

Autonomía y liderazgo universitario. Reconocimiento y violación: algunas experiencias desde la UNAD de Colombia

Roberto J. Salazar Ramos¹

Resumen

Hacia el inicio del siglo xxi, la Universidad Nacional Abierta y a Distancia –UNAD, tenía un significativo rezago con respecto al conjunto de universidades afines, creadas por sus respectivos gobiernos entre finales de la década de los 70s y mediados de los 80s. Este retraso se replicaba también en el ámbito nacional. Sin embargo, en los últimos 13 años la UNAD ha venido experimentando una serie de acelerados cambios que le han posibilitado “ponerse al día” y avanzar significativamente tanto en los ámbitos internacional como nacional. ¿Qué impedía su crecimiento y cuáles factores lo han posibilitado? Las claves de estos cambios tienen que ver con (i) la transformación -después de 25 años de creada- de su naturaleza jurídica de establecimiento público nacional, adscrito al Ministerio de Educación, a ente universitario autónomo, y (ii) el indiscutible liderazgo de su actual rector, Jaime Alberto Leal Afanador, aunado al compromiso con su misión por parte de sus órganos de Gobierno y de sus diversos estamentos. El presente documento describe las experiencias de la UNAD en la búsqueda del reconocimiento de su autonomía y la constitución de un proyecto público de universidad, las subsiguientes luchas debido a las intromisiones y transgresiones externas e internas a su autonomía -que aún subsisten-, así como las dinámicas del desarrollo institucional basadas en su ejercicio.

Palabras clave

Autonomía universitaria, autonomía como condición a priori del desarrollo misional de las universidades, liderazgo universitario proactivo.

Temáticas

- (1) Autonomía y naturaleza jurídica en contravía
- (2) Nuevas alternativas para el reconocimiento de la autonomía
- (3) Otros modos de interferencia a la autonomía universitaria
- (4) Autonomía y el ajedrez político del cogobierno
- (5) Desarrollo institucional a partir de la autonomía universitaria
- (6) Reconocimiento a manera de epílogo.

¹ Filósofo, con estudios de Maestría en Educación y Maestría en Filosofía Latinoamericana. Ha publicado varios libros en los campos de la filosofía colombiana y latinoamericana, epistemología, pensamiento contemporáneo y temas de pedagogía en la modalidad de educación a distancia y ambientes virtuales. Ha sido profesor de la Facultad de Filosofía de la Universidad Santo Tomás, Universidad Central, Fundación Universitaria Luis Amigó y tutor académico, decano de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Vicerrector Académico y Vicerrector de Medios y Mediaciones Pedagógicas de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, en la que ocupa el cargo de Asesor de Rectoría. Blog: <http://aprenderenlasociedaddigital.blogspot.com.co/> Twitter: @rjspastoviejo Mail: rjpastoviejo@gmail.com

El presente trabajo no es un tratado conceptual acerca de la autonomía universitaria, sino la descripción y caracterización en torno a cómo se ha experimentado este “intangible” en el ámbito de una institución de educación superior pública. Desde este lugar, quizá adquiera sentido afirmar que la universidad sin autonomía es vulnerabilidad pura y la autonomía un concepto vacío de contenido y de existencia. La universidad sin autonomía es lo más contrario al concepto mismo de universidad, aún en su condición más básica o prístina. La autonomía por fuera de la entidad universitaria es un fraude, una mentira, un golpe de estado ontológico y jurídico a su propia condición. La universidad sin autonomía es vacía, inhabilitada para darse su propio horizonte y bloqueada para trascender su propia condición institucional. No es un estado “para nada” envidiable. Pero lo que resulta más trágico en todo esto, es preguntarse cómo un país, una sociedad (legisladores, agentes de gobierno, partidos políticos, entre otros actores), ha permitido o facilitado el alto grado de degradación ontológica que experimenta su sistema universitario, por no hablar del sistema educativo en general. No se necesita hacer la demostración de una intervención militar a las universidades para reconocer que su autonomía tiene baja consideración y muy escasa estima.

Institucionalmente considerada, la autonomía universitaria sin liderazgo es ciega. Se puede tener un sistema universitario ontológica y jurídicamente autónomo y por condición existencial cada una de las instituciones que lo conforman, pero sin liderazgo, quizá nos encontraremos con un archipiélago convertido en una especie de “panóptico cultural”, un pesado y costoso fardo para la sociedad. El liderazgo para la producción de futuro en el presente es un factor esencial al desarrollo del sistema educativo, en especial del sistema universitario y de cada una de las instituciones que lo integran.

Autonomía y liderazgo son conceptos y prácticas correlativas. El liderazgo universitario sin autonomía es vacío. La autonomía universitaria sin liderazgo es ciega. Aunque el polo co-necesario de la autonomía es el liderazgo, tampoco se realizará un tratado acerca del mismo, sino que, desde la experiencia de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, se describirán hechos y acciones de liderazgo que, sistematizadas, podrían enriquecer ambos conceptos en las propias prácticas de la autonomía universitaria. Durante los últimos 13 años, en la búsqueda de referentes para la constitución de un modelo dinámico de universidad y el desarrollo del mismo, estos dos conceptos han jugado papeles trascendentales. En el primer caso, porque la UNAD es un ejemplo histórico de lo que significa nacer como universidad sin autonomía. En el segundo caso, porque el liderazgo para su reconocimiento, defensa y desarrollo le ha permitido avanzar de manera significativa en la construcción de un modelo de universidad pública necesario para el pueblo colombiano, dentro y fuera de sus fronteras.

Para la descripción de cada uno de estos elementos, se desarrollarán los siguientes apartados:

- Naturaleza jurídica en contravía, referida a los factores que impidieron el reconocimiento de la autonomía a una institución de educación superior pública con la denominación de “Universidad”, constituyéndose su propio estatuto normativo en la negación radical de dicho concepto;
- Búsqueda de la coherencia entre autonomía universitaria y naturaleza jurídica, en el cual se describen las experiencias institucionales, bajo el liderazgo de su actual rector, Jaime Alberto Leal Afanador, con respecto al reconocimiento de la autonomía universitaria para la institución y sus implicaciones;
- Nuevas interferencias a la autonomía universitaria, que describen algunas denuncias y demandas jurídicas presentadas por el Ministerio de Educación Nacional contra la UNAD, acerca de determinados actos normativos asumidos por el Gobierno Universitario y la defensa de su autonomía por parte de la institución;
- Las diversas maneras de entender el cogobierno, que van desde perspectivas participativas formales de representación estamentaria, de sectores sociales y administrativos, pasando por la participación basada en la interacción colaborativa, la innovación y el trabajo reticular en equipo, hasta modos de organización fundamentados en las viejas prácticas de la confrontación, enfrentamiento y beligerancia, que utilizan como estrategia política las denuncias y las exposiciones mediáticas con finalidades de descalificación y desprestigio;
- Algunos resultados de la dinámica universitaria derivados del ejercicio de la autonomía, en donde se enuncian logros y desarrollos que sirven de indicadores acerca del actual estado de la UNAD en el concierto universitario nacional e internacional.

1. Autonomía y naturaleza jurídica en contravía

Para contribuir a la satisfacción de las crecientes demandas por formación en educación superior, el Congreso de la República de Colombia creó el 7 de julio de 1981 una institución de educación superior para el sur de Bogotá, con el nombre de *Universidad del Sur*, en el marco del decreto-ley 80 de 1980². Si se confronta la naturaleza jurídica del ente creado con la denominación sustantivada de “Universidad”, quizá se encuentren paradojas que asustarían al más incauto ciudadano civilizado del mundo, en la medida en que se trataba de:

- Un *establecimiento público* adscrito al Ministerio de Educación Nacional, es decir, dependiente del poder ejecutivo;
- Una institución de educación superior a la que no se le asignó ningún tipo

² Norma mediante la cual se organizaba el sistema de educación postsecundaria del país, expedida por el entonces presidente de Colombia, Julio César Turbay Ayala, bajo el “estado de excepción” decretado por el Gobierno para el control del orden público y las facultades extraordinarias que le otorgó el Congreso de la República, algo semejante, pero guardadas las circunstancias, a lo que hoy se denomina como “*fast track*”.

de patrimonio para su funcionamiento;

- Una institución sin autonomía organizativa ni administrativa, en la cual el nombramiento del rector era potestad del presidente de la República;
- Una institución de educación superior en la que el desarrollo de las operaciones académicas estaba bajo el tutelaje del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior –ICFES, durante sus primeros 5 años;
- Una institución de educación superior cuyos programas académicos serían desarrollados a través de la modalidad de educación presencial.
- Una institución que, a pesar de su denominación de “universidad”, no tuvo el más mínimo asomo de constitución de una planta docente básica de inicio.

A mediados de 1982, el recién posesionado presidente de la República, Belisario Betancur, encontró que gubernamentalmente no se había realizado ningún esfuerzo para colocar en funcionamiento la Universidad del Sur y, mediante Decreto 1885³, le adiciona a su estructura organizativa la Unidad Universitaria del Sur de Bogotá, orientada al desarrollo de programas académicos con la utilización de la modalidad de educación a distancia, para responder a su promesa de campaña de ampliar cobertura con equidad en educación superior, así como de servir de institución piloto del Sistema de Educación a Distancia -SED.

El financiamiento de este proyecto se gestionó con base en un préstamo externo al Banco Interamericano de Desarrollo –BID, por 37,5 millones de dólares y 28 millones de dólares de contrapartida nacional⁴, pero sin que esto implicase una matriz presupuestal para la Universidad pública que lideraría dicha política. A pesar de que el primer rector de la UNAD, Hernando Bernal Alarcón, fue nombrado en 1985 en calidad de Director del ICFES para que contribuyera a la agilización del desembolso de la totalidad de los recursos del préstamo al BID, el monto que se alcanzó a desembolsar durante el período de gobierno de Belisario Betancur fue aproximadamente de 1,2 millones de dólares, que se invirtió en capacitación de tutores de las instituciones que hacían parte del sistema nacional de educación superior a distancia, en el diseño de materiales didácticos básicos del Nivel Introductorio y de algunos programas.

El grueso del préstamo BID fue renegociado por el subsiguiente gobierno de Virgilio Barco Vargas para otros fines diferentes al original y distribuido a través del

³ Ver Decreto 1885 del 2 de julio de 1982.

⁴ Ver: Arias, J., Serna, H., Bernal, H. y Borrero, A. (1985). Universidad a Distancia. Del Sueño a la Realidad. Bogotá. Las metas de logro del proyecto fueron: Atender 30 mil nuevos estudiantes, ofrecer 14 programas académicos en áreas prioritarias, organizar 50 Centros Regionales de Educación Abierta y a Distancia en todo el país, capacitar 4 mil agentes educativos (tutores, autores, administradores, evaluadores), formar 350 especialistas en planeación, administración y tecnología educativa, diseñar y editar 1.200 módulos de autoaprendizaje, dotar 160 laboratorios, organizar y dotar 50 bibliotecas, organizar el sistema de información de la educación superior a distancia, adelantar investigaciones de base sobre diversos aspectos educativos y elaborar y editar manuales de diseño, producción de materiales, uso de medios, tutoría, CREAD, CIPAS, etc., pp. 89-90.

ICFES entre las universidades públicas tradicionales y algunas privadas. De manera que tanto la construcción de los 10 Centros debidamente dotados con la más avanzada tecnología de la época como la infraestructura pedagógica y de personal necesaria para cumplir con la meta de 20 mil nuevos estudiantes en educación superior durante el período presidencia 1982-1986, terminaron siendo meros espejismos. La naturaleza jurídica de la institución no tuvo ninguna modificación con respecto a la cual fue creada, a pesar de que fue declarada como institución piloto del Sistema de Educación Superior Abierta y a Distancia, en tanto que, a diferencia de los otros países, el modelo adoptado por el Presidente Betancur fue el denominado “sistema mixto” o “bimodal”, constituido por instituciones presenciales que voluntariamente quisieran ofrecer sus programas presenciales bajo la modalidad a distancia, con el pilotaje de una “universidad” pública dedicada por exclusividad a la modalidad de educación a distancia, en este caso la UNAD⁵.

Tampoco se produjo una normatividad de primer orden que garantizase el fomento estatal de la modalidad de educación a distancia, lo que marcó su vulnerabilidad estructural, que aún se mantiene⁶. De igual manera, mientras en los otros países que implementaron la ampliación de cobertura con equidad en sus sistemas universitarios mediante el fomento de la modalidad a distancia y se crearon instituciones fortalecidas por sus respectivos Estados para el logro de tales finalidades, en Colombia no se establecieron políticas de Estado para lo uno ni para lo otro.

No se alcanzaron, así mismo, las metas de cobertura en educación superior planteadas para el cuatrienio 1982-1986, consistente en la matrícula de 100 mil nuevos estudiantes, de los cuales 20 mil serían aportados por la UNAD y 80 mil por el conjunto de las instituciones de educación superior públicas y privadas. En la base de esta proyección estuvo el diagnóstico acerca del estado de la educación superior colombiana en 1982, encontrándose una cobertura del 7,6%, la absorción de nuevos estudiantes fluctuaba entre el 25% y el 30%, la demanda de cupos se concentraba en el 44% de los 241 programas existentes, el 78% de la matrícula universitaria se aglutinaba en las 5 ciudades más grandes del país, de la cual el 40,8% estaba en Bogotá, el 40% de los estudiantes asistía a la jornada nocturna, el 58% a los programas presenciales nocturnos y el 2% lo hacían a distancia⁷. Del total de programas registrados en educación superior, el 1,8% se ofrecían a distancia.⁸

⁵ Ver: *Ibidem.*, pp. 64-65. Se mencionaban tres modelos de educación a distancia: modelo centralizado, modelo autónomo y modelo descentralizado. “El modelo colombiano integra las tres anteriores introduciendo la innovación propia de cada Universidad con una característica muy particular, relacionada con la estructura general del SED”, p. 65.

⁶ Ver Decreto 2442 del 19 de agosto de 1982.

⁷ Ver: Arias, J y Alt., *Op. Cit.*, pp- 57-58. Ver también: UNAD, ACESAD, ICFES (1997). *Estadísticas de la Educación Superior Abierta y a Distancia (1984-1996)*. Bogotá.

⁸ *Ibidem.*

Según el balance publicado en el libro, *Universidad a Distancia. Del sueño a la realidad*, a pesar del conjunto de restricciones experimentadas en los ámbitos legales, financieras, organizacionales, académicos, administrativos y de los prejuicios culturales, entre los resultados alcanzados por la institución a mediados de 1985, pueden destacarse: 7.058 estudiantes matriculados, procedentes de 342 municipios y 22 departamentos, distribuidos en las Facultades de Ingeniería (3.104) y Administración (3.954), atendidos en 37 CREAD y Unidades Operativas por 1092 tutores. Se habían elaborado y publicado 142 módulos de autoaprendizaje, emitido 577 programas radiales, 42 programas de televisión en el Canal 11 y artículos didácticos en prensa impresa.⁹

Las críticas necesidades de formación derivadas de los diagnósticos, las cifras alcanzadas y las esperanzas colocadas en el préstamo externo, sirvieron de base para que, a mediados de 1986, se proyectaran nuevas metas para el período 1986-1991: puesta en funcionamiento de 3 de las 5 Facultades previstas en su estructura orgánica (Ciencias Sociales, Ciencias de la Salud, Ciencias Agrarias, Administración de Empresas y Ciencias Básicas e Ingeniería); capacitar a un mínimo de 1.000 tutores pedagógicos y especializar a 90 profesionales en educación a distancia, en diseño de materiales educativos y en administración de programas a distancia; así mismo, ampliar la cobertura institucional a todo el país, con la instalación de 20 nuevos CREAD, cada una con 5 Unidades Operativas, para atender una población de 100 mil estudiantes, tanto en programas formales como no formales; incrementar la producción de materiales educativos requeridos y consolidar la unidad de medios de comunicación para la producción de materiales didácticos, programas de audio y de vídeo; implementar el uso de sistemas de computación e informática para el desarrollo de los procesos didácticos, evaluativos y administrativos.¹⁰

La Rectora, María Teresa Arias de Barrero (1986-1993) y su equipo directivo, tuvieron diferentes acercamientos con los ministros de Educación de los gobiernos de Virgilio Barco Vargas y César Gaviria. Con el primero, las gestiones se encaminaron a frenar el cierre de la institución, pues el gobierno no tenía interés en mantener un programa bandera del anterior gobierno. En cuanto al financiamiento de la institución para el cumplimiento de su misión, la respuesta ante las gestiones fue la renegociación, liderada por el entonces director del ICFES, Marco Palacios –ex rector de la Universidad Nacional- del préstamo BID, destinado inicialmente a la ampliación de cobertura en educación superior mediante el fomento, consolidación y desarrollo de la modalidad de educación superior a distancia, pero que se distribuyó entre algunas universidades públicas (Universidad Nacional, Universidad de Antioquia, Universidad del Valle, Universidad Industrial de Santander), y a determinadas universidades privadas (Universidad de los Andes, Universidad Javeriana, Universidad de la Sabana), entre otras.

⁹ *Ibídem*.

¹⁰ *Ibídem*, pp. 150-151.

Frente al creciente desfinanciamiento estructural de la institución y las adversas políticas gubernamentales, la UNAD tuvo que (i) aplazar la ampliación de la nueva oferta de programas y reorientar la mayoría de sus políticas iniciales, tales como (ii) la concentración de la tutoría a estudiantes en grupos de curso frente al papel que cumplía la tutoría individual y la asesoría a pequeños grupos colaborativos a través de los Círculos de Interacción Pedagógica, Académica y Social (CIPAS); (iii) el desmonte de las evaluaciones nacionales -a excepción de los programas de ingeniería-, y del (iv) Centro de Evaluaciones que le servía de apoyo técnico pedagógico; (v) el debilitamiento de los materiales didácticos impresos en papel frente al creciente proceso de “semipresencialización” de la actividad de los tutores; (vi) cierto desplazamiento del aprendizaje autónomo como base de los procesos de formación frente a la dependencia del estudiante de las sesiones tutoriales presenciales; (vii) el desmonte del Centro de Tecnología Educativa cuyo función se enfocaba en la asesoría pedagógica y didáctica a los autores para el diseño de los materiales didácticos; (viii) el consiguiente cierre del Centro de Producción de Materiales Impresos y del (ix) Centro de Producción Audiovisual; (x) la creciente disociación de las tecnologías emergentes de la información y la comunicación con respecto al modelo artesanal de educación a distancia que se fue consolidando.

Frente a las gestiones realizadas ante las autoridades educativas del Ministerio de Educación Nacional y el alto gobierno, se postergó cualquier tipo de decisión acerca del cambio de la naturaleza jurídica y el carácter académico de la Universidad y su reconocimiento como Universidad, debido también al ambiente generado por los movimientos orientados al cambio de la Constitución Política y los subsiguientes diálogos en torno a la nueva ley de educación superior.

De la nueva Constitución Política de 1991 se derivó la expedición de la ley 30 de 1992, mediante la cual se organizó “el servicio público de la Educación Superior”, pero el cambio del panorama jurídico acentuó mucho más la crítica condición jurídica y financiera de la Universidad:

- Por una parte, la base presupuestal establecida por la ley 30 para el financiamiento de las instituciones de educación superior públicas solo tuvo en cuenta como punto de partida el presupuesto vigente del año siguiente a la expedición de la ley 30, dejándole, en consecuencia, en una condición de mayor precariedad financiera;
- En la jerarquía de las instituciones de educación superior que se establece, la Universidad fue clasificada como institución universitaria, es decir, con limitada autonomía académica, cuya máxima oferta posgradual eran los programas de especialización;
- La Universidad continuó siendo un establecimiento público de carácter nacional adscrito al Ministerio de Educación;
- El máximo órgano de gobierno es el Consejo Directivo, sin autonomía para darse sus propias normas ni su propio gobierno;
- La designación del Rector era potestad del presidente de la República, de terna constituida democráticamente entre los estamentos de la institución;

- Debido al carácter de la formación terminal que le asigna la ley 30 a la formación tecnológica, se desmontó la formación por ciclos estructurada a la luz del decreto-ley 80 de 1980 y mediante la cual se diseñaron sus programas de formación tecnológica, profesional y universitaria;
- El régimen salarial aplicado a sus docentes era el de establecimiento público y no el correspondiente a las universidades con autonomía plena;
- La planta administrativa correspondía a la de establecimiento público, sin autonomía para la creación o modificación de cargos;
- El régimen de contratación que se le aplicó era el contemplado en la ley 80 para los establecimientos públicos, no el de los entes autónomos;
- En cuanto a su carácter académico de institución universitaria y por su naturaleza jurídica de establecimiento público, la institución estaba por fuera de las organizaciones que agrupaban a las universidades con “autonomía plena”;
- La ley 30, a contravía de las tendencias internacionales, denominó la educación a distancia como “metodología”, desconociendo su auge como modalidad educativa, en la que se utiliza de manera creciente las tecnologías digitales de información y comunicación, acabó con el sistema nacional de educación superior a distancia y con la débil reglamentación instaurada durante el período presidencial anterior;
- Pero sentó las bases para lo que hoy sería la declaratoria del carácter multimodal de la educación superior, con la determinación de que las instituciones de educación superior son autónomas para la oferta de sus programas, sea a través de la metodología presencial o a distancia.

Varios fueron los intentos que los rectores y el personal directivo de la institución realizaron durante la década de los noventa e inicios del nuevo siglo XXI, con el propósito de afianzar su misión a través del cambio de las condiciones normativas, financieras, académicas, organizativas y administrativas de la institución, como ámbitos constitutivos de la autonomía universitaria.

Durante el período 1993-1995, Gabriel Jaime Cardona, en calidad de nuevo Rector recurrió al diálogo directo con las autoridades del Ministerio de Educación Nacional, el CESU y la presidencia de la República -en cabeza de César Gaviria Trujillo- para gestionar las condiciones estatales que le garantizaran a la institución el reconocimiento de su carácter académico y jurídico de universidad y el fortalecimiento organizacional para el desarrollo de la modalidad de educación a distancia. Su experiencia de casi 15 años al frente de la Universidad Tecnológica de Pereira, en la cual logró su consolidación, no tuvo el eco suficiente para la transformación de la naturaleza jurídica de la Universidad, aunque logró algunos cambios en la estructura organizativa, reconocidos en el Decreto 2310 de 1994, que incorporó el Acuerdo 003 aprobado por el Consejo Directivo el 22 de enero de 1994. Esta “incorporación” se explica por el hecho de que la institución era jurídicamente un establecimiento público del orden nacional y, por lo tanto, carecía de autonomía para modificar su estructura organizacional. En consecuencia, le competía al poder Ejecutivo su legislación.

Con el cambio de la estructura organizativa y la revisión de las funciones del conjunto de las dependencias, se pretendió el fortalecimiento de la proyección social en las regiones, para lo cual se creó la Vicerrectoría de Educación Comunitaria y Desarrollo Regional; se fomentaría el desarrollo académico e investigativo, se establecían las bases para el uso de computadores para la gestión mediante la creación de la Oficina de Informática y Comunicaciones, así como la promoción de la modalidad a distancia mediante la creación del Centro Nacional de Educación a Distancia -CNED. Importante es reconocer aquí el carácter paradójico del CNED, explicable si se tiene en cuenta el alto grado de enquistamiento del modelo artesanal de educación a distancia en la institución, el cual se venía consolidando como centro de las actividades de acompañamiento académico a los estudiantes en los diversos programas ofertados. Desde esta perspectiva, los requerimientos de la modalidad de educación a distancia eran mucho más costosos que los requerimientos de la educación presencial, Pretensiones más ambiciosas y eficaces para el desarrollo institucional no fueron admitidas, como el incremento de la base presupuestal ni el carácter académico de universidad.

De hecho, las políticas del período gubernamental del presidente César Gaviria acerca de la educación superior se plasmaron en la nueva ley 30 y, de manera especial, en la concepción de la educación superior como “un servicio público cultural, inherente a la finalidad social del Estado”¹¹, la congelación en la práctica del número de universidades públicas, además del desfinanciamiento estructural de éstas últimas y la consiguiente des-responsabilización por parte del Estado, además de la jerarquización de la educación superior en general.

La ley 30 estructura las instituciones de educación superior de manera jerárquica y distribuye sus grados de autonomía teniendo en cuenta (i) el *objeto* de la formación y (ii) la *naturaleza* de la institución. Por su objeto, (i) las que se dedican a la “formación en ocupaciones de carácter operativo e instrumental y de especializaciones”, tienen mínima autonomía y están en la base de la pirámide; (ii) las que se dedican a la “formación en ocupaciones”, “programas de formación académica en profesiones o disciplinas”, tienen una autonomía básica y se sitúan en la mitad de la pirámide; (iii) las que se dedican a la “investigación científica o tecnológica; la formación académica en profesiones o disciplinas y la producción, desarrollo y transmisión del conocimiento y de la cultura universal y nacional”, tienen autonomía plena y se sitúan en la cúspide de la pirámide.

Por su naturaleza, estas instituciones son: (i) Instituciones Técnicas Profesionales, en la base piramidal; (ii) Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas, en la media piramidal; (iii) Universidades, en la cúspide piramidal.

Del entretejido creado por el objeto de la formación y la naturaleza de la institución, surgen las siguientes definiciones:

¹¹ Ver ley 30 (1992), artículo 2.

“Artículo 17. Son instituciones técnicas profesionales, aquellas facultadas legalmente para ofrecer programas de formación en ocupaciones de carácter operativo e instrumental y de especialización en su respectivo campo de acción, sin perjuicio de los aspectos humanísticos propios de este nivel.

“Artículo 18. Son instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, aquellas facultadas para adelantar programas de formación en ocupaciones, programas de formación académica en profesiones o disciplinas y programas de especialización.

“Artículo 19. Son universidades las reconocidas actualmente como tales y las instituciones que acrediten su desempeño con criterio de universalidad en las siguientes actividades: La investigación científica o tecnológica; la formación académica en profesiones o disciplinas y la producción, desarrollo y transmisión del conocimiento y de la cultura universal y nacional. Estas instituciones están igualmente facultadas para adelantar programas de formación en ocupaciones, profesiones o disciplinas, programas de especialización, maestrías, doctorados y post-doctorados, de conformidad con la presente Ley.”

La degradación de la autonomía es mayor en el ámbito de las instituciones de educación superior públicas, en donde se refuerza la jerarquización, pues se amplía la base de la pirámide y se achica la cúspide:

- Por un lado (i) los establecimientos públicos, cualquiera sea su ámbito - nacional, departamental o municipal-, no pueden tener el carácter académico de universidad, sino el de institución técnica profesional o, a lo sumo, el de institución universitaria;
- Le siguen, por otro, y en la mitad de la pirámide, las (ii) universidades con autonomía regulada o media, que deben someterse, como las anteriores, a la suprema inspección y vigilancia, obtención del registro calificado como obligación previa para la oferta de sus programas o para su renovación, pero pueden ofrecer programas de maestría y doctorado como resultado de los procesos investigativos que adelantan;
- En la cúspide piramidal, en solitario, (iii) el régimen orgánico especial de una única Universidad, que tiene por objeto “la educación superior y la investigación, a través del cual el Estado, conforme a la Constitución Política, promoverá el desarrollo de la Educación Superior hasta sus más altos niveles, fomentará el acceso a ella y desarrollará la investigación, la ciencia y las artes para alcanzar la excelencia.”¹² Tiene, además, “plena independencia” o autonomía académica “para decidir sobre sus programas de estudio, investigativos y de extensión”¹³ y no participan del circuito de la obligatoriedad de los registros académicos calificados que se exigen a las otras instituciones de educación superior, siendo potestad del Consejo Superior Universitario determinar a qué tipo de acreditación externa someten sus programas académicos¹⁴ Y, por delegación del presidente de la

¹² Artículo 1, Decreto 1210 del 28 de junio de 1993, Régimen orgánico Especial de la Universidad Nacional, que deroga el Decreto-Ley 82 de 1980).

¹³ *Ibidem*, Artículo 4.

¹⁴ *Ibidem*, Artículo 6.

República, el Ministro de Educación Nacional ejercerá “las funciones de inspección y vigilancia en lo que compete”, debido a su régimen orgánico especial.¹⁵

Las universidades con autonomía regulada tienen en común la naturaleza de “entes universitarios autónomos” y, por lo mismo, con régimen especial, pues no están adscritas a ninguna de las ramas del poder público, excepto su vinculación al Ministerio de Educación Nacional, “en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo”. La naturaleza de “ente autónomo” les otorga algunas características, tales como (i) el derecho a tener personería jurídica, (ii) autonomía académica, (iii) autonomía administrativa y financiera, (iv) patrimonio independiente, además de (v) autonomía para “elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden.” Pero la especificidad o “carácter especial de las universidades estatales” tiene que ver con la autonomía que gozan para (i) organizar y elegir sus directivas, (ii) seleccionar y elegir a su personal docente y administrativo, (iii), pertenecer al sistema de las universidades estatales, (iii) definir su régimen financiero, (iv), definir su régimen de contratación y (v) diseñar su control fiscal. Pero todo ello de acuerdo con la ley que las constituye, es decir, la ley 30.¹⁶

En la estructura organizativa y en el alcance de los órganos de dirección, las Universidades tienen Consejo Superior Universitario y las instituciones técnicas profesionales o instituciones universitarias o escuelas tecnológicas tienen, a cambio, Consejo Directivo, es decir, aunque hacen lo mismo, tienen reducción del ámbito de su autonomía.¹⁷

Esta reducción de la autonomía es mucho más crítica y trágica para las instituciones universitarias estatales, en tanto el párrafo del artículo 57 de la ley 30, determinó que “las instituciones estatales u oficiales que no tengan el carácter de universidad”, acorde con esta ley, “deberán organizarse como Establecimientos Públicos del orden Nacional, Departamental, Distrital o Municipal”.¹⁸

Lo paradójico es que la totalidad de las 30 de las 32 instituciones de educación superior públicas regionales fueron reconocidas en calidad de universidades, quedando por fuera de este reconocimiento la Universidad Militar Nueva Granada y la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, ambas de carácter nacional, siendo confinadas a la naturaleza jurídica de establecimientos públicos. El Instituto Caro y Cuervo, con funciones de investigación y formación, permanece aún como establecimiento público adscrito al Ministerio de Educación Nacional, al igual que la Escuela Superior de Administración Pública al Departamento Administrativo de la Función Pública.

¹⁵ Ibídem, Artículo 5.

¹⁶ Artículo 57, ley 30 de 1992.

¹⁷ Ibídem, Artículo 62.

¹⁸ Ver ley 30, párrafo del artículo 57.

La búsqueda de la autonomía para la UNAD permaneció en la agenda de los períodos rectorales subsiguientes, concebida la autonomía como la herramienta por excelencia para el cumplimiento de la misión institucional. Durante el periodo rectoral de Jesús Emilio Martínez Henao (1995-1998), los esfuerzos se concentraron en los diálogos con el Congreso de la República para el logro de dos objetivos: el cambio de denominación de la institución y el cambio de la naturaleza jurídica.

En el primer caso porque la antigua denominación de “Universidad del Sur de Bogotá” jugaba fuera del contexto de la propia misión institucional, su presencia regional y la naturaleza de la modalidad de educación a distancia mediante la cual ejercía sus responsabilidades misionales de formación, proyección social e investigación.

Los referentes internacionales de las instituciones de educación superior dedicadas a la formación con la modalidad de educación a distancia, tenían la naturaleza jurídica de *universidades*, su *cobertura nacional e internacional* y su carácter de *apertura* a innovaciones académicas y curriculares. Los referentes europeos de estas instituciones eran la Universidad Abierta del Reino Unido, la Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED, de España, la Universidad Abierta de Portugal, la Universidad Abierta de Países Bajos, entre otras; en Asia, la Universidad Abierta de Israel, la Universidad Nacional Abierta de Corea del Sur, la Universidad Nacional Abierta Indira Gandhi de la India, para mencionar sólo algunas. En África, es reconocida la Universidad Abierta de Sud África. En América Latina, se había creado ya la Universidad Nacional Abierta -UNA, de Venezuela y la Universidad Estatal de Educación a Distancia -UNED, de Costa Rica. Para la época, un total de 52 universidades públicas fueron creadas por sus respectivos Estados para el cumplimiento misional de la apertura a la educación superior mediante el uso de la modalidad de educación a distancia, reconociendo la naturaleza jurídica de entes autónomos de estas instituciones y el carácter abierto de sus programas.

A manera de ejemplo, puede caracterizarse la naturaleza jurídica y académica de la Universidad Nacional de Educación a Distancia –UNED de España, que ha tenido significativo reconocimiento en el ámbito iberoamericano. Es una “Universidad pública de ámbito estatal”, creada en agosto de 1972¹⁹, bajo la influencia de la Open University del Reino Unido, con el propósito de ensanchar la cobertura en educación superior mediante el desarrollo de programas a distancia de calidad. A raíz del acuerdo de Bolonia, la legislación universitaria hubo de transformarse, acorde con los nuevos requerimientos de la Unión Europea.

En España, las disposiciones legales que rigen la formación universitaria son, jerárquicamente, (i) la Constitución, con varios articulados acerca de la enseñanza en general y de la enseñanza universitaria en particular, (ii) la Ley Orgánica de Universidades y (iii) los Estatutos de cada Universidad. En el marco de los

¹⁹ Decreto 2.310/1972, de 18 de agosto (BOE de 9 de septiembre).

acuerdos de Boloña, España promulgó una nueva Ley Orgánica Universitaria en 2007 y, con base en ella, el Claustro de la UNED formuló un nuevo Estatuto universitario, que fue adoptado y aprobado por Real Decreto 1219 de 2011, que le permitió conservar su naturaleza jurídica y fortalecer su importancia para el Estado español.²⁰ Es decir, bajo el amparo de la Ley Orgánica de Universidades, le garantiza el mismo grado de autonomía que a las restantes Universidades españolas. De modo que, sin abandonar sus propósitos de cobertura y equidad, los nuevos estatutos determinan que “Los objetivos básicos de actuación de la UNED son la calidad de la enseñanza, la formación de docentes e investigación y el desarrollo de la investigación en todos los campos del conocimiento.”²¹

Para garantizar el cumplimiento de sus objetivos, cuenta con algunas disposiciones adicionales, entre las que se destacan:

Primera: Respecto de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), en atención a sus especiales características, las Cortes Generales y el Gobierno asumen las competencias que la presente Ley atribuye respectivamente a la Asamblea Legislativa y al Consejo de Gobierno de las Comunidades autónomas.

Segunda: La Universidad Nacional de Educación a Distancia impartirá enseñanza universitaria a distancia en todo el territorio nacional

En atención a sus especiales características, el Gobierno establecerá, sin perjuicio de los principios recogidos en esta Ley, una regulación específica de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, que tendrá en cuenta, en todo caso, el régimen de sus centros asociados y de convenios con las Comunidades Autónomas y otras entidades públicas y privadas, las específicas obligaciones docentes de su profesorado, así como el régimen de los tutores.

Dicha regulación, de acuerdo con las previsiones del artículo 7, contemplará la creación de un Centro Superior para la Enseñanza Virtual específicamente dedicado a esta modalidad de enseñanza en los distintos ciclos de los estudios universitarios. Dada la modalidad especial de la enseñanza y la orientación finalista de este centro, tanto su organización, régimen de su personal y procedimientos de gestión, así como su financiación, serán objeto de previsiones particulares respecto del régimen general de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

El recurso al endeudamiento por parte de la Universidad Nacional de Educación a Distancia habrá de autorizarse por una norma con rango de ley. No obstante, a lo largo del ejercicio presupuestario, para atender desfases temporales de tesorería, la Universidad Nacional de Educación a Distancia podrá recurrir a la contratación de pólizas de crédito o préstamos, en una cuantía que no superará el cinco por ciento de su presupuesto, que habrán de quedar cancelados antes del 31 de diciembre de cada año.²²

²⁰ Ley Orgánica de Universidades de 21 de diciembre (BOE de 24 de diciembre de 2001, modificada por la Ley Orgánica 4/2007 de 12 de abril de 2007).

²¹ Ver: http://portal.uned.es/portal/page?_pageid=93,158256&_dad=portal&_schema=PORTAL

²² Ver: http://portal.uned.es/portal/page?_pageid=93,158256&_dad=portal&_schema=PORTAL

Mientras que con la nueva ley Orgánica Universitaria la UNED de España consolidó su autonomía y la garantía de su desarrollo por parte del Estado, la ley 30 de 1992 debilitó el potencial de la UNAD y la encadenó a su naturaleza de establecimiento público. Las gestiones ante el Congreso de la República culminaron con la aprobación del cambio de denominación de “Universidad del Sur de Bogotá” por el de *Universidad Nacional Abierta y a Distancia* -UNAD y, más aún, con las consiguientes quejas por pérdida del privilegio de exclusividad de su nomenclatura por parte de algunos colegas de la Universidad Nacional. El legislador de la ley 396 del 5 de agosto de 1997 no quiso comprometerse con el cambio de naturaleza jurídica, para evitar las posibles dificultades que se podrían presentar con determinados congresistas, miembros del poder ejecutivo y algunas universidades, debido a la posible “alteración” del orden universitario establecido. En consecuencia, se consolidó la paradoja de una institución de educación superior con nomenclatura de universidad cuya denominación no coincidía con su naturaleza jurídica de establecimiento público del orden nacional.

Durante el período rectoral de Jesús Emilio Martínez se crearon grupos de trabajo orientados a la consolidación de la documentación de base para el logro del cambio de carácter por la vía académica, pero la finalización de su gobierno truncó este propósito. Desde el punto de vista de la gestión interna, se tomó la decisión de construir la sede nacional José Celestino Mutis sobre el terreno gestionado por la Junta de Acción Comunal del Barrio Restrepo, y se recurrió al Congreso de la República para la recuperación de los recursos generados por la institución y orientarlos al financiamiento de esta obra. Como es sabido, los excedentes presupuestales de los establecimientos públicos del orden nacional son apropiados por el gobierno, debido a la carencia de autonomía financiera de estas instituciones. La construcción de la sede del barrio Restrepo ha contribuido a darle a la universidad una importante identidad y mayores facilidades para el ejercicio de sus responsabilidades misionales.

En los dos períodos consecutivos del rectorado de Betty Góngora Pedraza (1998-2004), las acciones encaminadas al reconocimiento de la autonomía universitaria para la UNAD se concentraron en la vía legislativa, a pesar del fallido intento realizado en su primer período. Sin embargo, al final de su segundo período, la gestiones ante el Congreso de la República resultaron favorables y éste aprobó la ley que cambiaba la naturaleza jurídica de la UNAD, de establecimiento público nacional a ente universitario autónomo y, para lo cual, era sustantivo contar con el concepto favorable del Ministerio de Educación Nacional como insumo para la sanción presidencial.

Hacia finales de 2003 y comienzos de 2004, las relaciones de la Rectora de la UNAD con la Ministra de Educación, Cecilia María Vélez White, tenían un color crítico, debido a las denuncias mediáticas acerca del carácter privado de Unad Florida, entidad a la cual, según sus denunciantes, se le transferían recursos públicos desde UNAD Colombia, además de otras situaciones relacionadas con los materiales educativos del bachillerato a distancia y de un programa de especialización que recaudaba recursos de matrículas mediante convenio con otra

institución educativa. Las denuncias tenían como marco la elección de rector para el período 2004-2007 e impedir la reelección de Betty Góngora, denuncias gestadas por grupos internos con apoyos políticos externos, que tuvieron resonancia en algunos medios masivos de comunicación. Bajo este escenario, el Ministerio de Educación Nacional se opuso a la sanción, por parte del poder ejecutivo, de la ley que le reconocía la naturaleza jurídica de ente universitario autónomo a la UNAD.

Algunos funcionarios del Ministerio de Educación consideraban, en nombre de la política educativa, que se trataba de un regalo político a la UNAD, gestionado por sus directivos para evitar la vía académica de la transformación; otros consideraban que era un reconocimiento legal y legítimo por parte del legislador para el fortalecimiento de una institución de educación superior pública cuya misión era importante para la sociedad colombiana. Esta disposición colocó a la UNAD como carne del emparedado, formado entre el poder legislativo y el poder ejecutivo en torno al reconocimiento o no de la autonomía universitaria. Lo que muestra, de alguna manera, que en el marco y en la práctica de la política educativa, la autonomía es una especie de mercancía que se trastea de un lado a otro, a juicio y parecer de uno u otro poder, o de un vestido que se pone y se quita acorde con la naturaleza de la festividad o acontecimiento que se celebre.

En la ley que le cambió la denominación a la institución, de Universidad del Sur a Universidad Nacional Abierta y a Distancia, el legislador se abstuvo de reconocerle la naturaleza de ente autónomo, aduciéndose fuera de acta las implicaciones jurídicas y propiamente políticas de esta decisión, es decir, auto limitándose su poder de legislar en torno al reconocimiento de la autonomía universitaria para una universidad pública. Sin embargo, seis años más tarde, en 2003, el propio Congreso de la República, acudiendo a sus facultades legislativas, se declaró apto para legislar por iniciativa propia en torno a la autonomía universitaria y se la reconoce a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia. A pesar de ello, el poder ejecutivo se niega a la sanción de dicha ley, aduciendo su improcedencia, enunciado que se justificó por las acusaciones ya descritas -que resultan injustificadas- pero que tuvieron resonancias en algunos medios. Los escándalos mediáticos se han venido utilizando como pretexto para el reconocimiento de la autonomía universitaria o como justificación para la intervención del poder ejecutivo en dicha autonomía.

Lo anterior muestra, de cierta manera, la necesidad de contar con una política pública educativa amparada en la voluntad política supra partidista y una normatividad de alta jerarquía, para que prime la voluntad del Estado sobre la voluntad transitoria de quienes representan los poderes públicos y se establezca en mandato para su cumplimiento por parte de los poderes de turno. Esto tiene que ver, en general, con la autonomía del macro-sistema educativo y, en particular, con el sistema de educación superior. Por lo pronto, puede observarse una universidad estatal nuevamente arrinconada, reducida a su mínima expresión, dependiendo de la voluntad personal de funcionarios que, en nombre de la función que desempeñan, se revisten de una institucionalidad, oficialmente sospechosa.

2. Nuevas alternativas para el reconocimiento de la autonomía

En medio de los escándalos mediáticos descritos, el Consejo Directivo de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, el 4 de marzo de 2004, designa por mayoría de votos a Jaime Alberto Leal Afanador en calidad de Rector de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, para ejercer su cargo por el período 2004-2007, y cumpla con el desarrollo institucional, según el programa presentado con el nombre: “Por la Calidad Educativa y la Equidad Social”.

Para complementar el diagnóstico expuesto en su programa de gobierno, el nuevo rector convoca a delegados y representantes de los estamentos estudiantil, docentes y egresados, además del cuerpo administrativo, a encuentros zonales de líderes, realizados entre los meses de mayo y agosto de 2004, con el propósito de identificar las problemáticas estructurales, internas y externas, para reafirmar las bases del plan de desarrollo 2004-2007. Entre las más importantes conclusiones del diagnóstico realizado, pueden destacarse las siguientes:

- Incoherencia entre la naturaleza jurídica de la institución como establecimiento público del orden nacional y las significaciones de su denominación como Universidad Nacional Abierta y a Distancia;
- Incoherencia de la misión institucional con la naturaleza de la modalidad de educación a distancia mediante la cual la institución ejerce sus responsabilidades sustantivas;
- Débil imagen social de la modalidad de educación a distancia, normatividad coactiva y de bajo rango, así como carencia de políticas estatales de fomento y desarrollo;
- Precaria incorporación de las tecnologías digitales de la información y la comunicación en los procesos formativos de la modalidad de educación a distancia y en los procesos administrativos;
- Limitada oferta académica de programas de formación tecnológica, profesional, universitaria y de posgrado;
- Insularidad de la institución en las regiones y débil cohesión con la identidad nacional;
- Prevalencia de criterios administrativos en la gestión de los programas con respecto de sus fines académicos y de la pertinencia con la población de estudiantes y sus contextos;
- Población docente con mayor porcentaje en el nivel de formación profesional y con dedicación de hora cátedra y docentes de carrera en cargos provisionales dedicados a funciones de carácter administrativas;
- Población estudiantil por debajo de los promedios de las instituciones internacionales de educación superior abierta y a distancia;
- Debilidad en las políticas internas de promoción y retención de la población estudiantil;
- Debilidad en las políticas de gestión de procesos y procedimientos;
- Deficiencia en las políticas acerca de la sostenibilidad integral de la institución en materia financiera, académica y administrativa, con incidencia

- en el débil cumplimiento de su misión;
- Poca visibilidad del posconflicto en la planificación académica y en el desarrollo de las responsabilidades sustantivas.

Entre las primeras acciones externas adelantadas por el nuevo rector de la UNAD, Jaime Alberto Leal Afanador, estuvo el restablecimiento de vínculos de cooperación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Educación Nacional, entre otros. Con el primero para la gestión de recursos financieros que incrementaran el presupuesto público anual de la institución, que fluctuaba entre el 20% y el 30%, correspondiéndole a la institución la labor de su autofinanciamiento. Con el segundo para aunar esfuerzos en el fomento y fortalecimiento de la modalidad de educación a distancia y la identificación de líneas de acción conjuntas en la ampliación de la cobertura con calidad en la educación superior.

Por su naturaleza de establecimiento público del orden nacional, el crecimiento financiero de la institución estaba limitado al porcentaje del Índice de Precios al Consumidor (IPC) y los excedentes de la operación anual tenían que pasar a las arcas del tesoro público. La tarea anual de recuperación de estos recursos por ingresos propios ocupaba gran parte de la gestión de rectores y directivas institucionales, sobre todo porque dichos recursos estaban atados a la ley de presupuesto para cada una de las vigencias anuales. Estas intensas gestiones, además de la búsqueda de recursos adicionales, ocuparon gran parte de la agenda rectoral con el Ministerio de Hacienda. Se trataba de un estado existencial lamentable, que convertía a las instituciones de educación superior en limosneras de los propios recursos que generaban y, mucho más aún, de los recursos del erario público, orientados al cumplimiento de la misión derivada del propio Estado.

Es de reconocimiento público que, antes de la expedición de la ley 30 de 1992, la lucha por los recursos estatales para cada una de las instituciones de educación superior oficiales se tramitaba ante el Congreso de la República y que, para acceder a dichos recursos, se tenía que participar en una especie de “puja de influencias” por parte de los políticos y congresistas que abogaban por las respectivas universidades de su región frente a los miembros de la comisión de presupuesto, además de las largas espera de *lobby* que hacían los rectores en el Ministerio de Hacienda.

Esto explica, de alguna manera, la profunda desigualdad presupuestal existente entre las universidades públicas colombianas, en la medida en que la ley 30 institucionalizó que la base presupuestal de las universidades correspondía al presupuesto vigente en 1993 para cada una. Además de esta disposición, la naturaleza jurídica de establecimiento público del orden nacional que tenían algunas instituciones de educación superior les impedía que su incremento presupuestal anual fuese superior al IPC proyectado oficialmente para la respectiva vigencia. Este “asma presupuestal” agravaba de manera especial la condición financiera de la UNAD. La asfixia financiera es una de las condiciones más nefastas para el ejercicio de la autonomía universitaria y el cumplimiento de

sus fines misionales.

Con la Ministra de Educación Nacional se diseñó una agenda de trabajo orientada al cumplimiento de las condiciones de ley para el cambio de carácter académico de la institución, partiendo de la negativa del MEN de sancionar favorablemente la ley aprobada por el Congreso de la República, mediante la cual se le reconocía a la UNAD la naturaleza jurídica de ente autónomo.²³ La agenda contemplaba la comunicación permanente de la comisión creada para hacerle seguimiento a la ruta diseñada entre las dos entidades, integrada por el Viceministro de Educación Superior, en cabeza de Javier Botero, la Directora de Calidad del MEN, Ángela Liliana Melo, el Rector y el Vicerrector Académico de la UNAD. “Señora Ministra, cuente con que demostraremos que la UNAD tiene las condiciones establecidas por la ley para el reconocimiento de su carácter académico de Universidad, pues nosotros no estamos acostumbrados a que se nos regale nada, sino a obtenerlas por méritos propios”, le manifestó el Rector de la UNAD a la Ministra de Educación, Cecilia María Vélez White, acordando a partir de allí la ruta de trabajo para este propósito.²⁴

Con la aprobación del Plan de Alistamiento para la Autonomía Académica por parte del Consejo Directivo de la UNAD, el liderazgo general del Rector y la coordinación y gestión específica del Vicerrector Académico, se generó una dinámica de trabajo colectivo orientada a la documentación de las condiciones exigidas por la ley para el cambio de carácter académico de institución universitaria a universidad. Una vez verificada la documentación por parte del Viceministerio de Educación Superior, este procedió a la integración de una comisión de pares de alto nivel para que verificase las condiciones institucionales,

²³ Lo paradójico de esta decisión es que, según la ley 30, Artículo 31, “De conformidad con los artículos 67 y 189, numerales 21, 22 y 26 de la Constitución Política de Colombia y de acuerdo con la presente Ley, el fomento, la inspección y vigilancia de la enseñanza que corresponde al presidente de la República”, estarán orientados, entre otros propósitos a: “a) Proteger las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra. b) Vigilar que se cumpla e impere plena e integralmente la garantía constitucional de la autonomía universitaria.” El valor de las instituciones del Estado está por encima de las afinidades o asinergias personales o ideológicas de un funcionario público. Precisamente, esta es una de las razones por la cual la autonomía universitaria tiene pleno sentido, en la medida en que evita la intromisión, para el cabal cumplimiento de su misión, de este tipo de actitudes e intervenciones unilaterales y sin fiscalización alguna por parte de los entes de control del Estado. Pero el régimen presidencialista de Colombia establece que las leyes promulgadas por el Congreso de la República sólo se convierten en ley si son sancionadas favorablemente por el poder Ejecutivo. Este poder sancionatorio del Ejecutivo es ilimitado y escapa también al control constitucional.

²⁴ Las condiciones para el cambio de carácter académico de institución universitaria a universidad, se derivan del siguiente artículo 20 de la ley 30: “El Ministro de Educación Nacional previo concepto favorable del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), podrá reconocer como universidad, a partir de la vigencia de la presente Ley, a las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas que dentro de un proceso de acreditación demuestren tener: a) Experiencia en investigación científica de alto nivel. b) Programas académicos y además programas en Ciencias Básicas que apoyen los primeros. c) Facúltase al Gobierno Nacional, para que dentro del término de seis (6) meses, establezca los otros requisitos que se estimen necesarios para los fines del presente artículo. Estos requisitos harán referencia, especialmente, al número de programas, número de docentes, dedicación y formación académica de los mismos e infraestructura.

visita que tuvo lugar en el mes de junio de 2005 y a la que concurrieron Eustaquio Martín Rodríguez, Decano de la Facultad de Educación de la UNED de España, Francisco Luis Ángel Franco, Rector de la Universidad Católica del Norte de Antioquia en su calidad de institución universitaria virtual, y Bernardo Restrepo Gómez, profesor de la Universidad de Antioquia y experto en educación a distancia.

A pesar de los informes positivos de los tres pares, la Comisión Institucional de CONACES conceptuó que no se cumplía, de manera específica, con la condición de investigación, por cuanto no se contaba con el número suficiente de doctores ni de profesores dedicados de tiempo completo a dicha actividad investigativa. Con el recurso de apelación y la correspondiente documentación se reconsideró el concepto de la Sala Institucional de CONACES, siendo favorable al cambio de carácter académico, concepto que acogió el Ministerio de Educación Nacional mediante la Resolución 6215 del 22 de diciembre de 2005. Desde el punto de vista académico, la UNAD dejaba de ser una institución universitaria y, en adelante, tendría el carácter académico de universidad para desarrollar programas de maestrías y doctorados, consolidando su actividad investigativa y los demás aspectos inherentes a la vida universitaria.

Pero es de importancia para las prácticas y acciones jurídicas en referencia a la autonomía universitaria en Colombia, la polémica que se generó en torno al concepto acerca del carácter académico de la UNAD y las condiciones para su cumplimiento, de tal manera que dejase de ser una institución universitaria, en términos de la ley 30, para convertirse académicamente en universidad.

Una de las dimensiones de la polémica entre los miembros de la Sala, planteaba la disyuntiva acerca de (i) si la autonomía tiene un carácter académico asumido extrínsecamente, es decir, si es un punto de llegada verificable sólo en la foto final, una dádiva o resultado de la generosidad gubernamental o legislativa, o (ii) si la autonomía es una condición *a priori*, inherente a la naturaleza de la universidad y, por lo mismo, una condición esencial para su desarrollo.

En el primer caso, la autonomía universitaria es condición contingente, que puede ser atribuible o excluible, que se pone o se quita, acorde con determinados criterios extrínsecos a la propia ontología de la autonomía.

En el segundo caso, desde la perspectiva de la autonomía como condición ontológica, no se le puede pedir a una institución de educación superior pública que demuestre su autonomía académica si jurídicamente ha carecido de ella, en tanto que el propio Estado es el factor principal de su negación y si el legislativo, además, no le reconoce desde su creación dicha naturaleza jurídica.

En la negación del reconocimiento del carácter académico de la UNAD por parte de la Comisión Institucional de CONACES prevaleció, en primera instancia, el concepto de la autonomía universitaria, no como resultado de un proceso o de una trayectoria, sino como la expresión de una especie de paradoja: “si y sólo si demuestras que cuentas con todas las condiciones que comporta la autonomía

universitaria, entonces te la reconozco". En efecto, la autonomía parece ser una especie de tautología, la recompensa por el mérito de comportarse como si en verdad se fuese autónoma.

Bajo esta lupa, probablemente muchas de las instituciones de educación superior públicas que se les reconoció la naturaleza de ente autónomo según la definición contenida en la ley 30 para calificar de autónoma a una institución, no lo serían aún y, en consecuencia, el estado de desarrollo o el calco de estas instituciones sería muy precario, así como mínimo el número de universidades públicas reconocidas como entes autónomos, tanto públicas como privadas. Según esta visión sincrónica, la autonomía es la copia de un modelo o de un patrón que se puede sobreponer para ver las concordancias o diferencias que se encuentran, para alcanzar el merecimiento por la concordancia. En definitiva, se trata de un concepto coercitivo y restrictivo de la autonomía o, si se quiere, de la autonomía como una mercancía, que se adquiere o se deja, que se entrega o se quita.

En el segundo concepto, la autonomía es una condición *a priori*, que facilita los esfuerzos que las instituciones de educación superior realizan para demostrar, no que son autónomas, sino que con esa condición sus esfuerzos de sobre existencia tendrían mayor valor y productividad, y podrían realizar de mejor manera las acciones conducentes al cumplimiento de la misión que se han trazado. ¿Qué sería de universidades como la Universidad Nacional presencial, Antioquia, Valle, UIS, entre otras, si estuviesen atadas históricamente a una condición ontológica de institución universitaria? ¿Qué sería hoy de la Universidad Nacional a Distancia, si desde su creación el legislador le hubiera reconocido su naturaleza jurídica de ente autónomo, y a las otras universidades les hubiera establecido su naturaleza jurídica de establecimientos públicos del orden nacional, municipal, departamental o distrital?

Desde esta perspectiva, el concepto favorable de la Sala Institucional de CONACES que sirve de base para el reconocimiento del carácter académico de universidad a la UNAD, corrige, de alguna manera, una de las contradicciones ontológicas que la ley 30 le asigna a las instituciones de educación superior, pues una institución técnica y tecnológica, o una institución universitaria, sin autonomía académica, sin autonomía para el manejo de su presupuesto, organización y administración, está condenada a no actuar de manera coherente con el objeto y la misión que se traza. Este error tiene como indicador principal el descontento existencial que cada institución técnica, tecnológica o institución universitaria, tiene para con su condición jurídico-ontológica actual y, si aspira a convertirse en universidad para conquistar su autonomía, no es tanto porque quiera ser universidad, sino porque quiere ser autónoma como condición esencial para cumplir de manera más coherente y decidida con su misión de formación e investigación, sea técnica, tecnológica o profesional. En términos mucho más agonísticos, si las universidades con "autonomía plena" se quejan de las violaciones de que son objeto, ¿qué sucede con aquellas instituciones de educación superior que el legislador les mutiló ontológicamente su autonomía?

La autonomía es una condición ontológica para el desarrollo del concepto mismo

de institución de educación superior, sea técnica, tecnológica, profesional o universidad. Otra cosa es que se establezcan estándares, volumétricos, cualitativos, o mixtos, para determinar el carácter de la formación que imparten, de la investigación que realizan, las publicaciones que ponen a circular, o de la proyección social mediante la cual impactan a la sociedad.

Una segunda polémica, más allá del carácter académico y de la Sala Institucional de CONACES, tuvo que ver también con quién ejercía la potestad para el cambio de naturaleza jurídica de la UNAD, de establecimiento público del orden nacional, a ente universitario autónomo.

La polémica radicó en que el Ministerio de Educación Nacional sólo tiene potestad para reconocer el carácter académico de una institución de educación superior, previa verificación de condiciones establecidas legalmente y mediante visita de pares e informe de los mismos, y de concepto emitido por la Sala Institucional de CONACES, que puede acoger o no el Ministerio de Educación. En consecuencia, este le reconoció a la UNAD el cambio de carácter académico, de institución universitaria a universidad, pero se abstuvo de ejercer la potestad de cambiar su naturaleza jurídica. Entonces, ¿a quién le correspondía esta atribución?

Si la potestad para el cambio de naturaleza jurídica la tiene el poder legislativo, esta atribución tiene que manifestarse necesariamente a través de una ley. En consecuencia, el Congreso tendría que promulgar nuevamente la misma ley que ya fue rechazada por parte del Ejecutivo en virtud de su poder sancionatorio. Bastaba, pues, la sanción de la ley para reconocerle a la UNAD su naturaleza jurídica de ente autónomo. En consecuencia, ¿era necesario realizar de nuevo el recorrido por el Congreso de la República? Paradójicamente, (i) esta posición era sostenida por algunos funcionarios del ámbito jurídico del MEN que, en su momento y paradójicamente, conceptuaron como improcedente la ley del Congreso que le reconocía la autonomía universitaria a la UNAD.

Otra posición sostuvo que (ii) el reconocimiento de la autonomía universitaria a la UNAD podía hacerse mediante decreto presidencial, en tanto que el artículo 20 de la ley 30 establece que “las entidades educativas que dependan del Ministerio de Educación serán descentralizadas y/o convertidas en entes autónomos.” Así mismo, que ya se había cumplido con las condiciones legales, en tanto el MEN “verificó el cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 20 de la Ley 30 de 1992” y, mediante Resolución 6215 de 2005, “reconoció el carácter académico de Universidad a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia” y, para la transformación de la naturaleza jurídica de la UNAD, bastaba solo con la expedición del respectivo decreto presidencial,

En efecto, prevaleció este segundo concepto y, por medio del Decreto 2770 del 16 de agosto de 2006, se ordenó la transformación de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, UNAD, “en Ente Universitario Autónomo del orden nacional, con régimen especial en los términos de la Ley 30 de 1992, personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera; patrimonio independiente y capacidad para gobernarse, vinculado al Ministerio de Educación Nacional,

conservando la misma denominación.”²⁵

El Decreto establece también, en el artículo 5, el plazo perentorio de seis meses para que la institución adecúe “su régimen contractual, el régimen estudiantil, el régimen del personal docente y administrativo y el régimen salarial y prestacional del personal docente y administrativo, su organización y estructura a lo dispuesto para las universidades estatales en la Ley 30 de 1992”, así como la expedición, por parte del Consejo Superior Universitario, del Estatuto General de la Universidad y demás estatutos y reglamentos, “de acuerdo a su nueva naturaleza jurídica.”²⁶

Así, después de varios intentos fallidos en el pasado y de 25 años de su creación, por efectos del compromiso de los diferentes estamentos de su comunidad y de una nueva comprensión e interpretación de la autonomía universitaria, la Universidad Nacional Abierta y a Distancia dejó de ser una institución universitaria y un establecimiento público del orden nacional para actuar ontológicamente de manera autónoma, acorde con su nueva y esencial naturaleza jurídica de ente universitario autónomo. Bajo el tesón y liderazgo de su Rector, Jaime Alberto Leal Afanador, la UNAD logró la corrección de su naturaleza jurídica y alcanzó la meta de la coherencia normativa con su denominación de Universidad.

Sin embargo, el reconocimiento de la autonomía universitaria a la UNAD estuvo condicionado por el Ministerio de Hacienda al financiamiento de los costos de la misma por parte de la propia institución, a pesar de que en uno de los considerandos del Decreto 2770 el MEN establece la necesidad de “transformar en ente universitario autónomo a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia” y que, “En tal caso, el Gobierno Nacional garantizará con recursos del presupuesto general de la nación distintos a los provenientes del sistema general de participaciones y transferencias, su viabilidad financiera”.²⁷ Clara transferencia de la responsabilidad del financiamiento estatal a la propia institución de educación superior pública. En todo caso, la aceptación por parte del Rector, compartida por directivos y por la comunidad universitaria, de esta condición sin la cual no habría reconocimiento de la autonomía, era preferible a mantenerse bajo el régimen de establecimiento público del orden nacional adscrito al MEN y al carácter académico de institución universitaria. En consecuencia, había que salirse de esas formas jurídicas que estaban en total contravía con el propio concepto de institución de educación superior, que tiene como condición ontológica la autonomía como principio de existencia y de actuación.

Para la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, explicitada como un proyecto

²⁵ Ver artículo 1 del Decreto 2770 (2006).

²⁶ Ver artículos 5 y 6 del Decreto 2770, ya citado.

²⁷ Los considerandos establecen: “Que se hace necesario transformar en ente universitario autónomo a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, UNAD”; “Que el artículo 20 de La Ley 790 de 2002, dispone que “las entidades educativas que dependen del Ministerio de Educación serán descentralizadas y/o convertidas en entes autónomos. En tal caso, el Gobierno Nacional garantizará con recursos del presupuesto general de la nación distintos a los provenientes del sistema general de participaciones y transferencias, su viabilidad financiera”

público vital de educación para todos con calidad global, la autonomía es consustancial a su propia misión y una condición para su desarrollo. Las dos décadas y media de luchas en torno a la conquista y el reconocimiento de su autonomía, son padecimientos propios del subdesarrollo político y la miope comprensión acerca de la naturaleza de una institución denominada “universidad”, que va más allá de la comprensión doméstica y que ha sido factor de desarrollo de la sociedad moderna. Lo público no es propiedad del poder ejecutivo, sino una condición del Estado para el desarrollo de la sociedad y del conjunto de su población. Lo “público” de la universidad está en consonancia con esta misión del Estado y trasciende cada uno de los poderes del mismo. Los múltiples vínculos entre Sociedad, ciencia, conocimiento; entre Sociedad, pedagogía y formación; entre Sociedad, proyección y función social del saber, requieren de la autonomía como condición *sine qua non* solo es posible su ejercicio y desarrollo. Este es el sentido del carácter vital de lo público.

Con el desbloqueo y el reconocimiento de su autonomía, la UNAD ha buscado reinventarse radicalmente y construir un modelo inteligente de organización universitaria que le permita innovar como condición de existencia y cumplimiento de su misión. No ha sido fácil, pero el liderazgo inspirador de su Rector, la inteligencia de su comunidad y el compromiso de sus diferentes estamentos, han posibilitado su reformulación y permanente dinamismo. Visionarse como una *megauniversidad* le implica colocar siempre de presente el profundo valor social del saber; la gestión de la investigación como condición para agregarle valores al conocimiento; la reproducción pedagógica del conocimiento como base de la formación y del aprendizaje autónomo, significativo y colaborativo; la innovación como posibilidad para replantearse nuevas búsquedas y perspectivas en los usos y reúsos del conocimiento; la inclusión como modo de incorporar en sus procesos formativos a personas con condiciones y estilos diversos de aprendizaje; la internacionalización como flujos de conocimiento en función de flujos migratorios de poblaciones y sus procesos productivos, servicios, reapropiación de conocimientos y nuevos aprendizajes; las tecnologías telemáticas y digitales como posibilitantes para la creación de nuevos espacios y escenarios necesarios para la formación en la sociedad del aprendizaje en red, nuevas ecologías e interacciones de las redes investigativas, recreativas y disruptivas.

La construcción del Estatuto General, Estructura Organizacional, Reglamento Académico, Estatuto de Investigación, Reglamento de Proyección Social, Estatuto de Bienestar Institucional, Reglamento de Contratación, entre otros aspectos relacionados con la nueva normatividad, ha puesto en correlación la naturaleza de ente universitario autónomo con su misión, la modalidad de educación a distancia, las responsabilidades sustantivas asumidas por la institución y sus principios de actuación.

“La Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) tiene como misión contribuir a la educación para todos a través de la modalidad abierta, a distancia y en ambientes virtuales de aprendizaje, mediante la acción pedagógica, la proyección social, el desarrollo regional y la proyección comunitaria, la inclusión, la investigación, la internacionalización y las innovaciones metodológicas y

didácticas, con la utilización de las tecnologías de la información y de las comunicaciones para fomentar y acompañar el aprendizaje autónomo, generador de cultura y espíritu emprendedor que, en el marco de la sociedad global y del conocimiento, propicie el desarrollo económico, social y humano sostenible de las comunidades locales, regionales y globales con calidad, eficiencia y equidad social.”²⁸

El enunciado de “educación para todos con calidad global” resume, de alguna manera, el contenido de la misión institucional y condensa la aspiración de que la población colombiana cuente con una institución de educación superior pública acreditada que esté al “alcance de su esperanza” en el lugar en donde se encuentre, dentro o fuera del país, con programas de alta calidad y profundo impacto formativo.

3. Otros modos de interferencias a la autonomía universitaria

Para comprender los modos de interferencia a la autonomía universitaria es preciso establecer la estructura formal en la que se basa la propia formalidad de la norma y los componentes de la misma. La formulación de la normatividad de alto nivel está en manos de cuerpos colegiados y el control normativo está a cargo de magistrados especializados. Particularmente, (i) la Constitución Política de la República de Colombia, aprobada la última en 1991, que establece el principio constitucional del reconocimiento de la autonomía universitaria; (ii) El Congreso de la República, que formula al año siguiente, en 1992, la ley 30 y que establece las condiciones para su ejercicio; (iii) La Corte Constitucional como garante de las condiciones de legalidad y de la jurisprudencia que produce.

A pesar de que el artículo 69 de la actual Constitución Política de Colombia no define la autonomía universitaria, le reconoce a las universidades la facultad para saber qué hacer con ella (“darse sus directivas y regirse por su propio estatuto”), e instaura un principio constitucional que le garantiza su ejercicio.²⁹ Sin embargo, esta facultad para “darse sus directivas y regirse por su propio estatuto” es, al parecer, el reflejo de algo externo al cual tiene necesariamente que adecuarse: “de acuerdo con la ley”; exterioridad que, a su vez, le es determinante y, quizá, más fundamental.

En ese mismo artículo, la Constitución Política ordena a “esa la ley” que establezca un régimen especial para las universidades públicas, fortalezca y cree las condiciones para el desarrollo de la investigación científica en el conjunto de las universidades, y regule el compromiso del Estado para que disponga de los mecanismos financieros que posibiliten el acceso a la educación superior a las

²⁸ Consejo Superior Universitario. Estatuto General. Artículo 3 del Acuerdo 015 del 30 de marzo de 2012, que modifica el Acuerdo 001 del 29 de agosto de 2006.

²⁹ Artículo 69, Constitución política de Colombia (1991). El mandato de equiparar el “regirse por sus propios estatutos”, pero “acorde con la ley”, es el momento más verdadero y, simultáneamente, más mentiroso de la autonomía universitaria en Colombia.

personas aptas para ello.³⁰

En principio, y según la jerarquía normativa, la ley de educación superior debió ser una ley estatutaria, orgánica, que acogiese los mandatos ordenados por la Constitución. A cambio, por acuerdo entre el legislativo y el ejecutivo, la ley se presentó al Congreso para su trámite por iniciativa del ejecutivo, y este último determinó la naturaleza del carácter ordinaria de la misma. La norma resultante fue la ley 30 de 1992. No hubo un régimen especial, una ley estatutaria, sino una ley ordinaria, no se ha creado el régimen especial para las universidades públicas, ni para la investigación, ni para el financiamiento del acceso a la educación superior diferente al crédito educativo condonable, ni la democratización de la educación superior, ni mucho menos su consideración como un derecho y la obligación de su provisión por parte del Estado.

De manera que, desde el ámbito constitucional mismo, se producen varias tensiones y paradojas que, en la práctica, vienen desembocando en conflictos no resueltos y que, en el fondo, terminan perjudicando el desarrollo institucional de la propia universidad para responder misional y académicamente a la sociedad: (1) darse su propio estatuto, (2) garantizar la autonomía y (3) adecuarse a la ley.

La ley 30 regula la educación superior colombiana y se presenta como modelo de organización, gobierno, administración y financiamiento, así como en una especie de represa que dosifica el flujo de la autonomía universitaria a partir de una jerarquización de instituciones de educación superior que se degradan de mayor a menor autonomía. Y en tanto ley, es uno de los espejos en donde debe mirarse necesariamente el mandato de “darse sus directivas y regirse por su propio estatuto”. Por supuesto, el estatuto matriz es la misma ley 30, en este caso. Colombia extraña una ley Estatutaria de la Educación Superior, no que sea el espejo que convierte a las instituciones en reflejo empobrecido, sino en su fundamento jurídico, no político, constituido en una fuente heurística que posibilite que cada institución se desarrolle misionalmente. Una ley visionaria, que potencie y enriquezca el sistema de la educación superior y que coloque a las instituciones en el camino de la construcción de país, no de normas inferiores que, correlativamente, las desdibujen y las enredan en un tejido burocrático. Ley que, lejos de degradar la autonomía, las reconozca en cada una de las instituciones de educación superior, cualquiera sea la naturaleza de los programas mediante las cuales ejercen su responsabilidad formativa, desarrollen sus actividades de investigación y las líneas de su trabajo en el campo de la proyección social.

La ley 30 define la educación superior como prestadora de un “servicio público cultural”, que hace parte sustantiva de la “finalidad social del Estado”. Al ser prestadora de un “servicio público cultural”, la educación superior es objeto de la inspección y vigilancia por parte del Estado, control que vela por la “calidad” de la prestación de dicho servicio. No obstante, el ejercicio de la inspección y vigilancia tiene que hacerse sin detrimento de la autonomía universitaria. Más aún, su ejercicio tiene que velar simultáneamente por la garantía de respeto a la

³⁰ Ibídem.

autonomía y velar por la calidad del servicio que prestan las universidades autónomas. La tensión entre autonomía universitaria e inspección y vigilancia acompaña de manera especial el juego estructural establecido por la normatividad colombiana. Y la Constitución establece que el ejercicio de la inspección y vigilancia está a cargo del Ejecutivo, en nombre del Estado. A su vez, la ley 30, actuando en nombre de la Constitución Política y del Estado, determina en su artículo 3 que su objetivo es garantizar tanto la autonomía universitaria como velar “por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior”. De tal manera que la ley 30 opera simultáneamente como espejo y límite de la autonomía universitaria. Es decir, el límite de la autonomía universitaria es la inspección y vigilancia del servicio que prestan. Y esta es ejercida por el ejecutivo.

Pero las esferas de la autonomía universitaria abarcan a la universidad misma. Autonomía para regular su propia autonomía, esto es, para darse sus directivas y gobernarse según sus propios estatutos, autonomía para el desarrollo de su actividad académica, formativa, investigativa, organizativa, gubernativa, administrativa, financiera, proyección social. En términos desglosados, no solo por la ley 30, sino por la jurisprudencia establecida en la Corte Constitucional, la autonomía universitaria “se concreta entonces en la libertad académica, administrativa y económica de las instituciones de educación superior.” Para el ejercicio de la autonomía, las universidades, según la Corte y en concordancia con la ley 30, tienen derecho a:

- (i) Darse y modificar sus estatutos;
- (ii) Designar sus autoridades académicas y administrativas;
- (iii) Crear, organizar y desarrollar sus programas académicos;
- (iv) Definir, y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales;
- (v) Otorgar los títulos correspondientes;
- (vi) Seleccionar a sus profesores;
- (vi) Admitir a sus alumnos
- (vii) Adoptar sus correspondientes regímenes;
- (viii) Establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.”³¹

La Corte Constitucional determina que el derecho que se deriva de la autonomía universitaria no es *absoluto*, es decir, tiene sus límites. Pero si “la autonomía universitaria no es absoluta”, ¿dónde están esos límites? Según la Corte Constitucional, estos límites están determinados por el papel que juega el Estado

³¹ Corte Constitucional. Sentencia No. C-547/94. Ver:
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-547-94.htm>

en la regulación y el ejercicio de la “suprema inspección y vigilancia de la educación” y están orientados a:

- (i) Velar por el cumplimiento de sus fines, relacionados con la prestación del servicio público cultural de la educación superior;
- (ii) Velar por la mejor formación moral, intelectual y física de los estudiantes.³²

De este modo, frente a la autonomía de las universidades se sitúan dos polos o poderes que, paradójicamente, terminan estructurando y fijando los alcances y límites de la autonomía universitaria. Por un lado, la ley a la cual debe *adecuarse* la autonomía y que, en este caso, establece “las condiciones requeridas para la creación y gestión de los centros educativos, y dictar las disposiciones generales con arreglo a las cuales las universidades pueden darse sus directivas y regirse por sus estatutos”. Por el otro lado se sitúa “el ejercicio de la suprema inspección y vigilancia”, límite formal, empírico y real sobre el quehacer de las universidades. Este límite ya no está formalizado ahora por normas de baja jerarquía, como los antiguos decretos y resoluciones, sino por una norma con carácter de ley, de igual naturaleza a la que regula la autonomía universitaria, es decir, la ley 30.

Si la garantía de la autonomía es una alerta sobre los riesgos que pueden atentar contra ella, entonces estructuralmente estos riesgos pueden estar potencialmente en los mismos poderes que constituyen el Estado: el ejecutivo, el legislativo y el judicial. Más explícitamente, la garantía de la autonomía es una especie de blindaje para protegerla de “la potencial injerencia de las leyes en la vida universitaria; en la potencial actitud invasiva de la administración pública en las universidades y en el potencial pronunciamiento de decisiones judiciales que puedan vaciar de competencia a las autoridades universitarias.”³³

Si la ley 30 se ha establecido como modelo para garantizar la autonomía universitaria y velar “por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la educación superior”, la ley 1740 del 23 de diciembre de 2014 la consideró insuficiente y se declaró, en nombre de la autonomía universitaria, en el otro espejo inverso del mandato constitucional, que le establece el mandato de “darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley”. Y la otra ley, esta ley, también justificada en nombre de la protección de los usuarios del servicio público de la educación superior, es el momento pletórico de la intervención del poder ejecutivo al interior del mundo universitario, es decir, su propio “bloque de búsqueda”.

Con las experiencias institucionales vividas por la Universidad Nacional Abierta y a Distancia se han puesto a prueba, de manera especial, los riesgos previstos por el principio constitucional, el propio juego estructural para garantizar la autonomía universitaria y el grado de vulnerabilidad de las instituciones; pero, al mismo

³² *Ibídem*.

³³ Moncada, J.C. (2016). “Edificación Constitucional: ¿En Obra Negra, Gris o Blanca?” La autonomía universitaria en Colombia. Precisiones sobre su concepto. Bogotá. UNAD-ASCUN, p. 65.

tiempo, se pueden inferir las alternativas para sacar a flote la capacidad del liderazgo que estas pueden generar para enfrentarlos. Así mismo, la consistencia y potencia de los enunciados constitucionales y normativos, no sólo para resistir, ya no únicamente a los riesgos potenciales, sino a las propias condiciones jurídicas creadas para su protección y las avalanchas de hecho que se vienen presentando.

- Constitución Política de Colombia: “Artículo 69. Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado. El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo. El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.”
- Ley 30 de 1992: “Artículo 28. La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente ley, reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes, y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de función institucional.”
- Corte Constitucional. Límites de la autonomía universitaria. Sentencia No. C-547/94: “La autonomía universitaria se concreta entonces en la libertad académica, administrativa y económica de las instituciones de educación superior. En ejercicio de ésta, las universidades tienen derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir, y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos, adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional. Haciendo un análisis sistemático de las normas constitucionales que regulan este asunto, se concluye que la autonomía universitaria no es absoluta, puesto que corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los; y a la ley establecer las condiciones requeridas para la creación y gestión de los centros educativos, y dictar las disposiciones generales con arreglo a las cuales las universidades pueden darse sus directivas y regirse por sus estatutos.
- Acuerdo 015 de 2012, Estatuto General: “Artículo 1. Naturaleza jurídica. La Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) es un ente universitario autónomo del orden nacional, con régimen especial en los términos de la Ley 30 de 1992, personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y capacidad para gobernarse, vinculado al Ministerio de Educación Nacional.” “Artículo 4. Autonomía. En razón a su naturaleza, su misión y su régimen especial, la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) es una persona jurídica con autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente, con capacidad para gobernarse, designar sus propias autoridades, elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que

le correspondan, y dictar sus normas y reglamentos conforme a la normativa vigente.”

Aunque de manera anticipada, quizá podríamos invertir el principio de defensa de la autonomía universitaria, basada en la normatividad establecida por la ley 30, que se ha centrado en los “límites de la autonomía”, y cuya máxima expresión legislativa es la ley 1740 de 2014, que regula la suprema inspección y vigilancia de las instituciones de educación superior que prestan el servicio público educativo, por un principio que se centre en los límites de la “suprema” inspección y vigilancia frente a la autonomía universitaria, pues tal parece que la ley de inspección y vigilancia se pretende tomar como una ley con autonomía absoluta para invadir de cualquier manera la autonomía universitaria. Se ha confundido el sustantivo “suprema” con la “absoluta” inspección y vigilancia.

¿Cuáles son los límites de la suprema inspección y vigilancia? Tal parece que la inversión del principio tradicional de defensa centrado en los límites de la autonomía universitaria, como expresión de alguna tendencia interpretativa en la Corte Constitucional, comienza a ser invertido en este caso, por el Consejo de Estado. Con los procedimientos utilizados por el Ministerio de Educación Nacional contra la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, el Consejo de Estado ha establecido que la aplicación indiscriminada de la ley de inspección y vigilancia tiene, intrínsecamente, sus propios límites y, en su aplicación, sus límites están dados por la propia autonomía universitaria. La descripción de las experiencias de la UNAD, en este caso, nos pueden situar mejor en esta nueva perspectiva.

Quizá mucho más fuerte que el logro del reconocimiento de su autonomía, ha sido para la UNAD la lucha contra su interferencia que, en sentido estricto, ha tenido como consecuencia su vulneración, ultraje de su buen nombre y cierta desestabilización. Estos intentos y hechos han sido diversos, desde la acusación de poner en riesgo las condiciones de prestación de sus servicios educativos, pasando por las dudas de su manejo financiero, hasta acusaciones de ilegalidad en las decisiones de su Consejo Superior. No obstante, lo más interesante de esta lucha ha consistido en la preservación del orden jurídico de la autonomía universitaria por parte de diversos órganos del poder judicial, que se constituye en jurisprudencia para la salvaguarda de dicha autonomía, sin que ello quiera decir que se ha llegado ya al freno definitivo de la proclive tendencia de su violación por parte del poder ejecutivo.

Esta tendencia jurídica de la preservación de la autonomía se da en un contexto de máxima pretensión intervencionista del Ministerio de Educación Nacional, en donde se ha buscado eliminar las fronteras entre el ejercicio de la suprema inspección y vigilancia y el ejercicio de la autonomía de las universidades. La ley 1740 de 2014, “Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 67 y los numerales 21, 22 y 26 del artículo 189 de la constitución política, se regula la inspección y vigilancia de la educación superior, se modifica parcialmente la ley 30

de 1992 y se dictan otras disposiciones”³⁴, representa este filigrana geojurídico y político. Su aplicación indiscriminada se presta ya para la construcción de una jurisprudencia, no sólo reactiva, sino proactiva, en función de la autonomía universitaria y del papel real que debe asumirse en el ejercicio de la inspección y la vigilancia por parte del poder ejecutivo.

La puesta en duda de la existencia jurídica de Unad Florida como organización universitaria perteneciente a UNAD Colombia es otro ámbito de interés para la autonomía universitaria, sobre todo cuando, amparados en “razones sindicales”, esta duda es convertida en denuncia por parte de algunos docentes de la propia institución, al plantear que Unad Florida es una institución privada a la cual Unad Colombia le gira recursos públicos, y esta acusación es apropiada políticamente por algún congresista en una especie de show mediático, diseminada de manera incendiaria por algunos periodistas a modo de acusaciones de corrupción, asumida como verdad por altos funcionarios gubernamentales que ejercen funciones de inspección y vigilancia de la educación superior, y por algunos de los funcionarios de instituciones que ejercen el control fiscal. Se trata de la segunda versión en 2014 de estas mismas acusaciones hechas en 2004 por parte de otros actores internos y externos.

Efectivamente, fue durante el primer período rectoral de Betty Góngora cuando se iniciaron los diálogos con el Ministerio de Relaciones Exteriores para que la UNAD adelantara acciones formativas que beneficiaran a la población de connacionales encarcelada en varios países, como consecuencia del tráfico de drogas, dado la experiencia previa que la institución había acumulado en cárceles colombianas con la formación de población recluida utilizando la modalidad de educación a distancia. El liderazgo de esta iniciativa estuvo a cargo del entonces Vicerrector de Educación Comunitaria y Desarrollo Regional, Jaime Alberto Leal Afanador, y el apoyo de la Rectora. Con el liderazgo en Estados Unidos de Magdalena Pinzón de Posada, el proyecto se materializó con la aprobación en 2002, por parte del Departamento de Educación del Estado de la Florida, del *National College and Distance Education*, pero con la ampliación de la oferta de sus programas a la población colombiana y a la población hispanoparlante en Estados Unidos, utilizando para ello la formación *On Line*. Además de la aprobación del CNAD, se obtuvo las correspondientes licencias para la oferta de 5 programas de grado, dos de Arts y tres de Bachelor, la respectiva expedición de sus títulos y la validez de su ejercicio profesional.

Después de su posesión en marzo de 2004, otra de los temas prioritarios que el recién posicionado Rector de la UNAD, Jaime Alberto Leal Afanador, abordó con la Ministra de Educación Nacional -Cecilia María Vélez White- fue el de Unad Florida, debido al despliegue y al carácter “satánico” que en su momento se le dio en algunos medios. Se acordó crear una comisión tripartita integrada por el Viceministerio de Educación Superior, la UNAD y la Contraloría General de la

³⁴ Ley 1740 del 23 de diciembre de 2014. Ver presentación de la ley en: <http://www.mineducacion.gov.co/portal/normativa/Leyes/350383:Ley-1740-de-Diciembre-23-de-2014>

República, orientada a la clarificación jurídica, fiscal, administrativa y académica de Unad Florida.

El Ministerio de Educación Nacional delegó a varios funcionarios de Inspección y Vigilancia para que integraran la comisión de trabajo y su director fue comisionado para adelantar visita de verificación *in situ* a Unad Florida. Por su parte, el Rector de la UNAD delegó a la Secretaría General como representante de la institución en dicha comisión y para contribuir al análisis jurídico comparado entre la legislación norteamericana y la legislación colombiana, se contrató a una firma de abogados especializada en relaciones jurídicas internacionales, que se desplazó a Estados Unidos para tal fin. Con base en las clarificaciones derivadas, hacia finales de 2004, el Consejo Directivo tomó la decisión de reactivar el *Board* de Unad Florida, que está presidido por el Rector de la UNAD como institución propietaria. La Contraloría General de la República le dio también un carácter prioritario al estudio de la constitución y funcionamiento de Unad Florida.

Entre los resultados de los análisis en torno a las relaciones de la UNAD Colombia con la condición jurídica de UNAD Florida, se destacan los siguientes aspectos;

- La aprobación en 1998, por parte del Consejo Directivo de la UNAD, del estudio de factibilidad relacionado con la creación de una sede en el Estado de la Florida, Estados Unidos, para responder tanto a la política de internacionalización de la propia institución como a la realización del proyecto de atención a la población carcelaria de colombianos en el Estado de la Florida, planteada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, así como la inclusión en el plan de desarrollo de la posible constitución del Centro Internacional de Educación a Distancia -CIED de la UNAD.
- Para cumplir con sus objetivos de internacionalización, en el año 2000 UNAD Colombia solicita ante el Departamento de Estado de la Florida la personería jurídica de UNAD of Colombia Inc, constituida en los Estados Unidos como una corporación sin ánimo de lucro.
- Creación, por parte del Consejo Directivo mediante Acuerdo 016 del 2 de julio de 2001, del Centro Internacional de Educación a Distancia -CIED, para su operación en Estados Unidos.
- UNAD Colombia Inc., solicita en 2003 a la IRS (Internal Revenue Services) que clasifique a Unad Florida como una organización sin ánimo de lucro, cuyo propietario es UNAD Colombia, con el propósito de que el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, bajo el artículo 501 (c)(3), le exonere del pago de impuestos, solicitud que es aprobada.
- A través del decreto 217 del 27 de enero de 2004, el Gobierno Nacional aprueba la nueva estructura organizativa de la UNAD, en la cual incorpora a UNAD Florida como una seccional internacional:

“La Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD- funcionará en el territorio nacional e internacional tomando como referencia geográfica 8 Seccionales, las que no constituyen por sí mismas dependencias administrativas, dentro de las cuales se articulará el proceso administrativo, académico y operativo de los Centros de Educación Abierta y a Distancia,

CEAD, que operen en tales seccionales, así: a) Atlántico; b) Centro Oriente; c) Centro; d) Centro Sur; e) Sur; f) Occidente; g) Amazonia y Orinoquia; h) National College Open and Distance, CNAD.”³⁵

El contexto de este decreto tiene que ver con la naturaleza de establecimiento público del orden nacional asignado a la UNAD y el poder de manejo directo que el ejecutivo tiene sobre las instituciones de educación superior, sean adscritas al Ministerio de Educación Nacional, a los Departamentos o a los Municipios. En efecto, mediante la expedición de la ley 790 de abril de 2002, el Presidente Uribe I planteó la necesidad de “renovar y modernizar la estructura de la rama ejecutiva del orden nacional, con la finalidad de garantizar dentro de un marco de sostenibilidad financiero de la Nación, un adecuado cumplimiento de los Fines del Estado en celeridad e intermediación en la atención de las necesidades de los ciudadanos, conforme a los principios establecidos en el artículo 209 de la C.N. en la Ley 489 de 1998”.³⁶ Mediante esta especie de “fast track”, el Gobierno procedió a la reforma de las instituciones del Estado en su condición de establecimientos públicos, sobre todo las del orden nacional. Al encontrarse la UNAD en tal condición, era objeto de esta política de gobierno.

En efecto, se expide el Decreto 217, con el propósito de la transformación organizacional de la institución, que opera a su vez a manera de Estatuto. En este decreto se reafirma su naturaleza jurídica de establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Educación, con su correspondiente autonomía académica, administrativa y financiera según los términos de la ley, además de su patrimonio independiente, fija sus objetivos, órganos de dirección y administración, estructura organizativa, funciones de las dependencias de carácter central y regional, en las cuales se encuentran los Centros de Educación a Distancia y las Seccionales del orden regional e internacional y, de manera especial, el National College Open and Distance -CNAD, al igual que los órganos de asesoría y coordinación. Elimina la Vicerrectoría de Educación Comunitaria y Desarrollo Regional y el Centro de Investigaciones, y crea la Escuela de Posgrados.

Con base en este marco jurídico, el proyecto de internacionalización es aprobado por el Consejo Directivo mediante el Acuerdo 035 del 22 de diciembre del 2004 y se autoriza también el inicio de actividades académicas en Unad Florida, con el propósito de darle curso a las 5 licencias otorgadas y el reconocimiento de sus respectivos títulos por parte del Departamento de Educación del Estado de la Florida: Psicología social, Comunicación social, Ingeniería de Sistemas,

³⁵ Ver artículo 16, Decreto 217, del 27 de enero de 2004. Los anteriores aspectos aparecen también, como es natural, en el informe presentado por la firma consultora Deloitte. Análisis del modelo de gestión, Bogotá, 2016, 151 páginas.

<https://rectoria.unad.edu.co/images/rectoria/Informe%20Deloitte.pdf> Esta firma fue contratada por la UNAD a solicitud del MEN, con el objetivo de “analizar la viabilidad del modelo de gestión y realizar un estudio prospectivo del impacto y sostenibilidad académica, administrativa y financiera de la UNAD Florida”. Sus resultados coinciden con el informe jurídico de 2004 y el informe presentado por la Comisión interna de trabajo creada por la Rectoría para analizar el impacto de la continuidad o no de Unad Florida, estudio requerido por el MEN.

³⁶ Ver artículo 1 de la Ley 790 de 2002, sancionada por el entonces Presidente Álvaro Uribe Vélez.

Administración de negocios y Administración industrial.

Por su parte, la Contraloría General de la República conceptuó en 2005 que Unad Florida es una institución de educación superior cuya naturaleza jurídica es la de una organización sin ánimo de lucro, cuya propietaria es UNAD Colombia, razón por la cual no encontró méritos para calificar de detrimento en patrimonio público los recursos transferidos por UNAD Colombia a Unad Florida, con las destinaciones correspondientes al desarrollo tecnológico y a las actividades de carácter misional. En consecuencia, desestima las denuncias y fenece los correspondientes hallazgos.

Con el reconocimiento de la autonomía universitaria mediante decreto 2770 del 16 de agosto de 2006, UNAD Colombia explicita en su Estatuto General y en su Estructura Organizacional el carácter de Unad Florida como propiedad de la UNAD en los Estados Unidos, constituyéndose en una sede internacional de la institución. Fortalece, así mismo, la plataforma tecnológica y de comunicaciones del Campus Virtual, situada en el NAP de las Américas, Miami (Estados Unidos) que sirve como escenario para el desarrollo de la formación en línea que se ofrece desde Unad Florida en los Estados Unidos y de la formación e_Learning que se imparte desde UNAD Colombia.

En el año 2007 se logra la transformación del National College Open and Distance en Universidad, lo que habilita a Unad Florida para la oferta de programas de maestría y doctorado. Efectivamente, entre el período 2007-2011, se conservaron los 5 programas de grado y se crearon 4 programas de maestría y 3 doctorados en los campos de la educación y de la administración de negocios. Las maestrías son: Educación Superior, Educación en línea, Enseñanza del inglés como lengua extranjera y un MBA. Los doctorados tienen los siguientes énfasis: Gerencia, Negocios internacionales y Educación y tecnología educativa.³⁷ Durante el período 2008-2015, un número de 453 estudiantes de UNAD Colombia cursó programas de maestrías y doctorados en estos campos.

Además del diseño y oferta de programas de grado y posgrado, desde Unad Florida se ha diseñado el programa de Inglés y Virtualidad, orientado al fomento de la formación bilingüe mediante el desarrollo de competencias en lengua extranjera inglés. El programa se ofreció y desarrolló inicialmente en convenio con el Departamento de Santander, con el propósito de “prestar servicios en la ejecución de las diferentes etapas del proyecto para la implementación de un modelo de capacitación de inglés como segunda lengua, mediante el uso de nuevas tecnologías para docentes y estudiantes oficiales del Departamento de Santander”. Como resultado, se logró la certificación de más de 24.000 estudiantes en los niveles A1, A2 y B1, llegando a 119 instituciones en 20 municipios del Departamento y la capacitación de 200 docentes en el manejo de los ambientes virtuales para el aprendizaje del inglés.

³⁷ Ver: Unad Florida, <http://www.unad.us/newpage/>

El programa de Inglés y Virtualidad se replicó en el convenio suscrito con el Departamento del Meta y se desarrolló en el período 2013-2015, con el objeto de “fortalecer el programa de competencias en lengua extranjera inglés con la formación de 200 docentes de básica secundaria y media en el manejo de nuevas tecnologías para la enseñanza y formación en el nivel de inglés B1, de alrededor de 10.000 niñas, niños y adolescentes de 64 instituciones educativas en 26 municipios del Departamento del Meta”, obteniendo como resultado la certificación de más de 10.000 estudiantes en los niveles A1, A2 y B1.³⁸

Desde Unad Florida se gestó el diseño y desarrollo durante tres años del proyecto UNAD, BID, FOMIN, con el objeto de “fortalecer las competencias de pequeñas y medianas empresas exportadoras que buscan incursionar en el mercado de Estados Unidos.” Cabe destacar, dentro de sus resultados, la sensibilización de 8.729 empresarios acerca de los requerimientos técnicos de acceso y nuevas oportunidades generadas a través del Tratado de Libre Comercio firmado entre Colombia y los Estados Unidos. De las empresas diagnosticadas, 87 Pymes implementaron los PARTs (Planes de adecuación a los requerimientos técnicos del mercado estadounidense).³⁹

Por otra parte, en el proyecto de complementación de la formación entre UNAD Colombia y su seccional de Estados Unidos -Unad Florida, se realizan diversas líneas de acción, tales como las equivalencias académicas entre los planes de estudio de los programas que se ofrecen en uno y otro país, en los que se encuentran Psicología, Comunicación Social, Ingeniería en Sistemas, Administración de Negocios y Administración Industrial. De igual manera, la matrícula de estudiantes en los cursos del componente de idioma extranjero, en este caso del inglés, créditos académicos válidos para su formación tecnológica o profesional tanto en Colombia como en Estados Unidos. Pero también los estudios curriculares para la oferta de programas con doble titulación en el nivel de posgrado -maestrías y doctorados- por parte de UNAD Colombia y Unad Florida. Así mismo, se promueve el intercambio de estudiantes a través de la movilidad virtual, una experiencia interesante que habilita para posteriores transferencias.

Sin embargo, en el contexto previo a las elecciones de Rector para el período 2015-2019, nuevamente se cuestiona mediáticamente la naturaleza jurídica de Unad Florida y se acusa al Rector de la UNAD, al igual que a la Gerente Administrativa y Financiera, de transferir recursos públicos de UNAD Colombia a una institución privada de los Estados Unidos, en este caso Unad Florida. La acusación la hace la denominada junta directiva interna de ASPU y su Presidente, en calidad de aspirante al cargo de rector de la UNAD, con el apoyo política de una congresista. La asume como hallazgo, mediante comunicado de prensa, el

³⁸ Vicerrectoría de Relaciones Internacionales. Unad Florida. Programa Inglés y Virtualidad. Convenio con el Departamento de Santander. Informe Final. Bogotá, 2012; Unad Florida. Programa de Bilingüismo. Convenio con el Departamento del Meta, Informe Final. Bogotá, 2015.

³⁹ Escuela de Ciencias Administrativas, Contables, Económicas y de Negocios (ECACEN). Reporte Final del Estado del Proyecto: Programa Integral de Apoyo a las Pymes para Acceso al Mercado de Estados Unidos. Bogotá, 2013.

vocero de la comisión enviada por la Contraloría General de la República ante la institución para investigar esta acusación. Por su parte, la Ministra de Educación, Gina Parody, declara públicamente este hecho como corrupción y pide a la Procuraduría General de la Nación que investigue, mientras ella destaca varias comisiones con el mismo propósito a la UNAD. Incluso, pide a la DIAN que realice una toma de la institución para verificar posible evasión de impuestos, toma que efectivamente se realiza al día siguiente del fallo de la Procuraduría, en el que “Absuelve al Rector y a la Gerente Administrativa Financiera disciplinariamente por caso UNAD Florida”. Para llegar a esta decisión, la Procuraduría argumenta que:

“No puede discutirse en este momento que la UNAD Florida hace parte de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, y como integrante de su estructura académica se ubica dentro de la dirección y liderazgo que contrajo la Resolución 3409 de 2010”. De esta manera la UNAD Florida es una Universidad constituida legalmente bajo la normatividad de los Estados Unidos, la cual depende académica, administrativa y financieramente de la UNAD Colombia, y así lo menciona el Departamento del Tesoro de los EEUU en la carta de aceptación de la UNAD Florida bajo el artículo 501 (c)(3) del 3 de noviembre del 2003.⁴⁰

Por su parte, la Contraloría General de la República, mediante Auto número 174 del 8 de marzo de 2016, archiva el antecedente 2014IE0129848, CUN: 23284, que tiene como afectada a la UNAD y como problema jurídico establecer “si la sede de la Florida corresponde a una sección de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) de Colombia, o si por el contrario se trata de una corporación sin ningún nexo con la entidad y a la cual se le giraron recursos públicos sin ninguna justificación, lo cual configura un detrimento patrimonial al erario”. La Contraloría considera que el abordaje del problema jurídico planteado tiene que ver con la autonomía universitaria, para lo cual es necesario “conocer y analizar los antecedentes de creación de la UNAD sede Florida, para establecer si fue correcta la inversión de los recursos por parte de la UNAD Colombia”.

Además del conocimiento de las razones del fallo de la Procuraduría ya citado y de adelantar los estudios enunciados, la Contraloría considera que “Todo lo anterior permite concluir que la sede de la UNAD Florida es una seccional de la UNAD Colombia y no se trata de un tercero particular sin ningún nexo legal, de manera que los recursos invertidos lo fueron legalmente y por lo tanto, no se ha presentado ningún daño al patrimonio del Estado”. Por consiguiente, la Contraloría decide archivar las respectivas diligencias “por inexistencia de daños”.⁴¹

⁴⁰ Procuraduría delegada para la Economía y la Hacienda Pública, 2 de junio de 2015. Radicación UIC 2014-337713 IUC D-2015-792-724552. Disciplinados; Jaime Alberto Leal Afanador y Nancy Rodríguez Mateus. Asunto: Fallo de primera instancia. Absuelve al Rector y a la Gerente Administrativa Financiera disciplinariamente por caso UNAD Florida.

⁴¹ Sostiene la Contraloría: “Ahora bien, la UNAD Colombia ha girado recursos a su sede en Florida, siendo claro que al tratarse de una seccional suya, era comprensible que tanto el rector de la Universidad en Colombia, como algunos de los funcionarios incluida la Vicerrectora de Relaciones Internacionales, se les asignaron comisiones y viáticos para el desplazamiento en algunos casos de la UNAD Bogotá a la Florida y en otros de la sede de la Florida a Bogotá. Por cuanto los desplazamientos fueron para el cumplimiento de actividades administrativas de la Universidad,

Pero, a pesar del fallo de la Procuraduría General de la Nación y del Auto de la Contraloría General de la República, además del archivo de la diligencia llevada a cabo por la propia Contraloría en 2005 sobre el mismo caso de Unad Florida, según el informe de la comisión desplazada a la UNAD por la Ministra de Educación Nacional, Gina Parody, la institución carecía de claridad acerca del nexo legal entre UNAD Colombia y UNAD Florida, razón por la cual y amparada en la ley 1740 de diciembre de 2014, decide, mediante Resolución 12010 de 2015, adoptar medidas preventivas contra la UNAD, tras encontrar “algunas irregularidades”, referidas unas a la legalidad y operación de UNAD Florida, y otras que tienen que ver con algunas actas del Consejo Superior y del Consejo Académico que no tienen justificación por la ausencia de algún miembro a determinada reunión, o no se han firmado, o no se aprueban las actas al terminar la respectiva reunión, o algunas “irregularidades” relacionadas con el bienestar universitario, referidas a listados de asistencia de actividades sobre las cuales se infiere que el bienestar no llega a la totalidad de los miembros de los diferentes estamentos de la institución. Por la explotación mediática de que ha sido objeto, se transcriben los presumibles “hallazgos” encontradas con respecto a Unad Florida:

“Se verificó que la Universidad Nacional Abierta y a Distancia -UNAD, no ha desarrollado actividades académicas y administrativas, así como tampoco cumple funciones de docencia, investigación y extensión, en su condición de prestadora del servicio educativo en la sede de la persona jurídica UNAD Florida.

“Se verificó (...) que la Universidad Nacional Abierta y a Distancia -UNAD, no ha soportado ni reglamentado los alcances al interior de la UNAD Florida como proyecto de internacionalización, ni su integración con la UNAD Colombia como herramienta educativa”.

Con base en estos “hallazgos” o irregularidades, el informe que motiva las medidas preventivas hace las siguientes consideraciones y exigencias:

“Teniendo en cuenta que no se tiene soportado la relación entre la Universidad Nacional Abierta y a Distancia -UNAD, con la herramienta educativa denominada UNAD Florida, se debe establecer estatutaria y reglamentariamente la vinculación jurídica con la UNAD que justifique la entrega de recursos, toda vez que la UNAD Florida es una persona jurídica distinta de carácter privado y regida por las normas de otro Estado.

“Por lo anterior, la Universidad Nacional Abierta y a Distancia -UNAD debe ajustar y soportar reglamentariamente la vinculación legal con la persona jurídica UNAD Florida, por la justificación de la entrega de recursos públicos dando cumplimiento

sobre las cuales no hay posibilidad de cuestionamiento, si tenemos en cuenta que son permitidas a la luz de la Autonomía Universitaria”.

“En consecuencia, el Despacho de la Dirección de Investigaciones Fiscales de la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, RESUELVE... Ordenar el ARCHIVO de las diligencias que conforman el antecedente número 2014IE0129848, resultado de la Auditoría realizada por la Contraloría Delegada para el Sector Social a la UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA -UNAD, por inexistencia de daño, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia”.

a las normas que de manera taxativa rigen el servicio público de la educación superior, garantizando la debida conservación y aplicación de las rentas.

“En dicho sentido, la Universidad Nacional Abierta y a Distancia -UNAD, debe abstenerse de seguir entregando recursos a esa otra persona jurídica, sin la debida justificación, formalización o contraprestación para la Universidad.”⁴²

El rector de la UNAD, Jaime Alberto Leal Afanador, después de la toma que la DIAN hizo de la sede nacional José Celestino Mutis, solicitó ante el Consejo de Ministros el nombramiento de un ministro *ad hoc* para adelantar de manera objetiva las investigaciones a que hubiera lugar, pero la respuesta fue negativa, basada, como es natural, en una solidaridad de cuerpo. Pero confrontada las razones que motivaron las medidas preventivas contra la UNAD por parte del Ministerio de Educación Nacional, su rector procedió a la demanda de la Resoluciones 12010 de 2015 y 5156 de 2016, ante el Consejo de Estado.

Aunque los medios que divulgaron la noticia acerca de las medidas preventivas contra la UNAD no publicaron el fallo en primera instancia de la demanda, esta fue favorable para la UNAD y, en consecuencia, la Sala Única del Consejo de Estado “decretó la medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos de las Resoluciones núms. 12010 de 3 de agosto de 2015 “Por la cual se adoptan medidas preventivas para la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD” y 05156 de 18 de marzo de 2016 “Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 12010 de 3 de agosto de 2015”, expedidas por el Ministerio de Educación Nacional.”

Se trata de una medida trascendental del Consejo de Estado que, de manera ejemplar, prende las alarmas en torno a las situaciones que padece la universidad colombiana en materia de la vulneración de su autonomía. Y es precisamente el respeto a la autonomía universitaria el horizonte jurídico que sirve de sustento a la suspensión de las resoluciones ministerial, tal como se muestra en la siguiente argumentación por parte de la Sala:

“Teniendo en cuenta el amplio y profundo recuento hecho en líneas anteriores, es evidente que el Ministerio de Educación Nacional al expedir los actos administrativos demandados, aplicó indebidamente el artículo 10º de la Ley 1740 de 2014, al no constatar que las irregularidades encontradas fueran de tal entidad que realmente amenazaran la continuidad de la prestación del servicio educativo de la UNAD o la calidad académica de sus programas o las rentas o recursos que esta manejaba.

“Si bien el Ministerio de Educación Nacional se encuentra facultado para imponer medidas preventivas a las Instituciones de Educación Superior, éstas únicamente proceden cuando exista una situación de tal envergadura que amenace la continuidad de la prestación del servicio o afecte de forma evidente la calidad del mismo, como bien lo establece el propio artículo 10º *ibidem*, pues, de lo contrario, se corre el riesgo de socavar el principio constitucional de autonomía universitaria,

⁴² Ver Resolución 12010 del 2015, mediante la cual el Ministerio de Educación Nacional adoptó medidas preventivas contra la Universidad Nacional Abierta y a Distancia -UNAD.

con imposiciones de índole estructural, por cuestiones que pueden ser subsanadas con solicitudes de aclaración, como en efecto ocurre en el caso de marras.

“Finalmente, se advierte que si bien la actora, en principio, no cumplió con la carga procesal de probar los perjuicios, tal y como lo señala el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, esta Sala Unitaria recuerda que el presente medio de control inicialmente se instauró como de simple nulidad, para el cual no se estableció dicha exigencia probatoria y fue el Despacho el que adecuó el trámite de la demanda al de nulidad y restablecimiento del derecho, por lo tanto, en este caso particular, no es pertinente reclamar el incumplimiento del requisito señalado.

“Por lo demás, resulta evidente el perjuicio que se puede irrogar con la expedición de Resoluciones demandadas, pues a la UNAD se le está coartando su autonomía universitaria y de no darse un pronunciamiento que suspenda provisionalmente las mismas, estaría obligada a cambiar sus estatutos, manuales y demás normas internas a las que hizo alusión el Ministerio de Educación Nacional, con las repercusiones propias que una actuación de esta magnitud implican para el desarrollo de las actividades diarias de una Institución Educativa Superior.

“Son precisamente tales repercusiones las que obligan a esta Sala Unitaria a acceder a la solicitud cautelar objeto del presente pronunciamiento previo de legalidad, en aras de garantizar la protección de los principios de autonomía universitaria y autogobierno.

“Por las anteriores razones la Sala Unitaria decretará la medida cautelar solicitada, como en efecto lo dispondrá en la parte resolutive de la presente providencia.”⁴³

Es conveniente resaltar, de manera particular, el tratamiento que le da la Sala Única del Consejo de Estado a 1 de los 18 hallazgos sobre los cuales justifica el MEN las medidas preventivas contra la UNAD. Se trata de Unad Florida:

“Es menester resaltar que los entes de control (Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República), en pronunciamientos que se traerán a colación más adelante, ya habían reconocido que la UNAD Florida no es un tercero que actúa con independencia de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD, sino que se trata de una Seccional de su propiedad que fue creada y estructurada bajo su arbitrio.

“Lo anterior reafirma el argumento de que el Ministerio de Educación Nacional desconoció los estatutos de la Universidad UNAD y fundó las Resoluciones demandadas en situaciones que de ninguna manera ameritan la imposición de medidas preventivas, contradiciendo lo ordenado en el propio artículo 10º de la Ley 1740 de 2014.”⁴⁴

⁴³ El Consejo de Estado y la medida cautelar decretada en favor de la UNAD frente a las medidas de prevención establecidas por el Ministerio de Educación Nacional:

http://laotracara.co/wp-content/uploads/2016/09/Providencia_Consejo_de_Estado_sobre_UNAD.pdf

⁴⁴ Y agrega la Sala Única: “A esa misma conclusión llegó la Procuraduría General de la Nación en fallo de responsabilidad disciplinaria de 2 de junio de 201540, tramitado en contra del Rector y la

(...)

“Sobre este particular, cabe recordar que de conformidad con los documentos aportados por la parte actora, se pudo constatar que estos hechos, es decir, la destinación de recursos a la sede de la Florida, ya han sido objeto de investigación por parte de la Contraloría General de la República, que es el órgano de control por antonomasia encargado de la inspección de los recursos públicos, la cual concluyó que las transferencias a dicha sede eran necesarias para el cumplimiento de los propósitos académicos y administrativos de la misma.” (Auto núm. 174 de 8 de marzo de 2016. (Anexo núm. 106)).

4. Autonomía y el ajedrez político del cogobierno

El debate suscitado a raíz de la elección de rector para el período 2011-2015 se centró en la sostenibilidad de la UNAD como proyecto público vital. Una tendencia postulaba que la sostenibilidad institucional se fundamenta en la consolidación de la modalidad de educación a distancia como condición para el cumplimiento de la misión de educación para todos con calidad global, mientras otra corriente afirmaba que la consolidación de la institución sólo era posible volviendo a las tradiciones docentes de la universidad. La primera tendencia la encabezaba el rector en ejercicio, que se postuló como candidato, apoyado por sectores de diversos estamentos; la segunda era asumida por un profesor, apoyado por algunos docentes afiliados al sindicato de profesores y por algunos sectores de estudiantes interesados en reestablecer la educación presencial. El 26 de noviembre de 2010 el Consejo Superior eligió a Jaime Alberto Leal Afanador como rector para el período 2011-2015.

Algunos estudiantes denunciaron la falta de transparencia en el proceso de votación del estamento debido al sistema electrónico empleado por la Universidad como mecanismo para el ejercicio electoral. Otros docentes presentaron quejas ante el Ministerio de Educación Nacional, declarándose víctimas de las directivas de la institución por cuanto un mes después de terminado el proceso electoral (diciembre) se les calificó de manera “subjetiva y deficiente” debido al apoyo que habían dado al candidato contrario al Rector⁴⁵. El día de la designación del Rector, la delegada del Ministerio de Educación Nacional recusó al representante de los egresados porque era funcionario de la universidad, pero el Consejo Superior Universitario rechazó dicha recusación y lo consideró apto para participar en la designación.

Gerente Administrativa y Financiera de la UNAD, al señalar que la destinación de recursos a la sede de la Florida no comportaba hecho irregular alguno que ameritara una sanción disciplinaria para los referidos directivos que permitieron dichas transacciones financieras, por lo tanto no había justificación alguna para que el Ministerio de Educación Nacional levantara un hallazgo con fundamento en estas transacciones que son propias del ejercicio de la autorregulación y autonomía presupuestal universitaria.

⁴⁵ Oficio 2010ER137781 del 23 de diciembre de 2010, suscrito por los docentes de carrera Eliécer Pineda Ballesteros, Rafael Neftalí Lizcano Reyes, María Dora Alba Sánchez Gómez, Diana Patricia Landazabal Cuervo y Yuri Emilio Jaaman Meza.

Efectivamente, según consta en el Acta 013, que recoge los sucesos de la sesión del 26 de noviembre de 2010 en la cual el Consejo Superior designó a Jaime Alberto Leal Afanador en calidad de Rector de la UNAD para el período 2011-2015, la delegada de la Ministra de Educación Nacional y Presidente del Consejo Superior Universitario, recusó la participación del señor Benjamín Triana en la sesión de designación, con el argumento de que violaba el régimen de impedimentos, inhabilidades e incompatibilidades que rige para los miembros de los consejos superiores de las universidades públicas, por ser al mismo tiempo funcionario de la UNAD y representante del estamento de egresados, lo cual lo hacía incurrir en conflicto de interés.

Triana se defendió argumentando que su presencia en el Consejo Superior no era por su carácter de funcionario, sino como representante legítimo del estamento de egresados, y que, además, en el Estatuto General de la UNAD no se contemplaba la prohibición de limitar el derecho a la participación de los egresados a la representación del estamento por el solo hecho de ser funcionario de la institución. A pesar de la argumentación del señor Benjamín Triana, la presidente del Consejo sometió a votación su recusación, siendo negada por la mayoría de los miembros, en un acto de soberanía del propio Consejo Superior Universitario, amparado en la normatividad interna.

Con base en estas denuncias, el Ministerio de Educación Nacional ordenó la “apertura de la investigación administrativa en contra de la UNAD y sus directivos”.⁴⁶ Como resultado de las indagaciones, el MEN verificó que el proceso electoral se adelantó conforme a las reglas legales y administrativas, en virtud de lo cual no se incurrió en ninguna irregularidad y “no formuló cargo alguno, ni interpuso ningún medio de control judicial para demandar la nulidad de dicha elección”.

No obstante, el Ministerio de Educación Nacional estableció que el representante de los egresados había incurrido presuntamente en “un conflicto de interés por estar vinculado a la UNAD y votar en favor del candidato que era su superior”, presunción que sirvió de base para imponer un pliego de cargos y, como resultado de la investigación adelantada, se le impuso como multa el equivalente al pago de 24 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Posteriormente, el 21 de junio de 2012, se involucró al Rector de la UNAD en la investigación, por cuanto “no ejerció sus funciones para evitar o reprochar que el señor Benjamín Triana infringiera el régimen de impedimentos, inhabilidades e incompatibilidades aplicable a los integrantes de los Consejos Superiores de Universidades Públicas, al permitir su participación como representante de los Egresados del Consejo Superior de la UNAD, en la elección del rector cumplida el 26 de noviembre de 2010, como consta en el Acta No. 013.” Le impone, en consecuencia, una sanción de multa consistente en 45 salarios mínimos legales

⁴⁶ Ver: Ministerio de Educación Nacional, Resolución No. 6413 del 5 de agosto de 2011.

mensuales vigentes,⁴⁷ aunque con un cargo variado: “no haber ejercido su competencia disciplinaria para evitar o reprochar que el señor Benjamín Triana infringiera el régimen de impedimentos, inhabilidades e incompatibilidades, lo que ha permitido su desempeño como representante de los Egresados ante el Consejo Superior de la institución, simultáneamente a que se desempeñaba en la planta de personal de la Universidad, particularmente donde se definía mediante elección el cargo de rector al cual era aspirante el investigado en el año 2010”.

El Rector de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia interpone recurso de reposición a la Resolución 8690 de 10 de julio de 2013 proferida por el Ministerio de Educación Nacional y este responde con su ratificación mediante Resolución No. 13787 de 7 octubre de 2013. El Rector de la UNAD apela la decisión del Ministerio de Educación Nacional ante el Juzgado Primero Administrativo en Oralidad del Circuito de Bogotá, D.C., y éste, en sentencia del 8 de mayo de 2015, negó las pretensiones de la demanda presentada por el rector, basado en que “existe identidad de objeto y de causa”, “por cuanto son iguales las normas señaladas como infringidas y la omisión en el ejercicio de las funciones del demandante, en calidad de rector y representante legal de la UNAD”, además de que no hay evidencias que el rector “haya iniciado acción disciplinaria alguna frente a la inhabilidad de Benjamín Triana”.

Por su parte, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, revoca el fallo de primera instancia proferida por el Juzgado Primero Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, “mediante el cual se negaron las pretensiones de la demanda interpuesta por el señor Jaime Alberto Leal Afanador contra el Ministerio de Educación Nacional” y, en su lugar, declara la nulidad de las resoluciones mediante las cuales se abrieron y resolvieron las respectivas investigaciones por parte del Ministerio de Educación Nacional, en tanto que el rector de la UNAD no está obligado a pagar la sanción de multa impuesta por 45 salarios mínimos legales mensuales; así mismo, ordena al Ministerio de Educación Nacional que “deje sin efecto cualquier antecedente registrado al señor Jaime Alberto Leal Afanador con motivo de las decisiones administrativas demandadas” y, a cambio, condena al Ministerio de Educación Nacional “a pagar las costas de ambas instancias”.⁴⁸ Las consideraciones del Tribunal Administrativo tiene significativa relevancia para la preservación de la autonomía universitaria, razón por la cual se exponen a continuación los argumentos que fundamentan las decisiones enunciadas.

“La imputación hecha al entonces rector de la UNAD, contiene una serie de irregularidades: (i) la contradicción que se presenta entre lo decidido frente a las posibles irregularidades en la elección del rector, cuando concluye que todo el

⁴⁷ Ver: Ministerio de Educación Nacional, Resolución 8690 de 10 de julio de 2013 (Fls. 334 a 341 c.1).

⁴⁸ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A”, Ref. EXP. No. 110013334001201400108-01. “Decide el Tribunal el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 8 de mayo de 2015 proferida por el Juzgado Primero Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, D.C., que negó las pretensiones de la demanda.”

proceso fue adelantado de forma legal, pero resuelve formular cargos por no haberse iniciado una actuación disciplinaria por la posible violación al régimen de impedimentos, inhabilidades e incompatibilidades por parte de un miembro del consejo superior, ente que finalmente fue el que lo eligió; (ii) las denuncias o quejas estaban dirigidas a posibles irregularidades en el proceso de elección del rector de la universidad.

“Por otro lado, la Subdirección de Inspección y Vigilancia del Ministerio de Educación Nacional se desbordó en su competencia funcional, que su vigilancia y control está dirigido a conjurar todas aquellas situaciones que vayan en desmedro de la prestación del servicio de educación superior.

“En consecuencia, las normas que sirvieron de sustento a la sanción contenida en las resoluciones demandadas, no eran aplicables.”⁴⁹

En cuanto al régimen de impedimentos, inhabilidades e incompatibilidades que el Ministerio de Educación Nacional le aplica a los integrantes de los consejos superiores de universidades públicas, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca acepta que, “De conformidad con lo previsto en el artículo 1 del Decreto 2770 de 2006, la UNAD se encuentra dentro de las entidades sobre las cuales no tiene cobertura el Decreto 128 de 1976, lo que también permite concluir que la incompatibilidad que se le atribuye al señor Benjamín Triana no tiene aplicabilidad al interior de los entes universitarios públicos, todo ello como consecuencia del ejercicio de la autonomía que se consagra en el artículo 69 de la Constitución.” Este principio es extensivo a todas las universidades públicas u oficiales.

Así mismo, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca deja en claro que, tal como lo establece la ley 30 de 1992, el consejo superior universitario es el máximo órgano de dirección y gobierno de la Universidad y, aunque pertenece al mismo, el rector tiene voz, pero no voto. El rector es el representante legal y la primera autoridad ejecutiva de la Universidad pública o estatal. En consecuencia, el rector de la UNAD no es el superior jerárquico de los miembros del consejo superior universitario y, por lo tanto, no tiene la facultad ni la potestad para ejercer autoridad disciplinaria contra un miembro del mismo, ni mucho menos para impedir que, en este caso en particular, el representante del estamento de egresados participe con su voto en la designación del rector, o para abrirle investigación disciplinaria por el hecho de haber participado en dicha elección. Pero, de igual manera, la autoridad disciplinaria de los miembros del Consejo Superior de las universidades públicas tampoco es el Ministerio de Educación Nacional, que excedió su competencia al imponer una sanción al representante del estamento de egresados por haber votado en la designación del rector siendo simultáneamente funcionario de la institución.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca explicita que “la autoridad competente para conocer y tramitar los procesos disciplinarios contra los miembros de los

⁴⁹ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A”, Ref. EXP. No. 110013334001201400108-01.

consejos superior universitarios y el rector de las universidades estatales como entes autónomos, es la Procuraduría General de la Nación, la cual actúa como primera instancia a través de las Procuradurías Delegadas y la segunda instancia le corresponde a la Sala Disciplinaria”. Sobre esta misma situación el Consejo de Estado ha establecido sentencia el 10 de agosto de 2012. En consecuencia, el Ministerio de Educación Nacional incurrió en la *falsa motivación* “al creer equivocadamente que el rector es nominador del representante de los egresados o de los docentes o de los directivos académicos para que sean miembros del consejo superior universitario”.

A la par que absuelve al rector de los cargos imputados por el Ministerio de Educación Nacional, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca considera también que la conducta del señor Benjamín Triana, en calidad de representante del estamento docente en el Consejo Superior Universitario, no constituye “falta disciplinaria” y, por lo tanto, no amerita el inicio de un proceso disciplinario.⁵⁰ En el Estatuto General no se establece la prohibición de estar vinculado a la UNAD como condición para el ejercicio de la representación del estamento de egresado en el consejo superior universitario. En consecuencia: “Ser elegido como representante de los egresados, de los docentes, de los directivos académicos o de los estudiantes y de esta manera actuar como miembro del consejo superior universitario no constituye una falta disciplinaria”.

Así, al negar las pretensiones de la demanda interpuesta por el rector de la UNAD contra el Ministerio de Educación Nacional, se considera que el Juzgado Primero Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, D.C., “avaló la actuación irregular del Ministerio de Educación Nacional y la falta de competencia del mismo porque, so pretexto de tramitar y decidir un proceso administrativo sancionatorio, montó, tramitó y resolvió un proceso disciplinario, lo cual, además de constituir una actuación irregular que configura una vía de hecho administrativa, invade la órbita de competencia de las autoridades disciplinarias.”⁵¹

Tal como puede observarse, la preservación de la autonomía universitaria es costosa tanto para la institución como para las personas, sobre todo cuando, de manera inversa, la preservación de la autonomía se utiliza como gancho mediático para justificar la transgresión de la propia autonomía universitaria, sin importar que en estas acciones se mancille la honra de las personas y de las propias

⁵⁰ Al respecto, al examinar si el Decreto Ley 128 de 1976 es aplicable a los miembros del Consejo superior universitario de la UNAD, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca concluye: “De la disposición transcrita se advierte que la UNAD se transformó en un Ente Autónomo del orden nacional, lo que significa que a los miembros del consejo superior de dicha institución no les es aplicable el régimen de inhabilidades previsto en el Decreto Ley 128 de 1976, por cuanto su naturaleza jurídica no es la de un Establecimiento Público, ni la de una Empresa Industrial o Comercial del Estado y mucho menos de una Sociedad de Economía Mixta.”

⁵¹ Ver: Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subdirección “A”. Ref. EXP. No. 11001333400108-01. Demandante: Jaime Alberto Leal Afanador. Demandado: Ministerio de Educación Nacional. Medio de Control, Nulidad y Restablecimiento del Derecho: Sentencia de Apelación. Sistema: Oral. Fecha: 26 de enero de 2017.

instituciones. El vacío jurídico que se experimenta consiste en que las acciones violatorias de la autonomía universitaria por parte de terceros no se constituyen en actos administrativos y, en consecuencia, no son objeto de reposición, apelación o de quejas, y mucho menos de reparación. En el caso más extremo, la utilización de la inspección y vigilancia como escudo para su violación, en vez de su preservación, escapa a todo control. Esta especie de “patente de corso” ha reforzado la proclividad a la violación de la autonomía universitaria, a tal extremo de convertirlas, de alguna manera, en “patios traseros” del Ministerio de Educación, que opera en algunos de los casos como mayordomo de las instituciones.

La designación de rector por parte del consejo superior de las universidades públicas ha sido una de las situaciones de mayor objeto de disputas, demandas y enconados enfrentamientos por parte de diversos actores y, por lo mismo, un camino resbaladizo conducente a la preservación o a la violación de la autonomía universitaria. El ejercicio de la dirección del gobierno universitario para establecer su rumbo en función de su misión, es en lo básico el principio del cogobierno universitario, pero está rodeado de peligros permanentes.

En el año 2015, de las 32 universidades públicas existentes en Colombia, 27 adelantaron proceso de elección y designación de rector. La UNAD lo había hecho ya en noviembre de 2014. Las otras lo hicieron en 2016. Las alarmas ministerial para alertar acerca de estos “peligros” fueron diversas, sobre todo a través de los medios de comunicación social y de la Circular 31: “Conductas como perturbación mediante maniobra engañosa, el impedir la realización de la contienda democrática, compra de votos, constreñimiento o engaño al elector y cualquiera otra acción que afecte la libertad del votante o la imparcialidad del proceso electoral en cualquiera de sus etapas, podrán acarrear sanciones administrativas e incluso penales a sus autores.”⁵² Con estas conductas tipificadas se pretendía “evitar la influencia de factores políticos o económicos en los procesos de elección de nuevos rectores y otros integrantes de órganos de dirección de las instituciones de educación superior públicas del país”.

En su contexto, este lenguaje es muestra de un período de tensiones en las universidades públicas de Colombia, no sólo por factores internos, sino por la beligerancia de la ministra de Educación de la época, que tuvo una activa participación en la recomposición de sus delegados, los del presidente de la República y en la orientación de la votación para la elección de varios candidatos. La ley 1740 de diciembre de 2014 que faculta al Ministerio de Educación Nacional para intervenir las instituciones de educación superior, se convirtió en una especie de judicialización de la autonomía universitaria y la “calidad” en el discurso vacío que desresponsabiliza al Estado y al gobierno de su compromiso para con la educación y deja en mano de las instituciones todo el peso de su desarrollo.

⁵² Ver: Ministerio de Educación Nacional (2015). Comunicado de Prensa. Centro Virtual de Noticias en la Educación. Bogotá: Martes 30 de junio de 2015. Ver también: Circular 31 de junio de 2015. <http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/w3-article-351480.html>

La designación del rector de la UNAD para el período 2015-2019 fue objeto, de manera visible, de gritos maniqueos, vigilancia punitiva y sicariato mediático, con unos antecedentes muy semejantes a los que se experimentan en las elecciones nacionales para cuerpos colegiados y ejecutivos. El rector sometió nuevamente su nombre a consideración de la comunidad universitaria para el período señalado. Algunos profesores de carrera agrupados en el sindicato de ASPU sometieron nuevamente a consideración de la comunidad su candidato a la rectoría, pero esta vez con una candidata del propio grupo, en cabeza de María Dora Alba Sánchez. Estas pretensiones son legales y legítimas, y contribuyen al fortalecimiento de la democracia en la vida universitaria.

En el período previo a la elección de terna y designación del rector, ocurrieron varios hechos que colocaron tanto al rector como a la institución en la picota pública. Uno de ellos tuvo que ver con la denuncia mediática que hizo en el Congreso una senadora del Partido Verde en torno a la corrupción por parte del Rector, pues giraba recursos públicos de la UNAD Colombia a Unad Florida, siendo esta una institución privada en los Estados Unidos. En su alocución la senadora instó a la Ministra de Educación para que impidiera la reelección de esta persona y para que investigara el nido de corrupción que había en la institución. Muy diligente con el pedido y cumpliendo con su deber, la Ministra de Educación envió a la institución con toda celeridad al día siguiente una comisión de su despacho a investigar al Rector y a los directivos.⁵³

El 4 de marzo de 2014 la revista Dinero publicó un artículo intitulado: “¿Negocio de familia?”⁵⁴, en donde el ex vicerrector de Relaciones Internacionales de la UNAD, destituido a finales del año anterior, denunciaba una serie de irregularidades en la administración de recursos de Unad Florida y se declaraba como víctima de sus decisiones. En la edición impresa, se publica una carta de apoyo a la publicación periodística, firmada por tres miembros de la entonces subdirectiva de ASPU UNAD. El Rector de la institución envía carta a la directora de la revista *Dinero* en donde sostiene que el periodista no tuvo en cuenta ninguna de la información documentada que le fue entregada en su visita a la Universidad. La directora de la revista investiga y constata el sesgo del artículo, en clara violación al estatuto ético periodístico con el que se rige la revista.

⁵³ Debate realizado el 9 de septiembre de 2014. La respuesta del Rector de la UNAD, Jaime Alberto Leal Afanador, puede verse en: <https://noticias.unad.edu.co/index.php/81-sede-nacional/1202-respuesta-de-la-unad-al-debate-sobre-educacion>

⁵⁴ ¿Negocio de familia? (2014). Revista Dinero. Bogotá. “La sede en Florida de la Universidad Nacional Abierta ya Distancia, la única institución oficial del sector educativo con presencia en el exterior, se rige por intereses privados. Así se manejan los recursos de la educación”, rezó el texto explicativo del título del artículo. <http://www.dinero.com/edicion-impresa/investigacion/articulo/problemas-universidad-nacional-abierta-distancia-unad/194247>

El periodista que publicó el artículo de la revista *Dinero* fue el mismo que publicó posteriormente en el noticiero Caracol un informe acerca de los presuntos vínculos del Rector de la Unad con el denominado “Carrusel de la contratación” de Samuel Moreno y correlacionando su patrimonio con la corrupción y que estaba “bajo la lupa de la Fiscalía”.⁵⁵

A través de su delegado, la Ministra de Educación exigió al Consejo Superior que hiciera una nueva convocatoria para la elección y designación del rector, pues la que se había hecho, según ella, tenía muchas irregularidades. El Consejo Superior ratificó tanto la reglamentación como la convocatoria realizada.

El 28 de noviembre, día de la designación del rector de la UNAD, la Ministra de Educación impartió instrucciones a su delegado para que impidiera su realización, retirándose de la sesión del Consejo Superior. En efecto, así lo hizo. Pero el delegado de la Presidencia de la República asumió la presidencia del Consejo, dada la ausencia del delegado de la ministra, tal como lo prevé el Reglamento del mismo, llevándose a cabo la designación del rector, en la cual resultó ganador por mayoría Jaime Alberto Leal Afanador. Casi simultáneamente y desde Quibdó, la Ministra de Educación trino:

“Acaban de votar. El delegado del Pdte. desconoció la voluntad del Gobierno Nacional y, a sabiendas de que era ilegal, votó. ¿Qué hay detrás?, Reección del rector de la UNAD es completamente ilegal. Todos lo saben.”⁵⁶

De hecho, la Ministra de Educación demandó ante el Consejo de Estado el acto de elección del Rector de la UNAD, solicitando su anulación y la consiguiente desvinculación del mismo. La ilegalidad del nombramiento del Rector la basaba la ministra en que la UNAD tenía la obligación de publicar en el Diario Oficial la Convocatoria para la elección, pero no lo hizo y, por consiguiente, la elección fue ilegal y se hizo manera “secreta y privada”. La UNAD argumentó que, acorde con la autonomía universitaria, en la convocatoria se establece como principio de publicidad la difusión a través de la Web y en todos los medios de comunicación digital de la institución, así como su divulgación en un periódico de amplia circulación nacional, en este caso El Tiempo, como en efecto se hizo y se demostró. La síntesis del pronunciamiento del Consejo de Estado, que niega las pretensiones de la Ministra de Educación, proferido el 23 de abril de 2015, es la siguiente:

“En materia electoral, los actos de elección distintos a los de voto popular y los de nombramiento y llamamiento, deben ser objeto de publicación, pese a que su contenido sea particular y concreto.

⁵⁵ Ver:

<http://noticias.caracol.com.co/colombia/rector-de-unad-en-los-por-presunta-vinculacion-con-carrusel-de-la-contratacion>

⁵⁶ Publicado el 28 de noviembre de 2014. Citado por Jaime Alberto Leal Afanador en carta de recusación a la Ministra de Educación Nacional.

“Síntesis del caso: Así se estableció al estudiar la demanda de nulidad electoral interpuesta por el Ministerio de Educación contra la elección del Rector de la UNAD, toda vez que el Consejo Superior de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, publicó extemporáneamente el Acuerdo No. 013 de 2014 en el cual se estableció el cronograma del proceso para la elección de Rector de dicha institución, pues aquel tan solo fue publicado el 24 de noviembre de 2014, es decir, faltando escasos 4 días para las elecciones.

“Extracto: “(...) en materia electoral, los actos de elección distintos a los de voto popular y los de nombramiento y llamamiento, deben ser objeto de publicación, pese a que su contenido sea particular y concreto según lo reza el parágrafo del citado artículo 65 del C.P.A.C.A. en consideración a la naturaleza especial de aquellos. Por su parte, la declaración de elección por voto popular deberá surtirse en audiencia pública, momento a partir del cual inicia el término de caducidad. De acuerdo con lo expuesto, la Sala encuentra que, si bien “el Acuerdo No. 013 de 2014”, mediante el cual el Consejo Superior de la UNAD determinó el cronograma para la elección del Rector de dicha institución, no es un acto administrativo que diera por finalizado el procedimiento electoral aludido, es decir, no tiene el carácter de ser un acto definitivo, lo cierto es que dicho acto es de trámite y, a su vez, de carácter general. En efecto, tal determinación administrativa corresponde a un acto: (i) de trámite que constituye la etapa inicial del procedimiento que se impone para llevar a cabo la elección del citado funcionario, luego, no decide el fondo del asunto ni hace imposible continuarlo, es decir, solo pretende dar impulso a la decisión final de índole electoral e, igualmente, (ii) es de carácter general toda vez que su finalidad era la de convocar y dar a conocer a la comunidad el inicio del procedimiento de elección que se demanda.

“En consecuencia, al “Acuerdo No. 013 de 2014” le es aplicable el régimen de publicación y notificación a que se refiere el artículo 65 del C.P.A.C.A. Para la Sala, es claro que la finalidad de la publicación de dicho acto era la de que cualquier persona interesada en la elección del cargo de Rector de la UNAD conociera y, eventualmente, participara del procedimiento electoral aludido, finalidad que no puede considerarse cumplida si la publicación se realizó con poca antelación (4 días) al momento en que se llevó a cabo dicha elección. Debe entenderse que el objetivo que se persigue no es la mera publicación de los actos administrativos por el solo hecho de cumplir con tal requisito, sino que verdaderamente su contenido pueda ser conocido por la comunidad en general y le permitan su participación activa.”⁵⁷

Fallo de única instancia. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, 26 de noviembre de 2015. Naturaleza: Electoral única instancia. Falla: negar las pretensiones de la demanda de nulidad del acto de elección del señor Jaime Alberto Leal Afanador como Rector de la UNAD para el período 2015-2019.⁵⁸

⁵⁷ Consejo de Estado. Auto de 23 de abril de 2015. Exp. 11001-03-28-000-2015-00003-00. M.P. Alberto Yepes Barreiro (E) *Con aclaración de voto de la Doctora Lucy Jeannette Bermúdez. Boletín Consejo de Estado No. 164 - Mayo 8 de 2015.
file:///C:/Users/roberto.salazar/Downloads/Boletin%20Consejo%20Estado%20164.pdf

⁵⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Resolución número 11001-03-28-000-2015-00003-00. Demandante: Nación- Ministerio de Educación. Demandado: Acto de elección del señor Jaime Alberto Leal Afanador- Rector de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia.

Variadas y diferentes son las comisiones destacadas por el Ministerio de Educación a la UNAD, en el marco de su función de inspección y vigilancia, con previo aviso algunas, intempestivas otras, genéricas muchas, específicas algunas. Pero hay una sin previo aviso que llama la atención, y se produjo al día siguiente del fallo absolutorio de la Procuraduría General de la Nación, relacionada con la investigación disciplinaria adelantada contra el Rector y la Gerente Administrativa y Financiera por los recursos girados a Unad Florida. No se cuenta con registro de visitas de fiscalización tributaria de la DIAN a universidades públicas, a manera de “bloque de búsqueda”, que el Rector, Jaime Alberto Leal, describe de esta manera:

“Finalmente, me permito poner de presente que el pasado 4 de junio de 2015 tuvo lugar una diligencia de registro ordenada por el Subdirector de Gestión de Fiscalización Tributaria de la DIAN, a la UNAD, adelantada por 27 funcionarios auditores, dentro de las cuales se presentaron serias irregularidades que ya fueron puestas en conocimiento del Dr. Santiago Rojas Arroyo Director de la Dirección de Impuestos y Aduanas nacionales y del Dr. Luis Bill Céspedes García Subdirector de Gestión de Fiscalización Tributaria de la DIAN, por cuanto la UNAD ha cumplido cabalmente con sus obligaciones tributarias tanto del orden nacional como territorial, de acuerdo con las normas y procedimientos establecidos por la Dirección de Aduanas e Impuestos Nacionales – DIAN y por los demás entes de fiscalización tributaria del orden nacional, sin que a la fecha medie requerimiento alguno o emplazamiento por inconsistencias presentadas u omisiones en alguna obligación tributaria; máxime cuando la Universidad como ente de derecho público es considerada no contribuyente del impuesto a la renta, de acuerdo a lo establecido en los artículos 22 y 23 del Estatuto Tributario no es responsable del Impuesto a las Ventas de conformidad con lo establecido en la Ley 30 de 1992 y por consiguiente no comparte desde ningún punto de vista la actuación efectuada por la Subdirección de Fiscalización Tributaria de la DIAN.

“Este registro se dio de manera concomitante con la visita de inspección y vigilancia ordenada por el Subdirector de Inspección y Vigilancia del Ministerio de Educación Nacional Dr. William Mauricio Ochoa Carreño, la cual se adelantó el mismo día, sin previo aviso, por parte de 3 funcionarios del Ministerio, a sabiendas que los directivos de la Universidad se encontraban, como ya se mencionó, en San José del Guaviare – Guaviare, en el marco de una sesión ordinaria del Consejo Superior del cual el Presidente es un funcionario de dicha cartera y que conocía de la agenda de trabajo con la suficiente anticipación.

En realidad, más que una visita de control fiscal, pareció más bien una toma cinematográfica a instalaciones de narcotraficantes, con agentes de la DIAN invadiendo oficinas, impidiendo el acceso de funcionarios a las mismas e incautando computadores. Los comisionados del Ministerio de Educación Nacional parecían complacidos. “Fue humillante”, “nos trataron como a delincuentes”, “nos sentimos pisoteados”, “somos una universidad pública, no una sociedad portuaria”, fueron, entre otros, algunos de los comentarios hechos por los funcionarios de la UNAD.

En carta del 9 de febrero de 2015, el Rector solicitó a la Procuraduría General de la Nación “su acompañamiento preventivo y especial en los procesos administrativos que adelanta el MEN con respecto a la UNAD”, aduciendo la existencia de “patrones sistemáticos que indican un comportamiento antagonista y adverso frente a la Universidad, sus directivos, sus procesos académicos y financieros”, así como “en la evidencia de un deterioro creciente de la actitud de funcionarios del ministerio frente a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia.”⁵⁹

El sistemático bombardeo mediático de la Ministra de Educación a través de sus prejuicios y su interferencia en el desarrollo de algunos proyectos por parte de la UNAD en asocio con algunos entes territoriales, fue también cerrando el cerco contra el Rector, la institución y sus estamentos. En consecuencia, el Rector, Jaime Alberto Leal Afanador, decide recusar a la Ministra de Educación “para que se aparte de las actuaciones administrativas que en la actualidad adelanta en contra mía y de la UNAD y en consecuencia, ordene su envío a la Presidencia de la República para su correspondiente trámite”, acorde con los términos legales para tales efectos.⁶⁰

Dentro de las consideraciones elaboradas por el Rector en su carta, destaca las relaciones cordiales sostenidas en el pasado entre el Ministerio de Educación y la institución, máxime que la Ministra ejerce la presidencia del Consejo Superior, pero que estas relaciones comenzaron a tensarse desde el mes de noviembre de 2014, cuando “el Ministerio formuló reparos en el seno del Consejo Superior, durante el proceso de elección de Rector para el período 2015-2019, en el que resulté reelecto.” Así mismo, que, si bien el Ministerio de Educación ejerce simultáneamente funciones de presidencia del Consejo Superior, ente rector de la política educativa nacional e inspección y vigilancia de la educación superior, “considero que todos estos roles se mezclaron repercutiendo en la imparcialidad y objetividad que debe presidir los procesos que el MEN adelanta frente a la Universidad, en cumplimiento del artículo 29 de la Constitución.” Finalmente, el Rector describe la intensificación de las tensiones:

“Desde el mes de septiembre de 2014 el Ministerio de Educación inició actuaciones administrativas en contra de la Universidad y sus Directivos, que no han sido canalizadas en un debate formal, equilibrado y reflexivo, sino que han supuesto una permanente situación de incertidumbre, y una localización constante en la picota pública con acciones mediáticas y judiciales paralelas, en detrimento de la prestación del servicio público que está llamado a cumplir el ente autónomo.”⁶¹

En consecuencia, y por incurrir en las causales 5 y 11 del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011, el Rector recusa a la Ministra de Educación, Gina Parody, y solicita que se aparte de la investigación administrativa abierta a la UNAD según Resolución 16088 del 29 de septiembre de 2014, derivada de la visita adelantada por el MEN del 13 al 15 de mayo de 2015, al igual que de las demás actuaciones

⁵⁹ Carta con radicado de la Procuraduría General de la Nación No. 57798-2015.

⁶⁰ Leal, J. A. (2015). Carta de recusación a la Ministra de Educación Nacional. Documento citado.

⁶¹ *Ibidem*.

administrativas que adelanta en contra de la institución. Solicita además que:

“De no admitir la existencia de las causales de recusación, dar el trámite previsto en el artículo 12 de la ley 1437 y enviar el expediente al Presidente de la República para que la misma se decida con el Consejo de Ministros en los términos ordenados en el artículo 8 de la Ley 63 de 1923 reglamentada parcialmente por el Decreto 823 de 2012 y en consecuencia, se nombre un Ministro Ad hoc para resolver sobre las actuaciones administrativas que en la actualidad el MEN adelanta frente a la Universidad.”⁶²

Como era de esperarse, el Consejo de Ministros desestimó la solicitud y no aceptó la recusación a la Ministra de Educación, tanto por razones no expresas de solidaridad de cuerpo como por razones políticas de apoyo gubernamental. Por supuesto, la autonomía universitaria no inquieta al poder ejecutivo, pues su condición histórica ha sido el manejo del subsector de la educación superior.

Esto condujo al Rector de la institución a demandar ante el Consejo de Estado medidas cautelares ante las medidas de prevención tomadas por la Ministra de Educación contra la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, cuyo fallo ya ha sido expuesto antes, y que resultaron favorables para la institución, anulando la validez de las resoluciones emitidas por parte del Ministerio de Educación Nacional.

Pero la lucha por el cogobierno universitario, si bien es legal y legítima, sigue siendo un escenario privilegiado en la producción de enfrentamientos, quejas, denuncias de violación de procesos y procedimientos en la selección y elección de representantes estamentarios y de miembros de órganos de decisión, de elección y designación de rectores, tráfico de influencias, presiones por determinadas decisiones, entre muchas otras. Pero también, como se ha mostrado en el caso del poder ejecutivo, de intromisiones veladas o visibles de actores externos, generalmente vinculados a los partidos políticos de diversas tendencias, grupos de resistencia, manifestaciones anárquicas, grupos armados de izquierda o de derecha. Las agremiaciones sindicales han sido también actores dinámicos en la lucha por el cogobierno, sobre todo de profesores y en menor escala de administrativos. Las agrupaciones estudiantiles también han dejado profundas huellas en las luchas por el cogobierno universitario. La autonomía universitaria se ha tomado generalmente como objeto estratégico en las justificaciones de la lucha por el cogobierno.

Describiremos algunos casos y experiencias de estas luchas al interior de la UNAD, que han tenido profundas implicaciones en defensa de la autonomía universitaria, o en la vulneración de la misma, en otros.

A pesar del paciente uso de las redes sociales para la defensa de la autonomía universitaria, la copa estudiantil se llenó cuando la ministra de Educación presentó a través del twit de su despacho la publicación del Ranking de universidades con

⁶² *Ibidem*.

más quejas de los estudiantes, explicitado en especie de rueda de prensa por la Viceministra de Educación Superior, Natalia Ariza, en el cual la UNAD ocupaba el primer lugar. La estudiante Sandra Sánchez escribe una carta a *El Espectador*, que es publicada en la sección de *Opinión* el 15 de mayo de 2016, con el siguiente titular: “ministra Parody: usted está acabando con mi universidad.”

El inicio de la carta contiene un mensaje perentorio: “Gina, usted no le está haciendo daño al rector de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia; usted lo que hace es manchar la hoja de vida de más de 60 mil estudiantes.”⁶³ Lo que la estudiante pone de presente es un llamado a la responsabilidad ética y social de quienes manejan la política educativa, de quienes dirigen las organizaciones formativas, a sus docentes y a sus administrativos. El estudiante y el egresado son blancos fáciles del impacto negativo que producen los juegos de intereses y quedan atrapados en estas luchas perversas.

La estudiante Sandra Sánchez analiza la metodología empleada por el Ministerio de Educación para la clasificación de las universidades en el ranking recién inventado y encuentra que, más que una metodología técnicamente diseñada, se trata de una estrategia maquiavélicamente calculada y planeada para deteriorar la imagen de la universidad frente a los fallos absolutorios que han venido promulgando los diferentes entes de control del Estado con respecto a las denuncias a la UNAD y su rector hechas por el propio Ministerio de Educación:

“Gina, volver tendencia un dato tan superficial como el que le mandó hoy desde el Twitter del Ministerio a todos los medios, es bajo y lleno de rencor. “Las 10 universidades de las que más se quejan los estudiantes colombianos: La U. Nacional Abierta y a Distancia (Unad) está en el primer lugar”, titular de El Espectador que, verbi gracia, termina por hacer creer a la población en general que quienes estudiamos en esta universidad, somos mediocres o que la educación que nos brindan es la peor del país.

(...)

“Gina, ¿por qué no envió a los medios los datos aterrizados respecto de la población estudiantil que atiende cada universidad? Es decir, por qué, en su infografía, no le mostró a la gente que de más de 64 mil estudiantes matriculados (64.874) en el año 2015, tan solo 147 se quejaron. De hecho, si usted sabe hacer una regla de tres simple, esa cifra le arroja un porcentaje del 0,2% de estudiantes que, como sucede en muchas partes del mundo, no están a gusto con sus instituciones.

“¡Sí, Gina, menos del cero por ciento fueron las quejas que usted puso como titular!

(...)

⁶³ Sánchez, Sandra (2016). Ministra Parody: usted está acabando con mi universidad. El Espectador. Sección Opinión. Bogotá. Ver: <http://www.elespectador.com/opinion/ministra-parody-usted-esta-acabando-mi-universidad-estudiante-articulo-632434>

“El Tiempo, El Espectador, Semana, La W Radio, Blu Radio, Caracol Radio, Noticias RCN, Caracol Noticias, mejor dicho todos los grandes medios que consume el país se comieron ese embuchado que usted les mandó. Pero no contaron que esta universidad está en 1.016 municipios de los 1.123 que tiene Colombia. Le explico: cubre más del 90% del territorio nacional. Tiene, además, 62 centros de apoyo, para dar respaldo a los 55 programas de estudios que ofrece. La población de estratos 1, 2 y 3 tiene la oportunidad de acceder a 19 tecnologías, 21 carreras de pregrado, 10 especializaciones y hasta 5 maestrías.

“Pero no, Gina, usted y sus funcionarios salen a hacer ruido y a manchar el nombre de la universidad con cifras tan simples como la que indica que de casi 65.000 estudiantes, 147 estuvieron inconformes por alguna razón.⁶⁴

La estudiante cuestiona el daño que la ministra y el Ministerio de Educación le vienen causando a la institución y a sus estudiantes con ese tipo de acciones y la desconfianza que se genera en la sociedad frente al tipo de formación que están recibiendo. El enunciado, “Usted lo que hace es manchar la hoja de vida de más de 60 mil estudiantes”, además de llamado, es una denuncia y una asignación de responsabilidades. La dirección de la política educativa no es un campo con escenarios narcisistas para ganar simpatía social y política jugando con la honestidad de las personas y la imagen de las instituciones. “Manchar la hoja de vida”, más que mancha, es una especie de tatuaje moral que estigmatiza a quien se lo hace, y puede ser indeleble.

“Varios amigos me llamaron apenas vieron la noticia desplegada en medios como Noticias Caracol y RCN Noticias, quienes sin contrastar la fuente aventaron el dato. “¿Dónde es que está estudiando usted?”, me preguntaron.

(...)

“Hoy me tocó explicarle a mis compañeros de trabajo varias cosas que no están dentro de la información “bomba” que tanto daño nos ha hecho a quienes estudiamos en la Unad. Contarles que es posible que los datos que envió su Ministerio a los medios fueron la respuesta inmediata de usted, Gina, sobre la pelea que ha cazado con el rector de la universidad, después de que la Contraloría General de la República lo encontrara inocente por un supuesto detrimento patrimonial. Noticia que se dio a conocer, curiosamente, casualmente, la semana pasada.

“El modelo que ofrece esta universidad me da la oportunidad de trabajar tiempo completo, como madre soltera y cabeza de hogar, para poder darle un mejor futuro a mi hijo, porque esta institución ha superado en calidad a cientos de universidades que el ministerio ha aprobado. Lo dice otro dato que usted no ventiló como los datos vacíos que sí lanzó hoy. La Unad ocupó el puesto 33 dentro de todas las universidades del país, por delante de muchas entidades privadas de gran renombre. Pero agreguémosle un plus: esta universidad es virtual y a distancia. En ese orden de ideas, ocupó el primer lugar en el modelo no

⁶⁴ Ibídem.

presencial. ¡Sí, el primer lugar, Gina!⁶⁵

La estudiante Sandra Sánchez le pide también a la Ministra de Educación que deleve sus intenciones para con la UNAD:

“Gina pareciera que usted quiere poner rector en la universidad más grande de Colombia. Pareciera que quisiera comenzar a hacer política con una institución que no ha puesto un congresista, ni siquiera un concejal, pero en la que usted quizá, se dio cuenta que puede hacer política.

“Ministra, con la inquina que le ha tomado a este rector -lo ha demandado dos veces y ha perdido- y ahora lanzando estas bombas de humo tóxico, no le hace daño a él, me hace daño a mí y a mis compañeros, teniendo en cuenta que en un futuro, cuando vaya a solicitar trabajo, la persona a quien acuda revisará internet y lo primero con lo que se encontrará será con los titulares que usted comenzó a generar desde que se enteró que con esta universidad quizá se puede hacer política.”⁶⁶

¿Quién responde por la polución y la mala calidad del aire que se respira en las grandes ciudades del planeta Tierra? ¿Quién responde por la contaminación de los ambientes en perjuicio de la vida? Es lo que, también de alguna manera, cuestiona Sandra Sánchez, pues las “bombas de humo tóxico” lanzadas mediáticamente por la Ministra de Educación en contra del rector y de la institución, como sucede con el famoso ranking de las más “quejadas”, “me hace daño a mí y a mis compañeros”, contaminan el presente y el futuro de los mismos, sembrando dudas sobre la calidad de la formación que se recibe y la posible incompetencia de su desempeño profesional.

La Red de Estudiantes Unadistas y sus representantes estamentarios han jugado un activo papel en estos difíciles escenarios y han buscado respuestas en los directivos de la institución a los cuestionamientos generados mediática y jurídicamente. La carta de Sandra Sánchez es una muestra de ello y la multiplicación de esta actitud es voluminosa, sumatoria que ha multiplicado también la representante de los estudiantes en el Consejo Superior, Carolina Calle. Si se tratase de dar nombres, habría que nombrar al 99,8% de los estudiantes, en una relación inversa a la encontrada por Sandra en el ranking de las “universidades más quejadas”. Se trata, en cierto sentido, de otra forma de vivir el mundo estudiantil, y sorprende que, a usanza de otras latitudes, estudiante que se respete de serlo es enemigo *a priori* de las directivas de su institución. El estudiante de la UNAD es crítico, propositivo, dialógico, no pretende hacerse oír a base de gritos y consignas, pues busca argumentos. Interroga y propone alternativas, sabe que la responsabilidad de su proceso formativo no recae absolutamente en los otros, pero reclama de los otros el cumplimiento de sus responsabilidades. Los diferentes canales de participación creados institucionalmente posibilitan estas actitudes. La cogestión tiene este sentido y se juega en el liderazgo proactivo en la búsqueda del mejoramiento continuo de las

⁶⁵ Ibídem.

⁶⁶ Ibídem.

condiciones de formación.

La Red de Egresados Unadistas, bajo otra dimensión, muestra también este carácter. Al egresado graduado de la UNAD le ha tocado librar mil batallas para demostrar que sus niveles de competencia profesional son altos y que estudiar a distancia no es sinónimo de mediocridad, sino de inventiva, búsqueda, trabajo personal y colaborativo, liderazgo proactivo y propositivo. La modalidad a distancia le ha enseñado que él es primer actor de su propio aprendizaje y que pensar con autonomía es el camino adecuado para el ejercicio inteligente de la actividad profesional, para la innovación y la apertura al mundo. El egresado Unadista siente la institución como parte de sí mismo, pues en su paso por ella ha contribuido a su construcción y sostenibilidad. Se siente cuerpo con ella. Así como la Universidad ha estado en su ambiente y en sus circunstancias vitales durante su proceso de formación, siente que él es su permanente materialización en la sociedad, en sus grupos sociales, redes laborales, familiares, redes sociales. Sabe que es su embajador.

“Hoy me tocó explicarles a mis compañeros de trabajo varias cosas que no están dentro de la información “bomba” que tanto daño nos ha hecho a quienes estudiamos en la Unad.” Este enunciado de Sandra Sánchez es también rutinario en la vida del egresado unadista. Asume el papel pedagógico de explicarle a muchos, en circunstancias diferentes, en qué consiste eso de estudiar a distancia y en ambientes virtuales, pues muchos no se imaginan cómo es eso, debido a las tradiciones presenciales que aún prevalecen en el seno de la sociedad y de la cultura. Adopta permanentemente el papel de explicar qué es eso de la UNAD, cómo se organiza, cómo opera, qué hace y cómo lo hace. Experimenta que la institución ha jugado un papel significativo en su vida y que pudo encontrar el camino para formarse integralmente y para profesionalizarse. Siente la Universidad como oportunidad. Por ello sufre y le duelen esas informaciones “bomba”, pues cada vez que se lanza una de ellas a través de los medios, se desgaja la confianza en él y se desvaloriza su futuro. No se esconde debajo de la mesa ni se encierra, ni niega su pasado formativo, ni se acompleja. Por el contrario, fortalece su espíritu y asumiendo con más empeño la obligación de explicarle a sus compañeros o a los interesados, qué está pasando con la UNAD.

Los más de 80.000 egresados graduados unadistas tienen representación en los cuerpos colegiados y en los diferentes grupos de trabajo locales, regionales y nacionales en donde participan. Sus aportes son también vitales para el mejoramiento continuo de las condiciones formativas. La Red de Egresados viene jugando un papel significativo en el desarrollo institucional. La representación ejercida por Benjamín Triana en el Consejo Superior ha sido constructiva para el estamento y la que actualmente ejerce Vicky Delgado tiene mucha proyección. Al igual que con el estamento de los estudiantes, habría que mencionar por lo menos al 90% de los egresados en su tesonera labor de apoyo al desarrollo institucional.

Las prácticas y formas del cogobierno en la UNAD no pasan necesariamente por las tradiciones universitarias convencionales. Esto es notable en la participación de estudiantes y egresados. Los flujos de cohesión no se canalizan a través de

“prácticas políticas agonísticas”, basados en el enfrentamiento, la confrontación y la beligerancia, sino en la crítica, en la proposición y en la argumentación, facilitada por el trabajo en grupos colaborativos y en redes de trabajo. No se trata, por supuesto, de una masiva homogeneidad, pero sí de una tendencia. Es parte del ideario formativo de la institución, orientado al potenciamiento de liderazgos solidarios y proactivos.

El desempeño docente con respecto a la cogestión universitaria, en general, es activo y transita por los flujos organizacionales formales y no formales generados por la institución y por los propios docentes. El trabajo colaborativo y en red también hace parte del desempeño docente en sus funciones académicas e investigativas: red de cursos, circuito académico, redes académicas, son tejidos de relaciones basadas en las interacciones colaborativas, la innovación y el trabajo reticular en equipo, y que pasan necesariamente por el disenso -consenso constructivo. Estas prácticas organizativas y la participación en la orientación del desarrollo institucional son evidentes, en general, en el comportamiento docente. Las “prácticas políticas agonísticas” tradicionales, basadas en la confrontación, el enfrentamiento y la beligerancia, no es común en las tendencias del grueso de los docentes de la institución. Sin embargo, hay ya evidencias documentadas de la existencia de estas prácticas, que han tenido un alto impacto mediático.

En el marco de la tutela interpuesta contra la UNAD, la docente María Dora Alba Sánchez Gómez, postulada por la Asociación Sindical de Profesores Universitarios ASPU, como candidata a la Rectoría de la UNAD para el período 2015-2019, reconoce que el 12 de noviembre de 2014, dos semanas antes de la designación del rector, formuló denuncia ante el Ministerio de Educación Nacional contra la UNAD por las irregularidades que se venían presentando en la matrícula de estudiantes, calificados por ella como “fantasmas”, con lo cual se alteraba el número de estudiantes matriculados y el posible cobro de matrículas ilegales.⁶⁷

Un mes después de la designación de Jaime Alberto Leal Afanador como rector de la UNAD por parte del Consejo Superior, el 28 de diciembre de 2014, la docente y excandidata a la rectoría, María Dora Alba Sánchez, aparece entrevistada por Noticias Caracol televisión en un informe especial, en donde denuncia públicamente las irregularidades relacionadas con la matrícula de los “estudiantes fantasmas” de la UNAD, y muestra como prueba, en el computador institucional a su cargo, el caso de una “estudiante fantasma” que aparecía matriculada en varios períodos sin asistir a ninguno de sus cursos, posible cobros ilegales de matrícula, a la par que cuestionaba calidad de la formación que se venía impartiendo.⁶⁸ La

⁶⁷ Ver tutela: Juzgado Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Medellín, Radicado 05001 31 09 012 2017 00044 00. Accionante: María Dora Alba Sánchez Gómez. Accionados: Universidad Nacional Abierta y a Distancia -UNAD y la Asociación Sindical de Profesores Universitarios -ASPU. Asunto: Fallo de tutela de primera instancia. Decisión: Niega Tutela. 23 de febrero de 2017.

⁶⁸ Noticias Caracol televisión, 28 de diciembre de 2014. Alumnos rajados una y otra vez en la UNAD siguen apareciendo en nómina”. Ver: <http://noticias.caracoltv.com/colombia/alumnos-rajados-una-y-otra-vez-en-la-unad-siguen->

persona que le hizo la entrevista era el mismo periodista que había divulgado casi un mes atrás, el 25 de noviembre de 2014, un informe especial en Noticias Caracol televisión, en el cual denunciaba la corrupción del rector de la UNAD por presuntos vínculos con el carrusel de la contratación.⁶⁹

El 24 de febrero de 2017 el Juzgado Doce Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Medellín “mediante fallo emitido en la fecha, se negó la acción de tutela instaurada por María Dora Alba Sánchez Gómez (...) en contra de esta entidad”.⁷⁰ Adujo que existe persecución política contra ella debido a su ejercicio sindical como presidente de la seccional ASPU UNAD, razón por la cual se le abrió una investigación disciplinaria y vulnerado su derecho al debido proceso.

Según las consideraciones realizadas por el mencionado Despacho acerca de las solicitudes de la accionante de la tutela, se concluye que no se le ha vulnerado su derecho al trabajo ni el derecho a la asociación sindical, de tal manera que el análisis de sus diversos requerimientos “se reduce al derecho constitucional fundamental al debido proceso, a la solicitud de nulidad de todo lo actuado dentro del proceso disciplinario en contra de la accionante.” Avanzando en los análisis de estos dos requerimientos, el Despacho establece, entre otras, las siguientes conclusiones:

“En cuanto al debido proceso, una vez analizadas las pruebas obrantes en el expediente se puede determinar que no existe evidencia alguna que permita determinar la violación a este derecho ya que la investigada y hoy accionante señora MARIA DORA ALBA SÁNCHEZ GÓMEZ tuvo conocimiento del trámite aplicado a la investigación, se le notificó de manera personal la citación a las diferentes audiencias que se programaron, aspecto que ella misma confirma de manera reiterada en los correos electrónicos enviados al director del CEAD dr. Juan Bayona Ferreira.

“También se puede concluir que este derecho no le fue vulnerado a la accionante ya que siempre se trató de facilitarle su asistencia a las audiencias (...) y no incurriera en gastos innecesarios, se dispusieron todos los medios tecnológicos necesarios para que se llevaran a cabo las audiencias desde la ciudad de Medellín, ciudad donde ella reside y trabaja, además dichas herramientas, como quedó certificado por las partes, se encuentro dentro de la sede de la UNAD donde ella labora.

(...)

apareciendo-en-nomina

⁶⁹ Noticias Caracol televisión, 25 de noviembre de 2014. “Rector de Unad, en líos por presunta vinculación con carrusel de la contratación”. Ver: <http://noticias.caracoltv.com/colombia/rector-de-unad-en-lios-por-presunta-vinculacion-con-carrusel-de-la-contratacion>

⁷⁰ Radicado 05001 31 09 012 2017 00044 00. Accionante: María Dora Alba Sánchez Gómez. Accionados: Universidad Nacional Abierta y a Distancia -UNAD y la Asociación Sindical de Profesores Universitarios -ASPU. Asunto: Fallo de tutela de primera instancia. Decisión: Niega Tutela.

“Otra cosa es que por razones no muy claras, la hoy accionante no se presentó a ninguna de las audiencias, pese a que al momento de la celebración de las mismas se encontraba laborando en las instalaciones de la UNAD sede Medellín. (...).

“Este Despacho considera igualmente que no existe vulneración al debido proceso, toda vez que como la accionante no se presentó de manera voluntaria a las audiencias no ejerció de manera adecuada su derecho a la defensa y contradicción (...).⁷¹

En cuanto a las pretensiones de anulación del proceso disciplinario, el Despacho considera que la tutela se ha instituido como “mecanismo judicial para la protección de los derechos fundamentales constitucionales, la cual procede en los actos en que el afectado carezca de otro medio de defensa judicial, a menos que se utilice como mecanismo transitorio, tendiente a evitar un perjuicio irremediable.” Sin embargo, el Despacho reconoce también que la acción de tutela “no está diseñada para declarar derechos litigiosos” y, por lo tanto, no tiene carácter residual o subsidiario, alternativo, sucesivo o supletorio.

“En efecto, en el presenta caso, a la accionante se le otorgó la posibilidad de ejercer su derecho de defensa dentro de las diligencias administrativas adelantadas. Igualmente, en el evento en que estuviere en desacuerdo con lo actuado y resuelto, podía acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo lo cual aún no ha hecho y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, solicitar la suspensión provisional de dicho acto”.

Y concluye el Despacho:

“Finalmente en lo que tiene que ver con el derecho de asociación sindical, se puede concluir, con base en las pruebas existentes en el expediente que la investigación disciplinaria no giró en torno a su condición de sindicalista y/o como lo hace ver la accionante, como mecanismo de persecución por pertenecer a la ASOCIACIÓN SINDICAL DE PROFESORES UNIVERSITARIOS -ASPU, por el contrario, la investigación disciplinaria se llevó a cabo por el hecho de que la hoy accionante cometió una falta gravísima “*Causar daños a los equipos estatales de informática, alterar, falsificar, introducir, borrar, ocultar o desaparecer información en cualquiera de los sistemas de información oficial contenida en ellos o en los que se almacene o guarde la misma, o permitir el acceso a ella a persona no autorizada*”, la cual consistió en revelar información sensible de protección que se encontraba alojada en la Plataforma de Registro y Control Académico de la UNAD, ante un medio noticioso de amplia difusión como lo es Noticias Caracol, en emisión del pasado 28 de diciembre de 2014”.

“Dadas las anteriores argumentaciones, no es posible el amparo de los derechos fundamentales de la actora, por ser este un asunto de interés meramente legal, pues la actuación administrativa en cuestión más allá de ser consultado por parte del Juez constitucional, debe ser examinada a fondo por parte del Juez natural

⁷¹ Ibídem.

(Administrativo) en aras de determinar dentro de un proceso ordinario, que contempla las garantías constitucionales, la aplicación del mismo y su contenido, notificación y procedencia de la vía gubernativa; situaciones que deberán ser estudiadas más a fondo por el Juez natural y no debatidas ante el Juez de tutela”.

Según la Oficina de Control Interno Disciplinario de la UNAD, el disciplinario abierto a la docente María Dora Alba Sánchez Gómez surgió a raíz de la entrevista televisiva concedida por la docente al Noticiero Caracol televisión y que se hizo pública el 28 de diciembre de 2014. En esta entrevista:

“se vió como ella manipulaba en vivo y en directo la plataforma de Registro y Control Académico de la UNAD, exponiendo al público datos personales y académicos de una estudiante de la Universidad, sin contar con la autorización de esta para dicho efecto, vulnerando los derechos de esa estudiante, al punto que dentro del proceso disciplinario se incorporó la queja presentada por ella, en la que indica que se siente molesta por la vulneración a sus derechos fundamentales, por lo que desde el criterio imparcial del operador disciplinario y bajo el respeto de los términos y procedimientos establecidos en la Ley 734 de 2002, se adelantó el proceso disciplinario con una decisión final soportada en pruebas y en argumentos jurídicos”.⁷²

En cuanto a la acusación que la accionante de la tutela hace acerca de la persecución por su participación sindical como motivo fundamental de la apertura de la investigación disciplinaria, la Oficina de Control Interno Disciplinario precisa que:

“También resulta evidente que el proceso disciplinario no tiene nada que ver con su condición sindical, por el contrario, surge de una conducta que ella desplegó como docente, donde no solo lesionó los derechos de una estudiante al tildarla de estudiante fantasma, publicando sus datos personales y académicos, sino además permitió que personas no autorizadas visualizaran la plataforma de Registro y Control Académico de la Universidad, por lo que no es cierto que el despacho se haya inventado los hechos para sancionarla como política de persecución sindical como lo quiere hacer ver.

“Informa que es cierto, el cargo endilgado, probado y sancionado por el Jefe de la Oficina de Control Interno Disciplinario de la UNAD, reiterando que el mismo surgió con ocasión de una conducta desplegada y reconocida por la accionante en el escrito de tutela, es decir, no son hechos inventados por la UNIVERSIDAD con el fin de ejecutar supuestas acciones en contra de la docente, siendo importante traer a colación que la responsabilidad es individual, independientemente de que cuente o no con el fuero sindical. Máxime si dicho fuero nunca puede ser concebido como una garantía de impunidad y ejercicio absoluto pasando por encima de los derechos de terceros como sucedió en el caso que se relata.”⁷³

⁷² Transcrito de Ibídem.

⁷³ Ibídem. Según la Oficina de Control Interno Disciplinario, “la actuación desplegada no tiene nada que ver con su ejercicio de actividad sindical”. Sin embargo, “no resulta lógico, que la accionante pretenda el amparo de sus derechos cuando ella misma lesionó derechos fundamentales de una estudiante y, ahí sí, el derecho de amparo constitucional no operó como lo pretende hacer valer

Para legitimar su derecho al cogobierno universitario, en el año 2010 un grupo de docentes de carrera decidió afiliarse a la Asociación Sindical de Profesores Universitarios -ASPU, constituyendo en febrero de 2011 la Seccional ASPU Universidad Nacional Abierta y a Distancia y, en marzo de ese mismo año, el Comité Seccional. A partir del año 2012 y sucesivamente hasta el año 2016, la “Seccional” presentó pliego de solicitudes a la institución con la intención de negociar en calidad de interlocutor válido las peticiones del colectivo de profesores. Desde el año 2013 la institución dejó de realizar por nómina las cuotas sindicales de los afiliados al sindicato.

Esta denuncia que la Universidad desconoce la existencia de ASPU UNAD y niega igualmente los permisos sindicales a los miembros del comité. Afirma también que demandó ante la Procuraduría General de la Nación estas irregularidades, al igual que puso querrela policiva laboral ante el Ministerio del Trabajo. El comité sostiene que la Dirección Territorial Bogotá del Ministerio del Trabajo aceptó las querellas presentadas y mediante la Resolución 2489 del 13 de septiembre de 2016, sancionó a la UNAD con multa monetaria de \$62'050.860 millones de pesos y compulsó copia a la Unidad de Delitos OIT de la Fiscalía General de la Nación.

El Rector de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, por su parte, sostiene que respeta y protege el derecho que tienen sus docentes y administrativos de pertenecer a una organización sindical, pero que en el caso específico la constitución del Comité o Junta Directiva de ASPU Seccional UNAD es una trasgresión al artículo 391-1 del Código Sustantivo del Trabajo, por cuanto ASPU cuenta con cinco subdirectivas seccionales en un mismo municipio, en este caso en Bogotá, que se encuentran inscritas, tales como la Seccional de la Universidad Nacional de Colombia, la Seccional Escuela Tecnológica Instituto Central, la Seccional Universidad Distrital Francisco José de Caldas, la Seccional Universidad Pedagógica Nacional y la Seccional Universidad Nacional Abierta y a Distancia, todas estas con domicilio principal en la ciudad de Bogotá.

A pesar de que la UNAD comunicó al Ministerio del Trabajo esta situación en las fechas del 11 de noviembre de 2015 y el 13 de junio de 2016, este no ha tomado las medidas pertinentes ni se ha pronunciado, razón por la cual la institución procedió a entablar una demanda laboral el 26 de mayo de 2015 ante el Juzgado Quince Laboral del Circuito de Bogotá, en la cual solicita la disolución, liquidación y cancelación del registro sindical de la ASPU Seccional UNAD. En sentencia del 22 de julio de 2015, el citado Juzgado concedió las pretensiones de la demanda realizada por la UNAD y “ordenó al Ministerio del Trabajo realizar la cancelación de la inscripción efectuada en el Registro Sindical de la 'ASPU', de la Subdirectiva correspondiente a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia”.⁷⁴

ahora”. Ibídem.

⁷⁴ Antecedentes, en Radicado 25286-31-03-001-2016-00924-01 del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca. Sala Laboral.

Por su parte, ASPU hizo su respectivo recurso de apelación ante la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá y el 25 de agosto de 2015, este decidió revocar la decisión de primera instancia, con la siguiente consideración:

*“las acciones que se deriven de las causales reguladas en el artículo 401 ejusdem, deben encontrarse encaminadas a disolver, liquidar y cancelar la personería jurídica del sindicato y no de sus comités o subdirectivas seccionales, en tanto las mismas al constituirse por mandato de los Estatutos y el Acta de Asamblea, no nacen como una nueva agremiación sino una dependencia directa de la organización y, por ende, no tiene personería jurídica”.*⁷⁵

Con base en esta decisión, la UNAD presentó nuevamente la demanda ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca. Sala Laboral, por cuanto la Resolución 00623 del 4 de octubre de 1966 que le aprueba los estatutos y le concede la personería jurídica a ASPU, registra el domicilio principal del sindicato en el municipio de Bogotá, y en el año 2013 cambia sus estatutos y muda su domicilio al municipio de Mosquera, aunque conserva su sede física en la ciudad de Bogotá. El juez de conocimiento emite providencia de admisión de la demanda el 3 de noviembre de 2016 como un trámite sumario, no ordinario y notificó de este hecho a ASPU, para que presentara sus argumentos documentados. ASPU sostuvo que “cuenta con varias seccionales en la ciudad de Bogotá, pero que este no es su domicilio principal y que cada seccional está inscrita por universidad no por territorialidad, en razón de la autonomía universitaria que reviste a cada institución”. Adujo, además, algunas excepciones de mérito, tales como “ilegitimidad en la causa, libertad sindical, autonomía sindical, y cosa juzgada-inexistencia de procedimientos”.⁷⁶

Esta prolija transcripción de los antecedentes tiene como propósito mostrar la complejidad jurídica de la situación presentada, pues es en nombre de la autonomía universitaria y de la autonomía sindical como ASPU justifica la creación de seccionales y subdirectivas sindicales en un mismo municipio, así como la legitimidad de su interlocución en la representación de los intereses colectivos de los profesores ante las diversas instituciones de educación superior. Veamos algunas de las 25 consideraciones motivadas que establece la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca:

“En consecuencia y teniendo en cuenta lo dicho por la sentencia C-465 de 2008, según la cual el Ministerio de Protección Social “no puede entrar a juzgar si esas enmiendas se ajustan a la Constitución o a la ley”, lo que quiere decir que es al juez al que le compete analizar si las inscripciones y demás actuaciones realizadas por las asociaciones sindicales se ajustan a los parámetros legales y constitucionales, el Tribunal no puede pasar por alto la evidente transgresión normativa en la que ha incurrido la organización sindical demandada al contar con

⁷⁵ Ibídem. Las cursivas son del texto.

⁷⁶ Ibídem.

varias subdirectivas en el mismo municipio.⁷⁷

(...)

“Frente a lo cual, vale la pena aclarar que la cancelación de la inscripción de la subdirectiva o en este caso de la junta directiva de una seccional, resulta válida en la medida en que la ley (artículos 380 y 401 del CST) no consagra lo contrario, lo que permite interpretar que dicha cancelación se puede realizar respecto de una de las partes de la organización o de toda ella, pues no sería apropiado que en casos como éste, donde una subdirectiva ha sido registrada sin el cumplimiento de los postulados legales, no se pueda hacer frente a dicha situación, simplemente porque no es objeto de sanción, cuando lo más apropiado es que si se puede cancelar el registro sindical de la organización sindical, la misma suerte corra todo aquello que le es accesorio. Pues bien, la norma se refiere de manera expresa a “sindicatos”, “federación” o “confederaciones”, ello de ninguna manera excluye a las subdirectivas o comités seccionales, pues es claro que a éstos también se hacen extensivas las exigencias y garantías propias de aquéllos.

“Por lo tanto, resulta acertada la decisión del juez de primera instancia de ordenar la cancelación de la inscripción en el registro sindical de la Subdirectiva de la Asociación Sindical de Profesores Universitarios “ASPU” de la Seccional Universidad Nacional a Distancia “UNAD”, debiéndose advertir que ello también resulta posible en la medida en que siendo 5 las subdirectivas con domicilio en la ciudad de Bogotá, la que ahora ocupa nuestra atención, no corresponde a la inicial que dicha organización inscribió, pues mientras la primera constancia de depósito de cambio de juntas directivas visible a folio 28 de la Seccional Escuela Tecnológica Instituto Central, data de fecha 17 de julio de 2009, la primera constancia de depósito de cambio de juntas directivas visible a folio 6 de la Seccional de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia aparece calendada el 31 de marzo de 2011”.⁷⁸

Como consecuencia de lo anterior, el 3 de marzo de 2017 la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca confirmó “la sentencia proferida el 24 de enero de 2017 por el Juzgado Civil del Circuito de Funza, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta decisión”.⁷⁹

⁷⁷ “En este contexto se encuentra el artículo 401-1 del CST, adicionado por el artículo 55 de la Ley 50 de 1990, que dispone: “*Todo sindicato podrá prever en sus estatutos la creación de subdirectivas Seccionales, en aquellos municipios distintos al de su domicilio principal y en el que tenga un número no inferior a veinticinco (25) miembros. Igualmente se podrá prever la creación de Comités Seccionales en aquellos municipios distintos del domicilio principal o el domicilio de la subdirección y en el que se tenga un número de afiliados no inferior a doce (12) miembros. **No podrá haber más de una subdirectiva o comité por municipio**”.* (Negrilla propia de la Sala). Ibídem.

⁷⁸ Ibídem.

⁷⁹ El juez de primera instancia resolvió: “PRIMERO: ORDENAR la cancelación de la inscripción de la subdirectiva de la Asociación Sindical de Profesores Universitarios de la Seccional Universidad Nacional Abierta y a Distancia; SEGUNDO: DECLARAR que la subdirectiva se creó con violaciones al ordenamiento jurídico; TERCERO: DECLARAR no probadas las excepciones perentorias propuestas; CUARTO: CONDENAR en costas a la parte demandada. Señálese como agencias en derecho la suma de \$1'000.000.00”. Juzgado Civil del Circuito de Funza,

La sentencia deja sin piso la sanción con multa impuesta a la UNAD por la Dirección Territorial Bogotá del Ministerio del Trabajo, que había sido apelada y estaba en proceso de resolución, y avala las decisiones tomadas por la institución, pues al cancelar la inscripción de la subdirectiva ASPU UNAD, se disuelve también la Seccional, así como la presunción de fuero sindical de los miembros de las subdirectivas y los privilegios que aducen tener. Igual suerte pueden correr las otras subdirectivas de ASPU en la ciudad de Bogotá o si esta misma situación se presenta en otras ciudades. Por supuesto, no se trata de la desaparición de ASPU, ni de persecución sindical, sino de las irregularidades y transgresiones legales en que ha incurrido para legitimar la organización y los modos de interlocución acostumbrados al interior de las instituciones. La autonomía universitaria se ha utilizado ilegalmente como estrategia de expansión de los fueros sindicales a los miembros de las subdirectivas de las seccionales y, simultáneamente, para legitimar la interlocución válida del sindicato en la negociación de pliego de peticiones del colectivo de profesores en las respectivas instituciones. Lo que podría hacer pensar en un replanteamiento del papel de las organizaciones sindicales universitarias en tiempos de posconflicto y en el fortalecimiento de la democracia participativa con intenciones constructivas y proactivas.

Para mediados de diciembre de 2016, la Oficina de Control Interno Disciplinario había comunicado a la docente María Alba Dora Sánchez el fallo de la investigación disciplinaria adelantada. En el año previo a la elección y designación del rector para el siguiente período, después del fallo del Tribunal Superior de Cundinamarca que ordenó “la cancelación de la inscripción en el registro sindical de la Subdirectiva de la Asociación Sindical de Profesores Universitarios “ASPU” de la Seccional Universidad Nacional a Distancia “UNAD”, el 2 de marzo de 2017, *El Espectador* publicó un artículo con el título: “El plagio que tiene en aprietos al Rector de la UNAD”. Según la periodista, autora del artículo, María Dora Alba Sánchez, “presidenta de la seccional ASPU en la UNAD”, es la “principal denunciante” del plagio cometido por el Rector, al igual que otros docentes, miembros de la directiva sindical.⁸⁰

“De acuerdo con la presidenta de la seccional de ASPU en la UNAD y principal denunciante, **María Dora Alba Sánchez Gómez**, ‘nos sorprendimos cuando revisamos el libro y había un 36% de coincidencias con otros trabajos publicados, porque esa producción tuvo una nómina de alto perfil: el rector como autor

Cundinamarca, sentencia del 24 de enero de 2017. Radicado 25286310300120160092400. Audiencia Especial dentro del proceso de cancelación y disolución registro sindical promovido por la Universidad Nacional Abierta y a Distancia en contra de Asociación Sindical de Profesores Universitarios.

⁸⁰ Méndez, Silvia (2017). El plagio que tiene en aprietos al Rector de la UNAD. *El Espectador*, Bogotá, edición del 2 de marzo. Las negrillas son de la autora del artículo. Ver: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/el-plagio-que-tiene-en-aprietos-al-rector-de-la-unad-articulo-682471>

principal y como coautores participaron vicerrectores, asesores y decanos`.”⁸¹

La periodista registra que un docente, miembro de ASPU, denunció al rector por plagio ante la Oficina de Control Interno Disciplinario y ante el Ministerio de Educación Nacional, pero que, la primera instancia declaró que no tenía potestad para investigar disciplinariamente al rector y la segunda consideraba que por razones de autonomía universitaria no podía intervenir, pues no se contaba con una reglamentación “estricta sobre plagio”. En el artículo se informa acerca de la reunión sostenida el 29 de diciembre de 2016 por varios docentes de ASPU con la Ministra de Educación, Yaneth Giha, en la que se acordó que esta compulsaría copia de la denuncia contra el rector de la UNAD por plagio a la Procuraduría, Fiscalía y Contraloría.

La autora del artículo relata que, al interrogar al rector de la UNAD acerca de la denuncia de plagio en su contra, este respondió que se trataba de una denuncia formal presentada por varios docentes, “miembros de un sindicato que la UNAD no ha reconocido porque tenemos una controversia jurídica”, indicando, además, que “la denuncia obedece a que en 2014, en una elección para la rectoría, él derrotó a Sánchez Gómez con una diferencia de 75% contra 4%”. La periodista considera que la primera respuesta “nada tiene que ver con el plagio” y, en cuanto a la segunda, ella considera que “dicha elección estuvo plagada de irregularidades que en su momento documentó el Ministerio de Educación.” Y a continuación transcribe:

“No se publicó la apertura de la convocatoria para la elección del rector en el Diario Oficial como lo estipula la ley colombiana. El Ministerio de Educación presentó ante el Consejo Superior de la UNAD las posibles irregularidades que tenía el proceso. Aun así, dos días después, se reeligió a Jaime Alberto Leal, quien desde marzo del 2004 está al frente de la institución”, informó la revista *Semana*.⁸²

A su vez, el 4 de marzo la revista *Semana* hace eco de este artículo y en la sección de *Enfoque*, ¿Quién sube y quién baja esta semana?, coloca al rector de la UNAD en la segunda posición a raíz de la denuncia de plagio.⁸³ Como referente, es interesante remitirse a la sección Educación Superior de la revista *Semana*, publicada el 20 de agosto de 2015, en donde el autor define el contenido del artículo de la siguiente manera: “El rector Jaime Alberto Leal le exige a la ministra de Educación que no enlode el buen nombre de la universidad. La funcionaria los había llamado “mercaderes de la educación”. En el pie de foto describe: “Jaime Alberto Leal, rector de la UNAD, le responde a la ministra de Educación, Gina Parody, y le pide que deje de poner en riesgo el buen nombre de su universidad”.

⁸¹ *Ibíd.*

⁸² *Ibíd.*

⁸³ *Enfoque*. ¿Quién sube y quién baja esta semana? Revista *Semana*. Bogotá. Edición del 3 de marzo de 2017.

<http://www.semana.com/enfoque/articulo/tatiana-calderon-primera-sudamericana-en-llegar-a-la-formula-1/517427>

Sin embargo, en el título del artículo se lee: “La arremetida de la UNAD contra Gina Parody”.⁸⁴

Según los autores del cuerpo de la cartilla *Campo Unad*, en ningún momento hubo intención de plagio y las situaciones editoriales y técnicas presentadas han sido solucionadas, incluyendo el prólogo. Se publicó la respectiva fe de erratas y se oficializaron las precisiones técnicas.

Pero, estratégicamente, vendrán más estudios y denuncias por plagio, con el propósito de minimizar los fallos judiciales en contra de prácticas jurídicas ilícitas en la expansión y legitimación del poder sindical.

El cogobierno es costoso organizacional y socialmente, pero desplazado a otras prácticas, puede potenciar su importancia en la consolidación de la democracia. Las tensiones agonísticas no terminan y se exacerbarán en la medida en que se aproxime la subsiguiente selección y designación de Rector. Esto se podría dirimir si las mayorías silenciosas actúan, a la manera de la carta de la estudiante Sandra Sánchez, tomada como un significativo vacío, para llenarlo de sentido social su multiplicación. Es decir, si el cogobierno deja de entenderse como una militancia agonística, basada en prácticas de confrontación, enfrentamiento y beligerancia, para abrirle paso al sedimento de las prácticas colaborativas, la innovación y el trabajo reticular en equipo, se constituiría una nueva legitimidad basada en el reconocimiento de los otros, no en su destrucción. Estas prácticas ya se vienen implementando en la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, sobre todo con la Red de Estudiantes y la Red de Egresados. Resignificarlas en el estamento docente es de vital trascendencia para jugar éticamente al cogobierno.

Acabar con el otro como condición de posibilidad para el ejercicio de la política y del poder o del contrapoder, es seguir abonando altas cuotas de sangre moral o real a la barbarie. Más aún, mientras el cogobierno universitario siga fundándose en el *poder* como condición para el ejercicio de la política, no será más que el fiel reflejo del juego de la guerra en términos civiles. Y, por supuesto, la sociedad nada tiene que aprender de ella, pues por el contrario, no será más que el reservorio del poder convertido en barbarie. La universidad como laboratorio de paz sólo seguirá siendo una utopía, pues en la práctica no es más que el laboratorio de la guerra en términos civiles. Su parecido con el panóptico seguirá siendo ontológico.

Las organizaciones basadas en el conocimiento tienen como misión buscar alternativas organizacionales basadas en la cooperación, el potenciamiento de la inventiva como factor de innovación en el tratamiento de las situaciones y problemas, en el trabajo reticular en equipo, y en el disenso como posibilidad para el consenso argumentado. El liderazgo solidario es interacción pura, ganancias y

⁸⁴ Semana (2015). La arremetida de la UNAD contra Gina Parody. Semana. Bogotá, publicado el 20 de agosto en la sección Educación Superior. Ver: <http://www.semana.com/educacion/articulo/pelea-entre-la-unad-ministerio-de-educacion/439239-3>

pérdidas compartidas pero, sobre todo, compañías extendidas y extensivas.

Estos empeños o propósitos han sido compartidos con Jaime Alberto Leal Afanador, no sólo en calidad de rector, sino en cuanto convicción de vida y de visión filosófico política, así como con una amplia gama de personas durante muchos años de nuestra vida personal e institucional. El aprendizaje autónomo como principio y como punto de llegada no sólo se aplica a los procesos educativos formales, sino al modo de existencia de las personas en los micro, pequeños, medianos y grandes escenarios sociales, para emplear una metáfora volumétrica como referente, pero que en realidad nos remite a situaciones de vida cotidiana en donde es posible y factible vivir la existencia: empresas, creencias, estadios, casas, culturas, hospitales, fábricas, selvas, ensueños, juegos, etc. La autonomía es metafóricamente *dynamus*, movimiento, velocidad y reposo, aceleración y estática, fuerza y ternura, comprensión y transformación. Ligado al aprendizaje es singularidad conjugada en plural, heterogeneidad individualizada, es decir, una amalgama de lo uno y lo múltiple, de lo confuso y lo claro, de lo profundo y lo llano, de lo simple y lo complejo.

El aprendizaje autónomo hace del aprendizaje un inacabamiento infinito, de lo simple algo complejo, simplifica la complejidad y se reinventa de manera permanente. Nos convierte en humildes caminantes del saber, en gestores del conocimiento que, por más que lo intentemos, será siempre esquivo y, lejos de detener la búsqueda, es motivación para avanzar a su advenimiento día tras día.⁸⁵ El aprendizaje autónomo es condición trascendental que reclama la existencia del otro y, por consiguiente, es diálogo; no es monólogo y, si requiere del otro no es para ausentarlo, cosificarle o eliminarlo, sino para singularizarlo como igual, como

⁸⁵ Un amigo filósofo (q.e.p.d.), vinculado a una universidad pública como profesor, hacia mediados de la década de los 80s del pasado siglo xx, me decía que una de las cosas a las que más le temía no era al cáncer, al sida o a un infarto, pues uno se moría y ya; pero le daba mucho pavor convertirse en un “docente sindicalizado”. Sin alcanzar aún a preguntarle por qué, me dijo que había luchado por mantener su vocación de profesor como una búsqueda incesante y, a la manera socrática, se sentía cada vez más ignorante. Pero notaba que algunos de sus colegas, cuando asumían el perfil de “docente sindicalizado”, se envejecían prematuramente, tomaban poses de “pavo real”, hipostasiaban la voz, endurecían el rostro, adquirían una importancia sobrenatural y sentaban dogma a cada paso: lo tenían todo claro y a todos juzgaban. En casos extremos, pensaban y sentían desde el derecho penal. Mi amigo sostenía que esta soberbia ilustrada estaba acabando tanto con la docencia como con el sindicato. Cuando el docente cree que lo sabe todo, no es más que un ventrílocuo que se transforma en un sujeto desgarrado que nadie quisiera imitar; y, cuando cree que el estatus de sindicalizado le otorga el derecho de convertir a los otros en enemigos *per se*, entonces el sindicalismo se convierte en una jauría a la que muchos jamás quisiéramos entrar. Mi amigo sostenía, con profunda decepción, que los peores enemigos del sindicato no eran los patronos, sino algunos de los propios sindicalistas que sufrían del síndrome de la orfandad de poder. Por supuesto, él me decía que había muchas excepciones, y mantenía la esperanza de asociarse algún día al sindicato, pues sostenía que era uno de los inventos sociales más extraordinarios para aprender a ser solidarios, vivir plenamente la alteridad, reconocernos en nuestras propias carencias y necesidades y en las de los otros, pero también para reconocer nuestras potencialidades y las de cada uno. Con el dolor de mi alma, no pude asistir a su sepelio, pero me enteré que, unos días antes de su muerte, había reclamado el formato para asociarse. Yo le prometí honrar su memoria. Hoy le pido perdón por contar esta confidencia.

prójimo, como par, como alguien al que vale la pena escuchar, así como vale la pena que me escuche. El aprendizaje autónomo es apertura, no clausura; es gestión de disensos y de consensos, no sienta razones, propone argumentos, no profesa dogmas, desarticula opiniones.

Los 10 principios de actuación que describen el accionar institucional basado a su vez en el accionar de las personas, tiene su referente en el aprendizaje autónomo como enclave existencial: fractalidad, reticularidad, sistemicidad, multicontextos, heterarquía, gestión por proyectos, productividad, competitividad, rendición de cuentas y autogestión. Supone interacción, trabajo colaborativo, entrelazarse con otros como equipo. Las esencias misionales tienen también sus anclas en el aprendizaje autónomo, significativo y colaborativo, orientados al desarrollo de su vocación comunitaria, regional y global. Las redes estamentarias se apretujan solidariamente y se expanden como redes de aprendizaje, redes colaborativas, redes de innovación y productividad. Se trata de un ideario que hace de la Universidad una estancia para la gestión de la existencia personal y colectiva de manera siempre abierta y prospectiva.

La autonomía universitaria se orienta hoy, en el marco de la sociedad global, como el *a priori* estructurante y dinamizador de organizaciones inteligentes, que pueden autorecomponerse como fuerzas que impulsan el desarrollo de las personas, los grupos, las colectividades y las sociedades y que hacen de la gestión del conocimiento una amalgama infinita de posibilidades para la propia recomposición de las sociedades. La autonomía universitaria se autoreferencia en el aprendizaje permanente como factor de su propia constitución y reconstitución. Hace que las organizaciones se conviertan en proyectos, en redes colaborativas y cooperativas que conjugan el trabajo en equipo para que el futuro se vuelva presente y hace del presente un advenimiento de lo que vendrá, pero que mantienen siempre su inacabamiento esencial. De alguna manera, es lo que nos mueve como universidad.

5. Desarrollo institucional a partir de la autonomía universitaria

Con el liderazgo del Rector Jaime Alberto Leal, desde el año 2004 fuimos constituyendo un colectivo de trabajo, a la manera del antiguo EDUCAD del comienzo de la UNAD, pero ahora llamado Junta Misional, concebido y vivido como un espacio de estudio, análisis y debates en torno al devenir de la universidad en el marco de la sociedad del conocimiento, el papel de la modalidad de educación a distancia en ella y el rol de la propia institución en dichos escenarios. Se fue delimitando lo que podría ser la nueva UNAD con el reconocimiento de su autonomía. Se diseñaron los “Despliegues Estratégicos”, presididos por el Rector, consistentes en mesas de trabajo que se hacían durante el lapso de tres días en cada una de las 8 zonas para compartir con las comunidades estamentarias estas mismas preocupaciones y aunar visiones para orientar el destino de la institución.

El Plan de Alistamiento para el cambio de carácter académico de la institución fue también un marco propicio para el fermento de la construcción de la nueva UNAD. Se hicieron estudios prospectivos y seminarios sobre la gestión del cambio. Se crearon grupos de trabajo acerca de cómo orientar la investigación en el marco de la UNAD como proyecto público vital. Se preparó y convocó a la comunidad nacional e internacional para la realización del I Congreso Mundial de Educación Superior a Distancia, realizado en Bogotá en julio de 2006, dedicado al tema de la “Megauniversidad a distancia: un reto a la imaginación pedagógica”, del cual quedaron experiencias significativas. Se realizaron varias actividades académicas con la Universidad Abierta de Catalunya, la UNED de España, el Instituto Tecnológico de Monterrey, encuentros específicos con la Asociación Iberoamericana de Educación Superior a Distancia –AIESAD, entre muchas otras actividades.

Por ello, cuando se expidió el Decreto 2770 del 6 de agosto de 2006, “por el cual se transforma en ente autónomo a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia”, el 29 de agosto de ese mismo mes el Consejo Superior Universitario aprobó el Acuerdo 001, la nueva carta política de la institución, es decir, su Estatuto General. Comprometidos con la institución, los miembros del Consejo Superior participaron también de estas actividades previas⁸⁶. En ese mismo día se aprobó el Acuerdo 002, correspondiente al Estatuto Presupuestal y Financiero. En octubre 5 de ese mismo año se expidió el Acuerdo 006, que institucionalizó el Estatuto Organizacional, así como el Estatuto de Contratación a través del Acuerdo 007. De tal manera que en el lapso de agosto de 2006 a agosto de 2008 se aprobó el Reglamento Académico, Reglamento Estudiantil, Estatuto de Investigación, Estatuto de Propiedad Intelectual, Estatuto de Bienestar Universitario, Estatuto de Proyección Social y Extensión Universitaria, entre otros.

Entre 2012 y 2014 el Consejo Superior Universitario hizo ajustes a varias de las reglamentaciones instituidas con el cambio de naturaleza, debido a la valoración de las experiencias vividas. En la actualidad se adelanta una reconfiguración organizacional, destinada al fortalecimiento de la Universidad en los ámbitos regionales. El dinamismo normativo es el resultado del impulso que la normatividad institucionalizada ha generado y, a su vez, este dinamismo en las actuaciones y en las acciones realimenta a su vez a la normatividad.

Un principio ontológico de actuación establecido por el Rector en el accionar institucional fue la planificación, entendida como la posibilidad que tiene la institución de establecer el acompasamiento entre su misión y la definición de las estrategias conducentes a su logro. La planificación parte de la identificación de un macro problema sensible al desarrollo institucional y la identificación y definición

⁸⁶ Estaba integrado por: Ángela Liliana Melo Cortés, presidente del Consejo en calidad de delegada de la Ministra de Educación; Torres, delegado del presidente de la República; Nerey Ortega, delegada del Gobernador de Cundinamarca; Doris Eugenia Suárez Monsalve, representante de los Egresados, Napoleón Méndez, representante de los Estudiantes, Roberto J. Salazar Ramos, delegado de las Directivas Académicas; Gustavo Téllez, representante de los Ex rectores; Félix Amín Tovar, representante del sector productivo;

de los macro proyectos u operaciones que, al realizarse, mitigan o desvanecen el núcleo del macro problema diagnosticado. El 12 de junio de 2012, mediante Resolución rectoral 3295, la UNAD adoptó oficialmente el Método Altadir de Planificación Popular -MAPP, conocido también como Método de Análisis de Problemas -MAP, creado por el chileno Carlos Matos.

Con el Plan de Desarrollo 2004-2007, “Por la calidad educativa y la equidad social”, se abordó frontalmente la búsqueda de la coherencia entre la naturaleza de la modalidad a distancia y la adopción del modelo a distancia basado en la incorporación de las tecnologías digitales de información y comunicación, tanto en los procesos formativos como en la gestión académica y administrativa. Si bien se conservó el modelo tradicional de educación a distancia como una mediación importante, los esfuerzos se orientaron a la virtualización de los programas académicos y de sus cursos correspondientes, con una estructura curricular basada en campos y componentes de formación inter y transdisciplinarios, articulado con los componentes de formación orientados al fomento de la investigación formativa, de la formación en lengua extranjera, la adopción de la identidad institucional y el componente de formación socio-humanística para todos los programas de grado.

El crédito académico se convirtió en un referente filosófico de la estructuración curricular, además de metodológico y operativo del proceso de formación para el aprendizaje autónomo, significativo y colaborativo. El concepto de economía curricular, sustentado en el principio de economía pedagógica y didáctica, permitió el potenciamiento de los diferentes programas académicos y de los cursos académicos, creando condiciones tecnológicas para los procesos de formación virtual.

Para el año 2004, la UNAD contaba con una oferta de 31 programas académicos, distribuidos en 12 tecnologías, 10 programas profesionales y 9 especializaciones. Así mismo, con 4 Facultades académicas. La Facultad de Administración ofrecía 6 tecnologías en gestión, 1 programa profesional y 1 especialización; la Facultad de Ciencias Agrarias 3 tecnologías, 3 programas profesionales y 3 especializaciones; la Facultad de Ingeniería 3 tecnologías, 2 programas profesionales y 1 especialización; la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, por su parte, contaba con 3 programas profesionales y 4 especializaciones. Por su carácter académico de institución universitaria, la UNAD de entonces no podía ofrecer programas de maestría y doctorados.

El potenciamiento de su desarrollo académico a partir del reconocimiento de su autonomía es evidente. En la actualidad cuenta con 56 programas, de los cuales 20 son de formación tecnológica, 21 de formación profesional, 10 especializaciones y 5 maestrías. En estos 13 años casi se ha duplicado los programas de formación tecnológica, duplicado los de formación profesional, mantenido casi estático el número de programas de especialización, y se ha venido fortaleciendo la formación en maestrías y pronto se contará con formación doctoral. El 24% de los programas de formación profesional tiene acreditación de alta calidad: Zootecnia, Comunicación Social, Licenciatura en Etnoeducación.

Ingeniería de Sistemas y Administración de Empresas.

De 4 Facultades existentes y funcionando en 2004, hoy se cuenta con 7 Escuelas, caracterizadas por su enfoque inter y transdisciplinario. La Escuela de Ciencias Administrativa, Contables, Económicas y de Negocios -ECACEN, mantiene sus 6 tecnologías en gestión ancestrales, 2 programas profesionales, ha incrementado a 3 sus especializaciones y ya cuenta con 1 maestría; la Escuela de Ciencias Agrícolas, Pecuarias y del Medio Ambiente -ECAPMA, tiene 4 tecnologías, 3 programas de formación profesional y 2 especializaciones; la Escuela de Ciencias Básicas, Tecnología e Ingeniería -ECBTI, incrementó a 7 sus tecnologías, a 5 sus programas profesionales, a 2 sus especializaciones y cuenta ahora con 1 maestría; la Escuela de Ciencias Sociales, Artes y Humanidades -ECSAH, a pesar de haber transferido a la Escuela de Ciencias de la Educación algunos de sus programas, cuenta en la actualidad con 5 programas profesionales y 3 maestrías; la Escuela de Ciencias de la Educación fue creada a partir del reconocimiento de la autonomía universitaria y tiene 4 licenciaturas y 3 especializaciones; la Escuela de Ciencias de la Salud - ECISALUD, también es de reciente creación y cuenta ya con 3 tecnologías y 1 programa profesional. Las Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas, está en la fase de diseño de sus programas. La prospectiva de nuevos proyectos de formación en el campo tecnológica, profesional y, sobre todo de maestrías y doctorado, es significativa y se espera su materialización en los tres próximos años.

Concomitante con el potenciamiento y crecimiento de sus programas académicos de grado y posgrado, significativo ha sido también el incremento de la población estudiantil. Para el año 2003, la población matriculada en programas de grado y posgrado de la UNAD era de 23.554 estudiantes, pasando en 2007 a una matrícula de 46.857 estudiantes, duplicando así la población existente en 2003 y convirtiéndose desde entonces en la universidad pública colombiana con mayor cobertura geográfica y con mayor población estudiantil. Para el primer período académico de 2016, un número de 6.055 estudiantes se encontraba matriculado en programas de formación tecnológica, 59.757 en programas de formación profesional y 2.639 estudiantes en programas de especializaciones y maestrías. Ofertadas en los 3 últimos años, estas 5 maestrías agrupan ya a 655 estudiantes. Es de resaltar que, para el año 2016, cerca del 30% de los estudiantes de la UNAD se encontraban matriculados en 5 programas de grado de alta calidad: Zootecnia, Ingeniería de Sistemas, Licenciatura en Etnoeducación, Comunicación Social y Administración de Empresas. Para la Red de Estudiantes Unadistas este proceso de crecimiento institucional es también el resultado del trabajo “voz a voz” que realizan entre familiares, amigos, vecinos y desconocidos. El 60% de los estudiantes nuevos que ingresan manifiestan su conocimiento y motivación para haberse matriculado es efecto de algunos conocidos que estudian o han estudiado en ella.

A pesar de que la población matriculada en programas de grado y posgrado no alcanza aún los 100 mil estudiantes, ha sido significativo el acercamiento de la UNAD a las tendencias de los promedios internacionales de atención de la

población estudiantil en las universidades abiertas que utilizan la modalidad de educación a distancia y las metodologías basadas en tecnologías telemáticas. Sin embargo, con el fortalecimiento de los programas de educación permanente (alfabetización, educación básica y educación media a distancia para jóvenes y adultos), además de las nuevas ofertas de educación continuada que se vienen diseñando, en un lapso de dos años la UNAD tendrá esta cifra de estudiantes.

Así mismo, el promedio anual de estudiantes graduados se ha incrementado de manera significativa. Para el año 2003, se graduaron 3.698 egresados y, en 2007, un año después del reconocimiento de la autonomía, los egresados que recibieron sus títulos fueron 5.357. En 2016 el número subió a 5.923. En la actualidad, la UNAD ha graduado a 80.627 egresados. El número se acerca a los 85.000, pues en la próxima ceremonia extraordinaria nuevos egresados obtendrán sus títulos. Del total histórico de los egresados graduados, aproximadamente el 70% lo hizo en los últimos 13 años. La Red de Egresados Unadistas adquiere cada vez mayores retos para incorporar de manera activa a su miembros. Con la Red de Egresados se ha concertado planes de apoyo para que continúen estudios de profesionalización o de posgrado en la institución, con porcentajes de descuentos preferenciales en sus matrículas y en la participación de proyecto de educación continuada. Así mismo, hacen parte de los programas de movilidad e intercambio nacional e internacional. Participan no sólo en los cuerpos colegiados con representación legal, sino en comités nacionales y regionales de investigación, de bienestar, currículo, investigación y programas de emprendimiento.

La incorporación de las tecnologías digitales de información y comunicación en la modalidad de educación a distancia de la UNAD ha sido otro aspecto de radical crecimiento e impacto en los procesos de aprendizaje y de formación de los estudiantes, así como en el ejercicio académico de la docencia. Para el año 2003, la UNAD tenía una marcada debilidad en el uso pedagógico de las tecnologías digitales y su práctica pedagógica se centraba en la metodología tradicional de educación a distancia. La formulación de la política de incrementar los procesos formativos en ambientes virtuales generó la necesidad de virtualizar sus programas y darle un impulso decidido a la adopción y desarrollo del Campus Virtual como dispositivo para la generación de los procesos de aprendizaje de los estudiantes. Un indicador de esta política tiene que ver con que, en la actualidad, el 100% de los programas tienen la totalidad de sus cursos diseñados para su desarrollo en los ambientes virtuales. En el año 2003, ninguno de los programas de la UNAD ofertaba cursos en el campus virtual. El diseño estructural de los cursos virtuales y la virtualización de los programas se inició en el año 2004, de tal manera que para 2006 se ofertaron oficialmente 35 cursos académicos básicos comunes en ambientes virtuales de aprendizaje a través del campus virtual, en 2007 la oferta se amplió a 162 cursos, incluyendo los cursos básicos específicos de las respectivas Escuelas; para el segundo semestre de 2007 el número de cursos virtuales subió a 270 y para el primer período académico de 2016 el número de cursos virtuales es ya de 1.897, incluyendo los cursos de los

programas de formación tecnológica, profesional y posgradual.⁸⁷

Dentro de esta dinámica, ha jugado un papel importante los tipos de mediación pedagógica y didáctica utilizados en el proceso formativo de los estudiantes. Para el año 2003, la totalidad de los cursos de los programas de formación tecnológica, profesional y de posgrado se ofertaba a través de la mediación tradicional de educación a distancia; a inicios del año 2006, cuando se ofreció la mediación en ambientes virtuales de aprendizaje, el 20% de los estudiantes realizaban sus procesos formativos con al menos 1 curso matriculado en la mediación virtual. Hacia inicios de 2010, el 80% de los estudiantes matricularon un promedio de 4 cursos virtuales y sólo el 5% de los estudiantes tenían la totalidad de sus cursos matriculados en la mediación tradicional. En la actualidad, la totalidad de los estudiantes desarrollan sus cursos a través del campus virtual y el modelo pedagógico *e_Learning* se ha arraigado entre la población de estudiantes. Para reforzar los procesos formativos, se han consolidados los componentes prácticos y de laboratorios de los diferentes programas que así lo exigen curricularmente, así como la oferta de cursos *Blended*, que combina la realización de actividades en el campus virtual y la presencia de los estudiantes en los centros de apoyo con los que cuenta la institución.

La virtualización de los procesos formativos con el uso de tecnologías telemáticas en UNAD Colombia ha sido simultáneo al desarrollo del aprendizaje *On Line* llevado a cabo en Unad Florida, Estados Unidos. Desde el inicio de la oferta académica en el año 2005, los programas de grado -Psicología Social, Administración Industrial, Administración Comercial y en Marketing, Comunicación Social e Ingeniería en Sistemas-, se desarrollan en el campus virtual, al igual que la subsiguiente oferta de las maestrías en Educación en Línea, Educación Superior, MBA y Enseñanza del Inglés como Segunda Lengua, además de los doctorados en Administración de Empresas, Administración de Empresas Internacionales y en Educación (aplicado en nuevas tecnologías de información y comunicación). La plataforma tecnológica que aloja al campus virtual de UNAD Colombia y de Unad Florida es compartida y está situada en el NAP de las Américas de Miami, Estados Unidos.

El liderazgo de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia en materia del desarrollo de los procesos formativos en ambientes virtuales de aprendizaje es reconocido nacional, pero sobre todo internacionalmente.

En el Epílogo del libro, *Universidad a Distancia. Del sueño a la realidad*, los autores reconocen los logros y fallas del proyecto para la puesta en marcha tanto del Sistema de Educación a Distancia como el funcionamiento de la UNAD como entidad piloto de dicho Sistema:

“Repetidamente se ha relatado cómo la falta de financiación constituyó un gran obstáculo en los inicios de la UAD (Universidad a Distancia). Si el Ministerio de

⁸⁷ Fuente: Vicerrectoría de Medios y Mediaciones Pedagógicas. (2016). Presentación Rendición de Cuentas. Bogotá.

Educación Nacional y el ICFES hubieran contado con un mínimo de mil millones de pesos en los primeros dos años la situación hubiera sido menos angustiosa. La verdad es que la UAD se hizo prácticamente sin dineros. Los costos de implementación del Sistema de Educación a Distancia -SED- son muy altos porque se necesita una planificación larga, porque en el período experimental se suelen cometer errores, por los altos costos que involucra la producción del material educativo, por la inversión en equipos, etc. Muchos críticos del SED consideran que los altos costos iniciales son una barrera que demerita el sistema, especialmente en países menos desarrollados.”⁸⁸

A pesar de los esfuerzos históricos que desde entonces se han venido haciendo por parte de las diferentes administraciones de la UNAD para lograr que el porcentaje de los recursos de la nación se equipararan por lo menos al promedio de los recursos que se destinan a las 32 universidades públicas del país, los resultados han sido infructuosos. Ha sido estéril encontrar eco en los diferentes gobiernos que se han sucedido, y poder contar aunque fuese un mínimo apoyo presupuestal, ya que, en la práctica, ninguno mostró interés en la formulación de una política gubernamental para su desarrollo, ni muchos menos en contribuir a la formulación de una política pública para el fomento y consolidación de la modalidad de educación a distancia.

Ha pesado más la carga ideológica, política y partidista para la comprensión del papel que juega la modalidad de educación a distancia y el empleo de las tecnologías telemáticas en la expansión con calidad de la cobertura educativa, sobre todo en educación superior, que su valoración objetiva y el impacto real que se ha generado, no sólo en países desarrollados y no desarrollados, sino también en el país. A manera de ejemplo, a finales de 1985, cerca de 38 instituciones de educación superior registran una matrícula de 59.173 estudiantes distribuidos en 98 programas que, en conjunto, habían producido 951 materiales didácticos para el autoaprendizaje, con el acompañamiento y la atención de 1.092 docentes, con el apoyo de 151 Centros Regionales de Educación a Distancia. Para el primer semestre del año 2016, la sola matrícula de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia era de 69.497 estudiantes, distribuidos en 55 programas de grado y posgrado, atendidos por 1.680 docentes, que desarrollaron sus actividades formativas en 1.987 cursos académicos alojados en el campus virtual.

No obstante, y como se relató más atrás, el reconocimiento de la autonomía universitaria para la UNAD estuvo supeditada a la condición de que fuese la propia institución la que financiara con sus recursos los costos de la autonomía y no el Gobierno.

El porcentaje de participación en el presupuesto de la UNAD de los recursos nación con respecto a los recursos propios en los últimos 8 años ha fluctuado entre el 26% y el 21%. Para el año 2010, los aportes nación en el presupuesto anual fue del 26,5%, en el 2011 del 27,6%, y desde el 2012 comenzó a disminuir drásticamente, siendo del 23%, del 22% en los años 2013 y 2014, llegando a su

⁸⁸ Op. Cit., p. 170.

punto más bajo en 2015, con el 16%, coincidiendo, circunstancialmente, con el período de la anterior Ministra de Educación, Gina Parody. Para el año 2016 la participación de los recursos nación subió al 20,5% y en el 2017 es del 21%.

La participación de los recursos nación en el presupuesto y financiamiento de la institución se vuelve mucho más crítica cuando se compara la relación entre la cobertura y el financiamiento de las universidades estatales. Aunque la variación porcentual no ha sido significativa, para el año 2010 la UNAD contaba con 50.688 estudiantes, que representaba una cobertura del 9,5% del total de la matrícula de los 534.365 estudiantes de las universidades públicas. Sin embargo, para atender a esta población, sólo se contaba con el 1,6% del total del presupuesto de las universidades estatales. La Universidad Nacional tenía una cobertura del 8,8%, con 46.750 estudiantes matriculados, pero contaba con el 25,6% del presupuesto de las universidades oficiales.

La suma de la matrícula de la Universidad Nacional, Universidad de Antioquia, Universidad del Valle y la Universidad Industrial de Santander, era ese mismo año de 134.052 estudiantes, correspondiente al 25,2%, pero participaban con el 49,4% del presupuesto total asignado a las 32 universidades públicas. El conjunto de las 7 universidades oficiales de la región Caribe tenía una matrícula de 76.674 estudiantes, equivalente al 14,4%, y solo tenían una participación del 14,3% en el presupuesto. Las 2 universidades públicas de la otra mitad de Colombia - Universidad de los Llanos y Universidad de la Amazonia- tenían 12.396 estudiantes matriculados, equivalente a una cobertura del 2,3%, con una participación en el presupuesto del 2%, situación semejante a las 2 universidades de la costa Pacífica -Universidad Tecnológica del Chocó y Universidad del Pacífico- con una matrícula de 13.002 estudiantes, cobertura del 2,4% y una participación del 2,1% en el presupuesto.

Lo anterior muestra, no sólo la diferenciación en el tratamiento de las universidades públicas en las distintas regiones del país, sino también la profunda inequidad que existe en el financiamiento de las universidades estatales, derivada, entre muchos factores, de la propia ley 30, que reconoció como base presupuestal el monto vigente en 1992 para cada una de ellas, así como la miope visión de los gobiernos y del propio Estado acerca del valor que tienen las universidades públicas en el desarrollo regional y nacional de Colombia.

Particularmente la UNAD, por el monto de los recursos que recibe de parte de la nación, es prácticamente una universidad privada. Proporcionalmente, el presupuesto de la UNAD es 16 veces menor al presupuesto de la Universidad Nacional, 6,9 al de la Universidad de Antioquia, 5,2 al de la Universidad del Valle y 2,8 veces al de la Universidad Industrial de Santander, y 30,9 veces al conjunto del presupuesto de estas cuatro. Por supuesto, ninguna de las universidades estatales es responsable de esta situación, pues no son las causantes de la desestructuración financiera de la universidad pública, y son víctimas también de esta situación. Por supuesto, la solución no tiene nada que ver con la disminución del presupuesto a ninguna de las universidades estatales, sino, por el contrario, de

contar con una política pública de financiamiento de las mismas, que les permita el cabal cumplimiento de su misión, acorde con la finalidad social del Estado. La UNAD ha experimentado que, en la práctica, el límite asfixiante de la autonomía universitaria, es su desfinanciamiento, pero, sobre todo, el generado por el desfinanciamiento estatal.

Para afrontar su desfinanciamiento estructural por parte del Estado, la UNAD ha tenido que fortalecer la diversificación de sus fuentes de ingreso. Para ello fue preciso contratar un estudio de riesgo financiero con una agencia internacional de alto prestigio, Investor Services SA, An Affiliate of Moody's Inversor Inc., destinado a evaluar y calificar sus riesgos financieros. Para el año 2009 se obtuvo una calificación de BBB, en 2010 de BBB con perspectiva de pago positiva, en 2011 de A-, en 2012 A- con perspectiva de pago positiva, en 2013 A y, en la actualidad, la calificación del riesgo financiero de la UNAD está por encima del 3,74% con lo cual se ha calificado a Colombia en el 2014. Este es un indicador positivo de la eficiencia, eficacia y gestión confiable de los recursos financieros de la institución.

Muchos sectores de la sociedad colombiana no terminan de entender aún la lógica de la modalidad de educación a distancia, ni el papel que juegan las tecnologías telemáticas en los procesos de aprendizaje y la formación. Sigue prevaleciendo cierto prejuicio basado en la opinión y el desconocimiento. Estos prejuicios individuales se traducen en muchos casos en descalificaciones a instituciones y a personas involucradas en sus prácticas. Pero adquieren caracteres injustificados cuando se asume el desempeño de cargos públicos y los prejuicios se oficializan, sobre todo cuando estos cargos tienen que ver con la política educativa. Verbi gracia, un ilustrado profesor universitario, que ganó el cargo de gobernador de Departamento, aspiraba a que el suyo fuese el más educado y, dentro del conjunto de estrategias puestas en práctica para alcanzar su meta, creó un fondo de becas para facilitar el acceso a la educación superior a poblaciones de estratos bajos. Cuando algunos estudiantes de la UNAD recurrieron a este fondo, las solicitudes les fueron negadas y, al averiguar por qué, se les informó que el fondo no cubría becas para educación a distancia porque era educación de mala calidad. Por supuesto, no eran opiniones del funcionario.

La institución ha entendido el carácter cultural de estos prejuicios, y su Rector ha generado directrices para que sus miembros se conviertan en pedagogos y diseminadores acerca de lo que es la educación a distancia, la educación virtual, las metodologías que combinan la una y la otra, el papel de las tecnologías en el aprendizaje, en el trabajo, en la vida social, entre muchos otros tópicos. Pero esta alfabetización en torno a la modalidad a distancia requiere también de políticas públicas de fomento y apoyo, así como el trabajo metódico de mejoramiento permanente de la calidad de la formación a distancia en cada una de las instituciones que asumen esta responsabilidad.

En este mismo sentido, la UNAD ha diseñado políticas y estrategias para la evaluación permanente de nuestros programas y de las estrategias pedagógicas y didácticas que empleamos, en la cual los estudiantes juegan un papel importante,

así como los egresados. Las políticas de cualificación del profesorado tienen también este propósito. Se cuenta con el Programa Formación de Formadores, orientados al desarrollo pedagógico y didáctico del aprendizaje en ambientes virtuales, que ha diplomado y certificado a más de 2 mil profesores y en los cuales han participado también profesores universitarios de otros países. El Programa ofrece varios niveles de formación, partiendo de la educación continuada a través de diferentes diplomaturas, avanza al nivel de la especialización, de maestría y de doctorado. Para ello se ha fortalecido tanto la Especialización en Pedagogía para el desarrollo del aprendizaje autónomo y la Especialización en educación superior a distancia y, en asocio con Unad Florida, se incorpora en el proceso la maestría en Educación Superior On Line y el Doctorado en Tecnología Educativa aplicada a la educación On Line.

En este mismo contexto, se ha creado el Modelo de Calidad de la Educación a Distancia, ajustado a las características del Modelo Pedagógico de la institución, que se ha compartido con el Consejo Nacional de Acreditación. La institución cuenta con 5 programas de grado con Acreditación de Alta Calidad, reconocidos mediante Resolución 3988 de 2012: Zootecnia, Licenciatura en Etnoeducación, Ingeniería de Sistemas, Comunicación Social y Administración de Empresas.⁸⁹

Mediante la participación de 48 instituciones de educación superior con programas a distancia y la realización de 25 mesas de trabajo durante el año de 2013, en alianza con la Asociación Colombiana de Educación Superior a Distancia - ACESAD-, la Red de IES con programas a distancia de alta calidad y redes regionales de IES, y del liderazgo de la UNAD, se logró presentar al CESU a finales de 2013 el documento: “Propuesta de Política Pública para el fomento y desarrollo de la modalidad de educación a distancia”, que incluía un modelo de calidad de la educación superior a distancia y sus diversas metodologías, además de una propuesta de legislación de la educación a distancia. La propuesta de política partía de la necesidad del reconocimiento del carácter multimodal del sistema educativo, en especial de la educación superior, en cuanto la modalidad a distancia tanto a nivel mundial como nacional, es una modalidad educativa irreversible y tiende a consolidarse como polo de innovaciones pedagógicas, didácticas, organizacionales y estratégicas, en tanto asume, adopta y adapta las tecnologías telemáticas en beneficio de la calidad de la formación a distancia y su democratización. Esta propuesta fue acogida por el CESU en el Acuerdo por lo Superior, declarando el carácter multimodal de la educación superior como base para su desarrollo y penetración en la sociedad.⁹⁰

Los anteriores aspectos no agotan el conjunto de indicadores que sirven de base para mostrar la productividad de las dinámicas institucionales generadas a partir del reconocimiento de su naturaleza jurídica como ente universitario autónomo,

⁸⁹ Ver: Ministerio de Educación Nacional, Resolución 3988 del 18 de abril de 2012.

⁹⁰ CESU (2013). Acuerdo por lo Superior 2034. Propuesta de Política Pública para la Excelencia de la Educación Superior en Colombia en el Escenario de la Paz. CESU. Bogotá. Ver: http://www.dialogoeducacionsuperior.edu.co/1750/articles-319917_recurso_1.pdf

pero sí se constituyen en algunas muestras de su significación. Ellas expresan, no sólo la condición jurídica, sino el espíritu de la autonomía, en tanto que la Universidad puede ser definida como el despliegue creativo del espíritu autónomo. Y son las dinámicas las que reclaman, no sólo la condición de la autonomía, sino el liderazgo que le es correlativo, y no únicamente un liderazgo individual, sino un liderazgo colectivo, social, como expresión del compromiso vital de la misión de la organización y del papel que juega en la sociedad. Y ahí ha radicado el liderazgo de Jaime Alberto Leal Afanador, que ha trascendido el ejercicio de la Rectoría como un cargo público y ha asumido lo que algunos han llamado un “liderazgo inspirador”, y que puede caracterizarse también como un liderazgo prospectivo, anticipador, de alguna manera profético, no en sentido religioso, sino secular, de líder visionario. En este sentido, la autonomía demanda liderazgo para su ejercicio y el liderazgo prospectivo demanda de la autonomía como condición para la construcción de futuros.

6. Reconocimiento a manera de epilogo

Quien se haya atrevido a llegar esta parte del documento probablemente tenga la sensación de la complejidad de los diferentes objetos narrados para darle sentido a los mismos, partiendo de la vivencia de dos conceptos casi inasibles: autonomía y liderazgo. Sin embargo, lo que estos conceptos sostienen no es más que el intento por construir la arquitectura de una institución de educación superior pública de nueva fisonomía con intencionalidades innovativas, que genere impacto en la vida de las personas que estudian en ella, que han egresado, que desempeñan responsabilidades docentes, administrativas y directivas. Pero, también, el propósito de describir ante propios y extraños lo que quizá no es perceptible a primera vista, o relatar que esta institución que está ahí, tiene un devenir y tiene un para donde ir y que, quizá, de alguna u otra manera, algo se tiene que ver con ella.

Dada la modalidad de educación a distancia a través de la cual la UNAD realiza su responsabilidad formativa, uno de los aspectos que no cesa de estar en nuestras ocupaciones cotidianas, es la existencia de los estudiantes que cursan sus programas. Son aparentemente invisibles, están a distancia, ingresan y salen del campus virtual, se aparecen en uno o más de los 62 los centros de apoyo con los que cuenta la institución en diferentes partes del país, asisten a laboratorios y prácticas, están en todas partes, dentro y fuera del país, aunque en muchos casos tampoco están en ninguna parte. Pero de una cosa estamos seguros, y es que existen, son de carne y hueso, tienen modos de vida cotidiano y conviven también con el estudio mientras trabajan y tienen diferentes ocupaciones. Hacerlos visibles es esencial para hacerles seguimiento académico, pedagógico, psicosocial, cultural, familiar, entre otros. Personalizarlos es una hermosa y reconfortante tarea misional.

Es lo que, también, de alguna manera, emerge cuando se emprende este tipo de trabajo que hemos querido plasmar en el presente documento: la autonomía no es una entelequia que aparece por generación espontánea. Su construcción ha sido el resultado del compromiso por parte de muchos, de esos muchos que tienen

nombres y apellidos, son de carne y hueso, asumen géneros, tienen familia, viven en determinadas comunidades, tienen aspiraciones y sueños y quizá encuentran en el trabajo que adelantan día a día algunas o pocas respuestas a sus dudas, inquietudes, certezas y esperanzas. Probablemente la institución como proyecto creador de oportunidades para muchos, brinde también laboralmente oportunidades para ellos. La UNAD les importa, y les importa mucho. Todos tienen historias que contar y todos han contribuido a la creación existencial de esas historias. Y la búsqueda del reconocimiento de la autonomía no es un acto de magia, hacer aparecer mariposas amarillas de la nada, como un aparente acto de creación espontánea. La búsqueda de ese reconocimiento sólo ha sido posible porque hay resultados y evidencias.

Inevitablemente, una de esas personas con las que uno puede encontrarse cuando se abordan las trayectorias institucionales de la UNAD, sobre todo desde la perspectiva de las correlaciones entre autonomía y liderazgo universitario, es Jaime Alberto Leal Afanador. Por supuesto que él no está solo en ese camino, son muchos los nombres de esos sujetos históricos. Pero en este momento el rector de la UNAD despierta el interés documental y personal.

Jaime Leal apareció en la UNAD desde los inicios de la misma, en 1983, cuando su núcleo originario hizo su Big Bang. Fue un momento único, que no termina, porque esos Big Bang se vienen repitiendo en los caminos construidos por la institución. Son explosiones creativas, expansivas, generadoras de esperanzas y de vida, porque el beneficio es siempre para un sujeto humano, para una persona, que tiene la posibilidad de insertarse en esas ondas expansivas, acrecentando con ellas su propia vida y la de sus familias y otros núcleos sociales.

Quedarse en la UNAD fue para él una decisión, el resultado de la valoración de varias oportunidades en diferentes momentos. Muchas de las universidades existentes para la época en las que había oportunidades de trabajo docente, ya estaban hechas. La UNAD, en cambio, era posibilidad pura, retos para la imaginación y la creatividad, para la innovación y la renovación. Una institución en estado de átomo originario, en la que había la posibilidad del ejercicio docente a través de la escritura didáctica, en la que los estudiantes no asistían a clases, pero que tenían mucho que aprender en todo espacio, a cualquier hora, en todo lugar, en las más disímiles circunstancias, que encontrarlos y personalizarlos era un festín pedagógico.

Treinta y cuatro años antes, tenía el cabello de la época y su identidad estaba ligada a la generación de los 19 millones. Ya era ingeniero de alimentos y probaba con la guitarra el canto de bambucos y guabinas combinadas con los Beatles y Ana María buscando el sol en la playa. Pero tenía también el don de la intensidad y del tesón para diseñar y realizar los proyectos que contribuyeron a darle vida a la Facultad de Ingeniería y al diseño del programa de ingeniería de alimentos que se ofrecía por el sistema de ciclos, partiendo del tecnológico para avanzar posteriormente al ciclo profesional. Los énfasis en tecnología de cárnicos, lácteos y vegetales no hacían parte de la tradicional rutina universitaria, y mucho menos en un proyecto de formación universitaria a distancia. Los retos eran impensables.

Muchos profesores de la Universidad Nacional, con la que se firmó un convenio para la elaboración de los materiales didácticos del programa de ingeniería de alimentos, se dieron por vencidos, pero muchos otros finalizaron el diseño de los mismos, con la convicción de que era posible y factible estudiar ingeniería de alimentos a distancia. Rompieron su propio escepticismo. Parte del trabajo de Jaime Leal consistía en que otros alcanzaran ese logro, que él mismo experimentó al diseñar algunos materiales didácticos y eso le destrozó también parte de su escepticismo inicial, reforzando su vocación profesoral, de la cual ya tenía indicios porque su madre era maestra.

El trabajo desempeñado como asistente académico del Decano de la Facultad de Ingeniería le permitía la función de eslabón y coordinación con el estamento docente de la Facultad, con los estudiantes, el personal administrativo y los directivos de la institución, así como con los diseñadores de materiales didácticos, evaluaciones, laboratorios y prácticas. Las sesiones de debates que se realizaban cada semana en el EDUCAD le obligaron a internarse en el mundo de la tradición universitaria y las filosofías que la amparaban. Las discusiones giraban en torno a cómo construir una institución de educación superior pública, con una modalidad de educación a distancia, en medio del escepticismo casi generalizado, al igual que el diseño de los programas.

El reto era gigantesco para él y para todos, tanto para el experimentado filósofo Daniel Herrera, que hacía parte del grupo de trabajo y ejercía la decanatura de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, como para Miguel Antonio Ramón Martínez, Jairo Muñoz, Roberto Salazar, Víctor Hugo Saidiza y muchos más. Por ello se enlistó en el simposio de universitología del Padre Alfonso Borrero, cursó una Maestría en Docencia Universitaria en la Universidad de la Salle, tomó clases de francés en la Alianza e hizo una Especialización en Estudios en Planificación Educativa, Université de Rennes (Francia). Por ese entonces, quizá no alcanzó a imaginar que 25 años después, siendo Rector de la UNAD, se graduaría como Doctor en Tecnología Instruccional y Educación a Distancia, por la Nova Southeastern University, Miami - Florida, Estados Unidos.

Cuando Gustavo Sandoval Valderrama terminó su comisión de Decano de la Facultad de Ingeniería para retornar a su profesorado en la Universidad Nacional, María Teresa Arias, entonces Rectora, le dio su voto de confianza y le nombró Decano en propiedad. Por ese entonces, Gustavo Téllez asumió también la Decanatura de la Facultad de Ciencias Agrarias, Marco Elías Contreras la Decanatura de la Facultad de Administración, y yo la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas. Sin alabanzas al masoquismo, fue muy duro trabajar con las uñas y sin ellas, en medio de la escasez financiera y del nulo apoyo gubernamental para sacar adelante la misión de la institución. Pero las dificultades templan el ánimo y fortalecen la esperanza. Siempre es posible construir sobre la necesidad. Llenos de confianza en que algo cambiaría en la naturaleza jurídica de la institución, mantuvimos la fe del carbonero, de que el día menos pensado podríamos contar ya con la planta docente. Sólo después de 22 años, en 2003, se tuvo la primera planta docente en provisionalidad, con 104 cargos, pero no con el

salario de profesores universitarios, sino de institución universitaria y de establecimiento público. Otro efecto perverso de la autonomía degradada.

Contar con una planta docente era un sueño y este consistía en que los docentes asumieran el desarrollo académico e investigativo con empeño, con jerarquía, construyendo nuevas experiencias y tradiciones de la docencia en una universidad pública a distancia, en donde la actividad ya no transcurría en una aula de clases, sino en otros escenarios: diseño didáctico de materiales, objetos virtuales de aprendizaje, diseño de cursos tradicionales y virtuales, investigaciones transdisciplinarias, creación de redes académicas, redes de aprendizaje, desarrollar competencias para desempeñar el ejercicio docente en ambientes virtuales, en el campus virtual, con nuevos modos de relacionarse con los estudiantes, entre muchas otras. Compartimos el ideario de una planta docente convertida en la espina dorsal del nuevo futuro universitario. Estas convicciones asumidas en el pasado siguen vivas y mucho más fuertes en el ideario de Jaime Leal como Rector de la UNAD. Para mi es un testimonio, más que una atribución lisonjera, en tanto actividad compartida por muchos años y en las más variadas circunstancias. Por ello es tan doloroso ver algunos pocos cargos docentes desperdiciados que, en vez de orientarse hacia la construcción de futuro, se añora el pasado como posibilidad para el sostenimiento en el cargo, más que en la responsabilidad.

En cuanto Decano, Jaime Leal lideró la construcción de una Facultad altamente participativa, activa, con proyectos de vida académica y de vida universitarias, desarrollo de ferias tecnológicas, ferias alimentarias, ferias de sistemas, ferias de emprendimiento tecnológico, apoyo a procesos investigativos, entre otras actividades. Tuvo como reto, en calidad de miembro de la Asociación Colombiana de Facultades de Ingeniería -ACOFI, de sensibilizar a sus miembros para que comprendieran el potencial que le generaba a la formación de ingenieros el uso de la modalidad de educación a distancia y para que acompañaran la experiencia de la UNAD, aprendiendo de la misma. Fueron varias las ponencias nacionales e internacionales que Jaime Leal compartió en este empeño. Más allá de las carencias, hacia el inicio de la década de los noventa, logró el diseño del programa de Ingeniería de sistemas para su oferta a distancia, así como el diseño de la Especialización en Ingeniería de procesos y biomateriales, que se ofreció en convenio con la Universidad de Campinas, siendo uno de los primeros programas de alimentos que incursionaron en el campo de los biomateriales. Supo orientar también los esfuerzos para el diseño y oferta de la Tecnología en Regencia de Farmacia, un programa pionero en este campo, que ha contribuido notablemente a la formación de regentes en diversas regiones del país.

En 1992, ACOFI le otorga una distinción como reconocimiento por sus aportes a la Formación de Ingenieros en Colombia. Un galardón semejante le brinda la ACIAL en 1998. En 1997 la UNESCO lo elige como miembro para América Latina y el Caribe de la USICCE (UNESCO Supported International Center for Engineering Education) y, en 2002, la Escuela de Ingenieros Militares le otorga un galardón por sus aportes a la formación del Ingeniero Militar en Colombia.

Jaime Leal también incursionó como Vicerrector en el campo del desarrollo regional y la proyección comunitaria. Tuvo el mérito de diseñar el programa de Bachillerato a distancia, hacia finales de los noventa, y sentó las bases del programa de educación básica para jóvenes y adultos, como respuesta a una sentida necesidad de una significativa población colombiana. Ya como rector, fortaleció estas ofertas y se creó el programa de alfabetización para adultos a distancia. Mantiene el ideario de la educación permanente, que un estudiante pueda ingresar al ciclo de alfabetización hasta hacerse doctor en la UNAD. Para Jaime Leal, la educación es un proceso holístico, así como las instituciones. Y la UNAD tiene que serlo, sobre todo por su naturaleza de universidad abierta y de universidad a distancia en ambientes virtuales, que llega hasta la esperanza de mucha gente.

El liderazgo ejercido por Jaime Alberto Leal Afanador al interior de la institución, desde su papel como tutor académico, basado en el diseño de materiales didácticos, su papel de asistente de la Decanatura de Ingeniería, de Decano de la misma, de Vicerrector de Desarrollo Regional y Proyección Comunitaria, así como la formación académica adelantada de manera simultánea a su ejercicio docente y de gestión académico administrativa, le ha permitido conocer a fondo qué es, cómo es y hacia dónde se encamina la institución.

Estuvo tres años por fuera, de 2001 hasta inicios de 2004. Su paso por la Universidad San Buenaventura, al frente de la Decanatura de Ingeniería, se constituyó en un distanciamiento necesario para poder repensar desde afuera el rumbo y el desarrollo de la UNAD. Por eso insistió en lanzar su candidatura a la Rectoría, que el Consejo Directivo de la época acogió, designándolo como Rector de la UNAD para el período 2004-2007. Por su labor adelantada en el liderazgo para el cambio de carácter académico de institución universitaria a universidad, y de la transformación de su naturaleza jurídica de establecimiento público nacional adscrito al Ministerio de Educación, a ente universitario autónomo, el Consejo Superior prolongó su rectorado para el período 2007-2011, con el claro propósito de liderar el tránsito de la institución a su nueva naturaleza y contribuyera a su consolidación. Dado la madurez en el tiempo que esta clase de procesos requiere, sometió nuevamente su nombre a consideración de la comunidad para el ejercicio rectoral durante el período 2011-2015, y su postulación tuvo respaldo mayoritario, igual que para el nuevo período de 2015-2019.

Jaime Alberto Leal Afanador no ejerce el rectorado institucional como retribución por favores políticos o por recomendaciones especiales, sino por méritos alcanzados en el seno de la institución. No es un aparecido, sino un constructo de la propia Universidad. No estaría seguro de afirmar quién produce a quién, si es la universidad la que produjo a Jaime Leal o si es Jaime Leal el que produce a la Universidad. Quizá se trata de una relación de complicación. Su estadía en la Rectoría bien puede ser entendida por algunos como apego al ejercicio de cargos burocráticos y a las mieles del poder. Pero visto en contexto, la UNAD es parte sustantiva de su proyecto de vida, de sus compromisos existenciales, de su vocación de educador, de emprendedor de futuros. Es intenso y profundamente

dedicado a su labor de Rector. Respira institución. Es obsesivo y compulsivo en el ejercicio de su responsabilidad. Toda su vida ha tomado muy en serio el ejercicio profesional al interior de la UNAD.

Quiero agregar algunos reconocimientos que valorizan los resultados del trabajo que ha venido realizando Jaime Alberto Leal Afanador en el mundo de la educación, particularmente al frente de la UNAD, y que se hicieron antes de los escándalos mediáticos generados contra la institución y el rector. La Cámara de Representantes de la República de Colombia, le otorgó, en 2005, la Orden de la Democracia Simón Bolívar en el grado de Cruz Comendador, en conmemoración a los 25 años de la UNAD y en reconocimiento a su labor como Rector. En 2011, la Universidad Católica de Los Ángeles de Chimbote, Perú, le otorgó título de Doctor Honoris Causa en Educación, como reconocimiento a la labor educativa que ha estado desarrollando en favor de los pobres. Análogo reconocimiento le hizo en ese mismo año la Organización de las Américas para la Excelencia Educativa –ODAE, de Sao Paulo, Brasil, con el título de Doctor Honoris Causa en Educación. Al año siguiente, el Congreso de Colombia lo condecoró con la Orden del Congreso de Colombia en el Grado de Caballero, como reconocimiento a la excelsa labor desarrollada en beneficio de la Educación Superior del País.

Recientemente, la Unión Académica de Oxford, con el apoyo del Club de Rectores de Europa y el Comité Internacional de Sócrates, le concedió a Jaime Alberto Leal Afanador el título de “Profesor Honorario de la Unión Académica como símbolo de crédito y expresión de agradecimiento a las personas que promueven el progreso social e intelectual de la sociedad moderna y el desarrollo de la integración en los campos de la ciencia, la cultura y la educación en todas las esferas de la actividad humana.” La ceremonia solemne de entrega de premios y títulos se realizó el 28 de marzo en el Instituto de Directores de Londres, Reino Unido, en el marco del Foro de Logros.

El liderazgo ejercido por Jaime Alberto Leal Afanador al frente del rectorado de la UNAD ha contribuido sustantivamente a la lucha por el reconocimiento de la autonomía universitaria y a la preservación de la misma frente a tantos intentos de su vulneración, desde diferentes frentes, internos y externos, o por alianzas adentro-afuera. Este liderazgo no es solamente doméstico, sino que ha tenido repercusiones en el campo de la educación superior del país. Sin temor a equivocarme, es el Rector de la autonomía universitaria desde lo público y en lo público para beneficio de todo el sistema de educación superior.

Encomiable es también su entereza al enfrentar tanta adversidad desde afuera, no sólo desde determinado sector político, sino desde el propio Ministerio de Educación Nacional. Ninguna institución de educación superior pública había sido tan fustigada por el alto gobierno educativo como la UNAD y, sin embargo, ha sabido mantener el respeto por la dignidad de quienes han desempeñado esos cargos públicos, pero, al mismo tiempo, ha asumido con carácter, templanza y serenidad los embates, así como la defensa de la institución y la suya propia.

Mis reconocimientos y admiración a Jaime Alberto Leal Afanador por mostrarle a los miembros de los diferentes estamentos de la institución que su defensa es valiosa y que vale la pena, que la UNAD es necesaria para el país y es una buena Universidad que cada día se esfuerza por seguir escalando la cima de la excelencia. Así mismo, por demostrarle al país que la universidad colombiana clama su autonomía como condición *a priori* para el desarrollo de su misión como servicio a la propia sociedad, a la cual se debe. Por mostrarle a quienes manejan los medios de comunicación que es importante hacer pausas comprensivas cuando de convertir a la universidad en noticia se trata, no sólo en el caso de la UNAD, sino de cualquier institución de educación superior o de educación en general, pues conscientemente o no, pueden estar siendo utilizados para fines diferentes a la defensa de la propia autonomía universitaria. Por mostrarle a la sociedad que un sistema universitario sin autonomía, que las instituciones de educación superior sin autonomía, supeditadas al poder ejecutivo, o a cualquier otro poder, se convierten en entidades burocratizadas, presa de los intereses partidistas y politiqueros, que poco puede aportar a la sociedad. Que una universidad con autonomía, financiada por el Estado, es factor de paz y desarrollo, de crecimiento cultural y científico en beneficio de la sociedad.

Mi reconocimiento a la valerosa actitud asumida por Jaime Alberto Leal Afanador frente a los embates externos e internos, batiéndose en la soledad y ante el silencio de la mayoría de las universidades y de los universitarios, amedrentados quizá por el excesivo poder concentrado en el Ministerio de Educación Nacional con respecto al mundo universitario. Un Ministerio juez y parte, que otorga o niega registros calificados para la oferta o renovación de programas, que otorga o no la acreditación de alta calidad de programas, que otorga o no la acreditación institución de alta calidad, que ejerce funciones de inspección y vigilancia y que, frente a cualquier pretexto, puede aceptar la maquinaria para el logro de lo que se proponga, sea colocar medidas preventivas, sanciones o intervenir a las instituciones a placer, y que puede provocar noticias o falsos positivos en medios claves para generar opiniones favorables a los propósitos que se tracen, etc.

Nuestro reconocimiento a los entes de control del Estado, a juzgados y tribunales, así como al Consejo de Estado, por acompañar de manera objetiva y ecuánime el respeto a la autonomía universitaria en los intentos de vulneración, sobre todo cuando los motivos no se convierten, ni en razones, ni en hechos objetivos, ni en argumentaciones para soportar acusaciones y demandas.

No ha sido fácil para mi la elaboración de este documento, que creo necesario e importante para mostrar a la sociedad colombiana la convergencia de la lucha por la autonomía y el ejercicio del liderazgo como factores de desarrollo de las universidades, precisamente en un período en donde la vulnerabilidad de las universidades es tan evidente.

Tampoco lo ha sido porque, además de la trayectoria institucional experimentada

con Jaime Alberto Leal Afanador, también existen lazos de amistad por tantas luchas juntos, que bien pueden contribuir a debilitar la objetividad en el tratamiento de las trayectorias narradas. Pero he recobrado la tranquilidad al constatar que son tan evidentes, que es difícil perder la objetividad con respecto al significativo papel que, en calidad de Rector, ha desempeñado en la conducción de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia –UNAD, durante estos últimos 13 años.

Finalmente, he tenido que luchar conmigo mismo debido al cargo que desempeño como asesor de Rectoría. Antes de asumirlo, tenía la idea de que ser asesor es un cómodo papel que puede ejercerse recurriendo a la experiencia y a los recuerdos. Y esto, en verdad, me hizo dudar de aceptar o no la oferta que gentilmente me hizo el Rector. Al aceptarlo, me sorprendí porque descubrí que para ser asesor se requiere estudiar mucho, dudar de la experiencia y asumir el futuro como horizonte de posibilidades para poder construir nuevos presentes. En ese momento le planteé a Jaime Alberto Leal Afanador que mi asesoría se basaría, no en opiniones, sino en conceptos documentados o en documentos conceptualizados, como resultado de observaciones, vigilancia epistemológica, tecnológica, de gestión, de innovaciones, de tendencias y prospectivas, relacionadas con el mundo universitario y particularmente con la UNAD. Los diálogos sostenidos con él a partir de varias documentaciones sustentadas, han enriquecido los conceptos y expandido los horizontes desde los cuales emergen nuevos *Big Bang*.

Con base en este documento, y en los análisis correlativos que se realicen, pueden derivarse nuevas implicaciones, no sólo para la institución, sino para el sistema educativo colombiano y su mundo universitario, en un contexto que no cesa de ser hostil a su pleno desarrollo y que no muestra claros indicadores de oxigenación para disipar el enrarecimiento ambiental generado por la polución de las bombas mediáticas ya lanzadas. Probablemente sigan otras explosiones en nombre de las virginidades textuales, o nuevos gritos que claman por la intervención de las universidades como ejercicio de inspección y vigilancia en nombre de la defensa de la propia autonomía, que bien pueden ser traducidos en electores y votos para los próximos comicios. O quizá pueda generarse una corriente de opinión desde el propio mundo universitario que recree nuevos climas y condiciones para el diálogo y la concertación.