



Autora: Alba Cecilia Gutiérrez Gómez
Título: Nocturno N° 2
Técnica: Óleo sobre lienzo
Dimensiones: 1.40 x 2.10 m
Año: 1988

*Los impactos de la ley de inspección y vigilancia en la Autonomía universitaria en Colombia**

* Una primera versión de este artículo fue presentado al IV Foro Interuniversitario Poder Constituyente: autonomía y democracia para la vida y para la paz, que tuvo lugar en la Universidad de Nariño, Pasto, los días 20, 21 y 22 de mayo de 2015. Este artículo hace parte del trabajo intelectual de la autora.

DOI: [10.17533/udea.esde.v72n159a11](https://doi.org/10.17533/udea.esde.v72n159a11)

Fecha de recepción: 05 de junio de 2015

Fecha de aprobación: 06 de julio de 2015

Los impactos de la ley de inspección y vigilancia en la Autonomía universitaria en Colombia

*María Rocío Bedoya Bedoya*¹

Resumen

La Ley de Inspección y Vigilancia de la Educación Superior –Ley 1740 de 2014- es aprobada en medio de un contexto en el cual se viene discutiendo la reforma de la Educación Superior en Colombia y, en particular, para darle solución a un problema que se presentó en la Fundación San Martín, institución de educación superior de carácter privado. El sentido y el alcance de la ley, ha generado diversas reacciones en ámbitos académicos, por considerar que atenta contra la autonomía de las universidades.

El propósito de este artículo es analizar las implicaciones de la *Ley de Inspección y Vigilancia* en la autonomía de las universidades públicas y privadas colombianas, en el entendido de que esta es una condición necesaria para que las universidades puedan realizar sus ejes misionales de la docencia, la investigación y la extensión sin interferencia alguna. Para lograrlo, plantaremos primero algunos elementos históricos y conceptuales sobre la autonomía universitaria; luego, analizaremos los impactos de la ley sobre la autonomía universitaria y, finalmente, la relación de la ley con el Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018, *Todos por un nuevo país*.

Palabras clave: Ley de inspección y vigilancia, Autonomía universitaria, impactos, riesgos.

The impact of the Inspection and Surveillance Law on university Autonomy in Colombia

Abstract

The Higher Education Inspection and Surveillance Law -Law 1740 of 2014- was approved in a context of discussion regarding the reform to higher education in Colombia. Particularly, the act aimed at solving a problem that arose with the San Martin Foundation, a higher education institution from the private sector. The meaning and scope of the act has given rise to mixed reactions among academics, who argue that it undermines the autonomy of universities.

The purpose of this paper is to analyze the implications of the Inspection and Surveillance Law regarding the autonomy of public and private universities in Colombia, with the understanding that autonomy is a necessary condition for universities to carry out their teaching, research and extension mission without any interference. To achieve this purpose, the first section of this paper presents some historical and conceptual elements of university autonomy; then, the authors analyze the impact of this act on university autonomy and, finally, the relationship of said act with the National Development Plan 2014-2018, *All for a New Country*.

Keywords: inspection and surveillance law, university autonomy, impact, risk.

1 Abogada, Doctora en Gobierno y Asuntos públicos, profesora titular de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Integrante del grupo de investigación Derecho y Sociedad. E-mail: mariarociobedoyabedoya@gmail.com y maria.bedoya@udea.edu.co A.A. 1226. Dirección de correos U. de A.: calle 70 N°. 52-21, Medellín, Colombia.

Citación de este artículo con el sistema APA: Bedoya Bedoya, M.R. (2015). Los impactos de la ley de inspección y vigilancia en la Autonomía universitaria en Colombia. *Estudios de Derecho*. 72 (159), 249-268. DOI: 10.17533/udea.esde.v72n159a11

Los impactos de la ley de inspección y vigilancia en la Autonomía universitaria en Colombia

Introducción

La Ley de Inspección y Vigilancia de la Educación Superior –Ley 1740– fue aprobada el 23 de diciembre de 2014 planteando como finalidad que el Ministerio de Educación Nacional fortalezca las facultades de la inspección y vigilancia a la educación superior en Colombia –de manera adecuada, preventiva– lo que garantice el derecho a la educación con calidad y continuidad a los estudiantes, respetando plenamente la autonomía de las Instituciones de Educación Superior (IES). Dicha ley desarrolla parcialmente el artículo 67 y los numerales 21, 22 y 26 del artículo 189 de la Constitución Política y modifica en parte la Ley 30 de 1992.

El Estado, so pretexto de ejercer control y vigilancia, quiere *intervenir* las universidades públicas y privadas, aprovechando una situación particular ocurrida en la universidad privada *Fundación San Martín*. Para ello, asume las tareas que debió realizar desde hace más de veinte años, en cumplimiento de la Ley 30 de 1992, eludiendo la responsabilidad que le atañe en la problemática que ahora pretende resolver e hiriendo de muerte el derecho a la autonomía que tienen las universidades en virtud de históricas luchas y del artículo 69 de la Carta Política colombiana.

Para el logro del objetivo propuesto, nos aproximaremos, en la primera parte, a unos elementos históricos y a una conceptualización de la Autonomía universitaria desde sus distintas dimensiones, características y límites; aspecto fundamental que es afectado pero que no se menciona en la ley objeto de análisis. En la segunda parte, analizaremos los impactos de la Ley de Inspección y Vigilancia sobre la Autonomía universitaria. Y, en la tercera parte, examinaremos la relación entre el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: *Todos por un nuevo país*, así como la Ley de Inspección y Vigilancia y su impacto en la calidad de la educación.

Se concluye que aunque el Estado tiene la potestad de intervenir para garantizar la autonomía financiera de las universidades en Colombia, ha sido directamente responsable de la inadecuada financiación de las Universidades Públicas y de la afectación de su calidad, debido, entre otras razones, al aumento desmesurado de la cobertura en los últimos quince años. Además, con la Ley de Inspección y Vigi-

lancia, pretende intervenir las universidades colombianas con unas facultades tan exorbitantes que prácticamente acaban con la Autonomía universitaria, de allí la importancia de avalar las demandas de inconstitucionalidad contra la mencionada ley, en defensa de un derecho fundamental para las universidades –conquistado mediante las luchas estudiantiles–.

1. Autonomía universitaria: elementos históricos, dimensiones, límites y características

La necesidad de la Autonomía universitaria aparece como constante desde finales del siglo XIX y principios del siglo XX en muchos discursos y congresos estudiantiles. De acuerdo con Marsiske, fueron los movimientos estudiantiles los “parteros” de la autonomía en América Latina: el movimiento de reforma iniciado en la ciudad de Córdoba, Argentina en 1918, el movimiento estudiantil de San Marcos en Perú y en la Universidad de la Habana, Cuba y el movimiento estudiantil de México en 1929. Todos ellos concibieron la autonomía en estrecha relación con una dirección democrática de las universidades que sumaba la participación de los estudiantes en las decisiones universitarias (2004, pp. 161 - 162).

Sin embargo, la autonomía no nace como un concepto acabado ni tiene una interpretación unívoca; su configuración es producto de situaciones y proyectos particulares en las diferentes universidades latinoamericanas, dependiendo –en buena medida– de las dinámicas propias de los movimientos estudiantiles en las distintas universidades, lo que nos permite identificar su carácter histórico. Por ejemplo, mientras el movimiento de reforma universitaria en Córdoba (1918), concebía una autonomía, con un carácter más bien económico cuando afirmaba que el Estado debía limitar su intervención en la universidad al otorgamiento del presupuesto; en México, el movimiento estudiantil (1929), no incluyó la autonomía como punto central de sus demandas, sino que habló en su pliego petitorio de la autodeterminación de la universidad, lo que revela que el concepto de autonomía ha sido objeto de muy diversas interpretaciones.

Desde el punto de vista jurídico, Autonomía universitaria significa, según Manuel Barquín:

(...) la posibilidad que tiene una comunidad de darse sus propias normas, dentro de un ámbito limitado por una voluntad superior que para el caso sería la del Estado. Esta capacidad que permite a una comunidad ordenarse a sí misma implica la delegación de una facultad que anteriormente se encontraba centralizada en el Estado (1979, p. 3).

Pero una autonomía efectiva necesita algo más que lo señalado en esta definición formal. Implica también que la organización de la universidad deba ser tal que asegure a sus miembros, sobre todo a quienes hacen parte del personal académico, una parte reconocida e importante en la toma de decisiones, en especial en lo referente a las políticas académicas. Este es el fondo de todo el asunto. Es decir: “existe una interrelación forzosa entre la ciencia moderna y la democracia, como posibilidad permanente de cambio y ésta a su vez garantizada en las universidades por la autonomía universitaria” (Sánchez Mc Gregor, 1979, p. 275).

En Colombia, la Autonomía universitaria se establece en el artículo 69 de la Constitución Política, el cual plantea dos dimensiones: la relativa a la autonomía académica, y aquella expresada en la posibilidad de autodeterminación de la organización interna de las universidades, esto es, la autonomía administrativa. Desde esta perspectiva, la Corte Constitucional –en la sentencia C-220 de 1997– señaló que si bien, por regla general, las actividades universitarias implicaban el ejercicio de ciertas actividades administrativas, en virtud del principio de Autonomía universitaria, se desprendían algunas funciones calificadas como “esenciales” a las cuales podía no atribuirse naturaleza administrativa, en razón a que no correspondían con la típica imposición jerárquica de los entes públicos, ni mucho menos con una actividad ordinaria del Estado, tratándose de las universidades públicas.

Acorde con lo planteado por la Corte Constitucional, por funciones académicas deben ser entendidas aquellas labores esenciales que desarrollan las universidades y que son consustanciales a su misión en la sociedad, es decir, a la contribución de la realización y consolidación de la cultura y a la formación de individuos que mediante saberes y conocimientos particulares reivindiquen el papel del ser humano como fin en sí mismo para el Estado (Bedoya Bedoya, 2014).

La primera, la autonomía académica, es una condición necesaria para que los ejes misionales de las universidades públicas, esto es, la docencia, la investigación y la extensión, se realicen sin interferencias políticas, ideológicas o religiosas. Es, además, garantía de laicidad y de pluralismo epistemológico e ideológico. La segunda, la autonomía administrativa, está al servicio de la primera, lo que quiere decir que entre la autonomía académica y la autonomía administrativa se establece una relación instrumental. El carácter secundario de la autonomía administrativa hace que esta última tenga un alcance diverso o, mejor, una vinculación diferente en comparación con la académica, en lo que tiene que ver con el principio de legalidad.

Conviene precisar que respecto a los actos estrictamente académicos, no procede el mismo control jurisdiccional al que podrían estar sometidos los actos universitarios creados en virtud de la autonomía administrativa. Lo cual significa que frente a los primeros, en caso de cumplirse las condiciones, se podría ejercer –a lo sumo– la

acción de tutela; mientras que para los segundos, cabrían las acciones de nulidad y todas aquellas que pueden ejercitarse contra los actos de la administración pública (Arias Holguín, 2014).

Conforme a lo expuesto, la autonomía administrativa no es absoluta y es mucho más limitada que aquella que atañe a la autonomía académica. Esto es así, además, por cuanto la Universidad, si bien no hace parte de la rama ejecutiva del poder público ni está sometida a los controles jerárquicos o de tutela –en razón de su autonomía–, sí hace parte de la Administración Pública y, por tanto, debe someterse en sus actuaciones administrativas a los parámetros que se derivan de la aplicación estricta del principio de legalidad.

De acuerdo con Axel Didriksson, existe una serie compleja de proyectos de universidad y sentidos políticos sobre la autonomía, la democracia y el gobierno universitario, que pone en evidencia una profunda afectación de la autonomía académica y de la participación de sus principales estamentos, debido a cambios en las formas de gobierno:

Los cambios que han venido ocurriendo en las formas de gobierno de la universidad moderna (...), han fortalecido la centralización del poder en la administración institucional y en la figura de sus autoridades, sobre todo de los presidentes, vicescancelleres o rectores. Los cambios en las formas de gobierno, a su vez, han propiciado un proceso de sustitución de los cuerpos colegiados y de la toma de decisiones de las comunidades académicas por órganos de política propios de autoridades (...). En el panorama que se ha presentado aquí, se puede observar este movimiento de carácter sobre todo político en donde las modificaciones en las formas de gobierno han propiciado la subordinación de la participación de académicos estudiantes y cuerpos colegiados, reduciendo con ello la autonomía académica y ampliando el poder del cuerpo de autoridades universitarias (1994, p. 9).

Dentro de la institucionalidad de las universidades públicas, la literatura disponible muestra que la Autonomía universitaria es, tal vez, el principio rector más importante. De acuerdo con Renate Marsiske, la Autonomía universitaria se caracteriza por tres aspectos (2004, p. 160):

- Gobierno propio: le permite legislar sobre sus propios asuntos en relación con la organización y elección de autoridades.
- Un ámbito académico: discrecionalidad para nombrar y remover personal académico (profesores), criterios de selección de estudiantes, formulación de planes de estudio, certificación y políticas de libertad de cátedra.
- Un ámbito financiero: libertad de destinación de ingresos y recursos, así como control de su presupuesto.

Además de estos tres aspectos, se reconoce la necesidad de asegurar una participación de todos los miembros del personal académico en los procesos de toma de decisiones; particularmente, en lo que se refiere a las políticas académicas. Esto sin duda, exige altos niveles de organización de la institución (Hurtado, 2013).

En el Estatuto General (1994) y el Plan de Desarrollo 2006-2016 de la Universidad de Antioquia. *Una Universidad investigadora, innovadora y humanista al servicio de las regiones y del país*; la Autonomía universitaria se expresa como la “capacidad de designar a sus autoridades académicas y administrativas (...), la autonomía se extiende a la definición de los actos de los órganos de gobierno de la Universidad y de los recursos contra ellos” (2006, p. 19). Si bien, en dicho plan se contempla la Autonomía universitaria como un principio fundamental del gobierno universitario, se evidencia la necesidad de abordar el estudio pormenorizado de este, tal como aquí se plantea.

En suma, la Autonomía universitaria es una conquista de los estudiantes en América Latina, cuyo carácter histórico da cuenta de diversos proyectos, diferentes enfoques y desiguales desarrollos, frente a un problema complejo de relaciones entre una corporación e instancias externas de decisión, cuyos principales aspectos se resumen en tres: el derecho de las universidades de darse su propio gobierno, el derecho a decidir sobre sus asuntos académicos y administrativos, y el derecho a autorregularse, expidiendo sus propios estatutos. Interesa en este artículo analizar de qué modo esta Autonomía universitaria se ve afectada por la aplicación de la Ley de Inspección y Vigilancia, la que a continuación abordaremos.

2. La Ley 1740 de 2004 y sus impactos sobre la Autonomía universitaria

Mediante la Ley 1740 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. Su aprobación se hizo sin la participación de todos los actores implicados y su génesis plantea de entrada una dificultad: que un caso particular (como fue el problema de indebido desarrollo de la Autonomía universitaria, por parte de la Fundación San Martín, entidad de carácter privado) haya dado lugar a una decisión general, por una lógica casuística de un problema, generando la Ley de Inspección y Vigilancia que trasciende los límites que, por derecho propio, tienen las universidades de auto-gestionarse y auto-organizarse.

Esta ley es la respuesta a una necesidad puntual del Gobierno Nacional de contar con mayores y mejores herramientas para inspeccionar y vigilar la forma en la cual

se viene prestando en Colombia el SERVICIO PÚBLICO de la educación superior, especialmente por parte de los particulares, bajo la figura de las entidades sin ánimo de lucro y amparados bajo el principio de la Autonomía universitaria (Lombo, 2014).

En los artículos 6 y 8 de la mencionada ley se define la *Inspección* como la facultad del Ministerio de Educación Nacional para solicitar, confirmar y analizar en la forma, detalle y términos que determine, la información que requiera sobre la situación jurídica, contable, económica, administrativa o de calidad, en cualquier institución de educación superior, o sobre operaciones específicas de la misma a las que aplica esta Ley. Y la *Vigilancia*, como la facultad del Ministerio de Educación Nacional de velar porque en las instituciones de educación superior se cumplan con las normas para su funcionamiento, se desarrolle la prestación continua del servicio público ajustándose a la Constitución, la ley, los reglamentos y a sus propios estatutos en condiciones de calidad y para supervisar la implementación de correctivos que permitan solventar situaciones críticas de orden jurídico, económico, contable, administrativo o de calidad (Ley 1740/2014).

Dentro de las principales facultades de inspección y vigilancia que se le confieren al Ministerio de Educación, respecto a las Instituciones de Educación Superior –IES–, encontramos en los artículos 7 y 9, las siguientes:

i) acceder a información de las instituciones de educación superior; ii) solicitar reportes de información financiera; iii) verificar la información que se da al público en general para controlar y evitar los actos de publicidad engañosa; iv) exigir estados financieros y requerir su rectificación; v) interrogar a cualquier persona de la institución o terceros relacionados; vi) examinar y verificar la infraestructura institucional y las condiciones físicas en que se desarrolla la actividad; vii) solicitar la rendición de informes atinentes a los recursos de la institución; viii) averiguar y obtener información probatoria; ix) hacer seguimiento a las actividades de las IES; x) practicar visitas generales o específicas y adoptar medidas para subsanar irregularidades; xi) realizar auditorías financieras y contables; xii) dar trámite a las reclamaciones, con el fin de establecer responsabilidades administrativas y/o académicas; xiii) verificar que las actividades se desarrollen dentro de la ley, los reglamentos y los institutos de la institución; xiv) solicitar rendición detallada de informes jurídicos, contables, financieros y administrativos, xv) hacer acompañamiento para restablecer la continuidad del servicio o mejorar la calidad; y, xvi) conminar bajo el apremio de multas hasta de 100 SMMLV a directivos universitarios para que se abstengan de realizar actos contrarios a la ley o indebida destinación de recursos (Ley 1740/2014).

Si bien el proyecto de ley pretende avanzar en la regulación del ejercicio de la inspección y vigilancia, lo cual sin duda es un buen propósito frente a la regla-

mentación laxa y flexible que actualmente tiene la Ley 30 de 1992, es importante advertir que la nueva redacción se excede en sus facultades de inspeccionar y vigilar, al otorgar en el artículo 11, la facultad de *vigilancia especial* al Ministerio de Educación, para adoptar medidas preventivas por “interrupción anormal grave” en la prestación del servicio de educación, lo cual vulnera de manera flagrante la autonomía de las IES, dejando abierta la pregunta acerca de ¿Qué se considera una interrupción grave en una Universidad Pública, como la Universidad de Antioquia?

Todas estas facultades atribuidas al Ministerio de Educación, aunadas a la posibilidad de dirigir, coordinar y ejecutar políticas públicas de inspección y vigilancia; ejercer inspección y vigilancia de las normas constitucionales y legales que regulan la educación superior, expedir lineamientos y reglamentos, así como fijar criterios técnicos para su debida aplicación, coordinar con otros órganos del Estado y de la administración, crea una duplicidad entre la tecnocracia de los ministerios y la autonomía de quienes debemos dirigir las universidades (De Zubiria, 2015). Lo que atenta contra la Autonomía universitaria prevista en la Carta Política, artículo 69, por cuanto plantea una reglamentación excesiva, permite una intervención abierta en las IES y, en algunos aspectos, faculta la toma de las IES.

Además, desde el punto de vista de la técnica legislativa, incorpora una serie de normas en blanco² que permiten el uso de la ley con criterios políticos y policivos, como se expresa en todas aquellas sanciones administrativas que el artículo 17 de la Ley 1740 de 2014 a su tenor literal dice:

ARTICULO 17: SANCIONES. El Ministerio de Educación Nacional podrá imponer las siguientes sanciones administrativas, previa observancia del debido proceso señalado por la ley 30 de 1992, especialmente en sus artículos 50 y 51, así como en esta ley:

1. A los directivos, representantes legales, consejeros, administradores, revisores fiscales, o cualquier persona que ejerza la administración y/o el control de la institución de educación superior, que sean investigados:

1.1 Amonestación privada.

1.2 Amonestación pública.

1.3 Multas personales de hasta quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

1.4 Suspensión en el ejercicio del respectivo cargo, hasta por el término de dos (2) años.

1.5 Separación del cargo.

2 En Derecho penal, se conocen como leyes penales en blanco o leyes necesitadas de complemento a aquellos preceptos penales principales que contienen la pena pero no consignan íntegramente los elementos específicos del supuesto de hecho, puesto que el legislador se remite a otras disposiciones.

1.6 Inhabilidad de hasta diez (10) años para ejercer cargos o contratar con Instituciones de Educación.

2. A las instituciones de educación superior investigadas:

2.1 Multas institucionales de hasta mil (1000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

2.2 Suspensión de programas académicos, registros calificados o nuevas admisiones, hasta por el término de dos (2) años.

2.3 Cancelación de programas académicos o de registros calificados.

2.4 Suspensión de la personería jurídica de la institución.

2.5 Cancelación de la personería jurídica de la institución.

Otros aspectos desafortunados de esta ley, son los siguientes: da igual tratamiento a dos sistemas educativos diferentes: el público y el privado, que por su naturaleza y sus fines, precisan de un trato diferencial; concentra en el mismo organismo (Ministerio de Educación Nacional) dos funciones que deberían corresponder a distintos organismos respecto a la educación, tales como el fomento y la inspección y vigilancia de la misma, lo cual no resulta conveniente para verificar que, en efecto, se cumpla la primera. Así mismo, tiene un origen ilegítimo porque nunca se consultó al sector educativo acerca de los contenidos de la ley; además, representa graves peligros para la Autonomía universitaria, en virtud de las facultades excepcionales, exorbitantes y abusivas que se atribuye este Ministerio.

Finalmente, esta ley desconoce la responsabilidad del Estado en los procesos de menoscabo de la calidad de la prestación del servicio público de educación superior, por cuanto en los últimos doce años sacrificó la calidad por aumentar la cobertura, se redujo el fomento a la oferta y se desestimuló la formación técnica profesional y tecnológica. Igualmente, solo el 11.5% (de las 289 IES) se encuentran con acreditación de alta calidad; el 20.76% están siendo investigadas y ha habido, por parte del Ministerio de Educación, un trato desigual para otorgar certificación de calidad (Lombo, 2014).

Ante los riesgos que esta ley representa para la Autonomía universitaria, se hace necesario:

- i) Revisar los alcances y la incidencia de la ley en la autonomía y funcionamiento de la Educación Superior, ya que en la manera como esta fue concebida, se parte de la desconfianza y se violenta la Autonomía universitaria.
- ii) Se requiere una reglamentación clara.
- iii) La Superintendencia de Educación requiere de una arquitectura especial que logre articular procesos de acreditación, aseguramiento y fomento con los procesos de inspección, vigilancia y control.

- iv) Construir los procesos mediante el consenso de todo el sector educativo y las comunidades académicas y científicas, y en general, de toda la comunidad educativa.
- v) Discutir lo que se viene para la educación en el Plan Nacional de Desarrollo y exigir que se garantice la Educación como Derecho Fundamental y como Servicio Público.
- vi) Que en dicha regulación se respeten las Instituciones de Educación Superior, y a sus directivos, se les reconozca su importancia y la labor desarrollada y, sobre todo, se les garantice, entre otros, los derechos constitucionales a la defensa; la Autonomía universitaria; al buen nombre y al debido proceso.
- vii) La implementación de este tipo de normas requiere la preparación y especialización de los funcionarios que ejerzan esta delicada, especial y necesaria función, con altos niveles de preparación en derecho administrativo y legislación educativa superior, con altos valores y principios éticos, criterios de evaluación académicos administrativos y experiencia en el sector, que conozcan la realidad de la vida universitaria y la complejidad de los procesos universitarios.
- viii) Se deben establecer límites a las facultades de la inspección y vigilancia, so pena de continuar enfrentando dos garantías de carácter constitucional (la Autonomía universitaria y el derecho de los colombianos a la prestación de un servicio público de calidad) y, por esta vía, acabar con muchas IES que hoy hacen un gran esfuerzo para prestar el servicio de la educación superior, las mismas que requieren del Estado —principalmente— medidas de apoyo, fomento y acompañamiento.

Actualmente se adelanta ante la Corte Constitucional, la demanda de Acción de Inconstitucionalidad contra la multicitada ley, instaurada por Ingridy Melissa Pastrana Soto y radicada bajo el N° D-10664 de febrero 17 de 2015. En esta, se demanda la totalidad de la ley por considerar que vulnera los artículos 1, 67, 68, 69, 160 y 163 de la Constitución Política de Colombia, al tiempo que se usó indebidamente el mensaje de urgencia previsto en el artículo 163 de la Constitución Política, con la consecuente vulneración del artículo 160 *ibíd.*, para el trámite del proyecto 124 de 2014 que dio origen esta ley tan relevante por los derechos de los que se ocupa, lo que evidencia que fue aprobada de espaldas a la comunidad educativa del país.

En la demanda, se destacan los siguientes aspectos: i) la normatividad constitucional infringida por vicios de trámite: artículos 1, 40, 67, 68, 69, 160 y 163 de la Constitución Política en los que se echa de menos la democracia participativa y la legitimidad de la ley en la definición del alcance del derecho fundamental a la educación superior y el principio constitucional de la Autonomía universitaria, lo cual es de vital importancia para la democracia constitucional; ii) uso indebido

del mensaje de urgencia contenido en el artículo 163 de la Constitución Política y consecuente vulneración del artículo 160 Ibid. debido a que este puede alterar de manera dramática el funcionamiento del Congreso de la República, desequilibrar los poderes gubernamentales y no permitir la adecuada deliberación parlamentaria, ni mucho menos la socialización y consulta con los diferentes actores de la sociedad (Pastrana Soto, 2015, pp. 6-17).

3. El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. *Todos por un nuevo país*, su relación con la Ley de Inspección y Vigilancia y su impacto en la calidad educativa

En el numeral anterior se avanzó en el examen a los impactos de la reciente Ley de Inspección y Vigilancia sobre la Autonomía universitaria; sin embargo, conviene examinar dicha ley a la luz del artículo 54 del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. *Todos por un nuevo país*, el cual a su tenor literal, dice:

Artículo 54. Sistemas nacionales de educación. Créese el Sistema Nacional de Educación Terciaria (SNET), conformado por toda aquella educación o formación posterior a la educación media, cuyo objeto es promover el aprendizaje a un nivel elevado de complejidad y especialización.

Pareciera que ante dicha norma, que introduce en el sistema educativo colombiano la educación terciaria, la Ley de Inspección y Vigilancia resultara inocua para la educación pos-secundaria, ahora sujeta a un nuevo régimen que deberá ser liderado por el Congreso de la República y no por el Ministerio de Educación, previos espacios de debate con todos los actores implicados.

También, en el artículo 85 del Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, que se refiere a la evaluación de la gestión financiera, técnica y administrativa de los prestadores de servicios públicos, se alude a la inspección y vigilancia que se ejercerá sobre los prestadores de servicios públicos sujetos a su control y de acuerdo con los indicadores definidos por las Comisiones de Regulación. De la redacción de la norma, se infiere fácilmente que se podrá ejercer este tipo de control sobre los prestadores del servicio de la educación, para lo cual se deberá ampliar la planta de personal y modificar la estructura interna del Ministerio de Educación Nacional, según lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 1740 de 2014.

Pero más allá de la relación entre el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y la Ley de Inspección y Vigilancia, en el mencionado Plan, *Todos por un nuevo país*, hay una apuesta por la paz, la equidad y la educación, bajo un enfoque economicista

y centralizado que genera serias dudas sobre el logro de tales fines, en la medida que propone cambios institucionales y jurídicos en función de las exigencias de los Tratados de Libre Comercio –TLC–, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE–, el Banco Mundial –BM–, el Fondo Monetario Internacional –FMI– y la Organización Mundial del Comercio –OMC– y mediante el acuerdo del gobierno de crear tanto Mercado como sea posible y tanto Estado como sea necesario. En este compromiso, subyace claramente un enfoque tecnocrático y pobre conceptualmente a nivel pedagógico (De Zubiría, 2015), pues solo en nueve (9) de sus doscientos seis (206) artículos se refieren a la educación y tres (3) de ellos, no tienen nada que ver con ella porque se refieren a adjudicación de baldíos, al saneamiento de títulos de inmuebles y a la convalidación de títulos. Esto indica que se trata de hablar en nombre de la educación pero sin hablar de ella.

Los problemas fundamentales de la educación, tales como la calidad, la cobertura, la investigación, el bienestar universitario, la pertinencia, los nexos entre la educación y la cultura, el acceso a la educación superior de los jóvenes de hogares pobres, entre otros, no aparecen en ese plan que, al parecer, adopta un enfoque tecnocrático y de defensa de intereses privados y particulares, partiendo de un diagnóstico³ famélico de la calidad educativa (pruebas PISA) que expresa una falta de conciencia histórica y privilegia la creación del sistema de educación terciario, que lo que propone de fondo es la tercerización neoliberal; cambia el concepto de derecho fundamental de la educación para todos y todas por el de oferta educativa para las élites que tienen como pagarla, lo que constituye una verdadera afrenta para toda la sociedad colombiana, al convertir la educación en una mercancía.

La propuesta de financiación de la oferta educativa a través del ICETEX, FINDETER, REGALÍAS Y PRÉSTAMOS, es evidencia de que no se garantiza la educación pública y gratuita, lo que revela una indolencia de nuestros sectores dirigentes y una prevalencia de la racionalidad instrumental y de la búsqueda de soluciones fáciles que caracteriza a los tecnócratas quienes, según Keynes, tienen la capacidad de acabar con lo máspreciado de una sociedad: la ciencia, la educación y la cultura. Está claro que no son ellos –los tecnócratas– sino los académicos, quienes deben y tienen el derecho de dirigir las universidades y tomar las decisiones que definan su rumbo, pues entregar la educación y la sociedad a los hombres que se dedican a los negocios, puede destruir la sociedad y si se entrega a los tecnócratas lo máspreciado de una sociedad, esto es, la ciencia, la educación y la cultura, estos la destruirán (Keynes, citado por De Zubiría, 2015).

3 Para un diagnóstico adecuado de la calidad educativa, ver a Brunner y Uribe (2007), De Sousa Santos (2007) y García (2013).

En cuanto a la financiación de la demanda educativa, el plan carece de una propuesta de políticas públicas colectivas que desarrollen un proyecto común. Por el contrario, acentúa el individualismo y el “sálvese quien pueda”, con propuestas como “ser pilo paga”, cuya mercantilización de la educación (Hobsbawm, 1998) se refleja en su propio slogan.

Volviendo al tema de la calidad de las universidades, es importante tener en cuenta que esta hace referencia a lo que tiene que ver con una serie de cualidades que se asignan a diferentes componentes de la vida universitaria: calidad de los programas, de los procesos de acreditación, de los procesos educativos y los resultados estudiantiles en las prueba PISA, calidad en las relaciones pedagógicas entre maestros y estudiantes, así como entre los mismos maestros. Todos estos procesos educativos presentan profundas diferencias con los procesos contables, administrativos u organizativos de las empresas con ánimo de lucro, frente a los cuales también se pretende mejorar este atributo, refiriéndose a *las rentas*. En el ámbito universitario, es más adecuado hablar de *mejorar la pedagogía universitaria*, cuando de evaluar la calidad se trata.

Se requiere una ley estatutaria de educación superior que concrete el derecho a la Autonomía universitaria que se estableció en la Carta Política, pues la Ley de Inspección y Vigilancia va más allá de lo permitido por el artículo 69 de la Carta y se extralimita en sus facultades. Además, preocupa que el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 promulga, por un lado, su compromiso con las necesidades del desarrollo regional y, por el otro lado, pretende consolidar la internacionalización, midiendo la calidad de la educación con las pruebas PISA, las cuales no resultan adecuadas para resolver las necesidades regionales en Colombia, pues las allí formuladas son ajenas a nuestras características culturales y particularidades regionales.

En cuanto a los fines propuestos en dicho plan —Paz, Equidad y Educación—, el orden debe ser invertido ya que se precisa de una Educación que promueva la Equidad para lograr la Paz y en ello es muy importante reconocer el papel de las universidades en la generación de conocimiento y en la divulgación y fomento de la cultura, con el propósito de contribuir al desarrollo económico y social de la Nación.

Se precisa entonces de un cambio de modelo educativo que sea consultado con los actores implicados, que tenga una visión del desarrollo con enfoque de derechos, que considere a todos los habitantes de Colombia como actores de paz y no solamente a los empresarios; que tenga una visión de la paz que se proyecte más allá del crecimiento del Producto Interno Bruto, que invierta más en la educación y en la salud que en la seguridad y defensa, que piense en un proyecto que responda a las necesidades y particularidades de nuestro país y no en el proyecto exigido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE–, que

incorpore un enfoque y una conciencia crítica del proceso educativo, que piense seriamente en cómo resolver los problemas de inequidad social de la educación, que garantice las libertades de cátedra y la Autonomía universitaria y, sobre todo, que garantice una educación concebida como derecho fundamental y bien común, promotora de la equidad para lograr la paz.

Conclusiones

La Ley de Inspección y Vigilancia es una *Ley de Intervención, Intromisión e Injerencia* en la educación superior que pretende el ejercicio de una *autonomía enajenada*, en la cual los intereses de la comunidad académica aparecen representados mayoritariamente por el Ministerio de Educación Nacional y las autoridades de instituciones de educación superior que son extrañas a la mayoría de los miembros de las universidades, especialmente a las públicas.

Conviene develar el espejismo de la participación de “todos los actores del sistema” de los que habla el Consejo Nacional de Educación Superior—CESU—, en las últimas reformas 2014 y 2015, y oponernos a la lógica funcional de la acción colectiva destinada a adaptar la educación superior a las exigencias propias del modelo educativo privatizado y mercantilizado impulsado por la OCDE y otros organismos internacionales.

De otro lado, el debilitamiento relativo de las universidades, especialmente de las públicas, mediante la educación terciaria colombiana que anuncia el Acuerdo por lo Superior 2034 y la ausencia de bases materiales financieras, institucionales, comunitarias y políticas para soportarla, convierten la Autonomía universitaria en un principio abstracto (Múnera Ruiz, 2015), que impide a la comunidad educativa, participar en las funciones de dirección de las instituciones de educación.

Preocupa también que el artículo 11 de la Ley de Inspección y Vigilancia, consagra la posibilidad de una *vigilancia especial*, como una medida preventiva que podrá adoptar el Ministro (a) de Educación Nacional, cuando evidencie 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 seria de las condiciones de calidad del servicio. Evidentemente se trata de una medida de una gran amplitud, en cabeza de un ministerio que permitió el crecimiento de las universidades de baja calidad para ampliar la cobertura.

Como si fuera poco, el artículo 23 de la Ley de Inspección y Vigilancia autoriza al Gobierno para presentarle al Congreso un proyecto de ley mediante el cual se cree la *Superintendencia de Educación*, lo que se traduce en un aumento de la tecnocracia; así, la educación se asume como si solo se tratara de un servicio que prestan establecimientos públicos y no de un derecho fundamental y un bien público, un retroceso claro a las épocas precedentes a 1992.

Ante este panorama, se avizora que más allá del debate académico, en los próximos años la discusión se centrará en decisiones judiciales y normativas, tanto por los resultados de las demandas impuestas por abogados de la Universidad San Martín –que consideran que el Ministerio no siguió el debido proceso en su caso–, como en el difícil trayecto que debe enfrentar la Ley de Inspección y Vigilancia, también demandada ante la Corte Constitucional en acción pública de inconstitucionalidad, por considerarla violatoria de la Carta Política.

De no prosperar la demanda de inconstitucionalidad, también se vendrán los decretos de ajuste de la planta y estructura orgánica del Ministerio de Educación, para enfrentar las nuevas responsabilidades asignadas por la Ley, al igual que el esperado debate con las Instituciones de Educación Superior –IES– y los rectores en torno de las características, atribuciones y alcances de la nueva Superintendencia de Educación, lo cual, como se dijo anteriormente, generará una duplicidad de funciones entre esta nueva tecnocracia y las IES.

Algunos actores del sistema reconocen y admiten que en el ejercicio de la Autonomía universitaria se han extralimitado en algunos casos, bien sea por negligencia y falta de instrumentos de control del Gobierno Nacional o por la llegada de intereses ajenos a los académicos a la dirección de algunas IES, pero esto no significa que todas las IES hayan incurrido en este tipo de prácticas y que a todas haya que tratarlas igual. Todo indica que el Ministerio de Educación quiere aprovechar la coyuntura para intervenirlas a todas.

Es vital que haya claridad en torno a muchas preguntas que aún hay sobre la Ley, y otras más que aparecerán, pues su aprobación se dio con mensaje de urgencia y de espaldas a la comunidad educativa del país. Las universidades apenas se están percatado que se cambió parte de la Ley 30 de 1992 y que la Autonomía universitaria ha sufrido una reconceptualización tanto en su sentido como en sus alcances, lo que requiere un debate profundo por parte de todos los afectados y una reivindicación de la democracia participativa y de la legitimidad de las leyes que afectan a las Instituciones de Educación Superior.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, “*Todos por un nuevo país*”, avanza en la creación de un sistema para la educación superior que terminará

bajo el absoluto control del Ministerio de Educación Nacional. El sistema había empezado con la Ley de Inspección y Vigilancia, en la que se convierten dichas funciones en facultades de intervención directa en las Instituciones de Educación Superior y continúa con el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, *Todos por un nuevo país*, que reduce la jerarquía de la educación al darle únicamente el tratamiento de servicio público, desconociendo su condición de derecho fundamental y de bien común.

El componente pedagógico del mencionado Plan de Desarrollo y su articulado, es pobre conceptualmente en lo que tiene que ver con la educación. Comparado con los planes de Bolivia, Chile y Uruguay, es falso que Colombia pueda ser la más educada. Además, la financiación de este plan, se soporta en elementos que se salen de las manos al gobierno, mucho más con la crisis actual de los precios del petróleo y de los *commodities*.

Las facultades que pretende lograr el gobierno, a través del Plan Nacional de Desarrollo, son exorbitantes: ellas se piden para expedir normas con fuerza material de ley, encaminadas a crear, suprimir o fusionar la estructura orgánica y funcional de diferentes entidades del orden nacional, al tiempo que se aumenta la complejidad administrativa y las eventuales presiones burocráticas, con la creación de once (11) estructuras nuevas (la unidad de gestión que administrará los recursos del Fosyga –Fondo de Solidaridad y Garantía–, el organismo coordinador para el posconflicto, el sistema estadístico nacional, y otros).

En suma, las últimas reformas a la educación superior aprobadas por el gobierno nacional –Acuerdo por lo Superior 2034, *Ser pilo paga*, la Ley de Inspección y Vigilancia y el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2108, *Todos por un nuevo país*, van en contravía de la Autonomía universitaria, en cuanto pretenden imponer un modelo de educación cuyos retos son la competitividad económica y las necesidades del mercado de trabajo, cuestiones definidas de espaldas a los intereses de los actores y a los propósitos de las Instituciones de Educación Superior, especialmente las públicas.

Frente a este escenario necesitamos una autonomía integral y plena, cuyos sujetos sean las comunidades universitarias autogestionadas, con plenas garantías materiales para su ejercicio y orientada a garantizar el derecho a la educación superior por medio de una cobertura universal de igual calidad para todos y todas.

Referencias

- Arias Holguín, D. (2014). *Acerca del Estado de Derecho en la Universidad de Antioquia. Especial referencia al proceso de reforma organizacional*. Documento de trabajo sin publicar, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia: Medellín
- Barquín, M. (1979) La autonomía universitaria antes y después de la reforma, constitucional 1979. *Deslinde*, (134), 1-21.
- Bedoya Bedoya, M. (2014) *Esbozo de los resultados de la consultoría contratada por la Secretaria General de la Universidad de Antioquia y realizada por un grupo de abogados y estudiantes de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la U.deA. sobre la revisión y actualización de la normativa universitaria*. Documento de trabajo sin publicar, Universidad de Antioquia: Medellín.
- Brunner, J. J. & Uribe, D. (2007). *Mercados universitarios: el nuevo escenario de la educación superior*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018. *Todos por un nuevo país*. Recuperado de <http://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/ArticuladoVF.pdf>.
- Colombia – Senado de la República. Constitución Política de 1991. Recuperado de <http://www.senado.gov.co/el-senado/normatividad/constitucion-politica>
- Colombia. Congreso de la República. Ley 1740, (23 de diciembre 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. Recuperado de http://www.youtube.com/results?search_query=foro+por+el+fortalecimiento+de+la+educaci%C3%B3n+superior
- De Sousa Santos, B. (2007). *La Universidad en el siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipatoria de la universidad*. Bolivia: Cides-Umsa, Asdi y Plural editores.
- De Zubiría, S. (2015). Foro por el fortalecimiento de la educación superior. Bogotá. Recuperado de <http://www.youtube.com/watch?v=ldM5OFU6khl>
- Didriksson, A. (1994). Gobierno universitario y poder. *Perfiles Educativos*, (64), 19 - 28.
- Didriksson, A. (2007). La universidad pública latinoamericana desde su autonomía. *Universidades*, (33), 17 - 23.
- El Observatorio de la Universidad colombiana. (2015). Así será el Decreto Reglamentario de la Ley 1740 de 2014. Recuperado de http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=5567:2015-03-24-11-18-10&catid=16:noticias&Itemid=198
- El Observatorio de la Universidad colombiana. (2015). Lo que significa para Colombia una Superintendencia de Inspección y Vigilancia. Recuperado de http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=5359:lo-que-significa-

- para-colombia-una-superintendencia-de-inspeccion-y-vigilancia&catid=16:noticias&Itemid=198
- García Ruiz, A. (2013). *Las ciencias sociales y su enseñanza práctica en Educación primaria y secundaria*. Granada: Universidad de Granada.
- Gasca Salas, J. (2015). El Financiamiento de las universidades públicas en México, Universidad de Nariño, San Juan de Pasto, mayo 20 de 2015. En memorias del *IV Foro Interuniversitario Poder Constituyente: autonomía y democracia para la vida y para la paz*.
- Hobsbawm, E. (1998). *Sobre la historia. Colección Crítica*. Barcelona: Editorial Grijalbo Mondadori S.A.
- Hurtado Galeano, D. P. (1998). *El gobierno de la Universidad de Antioquia*. En: Hurtado Galeano, D.P. (ed.), *Caracterización y análisis del gobierno universitario de la Universidad de Antioquia* (pp. 98-143). Medellín: Instituto de Estudios Políticos.
- Lombo, M. C. (2014). Proyecto de Ley sobre inspección y vigilancia desconoce la responsabilidad del Estado en el deterioro de la calidad de la educación. Recuperado de http://universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=5300:pl-sobre-inspeccion-y-vigilancia-desconoce-la-responsabilidad-del-estado-en-el-deterioro-de-la-calidad-de-la-educacion&catid=36:ensayos-acadcos&Itemid=81
- Marsiske, R. (2004). Historia de la autonomía universitaria en América Latina. *Perfiles Educativos*, XXVI (106), 160-167. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13210609>
- Mayol Miranda, A. (2003). La Tecnocracia: el falso profeta de la Modernidad. *Revista de Sociología*, (17), 95 – 123.
- Múnera Ruiz, L. (2015). La Autonomía Universitaria y la PPET, Universidad de Nariño, San Juan de Pasto, mayo 20 de 2015. En: memorias del *IV Foro Interuniversitario Poder Constituyente: autonomía y democracia para la vida y para la paz*.
- Pastrana Soto, I. M. (2015). Demanda de Inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional colombiana contra la Ley 1740 de 2014. Expediente D-10664 de febrero 17 de 2015.
- Plan de Desarrollo 2006-2016. (2007). *Una universidad investigadora, innovadora y humanista al servicio de las regiones y del país*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Sánchez Mac Gregor, J. (1979). *La autonomía universitaria y el cambio social*. En Colección de Publicaciones del Cincuentenario de la Autonomía de la UNAM, Volumen I, México: UNAM.
- Torres, A. (2014). ¿Qué son las pruebas PISA? Recuperado de <http://www.las2orillas.co/que-son-las-pruebas-pisa-2/>
- Universidad de Antioquia. Acuerdo Superior N° 1 de 1994, por el cual se expide el Estatuto General de la Universidad de Antioquia. Recuperado de <http://secretariageneral.udea.edu.co/doc/a0001-1994.pdf>

Universidad de Antioquia. Plan de Desarrollo 2006 – 2016. Recuperado de http://www.udea.edu.co/portal/page/portal/BibliotecaPortal/ElementosDiseno/Documentos/General/plan_dlo.pdf