y a la Subdirección de Apoyo a la Gestión de las Instituciones de Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional, para lo de su competencia.

ARTÍCULO SEXTO: La presente Resolución rige a partir de la fecha de su notificación.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

Dada en Bogotá, D. C.

EL MINISTRO DE EDUCACIÓN NACIONAL,


Al. : **JOSÉ DANIEL ROJAS MEDELLÍN**

Vo. Bo. Ricardo Moreno Patiño. Viceministro de Educación Superior. 

Vo. Bo. Luis Mauricio Urquijo Tejada- Director de Calidad de la Educación Superior 

Revisó. Harold Antonio Hernández Molina, subdirector de Inspección y Vigilancia. 