

Autonomy and nature of teacher training colleges in
Colombia under Law 2481 of 2025

 **Orlando Medina Cobo**

Universidad de San Buenaventura, Colombia,
Colombia
orlando.medina@correounivalle.edu.co

De Prácticas y Discursos. Cuadernos de Ciencias
Sociales

vol. 15, núm. 25, 2026

Universidad Nacional del Nordeste, Argentina

ISSN-E: 2250-6942

Periodicidad: Semestral

depracticasydiscursos.ces@unne.edu.ar

Recepción: 07 noviembre 2025

Aprobación: 16 marzo 2026

DOI: <https://doi.org/10.30972/dpd.15259310>

URL: <https://portal.amelica.org/ameli/journal/476/4765628004/>

Resumen: La Ley N°2481 de 2025 otorga a las Escuelas Normales Superiores (ENS) de Colombia un régimen especial que les permitirá ofertar programas de licenciatura y especialización. No obstante, esta normativa requiere ser reglamentada, especialmente en lo referente al alcance de la autonomía institucional, teniendo en cuenta la naturaleza de estas instituciones. En este artículo de reflexión se desarrollan dos elementos clave: el primero es el concepto de autonomía en la educación superior, que es el referente más cercano para las Escuelas Normales, el que se debe atender a la singularidad de cada institución, de acuerdo con los procesos formativos situados y el vínculo con el territorio. El segundo corresponde al análisis de las posibilidades de autonomía, particularmente en lo académico, para los programas de formación complementaria, con base en el Decreto N° 4790 de 2008 y el Decreto N° 1236 de 2020, que son los referentes legales para las normales superiores en Colombia.

Palabras clave: educación superior, normales superiores, autonomía universitaria, formación docente, legislación educativa.

Abstract: Law 2481 of 2025 grants Colombia's teacher training colleges (ENS) a special status that will allow them to offer bachelor's and specialization programs. However, this legislation needs to be regulated, especially with regard to the scope of institutional autonomy, taking into account the nature of these institutions. This reflective article develops two key elements. The first is the concept of autonomy in higher education, which is the closest reference point for teacher training colleges. This must take into account the uniqueness of each institution, bearing in mind that educational processes are localized and depend on links with the local area. The second corresponds to the analysis of the possibilities of autonomy, particularly in the academic sphere for complementary training programs, based on Decree 4790 of

2008 and Decree 1236 of 2020, which are the legal references for teacher training colleges in Colombia.

Keywords: higher education, higher education institutions, university autonomy, teacher training, educational legislation.

Resumo: A Lei 2481 de 2025 concede às Escolas Normais Superiores (ENS) da Colômbia um regime especial que lhes permitirá oferecer programas de licenciatura e especialização. No entanto, esta normativa precisa ser regulamentada, especialmente no que se refere ao alcance da autonomia institucional, levando em conta a natureza dessas instituições. Neste artigo de reflexão, são desenvolvidos dois elementos-chave: o primeiro é o conceito de autonomia no ensino superior, que é a referência mais próxima para as Escolas Normais, que deve atender à singularidade de cada instituição, levando em consideração que os processos formativos são situacionais e dependem do vínculo com o território. O segundo corresponde à análise das possibilidades de autonomia, particularmente na área acadêmica para os programas de formação complementar, com base no Decreto 4790 de 2008 e no Decreto 1236 de 2020, que são as referências legais para as escolas normais superiores na Colômbia.

Palavras-chave: ensino superior, faculdades de pedagogia, autonomia universitária, formação docente, legislação educacional.

Introducción

La reflexión que se construye a continuación deriva de una revisión crítica de la literatura, principalmente de documentos de política pública referentes a las Escuelas Normales Superiores (ENS) y a la educación superior en Colombia. Según FernándezGonzález y Monarca (2024) y Medina Cobo (2024), el análisis crítico de la literatura permite responder a una situación problemática a partir del discernimiento y estudio de fuentes sobre un tema específico. Con esta revisión y análisis de documentos, se pretende aportar al proceso de reglamentación de la Ley N°2481 de 2025 que les permite a las ENS ofertar programas de licenciatura.

Desde hace tres años se ha buscado ubicar a las escuelas normales en un régimen especial para ofertar programas de licenciatura. Además de ser un acto de justicia para con estas instituciones que tienen una trayectoria de formación de maestros por más de dos siglos, es una necesidad que estas instituciones educativas constituyan, al lado de las universidades, un sistema de formación de maestros. Las ENS han estado presentes en el desarrollo del país y prueba de esto es que Colombia desde mediados del siglo XX mejoró las tasas de alfabetismo (Ramírez y Tellez, 2006). Las ENS tuvieron y tienen un papel relevante, porque son instituciones que se encuentran en casi todas las regiones del territorio nacional y llegan a lugares donde ninguna otra institución de educación superior tiene acceso (Muller, 1989). El reconocimiento histórico de las ENS y su misión de formar maestros las ubica en un plano semejante al de las facultades de educación e institutos de educación de las universidades.

Pese a la importancia de las ENS en la formación inicial de docentes de preescolar y básica primaria, y su aporte al desarrollo de las regiones con sus egresados, se presenta un divorcio entre la formación de maestros y la legislación que respalda esta formación (Gómez et al., 2022). Es evidente que las ENS se encuentran en desventaja con las universidades que ofertan programas de licenciatura; sin embargo, su aporte a la formación de las nuevas generaciones de maestros es invaluable. Teniendo en cuenta esta problemática, durante dos años transitaron en el congreso proyectos de ley que finalmente se consolidaron en la Ley N°2481 de 2025. A partir de su posible aprobación, quedan algunos elementos para reflexionar sobre las particularidades de las ENS como instituciones de régimen especial.

Esta reflexión sobre la autonomía en las ENS surge de la posibilidad de que estas instituciones tengan una legislación propia que las ubica en la educación superior. El informe de ponencia positiva para los proyectos de ley N° 472 de 2024 y N° 158 de 2023, y la posterior

concreción en la Ley N°2481, proporcionan un marco legal para que las ENS realicen el tránsito a instituciones que podrían ofertar licenciaturas y especializaciones. El objetivo de esta ley es la constitución de un marco jurídico especial, que fortalezca la misionalidad de la formación de maestros de las normales, que a su vez les permita diferenciarse de las universidades que forman profesionales de la educación. Entre las características de un régimen jurídico especial se encuentran: autonomía y regulación, objetivos y funciones específicas, reconocimiento legal, financiamiento y recursos, adaptación a contextos locales (González, 2025).

La puesta en marcha de la Ley N° 2481 de 2025 requiere de un trabajo mancomunado entre las ENS y el Ministerio de Educación nacional para reglamentar todo lo atinente a las particularidades de este régimen jurídico especial. En este escrito se aborda el concepto de autonomía, el cual es amplio y está constituido a su vez por unos puntos clave que lo determinan y con los cuales las instituciones de educación superior desarrollan los procesos organizativos, administrativos y su propuesta y quehacer educativo. Entre los retos relevantes para que las ENS cumplan con su misionalidad de formar a la nueva generación de maestros, existe una legislación que les permite desarrollar autónomamente sus procesos formativos.

Uno de los puntos clave sobre los que se debe trabajar es el concepto de autonomía y para esto es necesario analizar el momento actual de estas instituciones educativas y las limitaciones que han tenido por los vacíos legislativos. La legislación actual las ubica formando maestros cuyo título es válido como profesional de la educación según el Decreto N°1278 de 2002, pero de igual manera no se encuentran en el sistema de educación universitaria según la Ley N°30 de 1992.

Considerando que su misión institucional -la formación de maestros- alcanza el nivel de profesionalización con la oferta de licenciaturas, resulta pertinente tomar como referente los desarrollos conceptuales y normativos sobre la autonomía universitaria. Dichos referentes pueden servir de base para pensar la autonomía de las ENS desde tres dimensiones fundamentales: la académica, la administrativa y la financiera. En este sentido, es indispensable precisar qué se entiende por autonomía en la educación superior con el propósito de identificar los elementos que podrían ser aplicables a las ENS en el marco de la Ley N°2481 de 2025. Este análisis no sólo permitiría proyectar las oportunidades de un régimen especial que fortalezca su capacidad formadora, sino también reconocer las limitaciones normativas existentes.

La noción de autonomía en la educación superior

La Ley N°2481 de 2025 representa un cambio significativo en la estructura y proyección de las ENS en Colombia. Además de reafirmar su misión histórica en la formación de maestros, esta normativa plantea la posibilidad de que las ENS oferten programas de licenciatura orientados a la educación de las infancias y la educación básica primaria, bajo un régimen especial.

Este nuevo régimen permitiría a las ENS desarrollar sus procesos formativos en condiciones similares a las de las instituciones de educación superior, sin que ello implique su incorporación formal al sistema universitario. De esta manera, las ENS continuarían con los procesos formativos establecidos en la Ley N°115 de 1994, que comprende desde la educación inicial hasta la educación media, fortaleciendo al mismo tiempo su Programa de Formación Complementaria (PFC). Dicho programa mantiene como propósito la formación de normalistas superiores para desempeñarse en la educación inicial, la básica primaria y en funciones de dirección rural.

La nueva reglamentación amplía, por tanto, el campo de acción de las ENS al autorizar la oferta de licenciaturas, lo cual favorecería una articulación más directa y equilibrada con el sistema de educación superior, especialmente con aquellas instituciones universitarias dedicadas a la formación de maestros. No obstante, es necesario precisar que la Ley N°2481 de 2025 no incorpora a las ENS dentro del Sistema de Educación Superior, sino que les otorga la posibilidad de formar maestros para dicho sistema.

Desde esta perspectiva, la normativa vigente permite la coexistencia de dos niveles de formación docente: por una parte, la formación de normalistas superiores, en el marco de la educación formal regulada por la política educativa actual (Ley N°115 de 1994 y Decretos N°4790 de 2008 y N°1236 de 2020) y, por otra, la formación de licenciados, orientada a la profesionalización docente, bajo el régimen especial establecido en la Ley N°2481 de 2025.

Los referentes sobre la autonomía en el sistema de educación superior refieren puntualmente a las universidades. Teniendo en cuenta que la ley se orienta a otorgar un régimen especial a las Escuelas Normales para ofertar programas de licenciatura, la formación de maestros por ciclo propedéuticos -normalistas superiores y licenciados- pone de manifiesto la necesidad de reglamentar todo lo atinente a la autonomía institucional, siendo el referente más cercano a la autonomía en la educación superior.

Algunas diferencias históricas entre la formación de maestros en las universidades y los de las ENS son respecto de la naturaleza de la formación y la duración de los programas. Las universidades ofrecen programas profesionales de pregrado que tienen una duración de cuatro años o más, distribuidos en semestres, generalmente. La duración de los PFC de las ENS en la actualidad es de dos años para

los egresados y de dos años y medio para los egresados de instituciones educativas diferentes a las Escuelas Normales. La pretensión de la Ley N°2481 de 2025 es que las ENS desarrollen dos procesos formativos, uno para los PFC, para optar al título de normalista superior y otro, para continuar el proceso de formación en licenciaturas. Este proceso de formación por ciclos propedéuticos no se encuentra necesariamente en el marco de la educación universitaria, porque un estudiante puede optar por terminar su proceso formativo con el primer ciclo.

El régimen especial al que ingresan las ENS les pone el reto de pensar y definir la autonomía en las diferentes dimensiones, pues que es un derecho que ostentan las universidades en Colombia. En la educación superior, la autonomía académica, administrativa y financiera es un punto de partida que permite a las ENS construir una figura similar que atienda a las particularidades de estas instituciones, que a su vez son diferentes a todas las instituciones que ofrecen programas de formación inicial y posgradual de docentes. Es necesario superar la deuda histórica con las ENS por parte de las políticas públicas, a pesar de su importancia en el desarrollo del país, sobre todo en zonas rurales, limitando su autonomía hasta en sus planes de estudio (Loaiza, 2011).

Para comprender la autonomía universitaria en Colombia como referente para las ENS, es necesario ubicarse en los problemas históricos que provocaron su emergencia. En las décadas de 1960 y 1970, las universidades rechazaron el intervencionismo de Estados Unidos en asuntos como la estructura del plan de estudios y, en términos generales, reclamaron autonomía curricular y académica (Auría, 2025). En esa misma línea de protesta estudiantil, Villamizar (2017) afirmó que el movimiento estudiantil en la década de 1970 centró sus reclamos en la autonomía universitaria en asuntos como la participación en la elección de los directivos, en la gestión administrativa y académica. Otra demanda era que el Estado garantizaría una inversión permanente que fortaleciera el sistema de universidades oficiales en el país. La autonomía universitaria, por lo tanto, es un proceso de lucha y construcción colectiva donde cada universidad tiene sus particularidades, siendo este precedente un punto básico para la construcción colectiva de la autonomía de las ENS.

La autonomía de las ENS como instituciones formadoras de maestros en educación superior, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley N°2481 de 2025, debe entenderse con relación a los alcances y las limitaciones del sistema de educación superior estipulado en la Ley N°30 de 1992. La autonomía en la educación superior fue un punto de partida para construir una reglamentación que le permita a las ENS desarrollar autónomamente su misión institucional y, en

particular, la pertinencia de los procesos de formación de maestros en el territorio y para el territorio en el que se encuentran. La oferta de programas de educación superior requirió construir una estructura propia de autonomía institucional.

Para entender el valor que tiene la autonomía en la educación, es necesario comprender lo que encierra este concepto. En el caso específico de las ENS, por su misionalidad y el vínculo que cada una de estas instituciones tiene con los territorios y sus comunidades, es un elemento crucial en el desarrollo de los procesos formativos. La potestad de cada escuela normal es considerable para el desarrollo de procesos educativos pertinentes que se recogen en los programas de formación que se ofertan actualmente y los que se podrían ofrecer cuando se reglamente la Ley N°2481 de 2025 y se especifiquen las condiciones para que las ENS puedan ofertar licenciaturas. En este sentido, la autonomía curricular construye sus propuestas formativas en diálogo con las realidades de las regiones y de sus habitantes.

En la actualidad, la autonomía universitaria se ha referido a la capacidad que tiene una institución para gobernarse de manera independiente y tomar decisiones de conformidad con los acuerdos y las políticas que se establecen en el interior de estos centros educativos. La autonomía es un elemento que atraviesa todos los organismos, así como la dinámica educativa y el quehacer de estas instituciones. Esta categoría, a su vez, se relaciona con otras que son fundamentales en esta propuesta, entre las que se encuentran el componente financiero, el administrativo, el currículo, la investigación, la práctica pedagógica, las condiciones laborales (Didriksson, 2006). El gobierno propio y la autonomía son dos conceptos que se encuentran unidos. La autonomía debe abordar los temas de tipo administrativo y financiero, como ocurre con las universidades que hacen parte del sistema público universitario. En este caso, los recursos para que las ENS puedan desarrollar su misión de formar maestros en diferentes niveles (normalistas superiores, licenciados y especialistas) provienen del Estado. El origen de los recursos debe quedar definido, pero de igual manera se requiere, con base en estos recursos y en otros, que estas instituciones tengan una administración propia. La autonomía financiera y administrativa es clave para que estas instituciones puedan operar de acuerdo con las demandas y transformaciones que se consideren necesarias en cada contexto particular.

Sobre la autonomía universitaria, además de la fuente de financiación por parte del Estado, las ENS podrían contratar con entidades públicas y privadas y obtener recursos, de una manera similar a como lo hacen las universidades oficiales. Precisadas las fuentes de financiación, un componente de la autonomía es el manejo de los recursos. La gestión propia de los recursos le permite optimizar

los mismos, generar estrategias que le permitan proyectarse y crecer, para lo cual es necesario generar los dispositivos administrativos y de control para hacer uso adecuado de estos (Martuscelli y Martínez, 2020).

El manejo autónomo de los recursos por parte de cada escuela normal debe conducir a la construcción de mecanismos de veeduría y control para su el manejo idóneo. En este sentido, es necesario recordar que entre las dificultades que tienen las ENS para el desarrollo de los procesos formativos en los PFC está la desventaja de recursos limitados, la imposibilidad para gestionarlos y también la falta de autonomía para la inversión de los recursos. La autonomía financiera se encuentra estrechamente vinculada a la autonomía directiva y administrativa que, en el caso de las universidades públicas en Colombia, se desarrolla mediante procesos democráticos definidos por las universidades.

La autonomía administrativa en las universidades se define como la potestad de organizar su funcionamiento, sin interferencias externas, dentro de un marco normativo que es particular en cada país. La elección de directivos con funciones administrativas debe ser reglamentada en la Ley N°2481 de 2025. Los ingresos para los ciclos de educación en las primeras infancias hasta la educación media seguirán proviniendo del sistema general de participaciones y, de igual manera, de este mismo fondo serán los recursos para los ciclos propedéuticos de formación profesional de maestros. Teniendo en cuenta que las ENS tendrán dos marcos legales de acuerdo con los niveles de formación, serán de igual manera dos fuentes de recursos del orden nacional y su manejo será diferente. Buscar el balance y la complementariedad en el manejo de estos recursos es un asunto que debe quedar muy bien definido.

La precisión de todos los elementos atinentes a la autonomía institucional que deben quedar reglamentados requiere la revisión del marco legal existente en Colombia. Aunque estas instituciones no forman parte de la Ley N°30 de 1992, esta norma se convierte en un referente al momento de reglamentar la Ley N°2481 de 2025. Gómez, Quintana y Calderón (2019) expresan que la autonomía para las universidades se encuentra regulada por la Constitución política de 1991 y la Ley N°30 de 1992. Estos referentes legales hacen al desarrollo misional y administrativo dentro del marco constitucional; en tal sentido, las instituciones de educación superior construyen y modifican sus estatutos. La construcción de estatutos requiere unos mecanismos de participación definidos que ponen en juego todos sus procesos y dinámicas de transformación, teniendo en cuenta la participación de la comunidad educativa. Será necesario, entonces, que en la reglamentación de la nueva ley queden definidas las

posibilidades de participación y representación de los diferentes actores que hacen parte de las ENS.

La construcción colectiva y sus diferentes mecanismos para el funcionamiento de las instituciones y la elección de directivos son necesarias en las ENS, porque el rector y los coordinadores ingresan por concurso de méritos, de tal manera que el ejercicio democrático de la elección de directivos no está presente, pues son instituciones regidas por la Ley N° 115 de 1994. Es menester, por lo tanto, definir los mecanismos para que los directivos docentes de los programas de formación de maestros se elijan de manera democrática, tal como ocurre en las universidades. Teniendo en cuenta que las ENS tendrían dos referentes normativos complementarios, los directivos docentes se ajustarían a las particularidades de la Ley N°115 de 1994 y a la normatividad que ubica a las ENS como instituciones que ofertan programas de formación de maestros. Una de las precisiones necesarias es establecer las relaciones, pero también los límites entre los programas de formación inicial de docentes y la educación inicial, básica y media.

Los lazos comunicantes entre los diferentes niveles de formación de las ENS es la tarea para construir por parte de la comunidad educativa. En la reglamentación de la autonomía administrativa para los ciclos de formación de maestros, se requiere pensar en una sola institución. La unidad, en la diferencia de niveles formativos, de marcos legales que rigen los diferentes niveles de formación, es un reto que se debe sortear para que las ENS con la nueva ley puedan avanzar y continúen con su misionalidad de formar maestros. La normativa que ubica a las ENS en un régimen especial debe ser la misma que rige para las instituciones de educación inicial, básica y media. Es una tarea la de organizar el funcionamiento de los diferentes niveles de manera armónica.

La autonomía para los ciclos de formación de maestros, en el que se encuentra el de licenciado y el de normalista superior, requiere contar con ella para la elección de las autoridades académicas y administrativas. El otro asunto esencial es la libertad para la construcción de los programas, que en el caso de las ENS son diferenciales por la relación estrecha con el territorio y las comunidades. El desarrollo de los programas para la formación de normalistas superiores y licenciados es una actividad en la que se cruzan la autonomía administrativa y la autonomía académica. Uno de los retos para los ENS es superar las limitaciones legales, el control institucional, la interferencia política para el desarrollo de programas académicos de formación de maestros (Lozano, Pérez y Vásquez, 2024; Romero, González y Hurtatis, 2019).

En Colombia, la autonomía universitaria abarca la autodeterminación para construir, organizar y poner en práctica

programas formativos. El desarrollo de programas a su vez involucra la organización de la formación en aspectos como la asignación académica de docentes, así como actividades formativas y culturales que contribuyan a los procesos formativos (Didirksson, 2006). Desde esta perspectiva, la oferta de los programas de formación de maestros por las ENS debería contar con la autonomía curricular para estos propósitos. En este orden de ideas, los contenidos de los cursos, seminarios y proyectos que constituyen el plan de estudios son construcciones del colectivo docente. En ese mismo sentido, los docentes tienen libertad de cátedra para el desarrollo de las actividades propias de acuerdo con la asignación académica.

La autonomía es un concepto que tiene diferentes significados. En lo que compete a un profesional y su labor, se podría definir como la capacidad que tiene un individuo para autogobernarse y tomar decisiones de manera personal e independiente, pero en la educación este significado no aplica. La autonomía, en el caso de los docentes, así resulte paradójico, se relaciona más con lo colectivo que con lo individual. La educación es un acto de construcción social tanto para el educando como para el educador; por esto, la autonomía implica construir entre todos y está ligada a la dependencia del otro o los otros (Medina Cobo, 2024). La autonomía para el docente de una escuela normal se orienta a comprender los escenarios en los que se desarrollan los procesos educativos y esto implica co-construir entre docentes y con la comunidad.

Por su parte, Romero, González y Hurtatis (2019) manifiestan que la construcción y la gestión de las actividades académicas sin interferencias proporcionan en la educación superior autonomía curricular y en procesos de formación, extensión e investigación. Es necesario recordar que la autonomía universitaria y, en particular, la académica, es un derecho adquirido por las universidades debido a las protestas estudiantiles por la injerencia de la política externa de Estados Unidos en la autonomía universitaria en Colombia (García, 2013; Autoría, 2025). El logro de autonomía universitaria, que debería extenderse a los programas de formación de maestros de las ENS, quedó legalizado en el artículo 69 de la Constitución política de Colombia. Este marco a su vez permitió definir en la Ley N°30 de 1992, la autonomía curricular y el autogobierno académico.

Las ideas desarrolladas en este apartado se refieren a la autonomía universitaria en el contexto colombiano, entendida como el principio que faculta a las instituciones de educación superior para desarrollar su misionalidad con base en la autorregulación académica, administrativa y financiera, de acuerdo con lo establecido en la Ley N°30 de 1992. Este marco normativo garantiza a las universidades la posibilidad de organizar sus programas, definir sus estatutos y

gestionar sus recursos en coherencia con su identidad institucional y sus propósitos educativos.

Si bien la Ley N°2481 de 2025 no incorpora a las Escuelas Normales Superiores (ENS) dentro del Sistema de Educación Superior, sí les otorga un estatus especial que les permite participar en la profesionalización docente mediante la oferta de programas de licenciatura. Esta condición abre un debate necesario en torno al lugar que ocupan las ENS dentro del sistema educativo colombiano, pues en términos funcionales cumplirían un papel equivalente al de las facultades o institutos de educación adscritos a las universidades, al formar licenciados.

Históricamente, una de las principales dificultades de las ENS ha sido y es la situación legal indefinida en la que se encuentran. Estas instituciones desarrollan procesos de formación inicial de maestros, cuyos egresados ingresan al magisterio y son reconocidos bajo el Decreto N°1278 de 2002, conocido como el Estatuto de Profesionalización Docente. No obstante, pese a que este decreto les otorga el estatus para ingreso a la carrera docente, los normalistas superiores no son reconocidos como profesionales de la educación, lo que evidencia una contradicción estructural entre la práctica educativa y la legislación vigente.

En este contexto, el concepto de autonomía en las ENS debe construirse reconociendo su naturaleza particular, su vinculación con los territorios y el marco normativo que las regula. Asimismo, resulta indispensable analizar las posibilidades de autonomía existentes a la luz de la legislación actual, con el fin de fortalecer su capacidad de gestión y desarrollo institucional.

El trabajo colaborativo entre las ENS a nivel local, regional y nacional se constituye como un elemento estratégico para avanzar hacia una reglamentación que permita superar los vacíos normativos que han limitado su funcionamiento. De esta manera, las ENS podrían desarrollar sus procesos formativos en condiciones más simétricas y equitativas respecto a las instituciones universitarias que ofertan programas de licenciatura, consolidando así su papel histórico y estratégico en la formación de maestros para el país.

La legislación vigente sobre las Escuelas Normales: autonomía actual

El régimen jurídico especial para las ENS requiere hacer un balance de la autonomía que tienen estas instituciones para el desarrollo de la formación profesional de docentes a partir de los PFC. El marco legal actual sobre el que realizan su misión de formar maestros está supeditado a cuatro normas: la Ley N°115 de 1994 o Ley General de Educación, el Decreto N°4790 de 2008, el Decreto N°1075 de 2015 y

el Decreto N°1236 de 2020. Estos documentos precisan la prestación del servicio de las ENS y determinan los elementos clave que le proporcionan autonomía o sus límites. En el orden cronológico en el que aparece esta legislación para las ENS, es necesario un análisis como punto de partida para la reglamentación de la ley para estas instituciones. Comprender la legislación existente para los PFC es clave para avanzar en una autonomía a futuro que les permita a las ENS formar maestros de acuerdo con lo estipulado por la Ley N°2481 de 2025.

La Ley N° 115 de 1994 tiene como finalidad la reglamentación y la estructura del sistema educativo para las instituciones educativas oficiales y privadas que ofrecen el servicio educativo desde la primera infancia hasta la educación media, así como también para la educación no formal. Esta ley se complementa con la Ley N°30 de 1992, con la que se organiza el servicio público de la educación superior, se define la naturaleza y los fines de las instituciones de educación superior, y se establecen los criterios para la autonomía universitaria, entre otros.

Una revisión minuciosa de la Ley N°115 de 1994 sobre la formación de maestros en las ENS se puede sintetizar en dos ideas. La primera, que se amplía en posteriores decretos, es su autorización y aprobación para formar docentes para la educación preescolar y básica primaria. La segunda es que se define la reestructuración para convertirse en normales superiores mediante el Decreto N°2903 de 1994 y el Decreto N°968 de 1995, actualmente derogado.

El Decreto N°4790 de 2008 establece, por su parte, las condiciones de calidad para los PFC en las ENS. Esta norma determina los criterios que deben cumplir las ENS para formar docentes en los niveles de preescolar y básica primaria. Las condiciones para acreditación de los PFC se realizan con base en trece criterios definidos en el Decreto N°4790 de 2008. Algunos elementos básicos que se encuentran en estos criterios se relacionan con los procesos formativos, entre los que están el plan de estudios y el currículo, la innovación, las prácticas pedagógicas, los perfiles de los maestros formadores, la autoevaluación enfocada al plan de mejoramiento, entre otros.

La acreditación de los PFC comparte una estructura y un nivel de exigencia semejantes a los procesos de acreditación de los programas de pregrado, especialmente las licenciaturas. El Decreto N°4790 de 2008 busca garantizar procesos formativos idóneos, sustentados en el cumplimiento de condiciones de calidad y en la coherencia con los principios pedagógicos que orientan el diseño curricular y el plan de estudios. Dichos principios -educabilidad, enseñabilidad, pedagogía y contexto- se integran al Proyecto Educativo Institucional (PEI) de

cada Escuela Normal Superior como ejes estructurantes del proceso formativo.

Si bien las exigencias del Estado hacia las Escuelas Normales Superiores son significativas y orientadas al fortalecimiento de la calidad educativa, en la práctica se observa una brecha considerable entre las demandas normativas y los recursos asignados para su cumplimiento. La limitada financiación y la precariedad de los recursos disponibles dificultan que estas instituciones desarrollen sus procesos formativos en condiciones de equidad frente a los programas de licenciatura ofrecidos por las universidades. En consecuencia, el reto no sólo consiste en asegurar la calidad de la formación, sino en garantizar las condiciones materiales, pedagógicas y administrativas que permitan a las Escuelas Normales cumplir cabalmente con su misión de formar maestros con altos estándares de excelencia.

El Decreto N°1236 de 2020 es una norma complementaria al Decreto N°4790 de 2008, en el que se establecen algunos elementos básicos sobre la organización y el funcionamiento de las ENS. En ambos decretos se enfatiza la acreditación de condiciones de calidad de los PFC. Un punto para destacar es que el Decreto N°1236 de 2020 promueve que el proyecto educativo institucional (PEI) de las ENS incorpore procesos de formación, investigación y extensión. En este sentido, los procesos formativos de las ENS deben centrarse en la formación integral de docentes desde sus primeras etapas. Uno de los ítems de este decreto es la integración de los diferentes niveles formativos y los PFC, particularidad que tiene una incidencia en el currículo institucional.

Después de cuatro años, todavía es una tarea pendiente para muchas ENS desarrollar un PEI y, en particular, un currículo que les permita pensar y desarrollar procesos formativos de acuerdo con la naturaleza de las ENS. Los principios presentes en el Decreto N°1236 de 2002 son el hilo conductor sobre el cual se debe construir la propuesta educativa y la concreción curricular de todos los niveles de las ENS. Los procesos formativos en los niveles de educación básica y media deben tener unas particularidades que identifiquen la formación de maestros; por lo tanto, se requiere pensar en los diferentes niveles y en las áreas cuáles son los cambios en los procesos formativos para niños y jóvenes. Es necesario pensar como comunidad educativa las transformaciones curriculares y pedagógicas en los diferentes niveles de las ENS, teniendo en cuenta su misionalidad de formar docentes.

Otra normativa que tiene incidencia en las Escuelas Normales es el Decreto N°1075 de 2015, cuyo propósito es compilar las diversas disposiciones relativas a la educación en los distintos niveles educativos, desde la educación básica y media hasta la superior. Este decreto precisa varios puntos sobre las ENS, entre los que se

encuentran el pago de horas cátedra con ingresos percibidos del PFC. Un asunto relevante es la gratuidad que se estipula desde la primera infancia hasta la educación media, excluyendo a los estudiantes del ciclo complementario. En la educación superior, con la Ley N°2307 de 2023, se garantiza la gratuidad en los programas de pregrado de las instituciones de educación pública del país, es decir, las regidas por la Ley N°30 de 1992. En la actualidad, los estudiantes de los PFC no se encuentran dentro de la gratuidad, lo que muestra los vacíos legislativos sobre este nivel formativo.

Si bien las ENS no están regidas por la Ley N°30 de 1992, y los PFC tampoco se enmarcan estrictamente en la Ley N°115 de 1994, es posible rescatar de esta última algunos elementos que aportan a la comprensión de la autonomía institucional. Uno de los más significativos es la construcción colectiva del Proyecto Educativo Institucional (PEI), concebido como un proceso de diálogo entre la institución y el territorio, con lo que se busca pertinencia de los procesos educativos. La relación de la escuela y del contexto pone en el escenario educativo la comunidad educativa como base en la construcción del horizonte institucional.

La autonomía reconocida a las instituciones de educación básica y media por la Ley N°115 de 1994 ofrece ventajas sustanciales para los PFC, en tanto promueve la participación de distintos actores -padres de familia, estudiantes, egresados, docentes y directivos docentes- en la formulación del PEI. Este principio de construcción colectiva permite a las ENS diseñar y orientar sus procesos formativos en todos los niveles educativos y en el ciclo complementario de acuerdo con las características del contexto.

En su amplia trayectoria, las ENS se han consolidado como instituciones que forman maestros en el territorio y para el territorio, lo cual explica la diversidad y singularidad de sus prácticas formativas (Hernández et al., 2022). Cada escuela normal desarrolla sus procesos pedagógicos considerando las particularidades socioculturales y las dinámicas comunitarias de los contextos donde actúa (Cortés y Torres, 2022).

Las ENS han realizado la formación inicial de maestros en territorios rurales, los cuales a su vez serán el espacio del ejercicio profesional. La formación de maestros en cada ENS es un proceso diferenciado porque se desarrolla mediante la articulación de los saberes que transitan en el territorio (Lozano, Pérez y Vásquez, 2024). El currículo con el que se forman los normalistas superiores es un proceso de integración de saberes del campo de la educación y la pedagogía con los saberes que provienen de las realidades sociales y culturales. Arango et al. (2025) manifiestan la importancia de los normalistas superiores en ejercicio que se convierten en agentes de

cambios al desarrollar procesos educativos que permiten la transformación de la realidad.

Es necesario tener en cuenta que la diversidad del territorio colombiano -en sus dimensiones sociales, culturales, económicas y geográficas- condiciona las dinámicas educativas de cada ENS. Esta particularidad es el punto de partida para considerarse en la reglamentación de la Ley N°2481 de 2025, así como la garantía de condiciones adecuadas para que estas instituciones desarrollen sus procesos formativos conforme a su naturaleza y en armonía con las particularidades de cada región.

La singularidad de las ENS es un elemento característico de su naturaleza, por lo tanto, la potestad académica se debe mantener, para lo cual es necesario que las condiciones de verificación de calidad y la reglamentación del Ley N°2481 de 2025 no limiten la autonomía académica. En más de dos siglos de existencia, estas instituciones han sido y continúan siendo fundamentales para el desarrollo regional, especialmente en territorios donde constituyen la única posibilidad de acceso a la educación superior.

Asimismo, en los PFC se desarrollan funciones propias de la educación superior, tales como la investigación, la docencia y la proyección social o extensión, lo que refuerza la idea de que las ENS operan, en la práctica, bajo lógicas académicas similares a las de las facultades o programas universitarios de formación docente. En este contexto, los docentes de las ENS desempeñan funciones equiparables a las de los profesionales y licenciados del campo educativo, aunque sin el mismo reconocimiento normativo ni las garantías asociadas a la autonomía universitaria.

Promover una ley que permita a las ENS fortalecer y desarrollar sus procesos formativos resulta clave para el desarrollo del país. Además, posibilita proyectar a futuro una articulación sólida entre los dos tipos de formación docente existentes en Colombia: por un lado, el que ofrecen las universidades, orientado a la formación de licenciados desde la disciplina y su enseñanza; y, por otro, el que realizan las ENS, centrado en la construcción del saber pedagógico a partir de la práctica pedagógica y la investigación formativa, las cuales se desarrollan en interacción del maestro en formación con los escenarios educativos.

Desde esta perspectiva, es indispensable fortalecer y poner en marcha todo lo estipulado en la Ley N°2481 de 2025. A mediano plazo, se hace necesario construir, mediante un diálogo entre universidades y ENS, un sistema de educación superior para docentes que integre ambos procesos formativos.

Consideraciones finales

En este apartado es necesario abordar algunas ideas sobre las ENS y su desarrollo como instituciones de régimen especial. Las ENS han construido una identidad institucional a partir del desarrollo de procesos formativos en conexión con los territorios y las comunidades. En este sentido, un elemento necesario que se debe reglamentar es la autonomía académica, en particular en lo relacionado con lo curricular, para el desarrollo de programas en los que se puedan integrar los requerimientos de las regiones y la cultura. El currículo para la formación de maestros como una mediación entre la institución y la comunidad es un elemento determinante en la formación inicial de docentes en las ENS.

Un segundo elemento característico de las ENS en la formación de normalistas superiores es el énfasis en la investigación formativa y en la práctica pedagógica. En la formación inicial de docente, la investigación es pilar para el desarrollo de competencias críticas y reflexivas que le permitan pensar su saber y quehacer pedagógico. Se requiere fortalecer el sistema o el programa de investigación tanto para los docentes en formación como para los formadores de formadores. En la investigación se encuentra uno de los elementos característicos e identitarios de las ENS, porque se desarrollan generalmente en los espacios de práctica pedagógica y en relación con las situaciones educativas cotidianas que ocurren en los territorios. La estructuración de la investigación en cada ENS va a depender de la autonomía financiera, administrativa y académica.

El tercer elemento característico de la formación de normalistas superiores es el desarrollo de procesos de práctica pedagógica. En este caso, el saber práctico es una de las bases fundamentales que atraviesa la formación. La práctica pedagógica se desarrolla vinculada a la investigación educativa y viceversa. El diálogo entre la investigación y la práctica pedagógica, con base en las particularidades de los contextos, es un elemento característico y clave de la formación de los normalistas superiores. La construcción de procesos formativos particulares de cada normal, en el que se desarrollan competencias investigativas y se construye saber en la práctica, requiere autonomía institucional. En este caso, no sólo en el componente curricular, sino en el financiero y administrativo.

Una línea emergente de análisis es la posición de los docentes y directivos docentes en las escuelas normales superiores. Si este grupo de profesionales desarrolla su ejercicio profesional en la formación de maestros en programas de formación complementaria y licenciaturas, es necesario precisar el estatuto docente al que van a pertenecer. No es acorde que docentes que tienen funciones en la educación superior no se mencionen en el Decreto N°1279 de 2008 o por lo menos se requiere pensar si ese ejercicio docente implica la construcción de un nuevo estatuto para los docentes de las ENS.

Igualmente, un asunto no menos importante es la relación entre las escuelas normales superiores y las entidades territoriales certificadas. Desde la reglamentación actual, un número considerable de normales superiores quedaría sometida al territorio administrativo de los municipios. Es menester pensar en una figura distinta que les permita a estas instituciones desarrollar sus procesos formativos en perspectiva territorial de incidencia, no administrativa, como ocurre con los municipios. En este sentido las escuelas normales superiores deben ser de orden departamental y existir la posibilidad de desarrollar procesos conjuntos de cooperación interinstitucional para beneficio de las comunidades en los lugares más apartados del territorio nacional.

Bibliografía

- Arango, A. M., Córdoba, J. A., Isaza, E. H., Jaramillo, L. M., Peña, E. D., Rivillas, C. S., Valencia, A. y Vélez, A. A. (2025). Formación inicial, un escenario vigente de la Escuela Normal para la experiencia profesional en el contexto rural. *Cuadernos Pedagógicos*, 26(37), 1-12.
- Cortés, A. y Torres, M. G. (2022). La Escuela Normal Superior de Acacias: desde el territorio y para el territorio. En W. Rodríguez (comp.) *Bicentenario de las Escuelas Normales Superiores en Colombia. Dos siglos de enseñanza y pedagogía*. Cooperativa Editorial Magisterio-Escuela Normal Superior Farallones de Cali.
- Didriksson, A. (2006). La autonomía universitaria desde su contemporaneidad. *Universidades*, (31), 3-16.
- Fernández González, N. y Monarca, H. (2018). Política educativa y discursos sobre calidad: usos y resignificaciones en el caso español. En H. Monarca (coord.) *Calidad de la educación en Iberoamérica: Discursos, políticas y prácticas* (pp. 12-44). Dykinson.
- García, M. S. (2013). Universidad Pública Colombiana y fundaciones norteamericanas en el contexto de las reformas universitarias, c. 1960-1966: los casos de la Universidad del Valle y de la Universidad Nacional de Colombia. *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*, 18(2), 439-469.
- Gómez, L. F., Quintana, E. y Calderón, N. (2019). Evolución de la definición y naturaleza de la autonomía universitaria en la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia. *Vniversitas*, 68(139).
- Gómez, M. D., Cardona, G. M., Pérez, L. F., Ochoa, M. A. y Jiménez, B. A. (2022). La Escuela Normal Superior como Comunidad Académica. *Cuadernos Pedagógicos*, 24(34), 1-22.
- González, H. (2025). *Informe de ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley N°472/2024 Cámara y N°158/2023 Senado*. Documento no publicado.
- Herrera, G. (2021). Las escuelas normales colombianas y la pedagogía: trayectorias históricas de una relación (1821-1950). *Praxis Pedagógica*, 21(30), 108-139.
- Hernández, C. A., Gómez, J. A., Medina Cobo, O. y Mejía, M.F. (2022). Retos, necesidades y proyecciones de las escuelas normales superiores en Colombia. En W. Rodríguez (comp.) *Bicentenario de las Escuelas Normales Superiores en Colombia. Dos siglos de enseñanza y pedagogía*. Escuela Normal Superior Farallones de Cali.

- Loaiza, Y. E. (2011). Las escuelas normales superiores colombianas: reformas y tensiones en la segunda mitad del siglo XX. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 7(2), 67-93.
- Lozano, D., Pérez, H. y Vásquez, L. E. (2024). Retos en la formación de maestros en las Escuelas Normales Superiores de Colombia. *Educación y Ciudad*, (46), 1-22.
- Martuscelli, J. y Martínez, C. (2020). La autonomía universitaria: realidades y desafíos de hoy. *Universidades*, 63(55), 19-30.
- Medina Cobo, O. (2024). Docentes y la calidad de la educación en Colombia en las políticas educativas del siglo XX y XXI. *Revista Educación, Política y Sociedad*, 9(2), 296-320.
- Ministerio de Educación Nacional [MEN] (2015). *Naturaleza y retos de las escuelas normales superiores*. Ministerio de Educación Nacional.
- Muller, I. (1989). La primera organización de un sistema de escuelas normales en Colombia. *Revista Colombiana de Educación*, (20).
- Muñoz, J. (2015). Legado educativo de las escuelas normales en la formación de maestros superiores en Colombia. *Revista Criterios*, 22(1), 183-197.
- Ramírez, M. T. y Téllez, J. P. (2006). *La educación primaria y secundaria en Colombia en el siglo XX*. Banco de la República.
- Romero, L., González, I. y Hurtatis, H. (2019). La garantía constitucional de la autonomía universitaria: legitimidad en políticas públicas educativas en el estado social de derecho en Colombia. *NovumJus. Revista Especializada en Sociología Jurídica y Política*, 13(1), 185-201.
- Villamizar, D. (2017). *Las guerrillas en Colombia: Una historia desde los orígenes hasta los confines*. Debate.
- Congreso de la República de Colombia (1994). *Ley N° 115*. Ley general de educación. Boletín Oficial.
- _____ (2025). *Ley N° 2481*. Marco normativo de las escuelas normales superiores como instituciones de educación preescolar, básica, media y autorizadas para la oferta de educación superior y se establecen otras disposiciones. Boletín Oficial.
- Ministerio de Educación Nacional [MEN] (2002). *Decreto N° 1278*. Estatuto de Profesionalización Docente. Boletín Oficial.
- _____ (2008). Decreto N° 4790. Boletín Oficial. Establece las condiciones básicas de calidad del programa de formación complementaria de las escuelas normales superiores y se dictan otras disposiciones.

_____ (2020). Decreto N° 1236. Adición del Capítulo 7 al Título 3, Parte 3, Libro 2 del Decreto N° 1075 de 2015. Boletín Oficial. Único Reglamentario del Sector Educación, además reglamenta la organización y el funcionamiento de las Escuelas Normales Superiores como instituciones educativas formadoras de docentes.

Presidencia de la República (1992). *Ley N° 30*. Organización del servicio público de la Educación Superior. Boletín Oficial.

_____ (1994). *Decreto N° 2903*. Disposiciones para la reestructuración de las escuelas normales. Boletín Oficial.

_____ (1995). *Decreto N° 968*. Modificación el Decreto N° 2903 de 1994 que establece los procedimientos y condiciones para la reestructuración de las escuelas. Boletín Oficial.

_____ (2023). *Ley N° 2307*. Gratuidad en los programas de pregrado en las instituciones de educación superior públicas del país y se dictan otras disposiciones. Boletín Oficial.

Notas

[1] Recibido: 7 de noviembre de 2025. Aceptado 16 de marzo de 2026.

[2] Universidad de San Buena Aventura, Colombia
<https://orcid.org/0000-0003-0183-7892>
Contacto: orlando.medina@correounivalle.edu.co

AmeliCA

Disponible en:

<https://portal.amelica.org/ameli/ameli/journal/476/4765628004/4765628004.pdf>

Cómo citar el artículo

Número completo

Más información del artículo

Página de la revista en portal.amelica.org

AmeliCA

Ciencia Abierta para el Bien Común

Orlando Medina Cobo

Autonomía y naturaleza de las Normales Superiores en Colombia en la Ley N°2481 de 2025

Autonomy and nature of teacher training colleges in Colombia under Law 2481 of 2025

De Prácticas y Discursos. Cuadernos de Ciencias Sociales vol. 15, núm. 25, 2026

Universidad Nacional del Nordeste, Argentina
depracticasydiscursos.ces@unne.edu.ar

ISSN-E: 2250-6942

DOI: <https://doi.org/10.30972/dpd.15259310>