



Consideraciones de la Asociación Colombiana de Universidades sobre el proyecto de Ley Estatutaria 224 de 2023.¹

1. Los aportes enviados al MEN para la construcción de la Ley Estatutaria.

En el lapso comprendido entre el 20 de julio, cuando se dio a conocer el Proyecto de Ley Estatutaria en su articulado y sin conocer la exposición de motivos de este, hasta el 1 de agosto, fecha definida por el MEN para aportar comentarios en la plataforma, ASCUN entregó un documento con consideraciones sobre el alcance de esta propuesta y presentó interrogantes sobre su contenido. Posteriormente, entregó otro documento cuyo contenido se refirió a una segunda versión que circuló por los medios y se conoció el Proyecto de Ley Estatutaria en su versión final, el día de su radicación, así como la exposición de motivos.

Los aportes entregados al Ministerio de Educación han sido construidos con los aportes de los rectores y equipos de las Instituciones asociadas en ASCUN, con el Consejo Directivo, el grupo jurídico, el equipo técnico, talleres regionales y expertos convocados para el análisis y construcción de propuestas.²

2. Premisas que orientan las posturas de Ascún en el debate sobre el Proyecto de Ley Estatutaria.

Ascún asume que el Proyecto de Ley Estatutaria (en adelante PLE) que se propone desde el Ministerio de Educación Nacional es pertinente de conformidad con las disposiciones constitucionales y la voluntad de la propuesta política materializada en el Plan Nacional de Desarrollo expedido mediante la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023. Se espera que por su rango jurídico esta Ley Estatutaria desarrolle la Constitución Política y sus pilares en lo relativo

¹ Documento elaborado por el equipo técnico de la Asociación Colombiana de Universidades para la Audiencia pública: Educación como derecho fundamental. Octubre 5 de 2023.

² [Aportes de la Asociación Colombiana de Universidades a la discusión sobre el proyecto de Ley “por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la educación y se dictan otras disposiciones” presentado por el Gobierno Nacional el 20 de julio de 2023](#). Entregado al MEN el 02/08/2023.

[Premisas para la construcción de la Ley Estatutaria de Educación en Colombia. Aportes de la Asociación Colombiana de Universidades](#). Entregado al MEN el 05/Sep/2023.

a la educación, para hacer efectivos los derechos y los deberes contemplados en nuestra máxima Carta, junto con los procedimientos y recursos para su protección.

Desde el marco constitucional, se comprende que esta Ley Estatutaria tiene sentido en tanto fortalezca la educación como derecho del ciudadano, pero también de la sociedad y de las familias, y asuma la fuerza de la educación como constructora y protectora de la democracia, favorezca la realización de la autonomía de las personas en su libre desarrollo de la personalidad, en la pluralidad de opciones para su desarrollo pleno, en las posibilidades para entender la sociedad desde distintos principios y valores, sin dejar de lado los que ya están consagrados en la Constitución.

Así, se espera que esta Ley Estatutaria, concebida en un Estado constitucional y democrático, proteja la educación, garantice acciones afirmativas para el reconocimiento de las diferencias y establezca el diálogo social como mecanismo para construir, en procura de lo común, sin invisibilizar las diferencias que se reconocen desde el Estado y la sociedad. Si el Estado se erige sobre el principio de legalidad y el gobierno democrático, no queda otra alternativa que permitir a todos los actores sociales participar en las decisiones que los afectan y garantizar las libertades inherentes que se concretizan en la pluralidad.

Se reconoce que en esta propuesta de Ley hay una concepción del Estado, una forma política de entregar al aparato jurídico un marco en el que debe estar limitada la regulación legal, asumiendo en el PLE que la educación debe ser un asunto del Estado y no de los particulares, sin desconocer que el sentido democrático de un Estado se materializa en el reconocimiento de la autonomía de la voluntad privada, la defensa de los derechos de los individuos frente al poder público y las acciones positivas para favorecer la pluralidad del pensamiento.

3. Aspectos que se proponen de manera preliminar para el debate.

- ✓ ***Los mecanismos de protección para preservar la mirada democrática de la educación en Colombia.*** Se sugiere definir en la Ley un ente, donde se garantice la participación democrática de la sociedad en la construcción de políticas públicas, en atención al carácter mixto del sistema y en todos sus niveles. Así, la Ley Estatutaria debería incluir consideraciones orientadas a la educación como un reflejo de un estado democrático, garantizando la participación de la comunidad educativa en las decisiones que los afectan.
- ✓ ***La protección de la autonomía universitaria.*** El artículo 5 (Principios, literal g. Autonomía de las instituciones de educación superior) establece que se garantiza la autonomía de las instituciones de educación superior de acuerdo con lo dispuesto en

la Constitución Política (en adelante C.P.) y la ley. Es preciso considerar si es suficiente esta declaración de principios para garantizar la autonomía universitaria (desde su visión integral: financiera, de Gobierno, académica y de investigación). A partir del artículo 69, de la C.P., que reconoce la garantía de la autonomía universitaria como una inmunidad constitucional para preservar un derecho democrático, no se encuentra en el PLE mención a mecanismos o procedimientos de protección de las mismas acciones del Estado o de las acciones que tienen que ver con los usuarios del sistema. En los principios, el PLE también se establece la autonomía escolar, en cuanto la autonomía también está modulada para la educación preescolar, básica y media; así, los colegios, de acuerdo con la Ley 115, definen sus Proyectos Educativos Institucionales PEI.

En efecto práctico habría que decir que el objetivo de la autonomía en la educación es la inmunidad del desarrollo de las actividades intelectuales de las personas, de la injerencia de las ideas políticas del Estado. Este ámbito de la autonomía cobija las instituciones públicas y privadas. En este aspecto, la Ley Estatutaria debería consagrar como uno de los mecanismos de protección, el uso de la acción de tutela en beneficio de las instituciones prestadoras de servicios educativos, en defensa de su autonomía.

- ✓ ***Garantizar la pluralidad de opciones.*** Contar con instituciones públicas, privadas y mixtas, tal como se establece en el artículo 4 (Definición del sistema educativo), es una acción positiva en defensa del derecho y, en tal sentido, se considera que debe establecerse la protección estatutaria para las IES públicas y privadas, así como los derechos, los deberes y las obligaciones que deben ser protegidos desde una Ley Estatutaria, para los proveedores privados de educación, dado que el modelo mixto de los proveedores es un mandato constitucional. Esta consideración se haría extensiva a instituciones como colegios, liceos y jardines, de naturaleza pública y privada.

- ✓ ***Establecer el alcance, la secuencialidad, la complementariedad de niveles y las opciones de rutas al finalizar la educación media.*** Los artículos 16 y 17 (Niveles educativos) que contempla el PLE deberían mostrar su complementariedad. Para el caso de la educación superior, tiene mayor pertinencia referirse a tipos de educación (técnica, tecnológica y universitaria) y no a subniveles, para no perpetuar el imaginario de un escalafón de saberes. En cuanto a las taxonomías de las instituciones de educación superior, que no se mencionan en esta Ley, es deseable incluirlas y caracterizarlas desde la especialidad y el reconocimiento del aporte desde las distintas formas de aprendizaje y de conocimiento. La referencia a la educación posmedia como una vía de opciones del estudiante al finalizar el nivel de educación

media, tal como se plantea en el PLE, abre interrogantes sobre la inclusión de la formación para el trabajo ETDH y el reconocimiento de cualificaciones y saberes, como parte del sistema y como tal, es necesario precisar si estas opciones son cobijados por el derecho y cuáles serían las garantías inherentes a su reconocimiento.

- ✓ **La perspectiva regional y el enfoque territorial.** Las políticas educativas deberían reflejar la condición de regiones que conforman Colombia. Si bien se contemplan en esta Ley las minorías culturales, no es evidente la perspectiva de región en articulación con el ámbito nacional. La importancia del territorio que caracteriza el Plan Nacional de Desarrollo en cuanto a la construcción de comunidades y culturas está debilitada en el PLE. El enfoque territorial se considera como principio (Artículo 5), pero no se desarrolla.
- ✓ **El derecho a la educación para los grupos especiales.** Se resalta y valora la orientación del PLE hacia la adecuación de la educación, conforme a las necesidades de los distintos grupos. Este es un tema constitucional y cultural, pero es importante que se precise que se trata de un efecto práctico de la declaración del derecho fundamental a la educación, como lo es la protección a las bases culturales de las comunidades reconocidas legalmente como especiales. La Ley debería plantear que la protección del derecho fundamental es el reconocimiento de aquellas condiciones especiales de la población y de los grupos sociales, en procura del respeto de sus principios y valores y evidenciar que el Estado tiene la obligación de generar espacios educativos para estos propósitos.
- ✓ **La regresividad y progresividad del derecho.** El artículo 4. (Principios), en el literal n (Gratuidad) menciona que “El Estado garantizará de forma progresiva y con criterios de equidad la educación gratuita en todos sus niveles.” y en el literal l (Progresividad), “Se garantizará de manera gradual la ampliación de la oferta y la cobertura real en la educación, la mejora en su prestación, y la reducción gradual y continua de barreras culturales, sociales, económicas, geográficas, administrativas y tecnológicas que impidan el goce efectivo del derecho fundamental a la educación.”. El tema de la regresividad en los derechos necesita un desarrollo que clarifique su alcance en coherencia con la progresividad del derecho y la jurisprudencia constitucional emitida al respecto. No debe estar medido solamente en clave de inclusión, sino en clave de pluralidad; los mecanismos de financiación que se establezcan no pueden ir en detrimento del modelo mixto ni de la ampliación de la cobertura. Es importante resaltar que la eficiencia en el manejo de los recursos ya se incluyó como principio en este PLE, lo cual se puede considerar como un principio de la progresividad del derecho (Artículo 5).

En cuanto a la gratuidad, no puede afectar la pluralidad de opciones, ni debilitar la oferta privada. La progresividad de un derecho no puede marcar la regresividad en otros derechos fundamentales. El tipo de justicia aplicado en materia de derechos fundamentales no es de tipo conmutativo sino distributivo.

- ✓ **La Aceptabilidad (Calidad e Idoneidad).** En su artículo 7, el PLE menciona que “El Estado deberá promover y vigilar la calidad de las metodologías y procesos educativos para que estos resulten pertinentes y adecuados a la comunidad y a su contexto regional y cultural, garantizando el respeto de los derechos humanos y de los sistemas educativos propios”. La Ley Estatutaria podría acotar algunos temas sobre la Inspección y Vigilancia, al hablar sobre el núcleo esencial del derecho y afirmar que el objetivo de la Inspección y la Vigilancia en la educación, por parte del Estado, es la garantía de la calidad de la educación, de conformidad con las decisiones que la sociedad tome alrededor de lo que defina como calidad en la educación. Se considera que el concepto de la calidad es político y técnico, y así, esta Ley estatutaria debería garantizar que la calidad tenga escenarios democráticos y técnicos donde se decida su propósito y alcance, y que no sean los organismos técnicos aislados quienes lo definan.
- ✓ **La eliminación de barreras de acceso para definir criterios de admisión, permanencia y graduación.** Es preciso reconocer que la cultura del mérito ha podido ser utilizada como una herramienta de exclusión por el uso abusivo del derecho y no por un defecto del concepto de selección y de capacidades, tan propio de la dinámica académica. La Ley Estatutaria debe proteger la selección como un elemento propio de la autonomía que debe tener la educación y fijar el marco donde esa competencia se defina, bajo principios de responsabilidad social en la educación y de no discriminación por género, religión, etc. (Artículo 8. Accesibilidad (no discriminación, condiciones materiales, económicas y geográficas))
- ✓ **La Adaptabilidad.** En el artículo 10 sobre Adaptabilidad (Permanencia y Adecuación), la garantía del derecho fundamental a la educación debe buscar la permanencia de los y las estudiantes en el sistema educativo, para lo cual deberá adaptarse a sus condiciones, de acuerdo con sus necesidades individuales, sociales, económicas y al contexto regional y cultural. Se hace preciso entonces, delimitar hasta donde se considera que debe ser garantizado y protegido este núcleo esencial del derecho desde las instituciones y proyectos curriculares, a riesgo de generar confusión, ineficiencias o desmedro de la calidad al no tener claridad en los límites para los beneficiarios del derecho.

- ✓ **Diferenciar entre los enfoques constitucionales y los asuntos de orientación pedagógica.** Sobre la definición de educación integral que trae la nueva versión del Proyecto de Ley³, se considera que es necesario establecer si este es una definición que corresponda a una Ley Estatutaria y si esto puede ser inconsecuente con los principios constitucionales que garantiza el derecho de las familias y la ciudadanía en general de elegir rutas educativas frente a una oferta diversa y plural, y a la autonomía de las IES para definir sus enfoques.

- ✓ **Conveniencia de facultades extraordinarias.** El artículo 35 establece que “De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley para que expida normas con fuerza de ley que establezcan las fuentes, esquema de financiación y los plazos para la materialización del derecho fundamental a la educación en todos sus niveles, las rutas de articulación entre la educación media y posmedia, y el régimen especial de las Escuelas Normales Superiores”. Sobre este asunto cabe la pregunta sobre los fundamentos y pertinencia de estas nuevas leyes y la posible ausencia de procesos de concertación, en tanto quedan bajo la decisión del ejecutivo.

³ Artículo 18 Formación integral en todos los niveles y modalidades. Artículo 19 La Ciencia, la Tecnología y la Innovación. Artículo 20 Formación en las artes, las culturas y los saberes, Artículo 21. Formación ciudadana. Artículo 22. Actividad física, recreación y deporte.