

## *POR UNA INSTITUCIONALIDAD QUE GARANTICE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA*

PATRICIA LINARES PRIETO\*

Recibido: 15 de mayo de 2010  
Aceptado: 21 de mayo de 2010

### Resumen

El artículo asume como marco el ejercicio de la autonomía plena, por parte de las Universidades públicas y privadas. Esto supone una normativa legal que, por estar orientada a la regulación de un derecho fundamental y un servicio público, reclama del Congreso la expedición de una ley estatutaria: una ley que debe garantizar las condiciones necesarias para el desarrollo de instituciones que deben cumplir sus objetivos, sin interferencia de los poderes públicos, pero articulada a la sociedad. Se propone un articulado diseñado para desarrollar el tema de la institucionalidad desde la realización del derecho fundamental a la educación superior, en un marco de pleno respeto y garantía de la autonomía que se les reconoce constitucionalmente a las instituciones habilitadas para ofrecerlo.

**Palabras clave:** autonomía universitaria, institucionalidad, constitucionalidad, jurisprudencia

## *AN INSTITUTIONAL FRAMEWORK THAT ENSURES THE UNIVERSITY AUTONOMY*

### Abstract

Within the frame of full autonomy recognition for public and private universities, enactment of a new statutory law is requested from the Colombian Congress to support institutional provision of higher education integrated to societal aims, out of cooptation by governmental agencies. This new law should be supported by fundamental rights recognition to attain higher education, as a common good as well as a public service to be provided by appropriate and duly recognized educational organizations.

**Keywords:** university autonomy, institutional, constitutional law, jurisprudence.

---

\* Abogada de la Universidad Santo Tomás de Aquino, con estudios de maestría en Filosofía de la Universidad Nacional de Colombia y Maestría en Administración Pública de la Universidad Alcalá de Henares.

## INTRODUCCIÓN

La institucionalidad puede definirse como “...el análisis del conjunto de reglas formales e informales que restringen el comportamiento humano, tanto en el ámbito individual como colectivo, creadas e implementadas en el manejo de los recursos de uso común” (Universidad Javeriana, 2010). Así entendida, la institucionalidad implica la existencia de un conjunto normativo que tiene por finalidad hacer viable un objetivo común.

La institucionalidad, en el Estado de derecho, se asocia entonces a la forma como se organiza el poder y la sujeción de él a la norma superior: la Constitución Política. En consecuencia, ese conjunto normativo, en el marco del Estado social de derecho vigente y según lo dispone la Constitución de 1991 en su artículo 1, exige que él se construya con observancia de sus principios rectores: dignidad, igualdad en la diferencia, pluralismo, participación, prevalencia del interés general sobre el particular, tratamiento con aplicación de criterios diferenciales a poblaciones vulnerables, entre otros.

Así las cosas, la existencia de formas y procedimientos, insumos inherentes al diseño de una determinada institucionalidad, resulta entonces de trascendencia para definir el marco normativo en el cual se acotará un principio constitucional como el de la autonomía universitaria, al efecto basta señalar que recientemente la Corte Constitucional (2010) señaló lo siguiente:

“Entre los distintos elementos que configuran toda democracia se encuentra el respeto de los procedimientos formales previstos para el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana. Para la Corte Constitucional, más que meros ritualismos, tales formas están instituidas en garantía de las reglas fundamentales de la democracia representativa y de participación y son componentes sustanciales del principio democrático”.

La educación, y específicamente la educación superior regida por el principio rector de la autonomía universitaria, es factor esencial para la consolidación del derecho de acceso al conocimiento, base ineludible para la consolidación del pensamiento democrático y para el desarrollo de cualquier sociedad contemporánea, que reconoce en ese principio la garantía para el ejercicio de la autonomía individual, para la inclusión social y para el ejercicio del derecho a competir en condiciones de igualdad

para acceder a la misma cuando está a cargo del Estado. Es un bien público que, por estar a cargo de instituciones, a las que la Constitución Política reconoce como autónomas, no admite limitaciones ni interferencias de los poderes públicos, distintas a aquellas que encuentran fundamento en la misma Carta.

Por ello el diseño de su institucionalidad exige un ejercicio que al definir los espacios, las formas y los procedimientos en los que ese principio rector de la autonomía universitaria se desarrollará, garantice que la misma contribuya de manera efectiva a hacerlo realidad, a materializarlo. Ese principio superior, el de la autonomía, trasciende el contenido retórico que en el caso colombiano está expresamente consignado en el artículo 69, tanto para la Universidad pública como para la privada, a las cuales se les atribuye como funciones principales el fortalecimiento de la investigación, la enseñanza centrada en los fundamentos y no en los procedimientos<sup>1</sup> y el servicio a la comunidad.

La autonomía universitaria ha sido definida por la Corte Constitucional como una garantía con la que deben contar las Universidades, que tiene como objetivo lograr que “el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica, o en el manejo administrativo o financiero del ente educativo... En síntesis el concepto de autonomía universitaria implica la consagración de una regla general que consiste en la libertad de acción de los centros educativos superiores, de tal modo que las restricciones son excepcionales y deben estar previstas en la ley” (Corte Constitucional, 1992) (subrayas y negrilla fuera de texto). Ha sido desarrollada por nuestra Corte Constitucional en múltiples sentencias a lo largo de sus diez y ocho años de existencia.

La autonomía universitaria ha sido reconocida como uno de los pilares de los Estados democráticos, “pues sólo a través de ella las Universidades pueden cumplir la misión y objetivos que le son

<sup>1</sup> Si bien la educación para el trabajo, que es la que la ley le atribuye como función al SENA, admite la formación centrada en los procedimientos, cada vez con más fuerza se impone en ese ámbito el acceso al fundamento de un determinado saber, no obstante, eso no quiere decir, necesariamente, que se pueda equiparar este tipo de educación con la educación superior.

propios y contribuir al avance y apropiación del conocimiento, el cual dejando de lado su condición de privilegio, se consolida como un bien esencial para el desarrollo de los individuos y de la sociedad; dicho principio se traduce en el reconocimiento que el Constituyente hizo de la libertad jurídica que tienen las instituciones de educación superior reconocidas como Universidades, para autogobernarse y autodeterminarse, en el marco de las limitaciones que el mismo ordenamiento superior y la ley les señalen”(Corte Constitucional, 1997).

En ese orden de ideas, se ha entendido que la autonomía se predica no sólo al interior del ente universitario, (respeto pleno del derecho a la libertad de cátedra, artículo 27 de la Constitución Política, por ejemplo), sino frente a terceros, especialmente frente al Estado, concretamente al gobierno nacional, al poder legislativo y a la rama judicial. Por ello, se ha sostenido “...que ella permite a los entes universitarios lograr un desarrollo autónomo e independiente de su proyecto educativo sin la injerencia del poder político.” (Corte Constitucional, 1997).

Se podría señalar, entonces, como lo ha hecho la Corte Constitucional, que la autonomía universitaria tiene como objetivo principal proteger a estos entes, concretamente a las Universidades reconocidas como tales, especialmente a las públicas, de la interferencia del poder político central y territorial, sin que ello signifique que sean ajenas e independientes del Estado. Las IES públicas están insertas en la organización estatal y como tal sujetas al ordenamiento jurídico, no obstante si las normas que lo conforman transgreden, vulneran o violan ese principio que les es esencial, el de autonomía universitaria, ellas son inaplicables y al efecto es viable acudir a la excepción de inconstitucionalidad o a la demanda de inexecutable ante el tribunal constitucional. El principio de armonización legislativa, que se le impone al Gobierno Nacional y al Congreso, exige la concordancia de los contenidos legales con las disposiciones superiores. Sobre el particular, la jurisprudencia constitucional ha indicado: “La autonomía no puede entenderse como autodeterminación absoluta, ya que las Universidades hacen parte del conglomerado social bajo el cual se edifica y sustenta el Estado Social de Derecho (CP art. 1º). Esta situación implica que están sometidas a su ordenamiento jurídico.”(Corte Constitucional, 2002).

En este contexto debe pensarse en una institucionalidad para las Universidades que permita hacer

efectiva esa autonomía, en la que los poderes estatales, bajo el argumento de actuar en el marco de sus competencias, no puedan inmiscuirse, participando y condicionando las decisiones que le corresponde adoptar a la comunidad universitaria a través de sus instancias internas de gobierno. Se requiere un diseño que permita reivindicar esa autonomía que el Constituyente de 1991 reconoció expresamente, como elemento indispensable para lograr una sociedad más justa, democrática e igualitaria.

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha insistido en que la facultad de regulación que tiene el Congreso de la República, por ejemplo, en ejercicio de su facultad legislativa debe ser cuidadosa tratándose de las Universidades, porque si bien a este se le reconoce la cláusula general de competencia para producir y expedir las leyes, como órgano de representación popular, no puede por ello desconocer ni vaciar de contenido la autonomía que le es reconocida a las IES, por lo que insiste en la necesidad de un control riguroso de constitucionalidad que permita salvaguardar ese principio esencial a la democracia. Para el Tribunal Constitucional, “...únicamente resultan admisibles regulaciones que sean necesarias y estrictamente proporcionadas para alcanzar propósitos constitucionales de particular trascendencia. (...) si dichas regulaciones, a pesar de estar referidas a las Universidades, no inciden ni afectan directamente los contenidos propios de la autonomía universitaria, entonces la posibilidad de intervención legislativa es mayor.” (Corte Constitucional, 2002).

En el marco de este poder de regulación que tiene el Congreso de la República deben analizarse aspectos complejos y críticos para el ejercicio de la autonomía por parte de las instituciones de educación superior. Uno de ellos es la construcción de una institucionalidad que garantice la no interferencia de los poderes públicos en un tema definitivo para materializar esa prerrogativa, como lo es, por ejemplo, la definición, distribución y manejo del presupuesto que el Estado tiene la obligación de asignar a las Universidades públicas.

Se ha entendido que uno de los postulados esenciales para que se materialice el principio rector de la autonomía universitaria es la facultad que tienen las instituciones para diseñar, elaborar y ejecutar su presupuesto, el cual, en lo que respecta a las de carácter estatal, está compuesto en un alto porcentaje por la asignación de recursos que

le corresponde hacer para ellas al Estado. Por eso, el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, establece lo siguiente: “Los presupuestos de las Universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión y por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución. Estas recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos vigentes a partir de 1993.”

Es claro, entonces, que la autonomía que la sociedad, a través de la Constitución Política, le reconoce a las Universidades, exige que ese presupuesto que debe asignar el Estado se otorgue sin condicionamientos provenientes de los poderes públicos distintos de aquellos que derivan de lo que les ordena, en el ámbito de sus competencias, la misma Carta Política y de los que el gobierno universitario se imponga por medio de sus respectivos reglamentos. En otros términos, no le asiste ninguna competencia al Congreso de la República, ni mucho menos al Gobierno Nacional, para imponer condiciones que vulneren la autonomía universitaria; esto es, que afecten el núcleo esencial de ese principio rector, supeditando la asignación presupuestal a la que constitucionalmente está obligado el Estado, al cumplimiento de metas e indicadores que miden aspectos de coyuntura signados por un determinado proyecto político.

Sobre el particular es importante recordar lo siguiente: La ley 812 de 2003, por la cual se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, denominado “Hacia un Estado comunitario”, pretendió modificar parcialmente los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, al establecer en su artículo 84 que, “A partir de la vigencia de la presente ley, se concertará y acordará con los rectores de las Universidades públicas, nacionales y territoriales los criterios y el procedimiento de una redistribución, basada en indicadores de gestión, de un porcentaje del total de las transferencias. Dicho porcentaje no podrá exceder el doce por ciento (12%). El porcentaje restante se distribuirá conservando el esquema vigente”.

La Corte Constitucional consideró que esa concertación que el legislador le imponía a las Universidades públicas, para recibir un porcentaje de la asignación que por derecho les corresponde, era un

claro desconocimiento de la autonomía reconocida a ellas. Por eso declaró inexequible esa condición; esto es, la expulsó del ordenamiento por ser contraria a la Constitución. Sobre el punto dictaminó la Corte: “Imponerles el deber de concertar y acordar con el Gobierno los criterios y el procedimiento de una redistribución de un porcentaje del total de las transferencias, que no podrá exceder del 12%, es someterlas a una especie de control presupuestal estricto por parte del Gobierno que no puede ser aplicado a las Universidades estatales “en razón de que por sus singulares objetivos y funciones ello implicaría vulnerar su autonomía”. Esos procesos de concertación y acuerdo con el Gobierno implican que cada una negocie asuntos inherentes a su autodeterminación, autogobierno y autorregulación. En consecuencia, esa intervención gubernamental plasmada en el artículo objeto de reproche en asuntos propios de las instituciones superiores vulnera flagrantemente la autonomía universitaria. “(...) “Sujetar la distribución del porcentaje a indicadores de gestión, que no se encuentran precisados por el legislador, es una forma a través de la cual el Gobierno, utilizando mayor o menor distribución de ese 12%, puede interferir en decisiones que corresponden al ámbito interno de las Universidades estatales. Quien califica finalmente los indicadores de gestión es el Gobierno, luego de un proceso de concertación, el cual se traduce en una intervención indebida en ellas, ya que prevalecerán, en todo caso, los criterios impuestos por el Gobierno. Si lo pretendido es garantizar la calidad de los estudios y de las investigaciones, a través de los resultados de gestión, considera la Corte que la medida adoptada por la norma no es adecuada para lograr tal fin, en cuanto se constituye en una injerencia indebida del Gobierno que atenta contra la autonomía universitaria garantizada en la Carta Política.” (Corte Constitucional, 2005).

Esas mismas razones permiten considerar que propuestas de reforma o modificación a la Ley 30 de 1992, que supediten o interfieran el ejercicio de la autonomía por parte de las Universidades podrían ser inconstitucionales por desconocer esa prerrogativa expresamente consagrada en el artículo 69 de la C.P., toda vez que, por ejemplo, condicionar el incremento que el Estado debe hacer anualmente al presupuesto de las estas a “unos indicadores de costo y resultado respecto de las funciones sustantivas de formación e investigación, acordados entre

el gobierno nacional y los rectores del sistema de Universidades estatales y teniendo en cuenta planes periódicos institucionales”, no solo vulneran ese precepto superior, sino que retornarían contenidos normativos ya declarados inexecutable por la Corte Constitucional, sobre los que se aplicaría el principio de cosa juzgada.

La educación superior, concretamente la que imparten las instituciones públicas y privadas, pero especialmente las primeras, debe lograr el cumplimiento de los postulados de acceso, aumentando programada y progresivamente la cobertura, incrementando su calidad y pertinencia, y conectándose con la sociedad en la que desarrolla su misión. No obstante, las decisiones adoptadas por las estas, para alcanzar esos objetivos, no pueden estar supeditadas a las condiciones que para acceder a los recursos presupuestales que anualmente deben recibir del Estado les imponga el Gobierno Nacional, incluso por vía legislativa.

La asignación de los recursos estatales para el cubrimiento de un servicio público como la educación pública superior, no puede depender del cumplimiento de variables como los costos y resultados en áreas de tanta complejidad como la formación y la investigación. Variables que son definidas por el Gobierno Nacional, arguyendo su legitimidad por una previa concertación con los afectados, pues esta intervención del Ejecutivo debe entenderse como una limitante indebida que interfiere la autonomía de la Universidad, como tantas veces lo ha señalado la Corte Constitucional.

La educación no puede ser analizada en términos económicos como función de la producción: costos-resultados. Tal como lo han señalado estudios de reconocidos y expertos economistas; los procesos educativos, han dicho, se caracterizan por no ser fordistas (Misas Arango G, 2006), pues a mayor inversión en calidad, mayores serán los costos en que deben incurrir las Universidades para mantener el estándar alcanzado. Por eso la institucionalidad que se diseñe para dichos entes debe atender este tipo de singularidades, lo que hace que debe responder a las características de un modelo autónomo, con insuficiencia de recursos, cuya principal apuesta es la calidad de la educación que se imparte, en tanto soporte del modelo democrático en el que funciona.

La inversión que el Estado colombiano debe hacer en educación y la superior no es la excepción,

debe ser considerada en los términos de los artículos 350 y 366 de la Constitución Política, como gasto social que, en el caso concreto de la educación superior, en tanto derecho de carácter progresivo, implica que cuando el Estado ha efectuado una asignación para soportar estos gastos no puede disminuirla, salvo que se logre probar que el derecho correspondiente está plenamente satisfecho, lo cual, en el caso colombiano, en lo relativo a educación superior, es claro que no se cumple, pues apenas se llega, en el mejor de los casos y según cifras oficiales a un 26%; mientras otros sectores especializados señalan que no supera el 20%, lo que le impide a las autoridades responsables recortar, disminuir o condicionar la asignación histórica correspondiente.

Condicionamientos de este tipo, impuestos por el Gobierno nacional a través del Ministerio de Educación Nacional o por el Congreso, olvidan el postulado del artículo 14 de la Conferencia Mundial de Educación Superior (1998), el cual está más vigente, que reitera sobre “El apoyo público a la educación superior y a la investigación sigue siendo fundamental para asegurar que las misiones educativas y sociales se llevan a cabo de manera equilibrada”.

De otra parte, al repasar las conclusiones de la más reciente Conferencia Mundial Sobre Educación Superior, denominada *La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo*, organizada por la Unesco en julio de 2009, se evidencia el consenso de la comunidad de naciones sobre la necesidad de incrementar la inversión en educación superior, por cuanto ella es una responsabilidad de todos los Gobiernos y como tal debe recibir apoyo económico. En el comunicado final que emitió la Conferencia se lee: “En ningún momento de la historia ha sido tan importante invertir en la enseñanza superior como vector importante de la construcción de una sociedad del conocimiento diversa e integradora y del progreso de la investigación, la innovación y la creatividad” (Unesco, 2009).

En el mismo sentido, Jamil Salmi, Coordinador de Educación Superior de la Red de desarrollo Humano del Banco Mundial y autor del estudio *The Challenge of Establishing World-Class Universities*, afirmó que los elementos fundamentales para crear una Universidad de categoría mundial eran la concentración de talento, la abundancia de recursos y una gobernanza favorable. (Unesco, 2009).



En este contexto, es claro que la inversión en educación superior pública, definida por una institucionalidad que constriñe su autonomía, no puede reducirse a lo básico. Ello desvirtuaría ese principio constitucional, dado que la ampliación en cobertura, la calidad, la internacionalización de sus contenidos, sumados a los aportes que ella hace al capital social, reclaman un incremento progresivo de los recursos que el Estado asigna a la Universidad pública. Incremento que no puede estar condicionado por el ejecutivo, ni muchos menos supeditado a una relación de “costo y producto”, no aplicable a la “empresas” cuyo objeto es producir y transmitir conocimiento con fundamento en la investigación.

En esa dimensión, el tema de la institucionalidad cobra significativa vigencia, pues ella debe responder a los postulados constitucionales que rigen las Universidades en nuestro país, lo que implica fortalecerla, diferenciarla, pero sobre todo diseñarla pensándola en perspectiva de que opere para contribuir a fortalecer la autonomía que le es inherente. Sin esta, dejaría de ser el espacio previsto por la sociedad para la formación de sus asociados, en el que se promoverán el conocimiento, el disenso, la capacidad de aprehender en un ambiente de tolerancia y respeto a la diferencia, y en el que se contribuya de manera efectiva a la construcción de la paz, aportando profesionales y especialistas, que desde sus respectivas disciplinas construyan conocimiento que ayude a superar la injusticia y la inequidad social. Estas, en contextos como el nacional, se traducen en rezagos dramáticos en temas como la seguridad alimentaria, el cambio climático, la gestión del agua, el diálogo intercultural, las energías renovables, la salud pública (Unesco, 1998), el desplazamiento forzado y la atención de miles de víctimas del conflicto interno que reclaman sus derechos a la reparación integral.

En ese orden, la institucionalidad que rige a las Universidades y específicamente a la pública, en tanto institución que hace parte de la estructura del Estado, debe construirse a partir del principio de colaboración armónica consagrado en el artículo 113 de la Constitución Política, según el cual “los diferentes órganos del Estado, incluidos los autónomos, si bien tienen funciones específicas deben contribuir de manera “armónica” a la realización de sus fines superiores del Estado.

Por lo dicho, el diseño de una nueva institucionalidad para la educación superior es un asun-

to constitucional, que exige reconocer que son los mismos titulares de ese derecho, valga decir las Universidades reconocidas como tales, las llamadas a regularse, definirse y organizarse sin interferencias externas, incluidas las que derivan del poder que detenta el mismo Estado. Esto supone acotar la participación de los poderes públicos, específicamente del ejecutivo a través del Ministerio de Educación Nacional y de los gobernadores y alcaldes en el nivel territorial, en los órganos de gobierno de las IES públicas y de otros oficiales, en el entendido de que si bien pueden y deben tener presencia en ellos, su tarea debe estar orientada exclusivamente a “...articular la Universidad con el Estado” (Corte Constitucional, 1997), pues de ninguna manera su presencia puede pretender imponer el ejercicio de un control de tutela contrario al principio constitucional de autonomía que para esos entes consagra la C.P.

Así mismo, es necesario hacer compatible la función de inspección y vigilancia que le compete al Estado, concretamente al Presidente de la República en virtud de lo dispuesto en el artículo 189, numerales 21 y 22 de la Constitución Política, frente al servicio público de la educación superior, deber que debe orientar a garantizarle a la sociedad el funcionamiento idóneo de las mismas, lo que incluye dotarlas de los recursos necesarios para el efecto. La revisión de la institucionalidad de la educación superior y el diseño de una nueva propuesta, desde luego debe detenerse en instancias que asuman las funciones de fomento y promoción, desempeñadas durante casi 40 años por el ICFES y asumidas después de expedida la Ley 1324 de 2009, por el MEN. Igualmente, la comunidad universitaria y el sector productivo, así como las mismas instituciones, reclaman una revisión del Sistema Nacional de Acreditación, pues se cuestionan sus metodologías y la pertinencia de sus procesos frente a la realidad de la calidad de la educación superior en nuestro país, así como el real alcance del principio de voluntariedad que lo rige.

El presente trabajo se elaboró con el propósito de aportar al ejercicio de reflexión convocado por ASCUN y el MEN, en el tema específico de una posible reforma a la institucionalidad consagrada en la ley 30 de 1992 y sus normas modificatorias. Estuvo orientado, fundamentalmente, al diseño de una propuesta que tuvo en cuenta modelos foráneos que se reconocen exitosos, el de Chile y el consiguado

para los países que hacen parte de la Unión Europea en la Declaración de Bologna de 1999, estudio comparativo que se incorpora a este documento como anexo 1.

Además en cumplimiento de lo establecido en el artículo 2 de la Constitución Política, que consagra el principio de participación, la propuesta fue previamente debatida en el foro convocado al efecto por los promotores del ejercicio y con diez especialistas, entre ex ministros, rectores y ex-rectores de Universidades públicas y privadas, ex directores y ex directivos del ICFES, académicos investigadores en la materia, entre otros, con quienes se trabajó a partir de un cuestionario básico que se incluye como anexo dos. Dicha propuesta se construyó pensando en un modelo de institucionalidad que le garantice a las instituciones que conforman el sistema, concretamente a las IES, a la sociedad en general y al mismo Estado una institucionalidad en la autonomía universitaria y para ella.

La propuesta se presentará en forma de articulado, previo el desarrollo de aspectos fundamentales que sirven de soporte a la misma. El primero de ellos el relacionado con el análisis de la institucionalidad actualmente vigente, esto es la consagrada en la Ley 30 de 1992, sus antecedentes y evolución y las normas que la han modificado.

#### LA INSTITUCIONALIDAD EN LA LEY 30 DE 1992

El Decreto Ley 80 de 1980 reguló aspectos importantes de la educación superior. No obstante, esa normativa no resultó ser suficiente ni satisfizo las expectativas que imponía su la dinámica en un país, que de manera, por lo demás dramática, se abría paso a la modernidad, razón por la cual se reclamaba con insistencia su reforma, la cual recogió las discusiones que por esa época se dieron en la materia. Lo anterior significa que la reforma del decreto se inicia y se comienza a perfilar desde mediados esa década.

El movimiento que se gestó para reformar la legislación vigente en materia de educación superior y el análisis de las propuestas que se concertaron para tal efecto y que sustentarían la entonces nueva legislación, en su etapa final coincidieron en el tiempo con el cambio constitucional que se produjo en nuestro país en el año de 1991, que, entre otros importantes avances, elevó a rango constitucional el principio de la autonomía universitaria.

Lo anterior significa que la reforma legislativa que se concretó en el año 1992 para la educación superior, si bien fue posterior a la expedición de la Carta Política que hoy nos rige, no fue en estricto sentido diseñada para responder de manera directa a los presupuestos, principios y valores consignados en el nuevo estatuto superior, propios del paradigma del Estado Social de Derecho, por el que había optado Colombia. Entre ellos, como se anotó antes, el referido a definir la educación como derecho fundamental y servicio público, reconociendo de manera expresa, y con rango de norma superior la autonomía de las Universidades públicas y privadas, lo cual supuso un profundo cambio especialmente para las primeras a las que definió como entes autónomos dentro del Estado.

Hasta entonces, en el marco del régimen constitucional de 1886, tal autonomía y tal definición eran impensables. La reforma a la educación superior en el año 1992 fue el producto de un prolongado debate entre los actores comprometidos: Estado, instituciones, sociedad, sector productivo, entre otros, que evidenciaron la necesidad imperiosa de introducir urgentes y profundos cambios al modelo contenido en el Decreto Ley 80 de 1980, proceso que ya avanzado se encuentra en paralelo con la difícil y compleja situación política que desencadenaría el trámite de convocatoria de una asamblea nacional constituyente, la cual dio origen a la Carta Política que nos rige hace ya casi dos décadas. Esta situación permite entender por qué la Ley 30 de 1992 presenta varias y profundas contradicciones con el modelo constitucional vigente, muchas de las cuales sistemáticamente ha venido subsanando la Corte Constitucional, que ha producido una nutrida jurisprudencia sobre el real alcance de la autonomía universitaria como principio fundante en un Estado que aspira a consolidarse como democrático de derecho.

En efecto, muchos de los contenidos de la citada ley, por la cual se organizó el servicio público de la educación superior, no corresponden al mandato consagrado en el artículo 69 de la Constitución, que reivindica para las Universidades autonomía plena, disposición que las posesionó en el mismo nivel de otros organismos, también autónomos dentro de la estructura del Estado, como el Banco de la República y la Comisión Nacional de Televisión. Estos organismos cumplen actividades esenciales que comprometen diversos derechos fundamentales de

los ciudadanos, así como las bases mismas del Estado democrático; por lo que quiso el constituyente garantizar su funcionamiento libre de cualquier interferencia de los poderes públicos, dejando tal característica expresamente consagrada en la Constitución.

Fue por esa razón que la Corte Constitucional, al pronunciarse sobre el alcance de la autonomía que reconoce la Carta a las Universidades, señaló de manera expresa e inequívoca que ellas, como los organismos antes citados, eran autónomas y, por lo mismo, la legislación que para estas produzca el Congreso, así como la reglamentación del ejecutivo, debe siempre respetar esa condición. El concepto de autonomía que se aplicaba hasta antes de expedida la Ley 30 en 1992 podría calificarse de restringido y estaba consagrado en el artículo 18 del Decreto Ley 80 de 1980, que señalaba que la autonomía universitaria consistía “en la posibilidad de las instituciones de educación superior de desarrollar sus programas académicos y de extensión o servicio; para designar su personal, admitir a sus alumnos, disponer de los recursos o darse su organización y gobierno.”

Si bien la Ley 30 de 1992 adecuaba a una concepción más moderna de Universidad el concepto de autonomía, específicamente en su artículo 28, que amplió en alguna medida aspectos de esa definición, es claro que no desarrolló el principio que como tal estaba consagrado en el artículo 69 del entonces nuevo ordenamiento superior; este exigía la garantía, por parte del Estado, de unas determinadas condiciones para el funcionamiento, libre de interferencias, de dichas instituciones dedicadas a prestar el servicio público de educación superior, y de un marco regulador que permitiera su inserción y articulación en una compleja estructura que exige singulares relaciones con el Estado y con la sociedad que demanda de ellas un servicio esencial para su propio progreso y desarrollo.

La expedición de la Ley 30 de 1992, sin duda, constituyó un avance frente a la regulación contenida en el Decreto Ley 80 de 1980, el sólo hecho que su discusión se diera en el Congreso de la República y no fuera el producto de una decisión del ejecutivo, era ya de por sí una muestra del avance en materia democrática, no obstante, por las razones antes enunciadas, en esa norma legal se diseñó una institucionalidad que en algunos aspectos, como bien lo ha señalado el máximo tribunal constitucio-

nal, riñe con el principio de autonomía universitaria tal como la consagró el constituyente en 1991.

La institucionalidad que debe regir a las Universidades, públicas y privadas, en el marco del principio de autonomía tal como ha sido desarrollado por la Corte Constitucional en sus diversos fallos, debe estar supeditada al principio jurisprudencial varias veces reiterado, de permitir que los entes universitarios logren un desarrollo autónomo e independiente de su proyecto educativo sin la injerencia del poder político (Corte Constitucional, 1997).

Cualquier reforma a la Ley 30 de 1992, debe pensar en una institucionalidad para las IES que permita hacer efectivo el principio de la autonomía universitaria, que como lo ha señalado la Corte, “...no le permita a los poderes estatales, bajo el argumento de actuar en el marco de sus competencias, inmiscuirse, participando y condicionando las decisiones que le corresponde adoptar a la comunidad universitaria a través de sus instancias internas y externas de gobierno. En consecuencia, se requiere el diseño de una institucionalidad que le permita a las Universidades ejercer la autonomía que el Constituyente de 1991 les reconoció expresamente, como elemento indispensable para lograr una sociedad más justa, democrática e igualitaria”.

Desde esta perspectiva, es pertinente analizar someramente la institucionalidad, que de acuerdo con la Ley 30 de 1992 y sus ya varias reformas, rige actualmente a los entes universitarios para evidenciar cómo, en algunos casos, va en contravía del principio de la autonomía consagrado en el artículo 69 superior y de la jurisprudencia que lo desarrolla, razón por la cual, seguramente, no han logrado cumplir los cometidos para los cuales fue diseñada.

#### *El consejo superior universitario*

Si se observa, el Decreto Ley 80 de 1980 al igual que la Ley 30 de 1992, definen al Consejo Superior como el máximo órgano de dirección y gobierno de la Universidad, aunque la ley introdujo modificaciones a su integración al incluir entre sus miembros a un representante del sector productivo y a un ex rector universitario. Al igual que el Decreto Ley 80 de 1980, establece que en el consejo superior universitario de las IES estatales u oficiales tendrá asiento el ministro de educación nacional o su representante, quien lo preside. En el caso del orden distrital, departamental o municipal, es el respectivo gobernador o alcalde quien ostenta la presidencia.



Así mismo, en las del orden nacional, se señala que el Presidente de la República designará a otro de los miembros de este consejo, quien deberá tener vínculos con el sector universitario. La conformación de este consejo pretende responder al llamado que hace el artículo 63 de la ley, según el cual “Las Universidades estatales u oficiales y demás instituciones estatales u oficiales de Educación Superior se organizarán de tal forma que en sus órganos de dirección estén representados el Estado y la comunidad académica.”

Si tenemos en cuenta las funciones que debe cumplir el consejo superior universitario, entre otras, la definición de las políticas académicas, administrativas y de planeación institucional; la organización académica, administrativa y financiera de la institución; la expedición o modificación de los estatutos y reglamentos; la designación y remoción del rector; la aprobación del presupuesto de la institución y la expedición del reglamento, asuntos medulares en toda institución y de los cuales depende en mucho la real posibilidad de desarrollar en las dimensiones definidas por la Constitución y la jurisprudencia, la autonomía, entendida como “la facultad que tiene cada institución de autodeterminarse y organizarse” (Corte Constitucional, 2000), es necesario preguntarse si la presencia del Ejecutivo en el máximo órgano de gobierno de las Universidades públicas, a través de dos representantes, uno de ellos con la facultad de presidirlo, coarta o no el ejercicio de esa condición inherente a su naturaleza.

La jurisprudencia constitucional hasta ahora no ha declarado la inconstitucionalidad de dicha disposición. No obstante, sí ha señalado que la presencia del ejecutivo, entiéndase el nacional, departamental o municipal, en el máximo órgano de gobierno de las Universidades sólo se ajusta al principio constitucional de la autonomía siempre que esa presencia esté orientada exclusivamente a “...articularla...con el Estado...” (Corte Constitucional, 1997). Podría pensarse que es este uno de los casos en los cuales la redacción de La ley 30 no atendió el fundamento filosófico y político, y el real alcance los principios consagrados en la entonces recién expedida Constitución de 1991. Uno de ellos, el de la autonomía universitaria, que obviamente tampoco había sido desarrollado por la Corte Constitucional que apenas se constituía. Al incluir a título de obligación la presencia, con carácter preeminente y decisorio,

no de uno sino de dos representantes del gobierno, sea nacional, departamental o municipal, contradujo o al menos debilitó el mandato del artículo 69 que le reconoce a las Universidades esa autonomía; esto es la capacidad de autorregularse, autogobernarse y autodeterminarse, sin la presión o interferencia de los poderes públicos.

Esa articulación podría darse en la medida en que el ejecutivo, a través del Ministro de Educación o sus delegados en el consejo superior universitario, asistieran con voz, pero sin voto, como sucede con el rector. Esto excluye la posibilidad de tratar de imponer sus directrices y criterios, siempre atados a un determinado propósito de gobierno, con amplias posibilidades de éxito dado el poder que detentan al ser ellos quienes definen, en coordinación con el Ministerio de Hacienda o las respectivas secretarías departamentales los presupuestos con los cuales funcionarán.

Que el ministro de educación, el gobernador o alcalde hagan parte y presidan dichos órganos es un rezago de la normativa que existía con anterioridad a la Constitución de 1991, consagrada en el decreto Ley 80 de 1980. Esta definía la Universidad pública como un establecimiento gubernamental, figura que tiene como característica principal el estar adscrita en relación de subordinación con la Presidencia de la República, las gobernaciones o las alcaldías, según sean del orden nacional, departamental o municipal. Esta denominación supone la existencia de una junta o consejo directivo presidido por el ejecutivo, pues solo así se puede garantizar el ejercicio del control de tutela que le es propio a esta clase de entidades públicas descentralizadas del orden nacional, departamental o municipal<sup>2</sup>. Los consejos de los establecimientos públicos, salvo disposición legal en contrario, serán presididos por el ministro o el director de departamento administrativo a cuyo despacho se encuentre adscrita la entidad o por su delegado.

<sup>2</sup> Sobre el particular basta observar como la Ley 489 de 1998, regula este tema en los artículos 72 y 73. ARTÍCULO 72. DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS. La dirección y administración de los establecimientos públicos estará a cargo de un Consejo Directivo y de un director gerente o presidente. ARTÍCULO 73. INTEGRACIÓN DE LOS CONSEJOS DE LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS Y DEBERES DE SUS MIEMBROS. Los consejos directivos de los establecimientos públicos se integrarán en la forma que determine el respectivo acto de creación. (...).

Basta con señalar que el artículo 50 del Decreto Ley 80 de 1980 definía las instituciones públicas de educación superior como establecimientos públicos del orden nacional, departamental o municipal, adscritos al Ministerio, gobernación o alcaldía, según el caso, naturaleza jurídica que justificaba el poder de tutela sobre estos entes. Lo anterior porque, si bien la Ley 30 de 1992 creó una nueva categoría para las Universidades e instituciones de educación superior oficiales, al definir las como entes autónomos vinculados al Ministerio de Educación Nacional, aclarando que tal adscripción lo era para garantizar articulación en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo, tal objetivo se desvirtuó al incorporar en los órganos de gobierno de dichas instituciones a sus representantes, otorgándoles además un carácter preeminente dándoles en todos los casos la presidencia de los mismos.

En ese orden de ideas, la mencionada ley entra en contradicción con un mandato de jerarquía superior como lo es el principio de autonomía universitaria, consagrado en el artículo 69 de la C.P.; los entes que gozan de autonomía no admiten control de tutela por parte de organismos externos a ellas, mucho menos cuando, como en el caso de las públicas, son ellos los encargados de dotarlas de recursos financieros para su funcionamiento.

Decidir temas que son esenciales para el quehacer de las IES, cuyo espacio de deliberación y decisión es el consejo superior, no puede ser adoptado con la interferencia de los representantes del ejecutivo, quienes ejercen por número y posición un poder desproporcionado que distorsiona y obstaculiza los propósitos de la academia, que si bien está inmersa en un contexto social concreto y determinado, al cual debe articularse para aportarle con independencia y objetividad, no puede someterse sin sacrificar su autonomía a un poder externo que utiliza la función que le atribuyó la sociedad de dotarla de recursos, para ponerla a su servicio. Con el mismo razonamiento, debe cuestionarse la decisión del legislador de imponer la participación de un miembro adicional designado por el presidente de la República, en los consejos superiores de las Universidades del orden nacional.

Sobre el particular, vale la pena resaltar la siguiente cita de un fallo de constitucionalidad. “La autonomía universitaria que consagra la Constitución Política, autonomía como sinónimo de legítima capacidad de autodeterminación, no corresponde a

la autonomía restringida que la ley le reconoce a los establecimientos públicos, por lo que pretender asimilarnos, así sea únicamente para efectos presupuestales, implica para las Universidades viabilizar una constante interferencia del ejecutivo en su quehacer, que se traduce, en un continuo control de sus actividades por parte del poder central, inadmisibles, y en el propósito, como obligación legal por parte del ejecutivo, de ajustar y coordinar las actividades de esas instituciones con la política general del gobierno de turno, aspecto que contradice su misma esencia.” (Corte Constitucional, 1997).

Además la exclusión del voto para el ejecutivo en el máximo órgano de gobierno de las IES, como una forma de garantizar la autonomía de los entes universitarios, encuentra sustento en la sentencia C-926 de 2005, que en relación con la autonomía universitaria señaló lo siguiente:

“La autonomía fue concebida para que... gozen de libertad al momento de adoptar las condiciones jurídicas necesarias para el logro de su misión educativa y cultural, y con independencia de cualquier instancia privada o pública ajena a su ámbito que pudiese someterlas. Se garantiza que... sean verdaderos centros de pensamiento libre, exentos de presiones que puedan perturbar su cometido o que les impidan cumplir adecuadamente con sus objetivos y funciones. La capacidad de autodeterminación y autorregulación que caracteriza a las Universidades estatales les proporciona una capacidad especial de decisión para el desempeño de sus funciones, para darse su organización y gobierno, y para manejar su presupuesto conforme al régimen especial autorizado por la Constitución” (subrayas fuera de texto).

Esa especial capacidad de decisión, que reconoce la Corte Constitucional como contenido esencial de la autonomía universitaria, sustenta un replanteamiento de la conformación del consejo superior, en el que el ejecutivo cumpla su papel de articulador entre la política de educación superior y las decisiones internas del ente universitario, sin que resulte imponiendo su particular visión sobre un determinado tema, por cuanto ello desconoce y vulnera este principio rector.

Es precisamente la interferencia del poder central en estos órganos de gobierno, así como la necesidad de acoplar el concepto de entes autónomos que se le dio a las Universidades a la realidad normativa constitucional y a los dictados de la jurisprudencia, las circunstancias que imponen una reforma

profunda a la institucionalidad de la Ley 30 de 1992, que permita a cada ente universitario determinar la conformación de su órgano de gobierno. Se debe hacer atendiendo unas directrices básicas de carácter constitucional que desarrollen el principio de autonomía las cuales deberían estar contenidas en una ley estatutaria que debe dictar el Congreso de la República, según se ha expuesto en aparte anterior de este documento.

#### *Consejo Nacional de Educación Superior (CESU)*

El CESU fue creado por el artículo 34 de la Ley 30 de 1992, que lo definió como un organismo del Gobierno, vinculado al Ministerio de Educación Nacional, con funciones de coordinación, planificación, recomendación y asesoría. Se pretendió con este organismo dar espacio amplio para el diseño, debate y elaboración concertada de propuestas de políticas públicas sobre educación superior que acogiera y adoptará el Ejecutivo en tanto participante y rector del mismo pues los preside a través del ministro de educación.

Vuelve entonces a aparecer la contradicción entre autonomía y presencia activa del Ejecutivo, representado este en varios de sus funcionarios. La elaboración de reglamentos y políticas aplicables a instituciones a las que el constituyente les había reconocido capacidad plena para autorregularse, se le encomienda a un órgano mixto, regido por el Gobierno, en el cual, además de ellas, tienen asiento otras instituciones de educación superior que encuentran un espacio propicio para impulsar normas que favorezcan su “ascenso”, dentro de lo que se ha entendido, por su diseño, como una especie de escalera cuyo máximo peldaño es el reconocimiento como Universidad.

De otra parte, ese órgano acoge estamentos que hasta entonces no habían tenido los espacios que una organización democrática debe brindarles para concertar, por ejemplo, políticas salariales y sistemas de seguridad social adecuados; lo que implicó que debieran aprovecharlo para dar los debates que legítimamente les interesaban pero que obviamente distraían al organismo de su principal cometido. Incluso la presencia de Universidades públicas y privadas en ese organismo ha sido cuestionada, pues las características de unas y otras, sus necesidades y singularidades, en el marco normativo, hacen que muchas de las discusiones y debates puedan interesar a unas, pero no necesariamente a otras;

o que deriven en la discusión de intereses que no necesariamente siempre son académicos, y que las confrontan cuando debían propiciar acercamientos y concertación a favor de la calidad de la educación superior y su fortalecimiento como derecho fundamental. En ese contexto se expide el Decreto 1176 de 1999, en cuyo artículo 1 el CESU se redefinió como un organismo asesor del Gobierno Nacional, de carácter permanente, vinculado al Ministerio de Educación Nacional, con funciones exclusivas de coordinación, planificación, recomendación y asesoría.

Este órgano sigue conformado por: el ministro de educación nacional, quien lo preside; el jefe del Departamento Nacional de Planeación; el rector de la Universidad Nacional de Colombia; el director del Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales “Francisco José de Caldas”, Colciencias; un rector de una Universidad estatal u oficial; dos rectores de Universidades privadas; un rector de Universidad de economía solidaria; un rector de una institución universitaria o escuela tecnológica, estatal u oficial; un rector de institución técnica profesional estatal u oficial; dos representantes del sector productivo; un representante de la comunidad académica de una Universidad estatal u oficial; un profesor universitario; un estudiante de los últimos años de formación superior; y el director del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes), con voz pero sin voto.

Esa misma norma estableció como funciones del CESU las siguientes: a) proponer políticas y planes para la educación superior; b) recomendar normas y procedimientos de carácter general; d) proponer mecanismos para evaluar la calidad académica de las IES; e) proponer mecanismos para evaluar la calidad académica de los programas de educación superior; f) darse su propio reglamento de funcionamiento.

El citado decreto, en el artículo 2, estableció una única comisión consultiva de instituciones de educación superior, con funciones de asesoría, adscrita al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, organismo que perdería vigencia más tarde cuando la ley transforma al Icfes, dejándolo exclusivamente a cargo de las funciones de evaluación de la educación.

Así las cosas, la conformación del CESU, con una amplia representación del Gobierno y presencia de voceros de las distintos estamentos, así como

de las diferentes modalidades de instituciones de educación superior, se convirtió en un espacio de debate de intereses colectivos diferentes a los específicamente relacionados con el diseño de políticas públicas de educación superior, desdibujando la naturaleza y funciones que debería cumplir, pues no responde al principio de autonomía universitaria plasmado en la constitución de 1991. Este indica que debería estar integrado por quienes son titulares de la autonomía, pues son ellos quienes tienen la capacidad jurídicamente reconocida para adoptar todas las decisiones que les incumben y los afectan y determinar las reglas que, en el marco del Estado de derecho, rigen su quehacer; entre ellas, las que se orienten a articularse con el Estado en lo relativo a la planeación del sector educativo.

Dicho organismo debió ser facultado para cumplir funciones orientadas a proponer al ejecutivo, sin la injerencia de este, políticas y planes para la educación superior y una vez definidas, implementarlas; recomendar y expedir normas y procedimientos de carácter general y vinculantes para las instituciones universitarias, a través de lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado reglamentos autónomos; proponer e implementar mecanismos para evaluar la calidad académica de las IES y para evaluar la calidad académica de los programas y las mismas instituciones reconocidas como Universidades.

No obstante, paulatinamente se ha ido desdibujando, lo que ha servido de fundamento para debilitarlo y transformarlo en un órgano asesor que hoy por hoy tiene una limitada influencia en las decisiones de fondo que toma el Ministerio en materia de educación superior, cada vez más alejadas de la autonomía que tienen por naturaleza y disposición constitucional las instituciones que regula, las cuales a su vez están cada vez más sometidas a la tutela de la que las deslindó el constituyente en 1991.

Sobre la naturaleza de este órgano, es necesario señalar que la Corte Constitucional (1994) sostuvo que si bien "... las Universidades, con el propósito de alcanzar los fines del artículo 67 de la Carta Política, no son ajenas a la inspección y vigilancia que ejerce el Estado, siempre que éste respete y no menoscabe su autonomía, el sólo hecho de que dichos entes universitarios estén vinculados al Ministerio de Educación Nacional no significa que pueden ser asimilados a otro órgano también vinculado, [el CESU], pues es preciso respetar y garantizar

su autonomía. En consecuencia, la vinculación de [estas] al Ministerio se debe entender sin perjuicio de su autonomía".

Por tanto, es necesario aceptar que dicho órgano no respondió ni con su estructura ni con sus funciones a lo dispuesto en el artículo 69 de la Carta ni a las demandas de las instituciones de educación superior, principalmente las Universidades, las cuales por naturaleza riñen con estructuras diseñadas para ejercer tutela sobre las mismas; más bien priman intereses de coyuntura que imponen el pensamiento y los programas de los gobiernos de turno desconociendo la autonomía que les es inherente, ejerciendo presión desde lo presupuestal cuando se trata de las públicas y confundiendo su función de inspección y vigilancia con las de determinación, regulación y autogobierno.

#### *Sistema Nacional de Acreditación*

La Comisión Nacional de Acreditación, CNA, hace parte, como órgano executor del Sistema Nacional de Acreditación, definido como el conjunto de políticas, estrategias, procesos y organismos cuyo objetivo fundamental es garantizar a la sociedad que las instituciones de educación superior que hacen parte del sistema cumplen con los más altos requisitos de calidad y que realizan sus propósitos y objetivos. La Ley 30 de 1992, en el artículo 53, señaló como principio rector de ese sistema, la voluntariedad, arguyendo que su objetivo fundamental es garantizar a la sociedad que las instituciones que hacen parte del mismo cumplan los más altos requisitos de calidad y que realicen sus propósitos y objetivos.

El diseño de la CNA permitió en una primera etapa que dicho organismo posicionara el concepto de acreditación en el país e impulsara el diseño de un modelo que incentivó a las instituciones, incluidas las Universidades, a avanzar en programas de mejoramiento institucional que les permitiera acceder a sus procesos en perspectiva de lograr un reconocimiento público y avalado por el Estado sobre su calidad, entendiéndolo como presupuesto necesario para competir en un mercado cada más abierto y más heterogéneo. No obstante, la dinámica supone un contexto en el que se reconoce plena autonomía a las instituciones reconocidas como tales. Esta facultad es restringida en las otras que ofrecen el servicio público de educación superior, pues ven más posibilidades de desarrollo y no regulación en las primeras.

La calidad de la educación es uno de los presupuestos básicos del derecho a la educación superior, tal como se señaló en otro acápite de este documento, en consecuencia, se hace necesaria una evaluación del funcionamiento del Sistema Nacional de Acreditación, de sus metodologías y la pertinencia de los procesos de dicho sistema, que permitan establecer si ellos responden al mandato constitucional y legal sobre calidad.

Una de las críticas que se hace al actual sistema de acreditación es que no está cumpliendo con los fines para los que fue creado. Para algunos, se ha convertido en un simple registro calificado de requisitos mínimos lejano de un proceso de acreditación de calidad y excelencia. Para otros, el SNA se ha burocratizado al punto que los pares académicos, que son los encargados de verificar si el modelo y los estándares definidos por la institución que visitan responden a las exigencias de calidad que impone la respectiva disciplina, están guiados bien por sus propios paradigmas o por intereses no académicos que hacen que desvirtúen su papel orientado a certificar la calidad de los programas y de las instituciones que evalúan.

No son claros los parámetros que están utilizando para realizar las evaluaciones que les corresponde o son en extremo rígidos. Se critica que los pares están pretendiendo imponer su visión sobre los programas que evalúan, hecho que incide negativamente en la autonomía universitaria, dado que uno de los presupuestos de esta es que los mismos entes universitarios determinen los programas que desean ofrecer, sus contenidos y pertinencia y avancen hacia la excelencia de los mismos, los pares debe verificar que lo que ellas mismas se han impuesto se cumplan, y que sea lo que realmente se ofrece a los estudiantes y a la sociedad, estableciendo si el programa se ajusta a esos parámetros. Sobre el particular la Corte Constitucional (1995), en sentencia, señaló: “El Estado no le impone a los establecimientos de educación superior los programas que puede ofrecer de manera caprichosa, sino que tales instituciones, una vez adopten la decisión de ofrecer determinado programa, en ejercicio de la referida autonomía, para iniciar la prestación de los servicios ofrecidos cumplan con los requisitos que les exige la ley, con el objeto de que los distintos programas obedezcan a necesidades sociales reales, y no redunden en áreas sobresaturadas de oferta educativa o que resulten innecesarias, para así dar

cumplimiento a los fines del Estado consagrados en el artículo 2o. de la Carta Política, uno de los cuales es el de garantizar la efectividad material de los derechos de las personas, que pueden verse seriamente afectados por las circunstancias ya señaladas...”

Así mismo, se argumenta que el sistema de acreditación pretende estandarizar la organización, estructura y desarrollo de las Universidades, hecho que de estar ocurriendo desconoce los presupuestos mismos de la autonomía universitaria, pues lo que reivindica este principio es precisamente que cada ente universitario asuma de manera responsable su singularidad y que la sociedad acceda a una oferta plural y heterogénea pero de calidad y ajustada a los principios básicos de un Estado que se proclama democrático de derecho. De otra parte, el sistema es criticado por estar dejando de lado la investigación al reducir los ejercicios a una verificación de requisitos objetivos desconociendo ese componente de los programas, como tal esencial para el cumplimiento de los fines propios de instituciones comprometidas con la prestación del servicio público de educación superior.

Así las cosas, el ejercicio de la autonomía universitaria y el cumplimiento de la función de inspección y vigilancia, asignada al Gobierno Nacional, hacen necesaria la revisión del actual sistema de acreditación. Es posible que por las inconsistencias que este presenta hoy, se requiera de una reformulación de fondo de un órgano sin duda esencial en una estructura que abre el mercado para el ofrecimiento de un servicio que califica como público y esencial. Igualmente, es indispensable evaluar el criterio de voluntariedad que rige en materia de acreditación a las Universidades e instituciones educativas para acceder al sistema. Para algunos críticos, esa voluntariedad no ha contribuido a mejorar la calidad del sector, pues en algunos casos ha imperado un modelo estandarizado que no responde precisamente a unas reglas claras de calidad, lo que ha permitido que se acrediten instituciones que no cumplen con unos mínimos. Se requiere, en concepto de algunos expertos, establecer un sistema mixto de acreditación que combine el carácter voluntario en unos eventos y el obligatorio en otros.

A ese proceso de debilitamiento del SNA se añadió la expedición del Decreto 2230 de 2003, que creó la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, Conaces, cuya función específica es la coordinación



y orientación del aseguramiento de la calidad de la educación superior, la evaluación del cumplimiento de los requisitos para la creación de instituciones de educación superior, su transformación y redefinición de los programas académicos. La Comisión se creó con el propósito de asegurar el cumplimiento de las condiciones mínimas de calidad por parte de los programas que se ofrecen en educación superior en cualquiera de sus niveles: técnicos, tecnológicos, profesionales, universitarios y de postgrados. Nótese que se equiparan unos y otros; esto es que se nivela “por lo bajo” el grado de autonomía que se atribuye a las distintas modalidades de instituciones que hacen parte del sistema, condicionando la creación y permanencia de los programas académicos diseñados por las Universidades y demás instituciones a una autorización, registro calificado, que expide el Estado.

Si bien la estructura de las salas supone que las autorizaciones estén precedidas de estudios y análisis a cargo de representantes idóneos de la comunidad académica, la realidad impone que estos actúen en el marco de una estructura dominada y determinada por el Gobierno que la preside, a través del viceministro, y la controla financiándola y determinando de manera indirecta quiénes son los elegidos para hacer parte de ella. Por lo demás son personas que generalmente representan intereses institucionales específicos, decanos, directores de investigación, entre otros, de otras instituciones que compiten por un mercado reducido, que se pronuncian como expertos en las mismas áreas que verifican, intereses que obviamente interfieren la objetividad de sus decisiones.

Otro de los organismos que hacía parte del sistema de educación superior diseñado en la Ley 30 de 1992 era el Icfes. No obstante, sus funciones y estructura fueron modificadas por la Ley 1324 de 2009, que lo transformó en una empresa estatal de carácter social del sector de la educación nacional, entidad pública del orden nacional, de naturaleza especial, a la que se le encargó exclusivamente la evaluación del sistema educativo, quitándole todas las funciones de fomento y promoción. Estas pasaron al Viceministerio de Educación Superior, concentrándolas en el Ministerio, lo que incrementó las posibilidades de ejercer tutela sobre las instituciones de educación superior, que se justifica en el universo de IES distintas a las Universidades, que tienen autonomía restringida y son las más y respecto de

las cuales se agravan las funciones de inspección y vigilancia que le corresponden al ejecutivo.

#### *Comités regionales de educación superior (CRES)*

La Ley 30 los definió como organismos asesores del Icfes, con las funciones de coordinar los esfuerzos regionales para el desarrollo de la educación superior, actuar como interlocutor válido para efectos de la discusión y diseños de políticas, planes y proyectos de educación superior regional, y contribuir en la evaluación compartida de programas académicos. Los CRES tuvieron una actividad efímera y precaria, realmente nunca funcionaron en debida forma. Esto demuestra el desinterés de las regiones en un actividad tan importante para su propia consolidación y desarrollo, además la expedición de la Ley 1324 de 2009, que modificó la naturaleza del Icfes y le encargó exclusivamente la evaluación del sistema educativo, podría decirse que constituyó el elemento contundente de anulación de espacios de esta naturaleza sin duda necesarios para el desarrollo y consolidación de las regiones. No obstante, una reforma a la Ley 30, debe incorporar figuras similares a los comités para garantizar, entre otros, la realización efectiva de los principios constitucionales de descentralización y participación y garantizar la debida articulación entre políticas diseñadas a nivel central y las adoptadas y desarrolladas a nivel territorial en una materia que compromete un derecho fundamental y un servicio público esencial para la consolidación y fortalecimiento democrático.

#### *Sistema de Universidades del Estado (SUE)*

La Ley 30 de 1992, en el artículo 81, creó el Sistema Universidades del Estado, SUE, integrado por todas las Universidades estatales y oficiales, para racionalizar recursos humanos, físicos, técnicos y financieros; implementar la transferencia de estudiantes, intercambio de docentes; y crear condiciones para la realización de la evaluación en las instituciones pertenecientes al sistema. En este sentido, la Corte Constitucional (1997) señaló que: “La autonomía se predica no sólo hacia el interior del ente universitario sino frente a terceros y frente al Gobierno Nacional. Por ello se ha sostenido que ella permite a los entes universitarios lograr un desarrollo autónomo e independiente de la comunidad educativa, sin la injerencia del poder político”.

En ese sentido, el SUE ha cumplido una función importante y positiva en el sistema, por cuanto se

ha convertido en un espacio en donde hay una representación amplia de las entidades universitarias oficiales, tanto del orden nacional como regional. En ese orden, el sistema es un espacio amplio y democrático en donde están representadas todas las Universidades oficiales, que dinamiza el proceso de adopción de políticas educativas y ha logrado consolidarse como un interlocutor válido del Gobierno Nacional y gestor para el desarrollo del sistema de educación superior pública. En razón del papel que viene cumpliendo el SUE y con el fin de lograr que los temas de la educación superior pública estén regulados por un ente autónomo, podría pensarse en una reforma que le asigne a este organismo un papel protagónico y dinámico como rector de la política educativa superior y administrador de los recursos de la educación superior estatal. Estas competencias permitirían cumplir los mandatos constitucionales consagrados en los artículos 67 y 69 de la Constitución, según los cuales el Estado debe facilitar todos los mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas para la educación superior.

Así las cosas, antes que una reforma o ajuste de la institucionalidad consagrada en la Ley 30 de 1992, lo que se requiere es la expedición de una ley estatutaria que desarrolle los mandatos superiores contenidos en los artículos 67 y 69 de la C.P. Estos están relacionados con un derecho fundamental y un servicio público, que garanticen un tratamiento claramente diferenciado para las Universidades, instituciones a las que se reconoce plena autonomía, que como tales reclaman del Estado la facultad de autodeterminarse y autorregularse sin interferencia del mismo, por lo que es contradictorio que sea el poder ejecutivo, a través del Ministerio de Educación y otras instituciones, el que asuma esa tarea, incluso dándole espacio a ellas; eso impide el desarrollo eficaz de la independencia y autonomía con que deben cumplir sus funciones esenciales.

En lo relativo a las instituciones de educación superior que no son Universidades, las cuales cumplen un papel definitivo en la atención de la demanda por formación para el trabajo, por ejemplo, a las que se les reconoce autonomía restringida; para ellas sí se admite, por parte del Estado, una constante tutela, que le garantice a la sociedad un servicio pertinente e idóneo. Por lo dicho, la propuesta de reforma a la mencionada ley, en lo relativo a institucionalidad, que se presenta en el capítulo siguiente,

responde a lo planteado; esto es a la necesidad de que el país promueva la expedición de una norma estatutaria, que desarrolle el principio constitucional de autonomía universitaria atendiendo el desarrollo que del mismo ha hecho la Corte Constitucional, cuya premisa básica debe ser la siguiente: el reconocimiento de la autonomía a las instituciones de educación superior, públicas y privadas, que hizo el constituyente en 1991, implica que estas, dada esa característica que les inherente, son las únicas habilitadas para regularse, determinarse y definirse. Ello no implica que sean ajenas a los compromisos que tienen con la sociedad que las alberga y la protege o a la acción de los órganos de control cuando sean estatales u oficiales y cuando manejen recursos públicos. El Estado está obligado, también por disposición constitucional, a aportar los recursos para su funcionamiento en un marco de libertad y pluralidad que define al Estado social de derecho.

#### LA LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR COMO UNA LEY ESTATUTARIA

Un análisis sobre la necesidad o no de reformar la actual ley de educación superior debe comprender, en primer lugar, un breve examen sobre la naturaleza de la regulación que el Congreso debe dictar. Lo anterior, por cuanto en el ordenamiento constitucional se exige que mediante leyes de características especiales se regulen, entre otras materias, los derechos y deberes fundamentales de las personas, así como los procedimientos y recursos para su protección, artículo 152, literal a) de la Constitución de 1991. En efecto, el artículo 67 define la educación como un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social, a través del cual se busca, entre otros objetivos, el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura. El derecho a la educación así entendido es, sin discusión alguna, un derecho de carácter fundamental. Basta con citar las innumerables sentencias de la Corte Constitucional que así lo han reconocido: T-002 de 1992, T-612 de 1992, T-974 de 1999, T-826 de 2003, T-933 de 2005, entre otras.

Sin embargo, podría discutirse si el derecho a la educación superior es igualmente fundamental, por cuanto algunos considerarán que es de carácter prestacional; que sólo adquiere el carácter de fundamental por conexidad, en los términos de la juris-

prudencia del tribunal, o cuando quien lo reclama es un niño, una niña, un adolescente o un grupo frente al cual, por expresa disposición del artículo 44 de la Constitución, le reconoce el carácter de fundamental. Sobre el carácter fundamental de la educación la Corte Constitucional (2003) ha señalado: "... la educación es un derecho fundamental propio de la esencia del hombre y de su dignidad humana, amparado en principios consagrados en la Constitución Política y en tratados internacionales. La educación constituye un presupuesto básico para la efectividad de otros derechos, principios y valores constitucionalmente reconocidos al ser humano, tales como la igualdad en materia educativa, la escogencia de una profesión u oficio y el libre desarrollo de la personalidad. Así mismo, permite la realización del Estado social de derecho, el fomento de la participación y el respeto de los derechos humanos. Así las cosas, en consideración al carácter de ius fundamental del derecho a la educación, es procedente la acción de tutela como mecanismo judicial excepcional para la protección del derecho cuando sea vulnerado o amenazado por el Estado o por los particulares encargados de la prestación del servicio. En el mismo sentido, resulta admisible el amparo constitucional frente a los derechos constitucionales reconocidos en los artículos 13, 16 y 26 de la Constitución, que guardan una estrecha relación con el derecho a la educación".

Pese a las dudas y controversias que pueda suscitar la naturaleza que da el derecho constitucional a la educación superior, es evidente que existen estándares internacionales que le reconocen a este derecho la categoría de derecho humano. Así se desprende de un sinnúmero de instrumentos internacionales ratificados por el Estado colombiano y de obligatorio cumplimiento para sus órganos internos, en virtud del artículo 93 de la Constitución, así como de declaraciones y conclusiones de múltiples conferencias internacionales sobre la materia que, pese a no tener una fuerza vinculante en nuestro ordenamiento constitucional por ser lo que la doctrina del derecho internacional denomina *soft law*, sí sirven para ilustrar la categoría de la educación superior como un derecho fundamental, aunque sujeto a los principios de progresividad, planificación y programación. Basta con citar algunos ejemplos que fundamentan este aserto.

El artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales establece

entre otras cosas que: "La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita[...] Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente". Por su parte, los artículos 10 y 14 de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer abogan por un trato equitativo entre hombres y mujeres para el acceso a las carreras y a la capacitación profesional, acceso a los estudios y obtención de diplomas en las instituciones de enseñanza de todas las categorías, tanto en zonas rurales como urbanas. El artículo 5 de la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial señala el derecho de todas las personas sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico a la educación y la formación profesionales: Del mismo modo, los artículos 28 y 29 de la Convención por los Derechos del Niño que comprometen a los Estados partes a hacer la enseñanza superior accesible a todos.

En el mismo sentido, en la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior: La educación superior en el siglo XXI, organizada por la UNESCO en, (1998), se señaló que la "... educación es uno de los pilares fundamentales de los derechos humanos, la democracia, el desarrollo sostenible y la paz, por lo que deberá ser accesible a todos a lo largo de toda la vida...". En la Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, realizada en La Habana en noviembre de 1996, se lee en el primer punto que "La educación en general, y la superior en particular, son instrumentos esenciales para enfrentar exitosamente los desafíos del mundo moderno y para formar ciudadanos capaces de construir una sociedad más justa y abierta, basada en la solidaridad, el respeto de los derechos humanos y el uso compartido del conocimiento y la información. La educación superior constituye, al mismo tiempo, un elemento insustituible para el desarrollo social, la producción, el crecimiento económico, el fortalecimiento de la identidad cultural, el mantenimiento de la cohesión social, la lucha contra la pobreza y la promoción de la cultura de paz", y agrega en su segundo punto, que "el conocimiento es un bien social...".

Igualmente, en la Afirmación de Amman (1996) se señaló que “La educación da poder. Es la clave para el establecer y fortalecer la democracia y el desarrollo la cual es tanto sustentable como humana y basada en la paz hacia un respeto mutuo y justicia social. Además, en un mundo en donde la creatividad y el conocimiento juegan un rol importante, el derecho a la educación no es nada menos que el derecho a participar en el mundo moderno”. Por su parte, en la Declaración que se suscribió en la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe en 2008, se señaló que la educación, y específicamente la educación superior, debe ser entendida como un bien público social, un derecho humano universal y un deber del Estado. Finalmente, en la reciente Conferencia Mundial de Educación Superior denominada “La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo”, organizada por la Unesco en julio de 2009, se volvió a insistir en el carácter de bien público de la educación superior y en la prioridad que los Estados deben darle a esta.

En ese orden de ideas, ha de entenderse que los estándares internacionales consideran la educación superior como un derecho humano y su regulación en los términos del artículo 152, literal a) de la Constitución debe hacerse mediante una ley estatutaria. Es decir, una ley que por su contenido, el constituyente consideró que debía tener un procedimiento de discusión y debate diferente al de las leyes ordinarias, proceso que busca un amplio desarrollo de los principios filosóficos y jurídicos contenidos en la Carta Política y un procedimiento más estricto. Esto es de mayor rigidez, no sólo para su aprobación sino para su modificación o derogación. En búsqueda de ese objetivo, se exige que su trámite se produzca en una sola legislatura, que en su aprobación se consoliden unas mayorías calificadas y que, antes de su entrada en vigencia, el texto se someta a una revisión automática, integral y definitiva por parte de la Corte Constitucional, para lograr una mayor certeza de sus contenidos.

La anterior reflexión permite hacer evidente que si se pretende legislar en torno a la educación superior, uno de los debates que debe agotarse es sobre el procedimiento que debe utilizar el legislador para ello. La discusión para algunos podría estar resuelta si se acude a un argumento de autoridad, por cuanto la Corte Constitucional (1992) señaló que la Ley 30 de 1992, por no regular el derecho a la educa-

ción superior sino organizar el servicio público que de él se desprende, no requería agotar el trámite legislativo agravado que exige la Constitución Política para las leyes estatutarias. En consecuencia, se afirmará que cualquier reforma es viable, agotando el trámite ordinario de cualquier iniciativa que no tiene un procedimiento especial.

Al respecto, la Corte hizo el siguiente pronunciamiento: “La Corte juzga que, de acuerdo con las consideraciones expuestas en el acápite anterior y por las razones expuestas en esta sentencia, que el contenido de la Ley 30 de 1992 -al no regular un derecho fundamental, sino establecer pautas para la organización de un servicio público- no corresponde exactamente a lo que debe ser el objeto de una ley estatutaria, al tenor de lo dispuesto en el artículo 153, literal a) de la Carta Política. Desconocer lo anterior -como lo pretenden los demandantes- implicaría, repetimos, que toda normatividad, incluyendo las disposiciones contenidas en los Códigos, tendría el carácter de ley estatutaria, lo que a todas luces resulta una carencia de lógica jurídica y una forma de entorpecer la actividad legislativa y entorpecer las funciones de esta Corte; de ser ello así, cualquier ley de la República que de una forma u otra se relacione con un derecho fundamental -sin que llegue a regular su núcleo esencial- tendría que ser tramitada en una sola legislatura, aprobada por la mayoría de los integrantes del Congreso, y ser revisada previa y automáticamente por la Corte Constitucional.”

Esta sentencia podría indicar, como ya se señaló, que no existe necesidad de analizar si la ley que debe reformar la señalada ley es estatutaria o no; porque si prevalece el criterio de autoridad, se podría afirmar que la Corte ya definió su naturaleza y, por ende, la ley que la modifique o sustituya debe tener el mismo carácter, es decir, ordinaria. No obstante, es importante establecer si efectivamente dicha ley se limitó a regular el servicio público de educación superior, como lo entendió la Corte, sin analizar aspectos relevantes del derecho a la educación superior. Para hacer este análisis, lo primero que debe señalarse es que, tal como lo expresa el mismo artículo 67 constitucional, la educación tiene dos dimensiones: es un derecho y es un servicio público con una clara función social.

La Corte entendió, en esa oportunidad, que la regulación de la Ley 30 desarrollaba solo el aspecto relacionado con el servicio público de la educación superior. En criterio del tribunal constitucional no



se legisló sobre aspecto alguno de la esfera de la educación como derecho: "... la ley no determina, pues, los alcances del derecho fundamental a la educación, sino que señala los parámetros de un servicio público, cuestión diferente a la expuesta por el actor. Es así como ella busca garantizar la autonomía universitaria y velar por la calidad del servicio público a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la educación superior. La normatividad bajo examen se limita, pues, a fijar los principios, objetivos, campos de acción y programas académicos, así como a la clasificación de las instituciones de educación superior, señalando los alcances de los títulos y exámenes de estado."

No obstante, la Corte no profundizó sobre uno de sus argumentos, según el cual la ley "busca garantizar la autonomía universitaria", aspecto ineludible y relevante para garantizar el derecho a la educación superior, dado que la autonomía universitaria es el principio que permitirá que este derecho se pueda realizar atendiendo sus elementos estructurales, esto es, el desarrollo de su núcleo esencial, que está compuesto por el derecho al acceso al sistema, el derecho a la disponibilidad, el derecho a la calidad y el derecho a la permanencia<sup>3</sup>. En donde el Estado, en concreto el Ejecutivo, debe orientar sus esfuerzos en cumplimiento de las funciones de inspección y vigilancia a verificar que esos elementos se den. Brevemente analicemos estos tres componentes del derecho a la educación superior.

#### *El derecho a la accesibilidad*

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos se consagró que la educación superior debe "hacerse accesible a todos sobre la base de la capacidad de cada uno, buscando la implementación progresiva de la gratuidad". En consecuencia, una política de Estado desde esta dimensión, debe buscar que cada vez más se posibilite el acceso a la Universidad y especialmente a la pública, sin ninguna clase de cortapisa, sexo, edad, religión o condición económica. Desde esta perspectiva, es evidente que cualquier discusión que se dé sobre su sistema se

financiación, uno de los puntos más neurálgicos siempre que se propone una reforma a la educación superior, toca de manera indivisible con este aspecto del núcleo esencial de este derecho. El tema de la financiación es fundamental porque el reto de los Estados de América Latina está en superar los porcentajes tan bajos de científicos y técnicos. Según datos del PNUD, en estos Estados sólo existe un 0.2 de científicos y de técnicos por cada 1000 habitantes, frente a los 3.3 de los países industrializados y el 1.0 total mundial. Este porcentaje es indicativo de cómo la baja inversión o un inadecuado esquema de financiación de la Universidad pública afecta un aspecto esencial del derecho a la educación, como lo es el acceso a la educación superior, máxime si se piensa en una progresividad hacia la gratuidad. No en vano, el artículo 69 de la Constitución expresamente impuso al Estado el facilitar mecanismos financieros que hagan posible el "acceso de todas las personas aptas para la educación superior".

#### *El derecho a la disponibilidad*

En la educación superior, al igual que en la educación básica y secundaria, debe existir una oferta suficiente de instituciones y cupos que le permita a las personas hacer realizable su derecho de acceso a la educación superior para lograr un acercamiento al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura. Este proceso implica que el Estado debe poseer una red de Universidades públicas y privadas dotadas de docentes e infraestructura que permita la realización efectiva de este derecho. Lo anterior significa que, desde una regulación de este nivel de educación, debe garantizarse que se mantenga una oferta de instituciones públicas para lograr, entre otros, el fomento de la ciencia y tecnología, frente a las cuales la Corte Constitucional (2004) ha señalado: "...dentro del marco del fomento a la ciencia y la tecnología, el conocimiento funge no sólo como principio organizador de la estructura social sino como instrumento para interpretar y comprender la realidad, y en esta medida se consolida como un factor dinamizador del cambio social en la carrera por lograr modelos de desarrollo basados en procesos de inclusión social, toda vez que el producto de la ciencia y la tecnología puede ser utilizado como herramienta de desarrollo que permita la participación de todos los sectores sociales en la construcción del orden social, y en esta medida puede posibilitar la reali-

<sup>3</sup> En el estudio "El Derecho a la educación: la educación en la perspectiva de los derechos humanos", se hace un completo análisis sobre este aspecto del derecho a la educación. No es un análisis que busque examinar la educación superior como derecho humano, pero sirve para ilustrar este punto. Publicación de la Procuraduría General de la Nación (2006).



zación del principio de la igualdad material, ya que la igualdad de posibilidades educativas y de acceso al conocimiento, potencia y materializa en gran medida la igualdad de oportunidades en la vida para efectos de la realización como personas....”.

“En este mismo orden de ideas, la educación, en el marco del fomento constitucional a la ciencia y la tecnología, se erige como elemento configurador del Estado social constitucional, elemento que a su vez se corresponde con el desarrollo y materialización de las demás finalidades sociales del Estado. (...) “Así las cosas, el Estado tiene el deber de garantizar el fomento a la ciencia y la tecnología como un instrumento eficaz para consolidar y materializar el derecho a la educación, cuya función social (Art. 67) incluye el crear condiciones que posibiliten a los individuos desenvolverse en un contexto social en el cual los principios de heterogeneidad y pluralismo que caracterizan a nuestra Constitución se orientan hacia la construcción de un orden social inclusivo.”(Subrayas fuera de texto).

#### *El derecho a la calidad*

“Es del derecho a recibir una educación apropiada y con todos los ingredientes de requeridos para alcanzar los fines y objetivos consagrados constitucional y legalmente, sin que sus condiciones personales, socioeconómicas o culturales sean un obstáculo para ello”<sup>4</sup>. La discusión sobre este ámbito del derecho a la educación superior es una de las más vivaces, porque está atravesada, necesariamente, por el problema de la financiación y la pertinencia, entre otros. Los rasgos generales de estos elementos deben obligatoriamente estar definidos en una ley general, que posteriormente permita su desarrollo por la vía del principio de autonomía universitaria. En otros términos, este principio es una garantía para la protección de aspectos estructurales del derecho a la educación superior. En consecuencia, la regulación en esta materia está íntimamente relacionada con su núcleo esencial. Esta visión de la autonomía universitaria no ha sido abordada por la jurisprudencia constitucional y como tal requiere de una adecuada construcción. Máxime cuando esa autonomía le reconoce a las Universidades capaci-

dad plena de autodeterminación, autorregulación y autogobierno.

El diseño de una institucionalidad desde la autonomía universitaria, así como otros aspectos tales como los requisitos de accesibilidad y permanencia en el sistema, la financiación de las instituciones universitarias, entre otros, son asuntos transversales al derecho a la educación.

Este requiere de una legislación reforzada a través de lo que el Constituyente denominó leyes estatutarias. Una regulación que abarque estos contenidos necesariamente incidirá en los elementos estructurales del derecho en comento. Es cierto que la Corte Constitucional ha reiterado constantemente que no todas las normas que tienen alguna relación con derecho o deberes fundamentales de las personas o con sus garantías deben ser tramitadas a través de una ley estatutaria, pues es evidente que el sistema normativo siempre, de una u otra forma, va a incidir en estos. Razón por la que ha sido enfática en señalar que se requiere de una interpretación restrictiva del artículo 152, literal a) de la Constitución, que impida que el legislador ordinario pierda su competencia de regulación, a través de la cláusula general de competencia, y que evite que la norma perpetúe un ordenamiento y obstaculice la dinámica que demanda que la estructura legal pueda ajustarse a las realidades cambiantes del día a día, en una sociedad globalizada, cambiante y expectante, que el legislador debe regular de forma acertada y rápida. (Corte Constitucional, 1993).

La anterior razón ha llevado a la jurisprudencia constitucional ha establecer unos parámetros para determinar cuándo se requiere acudir al trámite de las leyes estatutarias tratándose de derecho fundamentales. La Corte (2001) sistematizó, a partir de precedentes anteriores, los criterios que permiten determinar si una norma está sometida a reserva de ley estatutaria. Estos criterios se pueden resumir así: 1. cuando el asunto trata de un derecho fundamental y no de un derecho constitucional de otra naturaleza; 2. cuando por medio de la norma está regulándose y complementándose un derecho fundamental; 3. cuando dicha regulación toca los elementos conceptuales y estructurales mínimos de los derechos fundamentales; y 4. cuando la normatividad tiene una pretensión de regular integralmente el derecho fundamental. En relación con los criterios 1 y 2, la Corte ha insistido en que la regulación que se pretenda hacer del derecho fundamental debe

<sup>4</sup> Esta definición se encuentra en un estudio que efectuó la Defensoría del Pueblo, a través de la Red de Promotores de Derechos Humanos y citada por la Procuraduría General de la Nación, en el informe anunciado anteriormente. Páginas 51 y 52.

afectar el núcleo esencial del derecho fundamental, ya sea porque limite o restrinja su ejercicio.

En otros términos, lo que fija si una ley debe agotar el trámite de una ley estatutaria es su contenido material. Con esto se busca que el legislador ordinario no entre a regularle aspectos propios, y que cuando se pretenda restringir o dar alcance a un derecho fundamental, ello se haga a través de un procedimiento agravado de reforma con un control previo de constitucionalidad que permita la certeza en su aplicación. En relación con este punto, la Corte (2002) señaló: “Con base en los anteriores supuestos, para poder determinar si la norma acusada debió haberse tramitado por medio de una ley estatutaria, no basta con determinar si el objeto de esa disposición tiene alguna relación con un derecho fundamental. Será necesario además, constatar si el contenido normativo expresado por la ley desde el punto de vista material, regula elementos que se encuentran próximos y alrededor del contenido esencial de un derecho fundamental, y en caso de realizar restricciones, límites o condicionamientos sobre éstos, deberá verificarse si éstos tienen un carácter proporcional y constitucionalmente razonable.”

Así las cosas, una revisión minuciosa de la Ley 30 de 1992 permite afirmar que su contenido es un estatuto que regula el derecho a la educación superior a partir de su definición, objeto, características de las entidades que pueden prestarla, requisitos de acceso y obtención de títulos, entre otros. Asuntos que tocan las dimensiones esenciales de este derecho tales como el acceso, la permanencia, la calidad, entre otros, y que, en consecuencia, deben estar regulados por una norma de las características de la ley estatutaria. Otros aspectos de esta pueden estar librados a la regulación de una ley ordinaria, que pueden estar incluidos en la primera o viceversa, sin que se afecte la naturaleza de una u otra normativa. En otros términos, en una ley estatutaria se pueden regular aspectos propios de una ley ordinaria sin que ello afecte su conformidad con el ordenamiento constitucional. El legislador puede dictar una ley ordinaria e incluir en ella aspectos propios de la primera, pero observado el procedimiento agravado que el Constituyente diseñó para estas.

Por tanto, es necesario volver a la discusión sobre el trámite que debe darse a la reforma que se pretende de la ley objeto de reforma, toda vez que esta sí trata sobre aspectos esenciales al derecho a la educación superior y que, como tal, exige un

trámite agravado de reforma. No puede discutirse que cuando la Ley 30 define qué es la educación superior, y por cierto se echa de menos el carácter de derecho fundamental, está regulando aspectos de la esencia de este derecho. Igual afirmación podemos efectuar frente a los artículos 16 a 23, al referirse a la naturaleza y características de las instituciones que pueden atender este derecho. Esa configuración institucional necesariamente incide en la prestación y desarrollo de este. Qué decir de los artículos 16 a 27 que regulan los títulos y exámenes de Estado, títulos que en los términos de la jurisprudencia constitucional: “...hacen parte del derecho fundamental a la educación, puesto que no será suficiente con adquirir el saber determinado impartido por la institución de educación superior si el educando no cuenta con el medio institucional para acreditarlo...” (Corte Constitucional, 2003). Los artículos 28 a 30 que regulan la autonomía universitaria. Igualmente, el título II sobre institucionalidad.

En este contexto, es evidente que se debe abrir la discusión acerca de la naturaleza estatutaria de ley general de educación superior. Es cierto que el procedimiento agravado de las leyes estatutarias hace más dispendioso el trabajo del legislador: Sin embargo, ese argumento no puede soslayar la importancia y transcendencia de su regulación por la vía estatutaria.

#### PROPUESTA DE UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA GARANTIZAR EL EJERCICIO PLENO DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

El ejercicio de la autonomía plena por parte de las Universidades públicas y privadas supone una normativa legal que, por estar orientada a la regulación de un derecho fundamental y un servicio público, reclama del Congreso la expedición de una ley estatutaria, que debe garantizar las condiciones necesarias para el desarrollo de instituciones que conviene cumplir sus objetivos sin interferencia de los poderes públicos, pero articuladas a la sociedad que las reclama y las protege. A continuación se propone un articulado diseñado para desarrollar el tema de la institucionalidad en perspectiva de realización del derecho fundamental a la educación superior en un marco de pleno respeto y garantía de la autonomía que se les reconoce constitucionalmente a las instituciones habilitadas para ofrecerlo.

## PROPUESTA DE ARTICULADO

Ley Estatutaria. La Institucionalidad para la Educación Superior.

Capítulo I. De la Asamblea Nacional de Rectores; Artículo. Créase la Asamblea Nacional de Rectores como máximo órgano de regulación de las Universidades públicas y privadas del país, que tendrá entre sus funciones: a) el diseño y la rectoría de las políticas de educación superior; b) la administración de la oferta de educación superior en el país y su articulación internacional; c) el diseño de los mecanismos para evaluar la calidad de los programas académicos ofrecidos por las Universidades y por las instituciones de educación superior ; d) y dictar su propio reglamento.

Artículo. La Asamblea Nacional de Rectores estará constituida por los rectores de las Universidades públicas y privadas que, a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, estén reconocidas y acreditadas institucionalmente, a través del sistema nacional o de sistemas internacionales de acreditación. En esta asamblea tendrá asiento el ministro de educación o su delegado, quien tendrá voz pero no voto. La Asamblea Nacional de Rectores se reunirá por lo menos tres veces al año; Parágrafo. Las Universidades públicas y privadas que a la fecha de expedición de la presente ley no se hayan acreditado institucionalmente, tendrán un plazo de cinco (5) años para hacerlo y para solicitar su ingreso a la Asamblea Nacional de Rectores.

Artículo. La Asamblea Nacional de Rectores, para cumplir en debida forma sus competencias, se dividirá en dos salas o secciones permanentes. La Sala de las Universidades Públicas y la Sala de las Universidades Privadas; Capítulo II. De la Sala de Universidades Públicas; Artículo. La Sala de las Universidades Públicas estará conformada por todos los rectores de las Universidades públicas que hagan parte de la Asamblea Nacional de Rectores y tendrá como funciones: a) diseñar las políticas y planes para el diseño y configuración del sistema nacional de educación superior; b) diseñar e implementar las reformas y procedimientos de carácter general que sean necesarios para la hacer viable el sistema; c) preparar los mecanismos para evaluar la calidad académica de las Universidades y de los programas de educación superior que estas ofrecen; d). preparar y diseñar conjuntamente con el Ministerio de Educación Nacional y la Sala de Universi-

dades Privadas los procesos para evaluar la calidad académica de las instituciones y los programas de educación superior ofrecidos por estas; e) administrar, de manera racional y transparente y optimizar los recursos económicos, financieros, físicos y técnicos de los que disponga para su funcionamiento, especialmente aquellos que al efecto le atribuya el Estado a través del Ministerio de Hacienda; f) implementar mecanismos para la transferencia de estudiantes, el intercambio de docentes, la creación o fusión de programas académicos y de investigación y la creación de programas académicos conjuntos; g) crear condiciones para la realización de evaluación y acreditación en las instituciones pertenecientes al sistema; h) preparar informes de evaluación sobre los aportes que haga el Estado para el fortalecimiento de la educación superior y el fomento de la investigación científica.

Capítulo III. De la Sala de las Universidades Privadas. Artículo. La Sala de las Universidades Privadas estará conformada por todos los rectores de las Universidades privadas que hagan parte de la Asamblea Nacional de Rectores y tendrá como funciones: a) trazar las políticas y planes para el diseño y configuración del sistema nacional de educación superior; B) diseñar e implementar las reformas y procedimientos de carácter general que sean necesarios para la hacer viable el sistema; c) fomentar los procesos de acreditación para las Universidades privadas; d) preparar, conjuntamente con la Sala de Universidades Públicas, el diseño de los mecanismos para evaluar la calidad académica de las instituciones de educación superior; e) preparar informes de evaluación sobre la forma como el Estado está aportando para el fomento de la investigación científica en esas Universidades; f) administrar, de manera racional y transparente, y optimizar los recursos económicos, financieros, físicos y técnicos de los que disponga para su funcionamiento, especialmente aquellos que al efecto le atribuya el Estado a través del Ministerio de Hacienda.

Artículo. Las decisiones de las salas o secciones de la Asamblea Nacional de Rectores, adoptadas en ejercicio de sus funciones, tendrán fuerza vinculante para todas las Universidades que hacen parte del sistema, sin necesidad de aprobación previa por parte de la Asamblea General de Rectores.

Artículo. La Asamblea Nacional de Rectores contará con una secretaría técnica permanente que será ejercida por un secretario (a), designado por la ple-

naria de dicho organismo. Quien sea designado no podrá ser rector en ejercicio ni podrá tener vínculos directos con ninguna Universidad pública o privada. Su período será el que determine la Asamblea Nacional de Rectores. La Secretaria Técnica contará con un grupo de trabajo, cuyo número, perfiles y remuneración definirá la Asamblea Nacional de Rectores.

Parágrafo. La Asamblea General de Rectores dispondrá de un año contado a partir de la fecha de expedición de la presente ley, para poner en funcionamiento, con el apoyo del gobierno nacional que brindará a través del Ministerio de Educación Nacional, la secretaría técnica de dicho organismo.

Artículo. El Ministerio de Educación Nacional transferirá el 0.2% de su presupuesto anual para el funcionamiento de la Asamblea Nacional de Rectores.

Artículo. Las Universidades que hacen parte de la Asamblea Nacional de Rectores deberán acreditarse, como mínimo, cada siete (7) años, so pena de no seguir perteneciendo a dicha Asamblea.

Capítulo IV. Del régimen financiero.

Artículo. El gasto público en educación superior hace parte del gasto público social de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 350 y 366 de la Constitución Política de Colombia.

Artículo. Los ingresos y el patrimonio de las Universidades públicas estará constituido por: a) las partidas que se le sean asignadas dentro del presupuesto nacional, departamental, distrital o municipal; b) los bienes muebles e inmuebles que actualmente posean y los que adquieran posteriormente, así como sus frutos y rendimientos; c) las rentas que reciban por concepto de matrículas, inscripciones y demás derechos; d) los bienes que como personas jurídicas adquieran a cualquier título.

Artículo. Los presupuestos de las Universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución. Las Universidades públicas recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos vigentes a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo. A partir del primer año de la vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional incremen-

tará sus aportes para las Universidades públicas en un porcentaje no inferior al 30% del incremento real del producto interno bruto. Este incremento se efectuará de conformidad con los objetivos previstos por la Sala de Universidades Públicas, y en razón al mejoramiento de la calidad de las instituciones que la integran, se encargará de su distribución atendiendo criterios de calidad y equidad.

Capítulo V. Inspección y vigilancia y control fiscal y disciplinario de las Universidades.

Artículo. Para efectos de la función de inspección y vigilancia que debe ejercer el Estado sobre la educación superior, el Presidente de la República podrá delegar en el Ministro de Educación la función de verificar y exigir el cumplimiento de las decisiones que adopte la Asamblea Nacional de Rectores y las salas que la conforman.

Artículo. Los organismos de control del Estado diseñarán, para el ejercicio de las funciones constitucionales y legales que les corresponden frente a las Universidades públicas, dentro de los doce meses siguientes a la expedición de esta ley, los procesos y procedimientos especiales que demanda el respeto a la autonomía consagrada para ellas en el artículo 69 de la C.P.

Capítulo VI. De las instituciones de educación superior.

Artículo. El Gobierno Nacional diseñará el Sistema Nacional de Instituciones de Educación Superior. Al efecto, con el apoyo de la Asamblea Nacional de Rectores, trazará los mecanismos para evaluar la calidad de dichas instituciones y el modelo de acreditación aplicable a ellas.

Artículo. Revístase, hasta por seis (6) meses, de precisas facultades al Presidente de la República, para que expida un estatuto que regule todos los aspectos relacionados con las instituciones de educación superior que no sean Universidades, tales como requisitos para su funcionamiento, órganos de gobierno, sistema de inspección y vigilancia, modelos de financiamiento y acreditación, entre otros.

Capítulo VII. Disposiciones transitorias.

Artículo. El término para la implementación del nuevo diseño institucional contemplado en esta ley será de un año. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley se suspenden los trámites para iniciar los procesos de creación y acreditación de instituciones de educación superior. Los procesos que estén en curso se continuarán y concluirán de conformidad con las normas jurídicas con base en las cuales se iniciaron.

## ANEXO 1

ANÁLISIS DE DOS EXPERIENCIAS  
INTERNACIONALES*Evolución del sistema educativo en Chile*

Desde comienzos del siglo XX existía en Chile la modalidad de Universidades particulares de carácter público. Esta figura implicaba que a pesar de que eran concebidas como instituciones privadas, de propiedad particular, no del Estado, su creación se hacía por ley y su financiamiento era público. El número de Universidades y el acceso a la educación superior se mantuvo muy limitado, como en el resto de América Latina. En Chile, gracias a un incremento en la década de los 60 de estudiantes de educación media, se empieza a generar la necesidad de expandir el sistema de educación superior. En los años setenta, solo el 5% de la población entre 18 y 24 años tenía acceso a educación superior. La necesidad de atender esta demanda represada, facilitó la aceptación de instituciones privadas, por parte de la población de estratos altos.

Entre 1968 y 1977 hubo una gran expansión espontánea de matrículas y de la estructura universitaria en la educación superior chilena. El gobierno de Pinochet criticaba esta expansión atribuyéndola a prácticas demagógicas de las autoridades educativas del gobierno y universitarias. Consideraba que la forma como se había dado la expansión de la educación superior era una “degradación”, principalmente debido a lo que era llamado “pluralismo irrestricto” y “politización”.

*Reforma educativa del régimen pinochetista*

El régimen militar demoró casi una década para implementar reformas como respuesta a la expansión ocurrida en esos diez años. El Decreto Ley N° 3541, publicado en el Diario Oficial el 13 de Diciembre de 1980, en su artículo único, facultó al Presidente de la República para que, dentro del plazo de un año contado desde su vigencia, procediera a reestructurar las Universidades del país, y para dictar todas las disposiciones que fueren necesarias al efecto y, en especial, aquellas destinadas a fijar un régimen jurídico y a regular el establecimiento de corporaciones de esta naturaleza, pudiendo dictar normas estatutarias o de procedimiento para regular su estructura orgánica.

El ejercicio como Universidad se autorizó mediante decretos con fuerza de ley. El DL. N° 3631

establecía que ninguna entidad, institución o establecimiento podrá denominarse “Universidad” o emplear en los títulos que otorgue y en el desarrollo de sus actividades la expresión “universitario”, si previamente no se había constituido como tal, de conformidad con la ley. Asimismo, ninguna entidad podría denominarse “instituto profesional” sin previamente haberse constituido como tal. Solo los entes universitarios e institutos profesionales podrían emplear en los títulos que otorgaran la expresión “título profesional”.

El régimen puso a las Universidades bajo intervención militar, nombrando oficiales de alto rango como rectores de esas instituciones. Estos decretos lograron que el ingreso a se redujera. Se pasó de una matrícula equivalente al 16.8% de jóvenes entre 18 y 24 años en 1973, a una del 10.5% en 1981. El proceso de expansión del acceso fue contenido por la dictadura, implementando a la vez una ampliación de la educación superior a través de la diferenciación y segmentación institucional, con énfasis en la enseñanza privada.

Con la reforma del régimen pinochetista se dieron cambios no solo en la organización, sino también en el funcionamiento y en el financiamiento de las instituciones universitarias. Se buscaba romper el supuesto “monopolio estatizante” de las ocho Universidades chilenas existentes. Primaba la idea de que el sector educativo debería constituirse como un mercado similar a cualquier otro. La estructura organizativa de la educación superior se integró entonces por las instituciones de educación superior IES, las cuales, además de las primeras, incluían otro tipo de instituciones de formación terciaria: los institutos profesionales y los centros de formación técnica. Posteriormente, se agregó un cuarto tipo de institución, los establecimientos de educación superior de las fuerzas armadas y del orden.

Las Universidades se definían como instituciones encargadas de los programas de licenciatura así como otros grados académicos (titulaciones profesionales, grados académicos de licenciado, magíster y doctorados), los centros profesionales como aquellas instituciones que otorgan títulos técnicos profesionales, que no requieren el grado académico de licenciado y los centros de formación técnica como encargados de formar técnicos de nivel superior en tan solo un periodo de 2 años.

La oferta de educación superior pública decreció. Hasta 1980, el 60% de las graduaciones se concentraban en las instituciones públicas, la mayor



parte de ellas en la Universidad de Chile. La diferenciación de las IES, aunque establecida por la ley de 1980, solo se concretó en la práctica a partir de 1986. Hasta entonces, habían sido creadas apenas tres nuevas IES pero a fines de los años noventa, el conjunto de las de carácter privado alcanzaba cerca del 50% de la graduación en educación superior.

En la práctica, la privatización produjo la diferenciación, estratificación y segmentación del sistema, de acuerdo con el nivel social de los alumnos. El sistema universitario chileno se debilitó porque las grandes Universidades (especialmente las dos estatales) fueron desmembradas o transformadas en otras nuevas o institutos profesionales.

#### *Ley Orgánica Constitucional de Educación*

Diez años después, ad portas de terminar el régimen, el 10 de marzo de 1990, fue publicada en el diario oficial la Ley N° 18962, Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), que regulaba la enseñanza superior y el nacimiento de las instituciones de educación superior, así como la disolución de estas.

La LOCE reconocía oficialmente los cuatro tipos de instituciones de enseñanza superior y establecía requisitos para el reconocimiento oficial de las instituciones de este nivel. Esta Ley establece como principios de la enseñanza superior la autonomía de las instituciones, la libertad académica y la prescindencia política. Se entiende por autonomía, el derecho de cada institución de enseñanza superior a regirse por sí misma en todo lo concerniente al cumplimiento de sus finalidades, lo que implica la autonomía no solo académica sino también la económica y la administrativa.

Después de 1990 se aprecia el crecimiento de las Universidades privadas; aumentaron de veinte a cuarenticinco en 1994. En 1997, eran ya sesentiocho (25 de ellas producto del desmembramiento de las ocho existentes hasta 1980), setenta institutos profesionales y 119 centros de formación técnica. También existían las IES militares, reconocidas por la ley educativa. Los “cursos de posgrado (maestrías y doctorados) solo podían ser dictados por las instituciones tradicionales. Los institutos profesionales pasaron a ser la nueva base del sistema de educación superior.

#### *Examinación y acreditación*

Una de las innovaciones de 1980 fue el establecimiento de un sistema de evaluación institucional,

que antes no existía formalmente en Chile, basado en la exanimación, que se aplicó entre 1981 y marzo de 1990, y la acreditación, que fue creada con la LOCE y se implementó a partir de 1990. Tanto la una como la otra estaban dirigidas a las nuevas instituciones privadas surgidas en los años ochenta. Las Universidades tradicionales y sus derivadas disfrutaban de autonomía en su evaluación.

La examinación consistía en pruebas a los egresados de las 3 o 5 primeras promociones de las nuevas IES: (3 para institutos profesionales y 5 para Universidades). Si los resultados eran considerados satisfactorios, la nueva IES obtenía la aprobación del curso. Por su parte la acreditación es un sistema de supervisión integral de las instituciones privadas de educación superior, que se realiza mediante diversos mecanismos de evaluación periódica de desempeño.

Se efectúan repetidas visitas, examinación selectiva, auditorias y evaluaciones. Comprende la aprobación del proyecto institucional y el proceso que permite evaluar su avance y concreción a través de variables de desarrollo de la entidad, tales como las relativas a recursos docentes, didácticos, físicos, económicos y financieros.

En el sistema de acreditación, la evaluación quedó a cargo del Consejo Superior de Educación, sus miembros son representantes del Ministerio de Educación, de las Universidades tradicionales, de otras IES y de las Fuerzas Armadas, quienes ejercen por 4 años. Las tradicionales, junto con el Ministerio de Educación y con el Consejo Superior de Educación (creado en 1990), componían el conjunto de instituciones que evalúan a las IES del país.

El Consejo Superior tenía como función intervenir en el proceso de reconocimiento oficial de las Universidades e institutos profesionales de carácter privado, correspondiéndole la doble función de aprobar el proyecto institucional respectivo y de certificar que la entidad en formación contara con los recursos suficientes para el desarrollo de sus tareas, igualmente debía verificar el desarrollo del proyecto institucional.

El Consejo verificaba el desarrollo institucional durante un período de seis años. Para estos efectos, emitía anualmente un informe, haciendo las observaciones fundadas que le merezca el desarrollo del proyecto y fijando plazo para subsanarlas. Si transcurridos los seis años de acreditación la institución lograba desarrollar su proyecto satisfactoriamente, a juicio del Consejo, alcanzaba su plena autonomía y

podía otorgar toda clase de títulos y grados académicos en forma independiente. En caso contrario, el Consejo podía prolongar la acreditación hasta por cinco años.

En el proceso de acreditación las IES pasan por tres etapas: aprobación, verificación y obtención o no de “autonomía plena”. Esta última es otorgada sólo después de 6 años de funcionamiento. En caso de negarsele la autonomía, se prorroga el proceso de acreditación por cinco años más para su aprobación, si vuelve a tener concepto negativo, pierde el reconocimiento oficial. Uno de los problemas radica en que el sistema de acreditación permite a las instituciones prestar el servicio hasta por once años seguidos antes de definir de forma concreta que la IES no tiene autonomía, mientras tanto, se mantiene un amplio mercado de instituciones atendiendo a los sectores sociales que no tienen acceso a las mejores Universidades pero que presionan para ingresar a los estudios superiores.

Ricardo Lagos, que inició su mandato en el 2000, creó una agencia pública denominada Comisión Nacional de Acreditación del Pregrado (CNAP), con la finalidad de conducir procesos experimentales de acreditación de programas o cursos y proponer un sistema nacional de acreditación mediante un proyecto de ley presentado al Parlamento. Se creó también una comisión similar para el posgrado, la Comisión Nacional de Acreditación de Posgrado, CONAP que inicia el proceso experimental de acreditación de maestrías y doctorados. Las comisiones están constituidas por quince académicos provenientes de las Universidades chilenas, una secretaria técnica, y cuentan con la asesoría de consultores externos, nacionales y extranjeros.

Este modelo de educación superior generó una desigualdad social que también se manifestó por el lado de la cobertura de matrículas: el ingreso de jóvenes con mejores condiciones económicas pasó del 45% al 65% en diez años (1994-2004), mientras que el de los jóvenes con bajos recursos subió solo del 5% al 10%. Es importante anotar que el 70% de los jóvenes de dieciocho a veinticuatro años que concluyen la enseñanza media permanecen marginados de la educación superior, ya que apenas poco más del 30% tienen acceso, actualmente, a este nivel (Mineduc, 2004).

En el proceso de acreditación los institutos profesionales fueron los que sufrieron mayor reducción de 69 en 1996 pasaron a 48 en mayo de 2004.

Esto se debió en parte también, a que la demanda por educación superior incentivó a los propietarios de los Institutos Profesionales a buscar convertirse en Universidades, que eran más rentables desde el punto de vista económico. Los centros de formación técnica (los postsecundarios), no observaron una importante reducción pasaron de 126 evaluados en 1996 a 117 en mayo de 2004. Es importante señalar el rápido proceso de autonomización de las IES. Actualmente, se encuentran en acreditación 319 carreras pertenecientes a las diversas institutos profesionales y Universidades – públicas y privadas –, tradicionales y derivadas.

La financiación de la educación superior es otro de los puntos de la LOCE. Hay una disminución de la financiación estatal y un incremento de la inversión privada, El Estado, que cubría el financiamiento de cerca del 90% de los recursos de las Universidades en 1970, restringió a 50% los aportes fiscales directos a fines de la década de 1980. Los gastos gubernamentales en educación en general pasaron del 4,2% del PBI en 1970 a 2,7% en 1989 y al 2,4% en 1992. En el caso de la educación superior, los números fueron de 1,3% del PBI en 1970 al 0,5% en 1992. La disminución de los aportes fiscales directos AFD al sistema universitario fue compensada y recuperada, en parte, en la década de 1990, por el aumento en las inversiones en educación en general que fueron del 3,7% del PBI en 1989 al 7,6% en 1999. Sin embargo, la inversión específica en educación superior se estabilizó en los primeros años del siglo XXI y ya registra niveles superiores al 14% del PIB entre el 2001 y el 2004, según datos del Ministerio de Educación.

#### *El financiamiento de la educación superior*

El financiamiento privado se hace a través de aranceles, préstamos y becas estudiantiles. Cerca del 30% del financiamiento de la Universidad de Chile consiste en prestación de servicios a empresas o al Estado, el 25% vienen del pago de aranceles, becas y crédito estudiantil. En el caso de Universidades regionales de menor tamaño, este porcentaje es de 50% de su presupuesto.

El arancelamiento o la venta de servicios académicos para los sectores público y privado. Se trata del cobro de una tarifa anual para que los estudiantes cursen la educación superior como una alternativa a la disminución de la inversión del Estado AFD, elemento que centraliza esa parte de la capa-

cidad de recaudación, en los órganos centrales de las Universidades. A su vez, la venta de servicios académicos “descentraliza” y pulveriza parte de la capacidad de recaudación de las IES en cada una de sus unidades, induciendo al propio cambio en la caracterización de la concepción de integración institucional de las diversas áreas del saber.

Existe también el crédito educativo y las becas estudiantiles. El crédito estudiantil y las becas son mecanismos destinados a suavizar las dificultades de los estudiantes para pagar los aranceles. “Es necesario situar a los aranceles en el contexto de un país en el que el salario mínimo llega a US\$ 200 mensuales y el 70% de la población [económicamente] activa recibe salarios cercanos a US\$ 400 mensuales”.

Algunas tarifas anuales de ciertos cursos alcanzan valores correspondientes a US\$ 2.500, US\$ 3.500, lo que imposibilita la llegada de gran parte de los estudiantes a la educación superior o su asistencia a los mejores cursos. Las becas, en sus diversas modalidades, correspondían al 15% del financiamiento de la educación superior en 1996. El crédito estudiantil o préstamos del Estado para que los alumnos pueda pagar sus curso. Están diseñados para que los alumnos lo paguen después de diplomarse, amortizando la deuda mediante el pago del 5% de sus salarios y con plazos máximos.

Por la ausencia de condiciones más favorables de crédito solo el 65% de los estudiantes tiene acceso al crédito educativo, dejando por fuera a los estudiantes en condiciones menos. Por esta razón el Gobierno defiende la idea de un nuevo sistema de financiamiento estudiantil. El proyecto, que se está tramitando en el Congreso, estaría dirigido a medidas de financiación para los estudiantes menos favorecidos económicamente y las IES de menor prestigio. Estaría fundamentado sobre la premisa del “mérito académico, los estudiantes no recibirían un préstamo del Estado, sino de un banco, a través del “Fondo Solidario”. Se busca obtener mayores garantías para que los estudiantes paguen las deudas contraídas para cursar la educación superior y permitir que más estudiantes tengan acceso al crédito.

Las Universidades privadas, bajo el criterio de rentabilidad, comenzaron un proceso de apertura de carreras de alto costo, como por ejemplo los cursos de medicina. Los aranceles muy altos de estos cursos y carreras los colocan fuera del alcance de

los alumnos provenientes de los sectores medios y pobres de la sociedad. Datos de las admisiones en 1989-1990 mostraban que, aunque el porcentaje de estudiantes de bajo nivel socioeconómico fuese pequeño dentro de las instituciones de educación superior, tal porcentaje era menor en las nuevas Universidades privadas que en las tradicionales. Si la educación superior a comienzo de los años 1970 era un factor de promoción de la movilidad social, ella perdió estas características en las siguientes décadas.

#### *Programa de mejoramiento de calidad y el Centro Nacional Tuning*

Actualmente, el sistema de educación superior lo integran 229 instituciones: 64 Universidades (38 con licenciamiento, autónomas), 48 institutos profesionales (once autónomos) y 117 centros de formación técnica (seis autónomos). El instrumento de política y fomento que el Gobierno de Chile ha estado utilizando en el último quinquenio se condensa en el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Superior (MECESUP). Con la ayuda del Banco Mundial (BIRF 4404-CH) se han adjudicado desde 1999 un total de 369 proyectos de desarrollo y mejoramiento académico de la educación superior por una suma cercana a los US\$ 225 millones.

Se ha diseñado e implementado también el Centro Nacional Tuning Chile que aplica de forma experimental un sistema de aseguramiento de la calidad, basado en autorregulación y acreditación de programas e instituciones, cuya ley definitiva se encuentra actualmente en trámite en el Congreso Nacional. El proyecto surge de la idea de que Chile debe disponer de capital humano capacitado avanzado suficiente y capaz de llevar adelante investigación e innovación competitiva en el ámbito mundial. Para el logro de este objetivo, resulta imprescindible sintonizar la oferta educacional chilena con la de sus socios comerciales, lo que significa flexibilizar los programas de estudio para lograr posibilidades reales de empleo y permitir una formación permanente para toda la vida. Se debe centrar la formación educacional en los estudiantes y su aprendizaje, lograr los diseños curriculares en un enfoque por competencias, considerar los usuarios finales y encontrar mecanismos efectivos de movilidad estudiantil y profesional. Como se ha indicado más arriba, el Ministerio de Educación, a través del

programa Mecesup, con aplicación desde el 2005, comenzó a implementar los primeros proyectos de renovación curricular.

Los temas centrales de esta renovación serán el cambio de paradigma educacional desde el profesor hacia el estudiante y su aprendizaje, la definición de perfiles profesionales pertinentes y su traducción en competencias demostrables, y la preocupación por la carga real de trabajo del estudiante y la definición de un sistema de créditos reconocibles, transparentes y acumulables. El Mecesup coordinará e integrará sus actividades al programa, con el fin de producir sinergias y lograr resultados en el menor plazo, evitando omisiones y errores innecesarios. El proyecto Tuning se piensa como fundamental para motivar y formar a los especialistas nacionales, guiar las metodologías que se resuelva implementar, fomentar la formación de redes de colaboración y permitir evaluaciones comparativas.

#### *Educación superior en Francia*

La educación superior en Francia comprende todos los estudios que se realizan después del bachillerato. Para ingresar a la educación superior francesa se requiere el título de bachiller que se obtiene al terminar y cumplir con los requisitos académicos de la educación secundaria. Una vez obtenido el título, el estudiante puede pasar al nivel universitario (*etudiant*) y cuenta con la posibilidad de escoger estudios cortos y obtener en dos años un título de técnico superior (*BTS o brevet de technicien supérieur*) o un diploma universitario de tecnología, en un sector especializado. La obtención del título de técnico superior permite una rápida inserción al mundo laboral, de igual manera que el diploma universitario de tecnología (DUT) permite un fácil acceso a cualquier escuela de ingenieros o a estudios más largos en las Universidades. El sistema de educación francés ofrece a los estudiantes cursos cortos y largos de educación superior en ramas generalizadas y profesionalizantes. Lo constituye un sistema complementario de tres partes: Universidades, grandes escuelas e institutos especializados.

Las Universidades son sistemas abiertos, llamados así porque todos los estudiantes tienen derecho y acceso a él y no necesitan una selección previa, la mayoría es de carácter público, aunque hay algunas privadas católicas. Este tipo de instituciones, otorga formación en todos los campos. La educación superior universitaria en Francia, consiste de

tres ciclos: el primero de tres años, disponible para cualquiera poseedor del título de *baccaléureat*; el segundo, con una duración de dos años, orientado a la especialización de los licenciados; y el tercero, correspondiente a la formación doctoral. La licenciatura (*licence- Bac 3*) es entendida como un diploma académico de primer ciclo que se obtiene con tres años de estudio y con él se puede acceder a una maestría (Bac 5). Esta se obtiene con dos años más de estudio y el doctorado (Bac 8) o título especializado. La obtención de este título implica tres años más de estudio.

Las llamadas *grandes ecoles* fueron fundadas como una alternativa a la educación amplia y general que proveían las Universidades. Estas instituciones educan ingenieros y hombres de estado. A diferencia de estas, son sistemas selectivos que controlan el ingreso de los estudiantes a través de concursos, exámenes o expedientes y/o entrevista. El procedimiento de admisión es diseñado por la *grande ecole* misma y puede ser científico literario u orientado a los negocios. Hay dos procedimientos principales de ingreso: la previa calificación académica y el examen competitivo. En el último caso los estudiantes deben prepararse para concursar, lo que ha llevado a que por lapsos hasta de dos o tres años se preparen tomando cursos, y clases preparatorias ofrecidas por muchas instituciones de educación superior. Este sistema lo usan las escuelas superiores, los institutos universitarios de tecnología (IUT) y los institutos universitarios profesionales (IUP). Las *grandes ecoles* se enfocan fundamentalmente en ciencia, ingeniería y negocios.

Las escuelas de negocios (*coles de commerce*) son más de cien, y ofrecen programas de tres o cuatro años. Los currículos son construidos sobre fundamentos comunes y conducen a la especialización como auditoría, finanzas, mercadeo o comercio internacional. Las escuelas de ingeniería (*coles d'ingenieurs*) son aproximadamente 250, algunas de las cuales están dentro de Universidades. Ofrecen programas de tres años aprobados por la Comisión Nacional. Algunas de estas escuelas, como la Politécnica, la Central y la de Minas, ofrecen cursos generales de capacitación a los ingenieros para manejo industrial. Otros tienen un enfoque más especializado como agronomía, química, biología e información tecnológica.

Los institutos de ciencia política (*instituts d'etudes politiques or IEP*) ofrecen el curso estándar



de ciencia política. Este consta de dos fases: la primera dura un año y da fundamentos de economía, ciencias sociales, historia, leyes, relaciones internacionales y comunicaciones; durante el segundo año los estudiantes pueden especializarse en áreas como servicios públicos, economía, finanzas y relaciones internacionales.

Escuelas normales superiores (*ecoles normales superieures or ENS*) son escuelas especializadas en ciencia y tecnología aplicadas, artes y humanidades y ciencias sociales. Son altamente selectivas; el requisito para ingresar son dos o tres años de educación superior y se hace a través de exámenes muy competidos. Hay una gran afluencia internacional de estudiantes a estos programas.

La Escuela Nacional de Administración (*Ecole Nationale d'Administration*), ENA, también es conocida como escuela superior de servicio civil, porque la mayoría de sus estudiantes ocupan generalmente cargos superiores e intermedios del Estado. La escuela tiene dos sedes una en Stratsbourgh y otra en Paris. Los estudiantes toman 27 cursos por mes en ambos institutos. Esta es una de las más prestigiosas desde que fue de las primeras en fundarse.

Adicional a estas escuelas hay otro tipo de currículos de programas cortos, que son estudios de orientación profesional de duración de dos o tres años y que otorgan diplomas de técnico superior (BTS), Diploma Universitario en Tecnología (DUT) o diploma de estudios técnicos y científicos (DEUST).

La instrucción dada a las grandes escuelas difiere de la dada las Universidades en su orientación tecnológica, los cursos son más intensos y reglamentados y los exámenes son más frecuentes. Las tasas de deserción son más altas que las que presentan las grandes escuelas en donde la deserción es casi inexistente.

#### *Manejo de la política educativa del nivel superior en Francia*

La política de educación superior en Francia fue manejada por muchos años por una oficina dentro del Ministerio de Educación, bajo la supervisión directa del ministro. Un número de prestigiosas *grandes ecoles* estuvo dirigido por ministros. En 1968, ante la búsqueda de mayor autonomía universitaria, se creó un cuerpo especial de consulta para la educación superior llamado el Consejo Nacional de la Enseñanza Superior y la Investigación Cneser, el

cual fue adicionado al ministerio con estatus especial. Posteriormente, en 1974, el manejo de la política pública de la educación superior fue separado del resto del ministerio, conformándose para ellos una secretaría de Estado para Universidades. Este fue un paso motivado más por consideraciones de eficiencia administrativa que por autonomía, puesto que el Ministerio de Educación había crecido fuertemente y llegaba a ser virtualmente inmanejable. En opinión de otros sectores, esto era un intento del gobierno por lograr el control. Los comunistas y los socialistas se oponían a la medida. Su propuesta política argumentaba sobre la necesidad de un gran ministerio de educación nacional, coordinando todo el sistema educativo, incluidas las grandes escuelas. En 1978 esta secretaría de Estado pasó a ser el Ministerio de Universidades.

#### *La Declaración de Bologna*

El 25 de mayo de 1998 los ministros encargados de la educación superior en Francia, Alemania, Italia y el Reino Unido firmaron la declaración de Sorbona en la que se comprometían a armonizar la arquitectura de la educación superior en Europa. Esta declaración fue el antecedente de la de Bologna. Esta, firmada el 19 de Junio de 1999, reformaba las estructuras de la educación superior en Europa. Con este documento los países firmantes, veintinueve en total, acordaron establecer un área de educación superior europea EHEA (*European Higher Education Area*), para el año 2010. Esto no es otra cosa que un sistema régimen transnacional de educación superior. A pesar de que la declaración no obliga legalmente, diferentes reformas relacionadas con el proceso se iniciaron en los países firmantes mostrando que la convergencia de los sistemas de cada país a uno solo europeo es posible y tiene que ver con factores específicos en países que potencialmente afectan la efectividad de los mecanismos de convergencia, factores que pueden ser de tipo cultural, institucional y socioeconómico. Dentro del proceso de Bologna, los gobiernos actúan como agentes directamente involucrados en la implementación de las metas propuestas.

Cada país firmante se comprometía a reformar su propio sistema de educación superior para crear convergencia en el nivel europeo. Este proceso partió de un reconocimiento tácito de que a pesar e las diferencias existentes, la educación europea enfrentaba retos a nivel interno y externo relativos



al crecimiento y la diversificación de la educación superior, al mercado de trabajo de los graduados y a las limitadas habilidades en áreas claves de expansión de la educación superior.

Con Bologna, se adaptaba un sistema de lectura fácil, con la adopción de terminología estándar que permita hacer comparable los grados de educación superior, a través de la implementación del diploma suplemento, la adopción de un sistema basado en dos ciclos pregrado y posgrado. En este el acceso al segundo ciclo requiere la finalización completa del primer ciclo de estudios, que dura por lo menos tres años. El grado obtenido con el primer ciclo debe ser relevante para el mercado europeo con un apropiado nivel de cualificación. El segundo ciclo, debe conducir a la obtención de la maestría o doctorado en muchos países de Europa. Se propuso el establecimiento de un sistema de créditos como el sistema ECTS, como una forma apropiada de promover la movilidad.

También se buscaba la promoción y la movilidad para la superación de obstáculos al ejercicio efectivo del libre movimiento. Los estudiantes deben tener fácil acceso a oportunidades de entrenamiento por fuera de su país de origen. Los profesores, investigadores y personal administrativo deben tener reconocimiento y valoración de su tiempo gastado en investigación y enseñanza, sin perjuicios de derechos estatutarios, promover la cooperación europea en calidad con criterios comparables de desarrollo.

La promoción de las dimensiones europeas en educación superior, particularmente con los desarrollos curriculares, cooperación interinstitucional, esquemas de movilidad integrados y de entrenamiento y la investigación. La reunión de Bergen (2005) refinó el segundo objetivo, se discutió allí la necesidad de modernizar la educación superior. Que los gobiernos debían dar mayor autonomía a las instituciones, lo que se les permitiría aumentar la flexibilidad para adaptarse a los cambios de la sociedad y crear más posibilidades de financiación y recursos en el contenido de su currículo, en la creación de campos virtuales, profesionalizar el manejo de recursos y procedimientos de inversión y administrativos. También se deberían diversificar las fuentes de financiación y tener apertura hacia nuevos aprendizajes de los negocios y la sociedad como un todo y trabajar hacia el mercado laboral.

Se produjo un sistema marco de cualificación en tres ciclos adoptando la metodología inglesa, un tí-

tulo de *bachelor* en los tres primeros años, *masters* para el siguiente estudio y grado de doctor. En el 2007 eran ya 46 los países firmantes de la declaración que empezó con 29 miembros.

Hay muchas críticas a la implementación de la Declaración en algunos países; es vista por algunos expertos como un intento neoliberal de imponer la lógica del mercado a la educación superior en Europa. También se ve como una gradual privatización del sistema educativo. Se argumenta que paralelamente, la Comisión Europea, que es la máxima autoridad ejecutiva de la Unión Europea, ha publicado acuerdos recomendando a los Gobiernos que fomenten la inversión empresarial en la Universidad pública, que concentren la financiación en ámbitos rentables y que creen becas-préstamos, entre otras cosas.

#### *Financiación de la educación superior*

El Gobierno francés provee educación de forma gratuita en todos los niveles, incluyendo el superior. En Francia se cobra una cantidad mínima por concepto de registro, pero se ha planteado su abolición. El país cuenta con préstamos a estudiantes pero combinados con becas y ayudas. El supuesto es que los padres deben contribuir con los gastos de manutención de sus hijos, si los pueden pagar, esto los hace elegibles para reducciones de impuestos y ayudas financieras a las familias con hijos que se encuentren de tiempo completo en la Universidad. Adicional a los préstamos y becas, los Gobiernos subsidian a estudiantes de bajos ingresos en la forma de costos módicos de acomodación, facilidades de viajes, seguro médico gratis y en algunos casos libros y comida.

La Secretaría de Estado, en asociación con ciertas corporaciones, asigna una suma a cada Universidad. El consejo de la Universidad, compuesto por representantes elegidos por el profesorado y la administración, y también los estudiantes, elabora un presupuesto para cada institución. El presupuesto francés cubre todos los gastos excepto los salarios de los profesores a quienes el Gobierno les paga directamente. Francia gasta también una proporción en subsidios en la forma de gastos para vivienda de bajo costo y mesadas a las familias. Otra modalidad importante en la financiación del sistema francés es el pago por contratos de preempleo para ciertos estudiantes que quieran ser profesores o servidores públicos. La adjudicación de esta ayuda es selectiva

y pretende motivar a estudiantes capaces de entrar a estas ocupaciones. Sin embargo, este tipo de ayudas viene disminuyendo.

---

## ANEXO 2

### INSTITUCIONALIDAD EN LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. (CUESTIONARIO-ENCUESTA)

#### *Consejo superior universitario*

La jurisprudencia constitucional ha señalado que la presencia del Ejecutivo, entiéndase el nacional, departamental o municipal, en el órgano de gobierno de los entes universitarios es ajustada al principio constitucional de la autonomía siempre y cuando esté orientada exclusivamente a "...articular la Universidad con el Estado..." (Corte Constitucional, 1997). Igualmente la Corte(2000), en sentencia, ha señalado que esa autonomía se manifiesta entre otras, en el "derecho de acción de las Universidades ... de (i) darse y modificar sus estatutos; (ii) establecer los mecanismos que faciliten la elección, designación y períodos de sus directivos y administradores; (iii) desarrollar sus planes de estudio y sus programas académicos, formativos, docentes, científicos y culturales; (iii) seleccionar a sus profesores y admitir a sus alumnos; (iv) asumir la elaboración y aprobación de sus presupuestos; y (v) administrar sus propios bienes y recursos."

Así mismo, resumió (2000) la autonomía como "la facultad que tiene cada institución de auto determinarse y organizarse internamente."

"La autonomía universitaria que consagra la Constitución Política, autonomía como sinónimo de legítima capacidad de autodeterminación, no corresponde a la autonomía restringida que la ley le reconoce a los establecimientos públicos, por lo que pretender asimilarlos, así sea únicamente para efectos presupuestales, implica para las Universidades viabilizar una constante interferencia del ejecutivo en su quehacer, que se traduce, en un continuo control de sus actividades por parte del poder central, inadmisibles en el caso de las Universidades, y en el propósito, como obligación legal por parte del ejecutivo, de ajustar y coordinar las actividades de esas instituciones con la política general del gobierno de turno, aspecto que contradice su misma esencia." Así mismo, en sentencia C-926 de 2005, se indicó que "la autonomía universitaria no excluye la intervención

adecuada del Estado en la educación. Por ello las universidades, con el propósito de alcanzar los fines del artículo 67 de la Carta Política, no son ajenas a la inspección y vigilancia que ejerce el Estado, pero siempre que éste respete y no menoscabe su autonomía. El sólo hecho de que dichos entes universitarios estén vinculados al Ministerio de Educación Nacional no significa que pueden ser asimilados a otro órgano también vinculado, pues es preciso respetar y garantizar su autonomía" (Corte Constitucional, 1997).

Así mismo, el tribunal constitucional (1997) señaló sobre la participación del Ejecutivo en el mencionado consejo: "La participación del Estado en el Consejo Superior de las Universidades estatales es una forma de colaboración armónica y coordinación de actuaciones, necesaria para el adecuado cumplimiento de las funciones que tales instituciones de educación están llamadas a cumplir" Y más adelante agregó: "Si bien es cierto que la participación de los representantes del Estado en el Consejo Superior Universitario no vulnera, en principio, la autonomía universitaria, también lo es que dicha participación no puede constituirse en un mecanismo a través del cual el Estado ejerza el control absoluto sobre los entes universitarios, de ahí que la representación no pueda ser mayoritaria. La participación de sus funcionarios no tiene por objeto imponer la política de sus gobiernos en el desarrollo de la educación, sino coordinar las políticas nacionales o territoriales con las que fije el órgano de dirección universitario, a fin de que ésta se integre al sistema general."

En fallo más reciente, la Corte Constitucional (2005), al tratar sobre el papel del consejo superior en determinadas materias aclaró que "El consejo superior universitario como máximo órgano de dirección y gobierno de las Universidades y en el cual tiene participación el Gobierno Nacional a través del Ministro de Educación Nacional o su delegado, o del gobernador, o del alcalde, según sean nacionales, departamentales, distritales o municipales, será el escenario propicio para realizar la rendición de cuentas respectiva, así como para analizar y evaluar la gestión alcanzada y el cumplimiento de las metas propuestas por el propio ente universitario. Será cada ente universitario el que maneje sus recursos y la distribución del presupuesto, el cual, por demás, pertenece a cada institución individualmente considerada y no al conjunto de ellas..."

Con fundamento en estas citas jurisprudenciales se propone reflexionar en la mesa sobre los siguien-

tes puntos: ¿Cómo ha incidido en el ejercicio de la autonomía universitaria por parte de las Universidades públicas la presencia de dos representantes del Ejecutivo con voz y voto?<sup>5</sup> ¿Qué representación debe tener el Ejecutivo en un órgano de la importancia del consejo superior universitario para hacer viable el principio de la autonomía universitaria? ¿Debe replantearse la conformación del Consejo Superior Universitario. En qué sentido debe reformarse el artículo 64 de la Ley 30 de 1992?

#### *Consejo Nacional de Educación Superior (CESU)*

Este órgano fue creado en la Ley 30 de 1992, artículo 34. Fue definido como un organismo del Gobierno Nacional, vinculado al Ministerio de Educación Nacional, con funciones de coordinación, planificación, recomendación y asesoría. Mediante el Decreto 1176 de 1999, artículo 1, el CESU se redefinió como un organismo asesor del Gobierno, de carácter permanente, vinculado al Ministerio de Educación Nacional, con funciones exclusivas de coordinación, planificación, recomendación y asesoría.

En sentencia C-926 de 2005, en relación con la autonomía universitaria se señaló que “La autonomía fue concebida para que las Universidades gocen de libertad al momento de adoptar las condiciones jurídicas necesarias para el logro de su misión educativa y cultural, y con independencia de cualquier instancia privada o pública ajena a su ámbito que pudiese someterlas. Se garantiza que sean verdaderos centros de pensamiento libre, exentos de presiones que puedan perturbar su cometido o que les impidan cumplir adecuadamente con sus objetivos y funciones. La capacidad de autodeterminación y autorregulación que caracteriza a las Universidades estatales les proporciona una capacidad especial de decisión para el desempeño de sus funciones, para darse su organización y gobierno, y para manejar su

presupuesto conforme al régimen especial autorizado por la Constitución”.

En el marco de la autonomía universitaria, tal como la desarrolla el máximo tribunal de lo constitucional, en los términos de la cita transcrita y las que se hicieron en relación con los interrogantes frente al Consejo Universitario Superior, surgen los siguientes interrogantes: ¿Debe el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) mantener su naturaleza de órgano consultivo del Gobierno Nacional? ¿Se puede pensar en un órgano independiente, autónomo, en el que no tenga presencia el Estado, que cumpla, entre otras funciones, la de proponer e implementar políticas y planes para la Educación Superior; recomendar y expedir normas y procedimientos de carácter general vinculantes para las instituciones; proponer e implementar mecanismos para evaluar la calidad académica de las Instituciones de Educación Superior; proponer mecanismos para evaluar la calidad académica de los programas de Educación Superior?

#### *Sistema Nacional de Acreditación para las Instituciones de Educación Superior*

La Ley 30 de 1992, artículo 53, señaló que este sistema, al cual es voluntario acogerse. Tiene por objetivo fundamental garantizar a la sociedad que las instituciones que hacen parte del mismo cumplan los más altos requisitos de calidad y que realicen sus propósitos y objetivos. El Decreto 2230 creó la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, CONACES, cuyo función específica es la coordinación y orientación del aseguramiento de la calidad de la educación superior, la evaluación del cumplimiento de los requisitos para la creación de instituciones de educación superior, su transformación y redefinición de los programas académicos. Los miembros de esta comisión son, entre otros, el Ministro de Educación Nacional, el director del Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales Francisco José de Caldas, Colciencias, y el Director del ICFES.

“La autonomía universitaria permite a las instituciones educativas escoger los programas que ofrece, en este aspecto dicha autonomía no es absoluta, sino que se debe ejercer con sujeción a la ley, a fin de garantizar la adecuada inspección y vigilancia sobre el servicio público de la educación.

El Estado no le impone a los establecimientos de educación superior los programas que puede ofrecer

<sup>5</sup> El artículo 64. El consejo superior universitario es el máximo órgano de dirección y gobierno de la Universidad y estará integrado por: a) El ministro de educación nacional o su delegado, quien lo presidirá en el caso de las instituciones de orden nacional. b) El gobernador, quien preside en las Universidades departamentales. c) Un miembro designado por el presidente de la República, que haya tenido vínculos con el sector universitario. d) Un representante de las directivas académicas, uno de los docentes, uno de los egresados, uno de los estudiantes, uno del sector productivo y un ex rector universitario. e) El rector de la institución con voz y sin voto.

de manera caprichosa, sino que tales instituciones, una vez adopten la decisión de ofrecer determinado programa, en ejercicio de la referida autonomía, para iniciar la prestación de los servicios ofrecidos cumplan con los requisitos que les exige la ley, con el objeto de que los distintos programas obedezcan a necesidades sociales reales, y no redunden en áreas sobrecargadas de oferta educativa o que resulten innecesarias, para así dar cumplimiento a los fines del Estado consagrados en el artículo 2. de la Carta Política, uno de los cuales es el de garantizar la efectividad material de los derechos de las personas, que pueden verse seriamente afectados por las circunstancias ya señaladas, y que la Ley 30 de 1992 pretende regular a través de la consagración del concepto previo favorable del CESU con base en el cual “El Ministerio de Educación Nacional (...) podrá aprobar el funcionamiento de nuevas instituciones”, lo cual significa que tal potestad permanece en cabeza de éste ente gubernamental, siendo ello compatible no solo con la autonomía universitaria, sino también con los artículos 209 y 211 de la Constitución” (Corte Constitucional, 1995).

Bajo estos parámetros cabe preguntarse lo siguiente: ¿Cómo funciona actualmente el Sistema Nacional de Acreditación? ¿Las metodologías y la pertinencia de los procesos de dicho sistema responden al mandato legal del mismo? ¿Se ha ajustado a la evolución de la educación superior en Colombia? ¿Ha contribuido al mejoramiento de su calidad? ¿La voluntariedad para acceder al sistema ha contribuido a mejorar la calidad del sector?

#### *Comités regionales de educación superior (CRES)*

La Ley 30 de 1992 los define como organismos asesores del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior ICFES, con las funciones de coordinar los esfuerzos regionales para el desarrollo de la educación superior regional, actuar como interlocutor válido para efectos de la discusión y diseño de políticas, planes y proyectos de educación superior regional y contribuir en la evaluación compartida de programas académicos.

La Ley 1324 de 2009, modificó la naturaleza del ICFES definiéndolo como empresa estatal de carácter social del sector de la educación nacional, entidad pública del orden nacional, de naturaleza especial, a la que se le encargó exclusivamente la evaluación del sistema educativo. En ese orden, las funciones de fomento de la educación superior las asumió el MEN.

A partir del sentido de la autonomía que ha definido la Corte Constitucional, vale la pena preguntarse: ¿Los comités regionales de educación superior (CRES) deben ser órganos autónomos e independientes del orden regional que se articulen con el órgano autónomo de carácter nacional (CESU)? ¿Cómo coordinaría el nuevo “ICFES” sus funciones respecto de instituciones que gozan de plena autonomía como las Universidades?

#### *Sistema de Universidades del Estado SUE*

La Ley 30 de 1992, en el artículo 81, creó el sistema Universidades del Estado, SUE. Está integrado por todas las Universidades estatales y oficiales, para racionalizar recursos humanos, físicos, técnicos y financieros; implementar la transferencia de estudiantes, intercambio de docentes; y crear condiciones para la realización de la evaluación en las instituciones pertenecientes al sistema.

La Corte Constitucional (1997) señaló que “la autonomía se predica no sólo hacia el interior del ente universitario sino frente a terceros y frente al Gobierno Nacional. Por ello se ha sostenido que ella permite a los entes universitarios lograr un desarrollo autónomo e independiente de la comunidad educativa, sin la injerencia del poder político”.

Sostuvo también que “la autonomía universitaria no excluye la intervención adecuada del Estado en la educación. Por ello las Universidades, con el propósito de alcanzar los fines del artículo 67 de la Carta Política, no son ajenas a la inspección y vigilancia que ejerce el Estado, pero siempre que éste respete y no menoscabe su autonomía. El sólo hecho de que dichos entes universitarios estén vinculados al Ministerio de Educación Nacional no significa que pueden ser asimilados a otro órgano también vinculado, pues es preciso respetar y garantizar su autonomía. En consecuencia, la vinculación de las Universidades al Ministerio se debe entender sin perjuicio de su autonomía” (1994).

En este marco, es necesario preguntar: ¿Cuál es el papel que le corresponde cumplir al SUE en el marco del principio constitucional de autonomía? ¿Debe asumir el SUE el papel de rector de la política educativa superior en lo que hace a las Universidades públicas, que administre los recursos de la educación superior, recociendo y coordinando con el Estado la facultad de inspección y vigilancia que tiene el Presidente de la República?

## REFERENCIAS

- Corte Constitucional (2010). *Sentencia C-141*. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional (2005). *Sentencia C-926*. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional (2004). *Sentencias T-677*. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional (2003). *Sentencia T-807*. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional (2002). *Sentencia C-918*. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional (2001). *Sentencia C-646*. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional (2001). *Sentencia C-641*. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional (2000). *Sentencia C-1509*. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional (2000). *Sentencia C-1435*. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional (1997). *Sentencia C-589*. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional (1997). *Sentencia T-513*. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional (1997). *Sentencia C-220*. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional (1995). *Sentencia C-425*. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional (1995). *Sentencia C-420*. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional (1994). *Sentencia C-311*. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional (1994). *Sentencia C-195*. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional (1993). *Sentencias C-013*. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional (1992). *Sentencia T-492*. Bogotá, Colombia.
- Misas Arango, G. (2006). *La Educación Superior en Colombia. Análisis y estrategia par su desarrollo*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, p.75.
- Unesco (1998). *Conferencia Mundial de Educación superior*. Recuperado el 14 de marzo de 2010 de <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001163/116345s.pdf>.