

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Acuerdos estudiantiles 2011-2018: Una breve reflexión respecto a su exigibilidad *



* Este documento de trabajo fue elaborado en el marco de la práctica del Observatorio del Derecho a la Educación Superior, del Departamento de Prácticas y Consultorio Jurídico “Guillermo Peña Alzate”, de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, en el semestre académico 2019-2. Es un documento de divulgación y se publica en el marco de la semana de socialización de las prácticas: *Saberes, experiencias y construcción social del conocimiento*.

Medellín, julio 13 de 2020

**ACUERDOS ESTUDIANTILES 2011-2018:
UNA BREVE REFLEXIÓN RESPECTO A SU EXIGIBILIDAD**

Andrea Carolina Zapata Canchala

Dan River Montoya Mejía¹

1. Introducción

El presente trabajo es una breve investigación acerca de los acuerdos realizados entre los estudiantes y el gobierno durante la década comprendida entre 2010 y 2020, prestando especial atención en los movimientos estudiantiles de los años 2011 y 2018. La idea es hacer un estudio al texto comprendido en los acuerdos para determinar si se puede hacer exigible o no, en la medida en que se pueda identificar como un acto administrativo o como otra manifestación de la Administración.

Para identificar si los acuerdos pertenecen o no a la categoría de acto administrativo, se comienza haciendo una exposición de las características de los actos, tratando de interpretar si los textos de los acuerdos se acogen a estas características o por el contrario debe dársele otra etiqueta. En ese mismo sentido, se vuelve necesario evaluar la competencia de la autoridad que contrae el acta de acuerdos entre los estudiantes y el gobierno, de manera que se pueda constatar la exigibilidad de estos. Al respecto de la exigibilidad también es importante apreciar la forma en que están redactadas las obligaciones teniendo en cuenta las condiciones que en ellas se presentan o por el contrario la aceptación de la Administración en términos de no hacer con el fin de resguardar la integridad y la protección del derecho a la educación

2. Contexto

La década comprendida entre los años 2010-2020, fue una década relativamente pacífica en cuanto a movimientos estudiantiles se trata, con respecto a años anteriores; en este período de 10 años solo se presentaron dos grandes movimientos nacionales que culminaron en acuerdos, luego de una mesa de negociación con varios delegados de ambas partes. Una de las posibles causas relacionadas ante la pacificidad de este período es respecto al gobierno de Juan Manuel Santos quien en este tiempo solo intentó hacer un cambio a la educación que atenta de forma directa con el presupuesto, puesto que de manera general se enfocó en otros sectores del país,

¹ Estudiantes de práctica de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Correo electrónico de contacto: derechopolitica@udea.edu.co.
Departamento de Prácticas y Consultorio Jurídico “Guillermo Peña Alzate”

como el agrario y de transportes. El movimiento estudiantil se renueva entonces en el año 2018, cuando con la llegada del presidente Iván Duque emerge la duda y el desasosiego de qué va a pasar con el presupuesto de la Educación Superior, ¿cómo será la conformación del Plan Nacional de Desarrollo? ¿Fortalecerá la Educación o lo dejará a la deriva? Estas son las preguntas que surgen y que motivan el paro del 2018. Como se dijo son estos dos sucesos los que logran alcanzar un acuerdo Gobierno- Estudiantes en la última década.

Es así que, los acuerdos realizados entre el Gobierno y los estudiantes en los años 2011 y 2018 ejemplifican una actuación de la Administración, a través de una mesa de negociación que se encargó de adquirir una serie de obligaciones con el fin de restablecer el “orden” en la educación pública. Para realizar un acercamiento detallado a cada uno de estos dos momentos, se procederá a realizar un contexto de la situación que se vivió durante el 2011 y el 2018.

a. **Acuerdos 2011**

Para el año 2011, las banderas de lucha que se llevaron a cabo son en razón a la ley 30 de 1992; debido a que la ley 30 en su artículo 86, establece el presupuesto destinado para las universidades en Colombia, indicando además que “Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacionales y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos” (ley 30 de 1992, art. 86), lo cual ha generado diversas problemáticas, ya que las universidades y la educación han tenido significativos cambios desde la promulgación de esta ley, mismos que no fueron contemplados en el presupuesto establecido en el año 1992.

Es por esto que en el año 2011 el gobierno del expresidente Juan Manuel Santos decidió implementar un proyecto de ley que buscaba reformar la ley 30, este proyecto planteaba una visión de mercado frente a las universidades, para que estas pudieran ser financiadas con capital privado, tal como lo explicó la ex ministra de educación María Fernanda Campo para la revista Semana “si la educación pública quiere ser competitiva y de buena calidad no puede negarse a la posibilidad de tener fuentes de inversión privada” (revista semana, 2011), advirtiendo que los recursos son limitados y por esto una opción válida sería aliarse con empresas privadas, contemplando además, la creación de universidades con ánimo de lucro.

Como respuesta al proyecto de ley, los estudiantes universitarios decidieron asociarse y crear la Mesa Amplia Nacional Estudiantil (MANE), los cuales tras meses de movilización y lucha estudiantil, lograron que el gobierno nacional retirara el proyecto de ley el 09 de noviembre del

año 2011, “Un día antes de que los estudiantes se reúnan para decidir el futuro del paro universitario, el presidente Juan Manuel Santos confirmó que le envió una carta al Legislativo en la que solicita el retiro del proyecto de reforma a la Ley de Educación Superior” (Revista semana, 2011). Sin embargo, el problema de fondo, debido a que la crisis económica de las universidades públicas en Colombia no fue solucionada.

b. Acuerdos 2018

Es por esto por lo que en el año 2018 los estudiantes universitarios decidieron nuevamente asociarse, para exigirle al Gobierno Nacional que incrementara el presupuesto de las universidades públicas de manera considerable, “las movilizaciones responden a un déficit en la educación pública, que se estima en 3,2 billones de pesos en funcionamiento y 15 billones en infraestructura, de acuerdo con el Sistema Universitario Estatal” (el tiempo, 2018).

Es de esta manera que se establece una nueva mesa de diálogo entre estudiantes, profesores y otras entidades involucradas, con el Gobierno Nacional. Tras meses de negociación, en diciembre de ese mismo año, llegaron a un acuerdo. cabe destacar que este acuerdo fue autorizado y firmado por el presidente Iván Duque Márquez y sus ministros, además, de los voceros estudiantiles

3. Problemáticas

Los interrogantes que surgen a partir de estas decisiones adoptadas, son si estos acuerdos se enmarcan en la teoría del acto administrativo; de acuerdo con la definición en sentido amplio puede decirse que estos acuerdos hacen parte de esta serie de actos administrativos, donde si bien la Administración concilia con los estudiantes en una forma de acto bilateral, las obligaciones que adquiere son de carácter unilateral.

a. ¿Por qué no un contrato?

Esta pregunta tiene gran relevancia jurídica en Colombia, debido a que las nociones de Contrato o Acto Administrativo, contienen en su naturaleza nociones de validez diferentes, y además, la manera cómo impacta la realidad o se acude a su exigibilidad son distintas.

Teniendo en cuenta esto y a pesar de que los acuerdos que serán el suministro de análisis, son el producto de una negociación bilateral, y una expresión libre de acuerdos de voluntades en la cual las partes se obligan recíprocamente, no pueden ser encasilladas en este acto jurídico,

puesto que una de las partes es el Gobierno Nacional, es decir una institución en representación del Estado, lo cual implica unas características diferentes a las de un contrato entre privados donde prima el acuerdo de voluntades.

Frente a esto el Estatuto General de Contratación (ley 80 de 1993) en su artículo 32 define como contratos estatales estableciendo que “son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades”, pero sin perder de vista que dichos contratos deben estar encaminados al “cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines” (art. 3 ibídem).

Grosso modo, se puede determinar que el contrato estatal es un instrumento por medio del cual el Estado cumple sus fines o desarrolla diversas actividades que tiene a su cargo, lo cual escapa de la esfera de los acuerdos, puesto que en el caso concreto, los resultados de los acuerdos son la manifestación de voluntad del Estado a través del Gobierno Nacional de turno, donde se buscaba dar solución a un conflicto político.

b. Acto administrativo

Se ha dicho hasta el momento que los acuerdos entre Gobierno Nacional y Estudiantes, podrían considerarse un acto administrativo, sin embargo, embarcarse en dar respuesta a esta incógnita no es una tarea sencilla, sino que por otro lado, requiere de un análisis exhaustivo. Inicialmente se debe decir que en Colombia no se cuenta con una noción legal de lo que podría ser un acto administrativo, sino que por el contrario dicha definición se ha ido construyendo a través de la doctrina, jurisprudencia, y por los mismos actos formales que realiza el gobierno.

Es por esto, que se hace necesario para el desarrollo de esta investigación precisar una definición del acto administrativo, entendiéndolo como la “manifestación de la voluntad de la administración que busca producir efectos jurídicos, bien sea creando, modificando o extinguiendo derechos a favor o en contra de los administrados” (Corte Constitucional, C-1436 de 2000, pàg. 25). Sin embargo, sostener que los acuerdos en cuestión son o no un acto administrativo requiere mayor rigurosidad que encasillarlos en una definición estricta.

De esta manera, para poder establecer si los acuerdos Estudiantes-Gobierno son actos administrativos, deben evaluarse las características propias de los actos, analizando la definición. Por un lado, tenemos que el acto administrativo es una manifestación de la voluntad,

por parte de la Administración, en este caso fue una declaración por parte del Gobierno donde se informaba acerca de los acuerdos realizados como producto de la negociación Estudiantes-Gobierno. La declaración fue unilateral, es decir, en caso que los estudiantes se hubieran negado a aceptar lo propuesto por la Administración no era imprescindible, si, iba a continuar el conflicto político, pero al final la última palabra y los términos están dados por el Gobierno Nacional en cabeza del presidente, y es el presidente quien en últimas, con el fin de cumplir con el ejercicio de la función administrativa y que a su vez esta declaración produjera efectos que fueran satisfactorios a los deseos de los estudiantes. En principio de acuerdo a las características se acoge a la definición de acto administrativo.

Continuando con el análisis de si los acuerdos entre los Estudiantes-Gobierno son actos administrativos se debe recurrir a la estructura del acto administrativo, pasando por el elemento subjetivo, el elemento objetivo, el elemento formal, el elemento causal y el finalista.

Inicialmente se hace un estudio del elemento subjetivo, que comprende la competencia, la cual “se refiere a la aptitud legal para obrar jurídicamente” (Vergara, 2006), en este caso como el análisis versa sobre la capacidad del presidente para realizar este tipo de acuerdos, en concordancia con el artículo 189 de la Constitución Política, el presidente en principio es competente, porque el objeto de los acuerdos hablan acerca de los presupuestos, del Plan Nacional de Desarrollo, de la promoción de proyectos de ley para mejorar la inversión en la educación, por tanto, el acta de acuerdos Estudiantes-Gobierno sería un acto administrativo emitido por la autoridad competente para conocer de estos temas.

Por otro lado, el elemento objetivo habla principalmente del objeto de la declaración, “es aquello que el acto decide, certifica u opina. Puede ser un comportamiento de la Administración (de dar, hacer o no hacer)” (Vergara, 2006), “de igual modo, el objeto puede estar delimitado por la ley (actividad reglada) o puede ser perfilado libremente por la Administración (actividad discrecional)” (íbidem). Es por esto, que el acta de Acuerdos Estudiantes-Gobierno refleja que las obligaciones contraídas por la mesa de negociación son en torno al sistema de funcionamiento de la Educación, la administración de estas y el presupuesto que hacia ella se destina, por lo que es un objeto lícito, determinado y posible el que está redactado.

El elemento causal corresponde a la causa del acto, la causa “trata de dar respuesta al porqué del acto, la razón o razones fundamentadoras del mismo” (íbidem). Ahora bien, teniendo en cuenta que en los acuerdos Estudiantes-Gobierno, versan sobre la financiación de

universidades públicas que se encuentran al cuidado del Estado y que además, al ser la Educación un derecho de rango constitucional, no es de sorprender que estos acuerdos sean manifestación del Estado. Así mismo, el elemento finalista que trata de dar respuesta a la pregunta para qué (ídidem), es de esta manera que realizando un análisis del contexto político y social del cual procede los acuerdos, se podría determinar que además lograr la financiación a las universidades públicas, estos actos tienen como finalidad la de solucionar un conflicto política suscitado entre el movimiento estudiantil y el Gobierno Nacional.

Por último respecto el elemento formalista refiere a la forma y las formalidades, aunque no es un elemento esencial para la formación del acto administrativo, puesto que se contempla la existencia de actos tácitos, sirve para identificar de una forma más precisa los acto, de esta forma, si bien el acta de acuerdos Estudiantes-Gobierno no cumple con este elemento, luego del estudio previo puede concluirse que si es un acto administrativo, aun cuando no haya sido publicado bajo el nombre de acto decreto o resolución; las formalidades respecto a la autoridad que lo expide, la motivación, la fecha y firma se cumplen, son incluso precisos a la hora de enunciar cada uno de estos ítems. Por tanto, sería un acto administrativo atípico.

4. Exigibilidad

Finalmente, una vez determinado que los acuerdos Gobierno-Estudiantes realizados en los años 2011 y 2018 pueden ser catalogados como acto administrativo por las razones anteriormente expuestas, es menester indagar frente a la exigibilidad que podría tener cada una de las obligaciones plasmadas en el acuerdo final, esto en la medida que vista de que por regla general las obligaciones contraídas en dichos actos son susceptibles de una exigibilidad por parte de quien es beneficiario.

a. Acuerdos 2011

En primer lugar, tenemos los acuerdos del año 2011 donde el Gobierno se compromete a retirar el proyecto de cambio de ley que intentaba modificar la ley 30 y que iba en perjuicio del presupuesto de la educación superior. En esta manifestación del Gobierno puede apreciarse que el objeto del acto es una obligación de no hacer, encaminada a que el presidente se comprometió a no realizar una intervención ni un cambio que perjudique o altere las universidades como instituciones públicas y los ingresos de la educación.

Con respecto a las obligaciones de no hacer se tiene que “son aquellas que imponen al deudor el deber de no realizar algo” (Quirós, 1988) la definición principal traída del derecho civil colombiano; no obstante, el derecho administrativo no ha abarcado el tema ni generado doctrina al respecto. Se parte del hecho que no hay desarrollo de la jurisprudencia, lo único que se recoge del tema es en la responsabilidad del Estado cuando omite una conducta; por lo que, ¿puede hacerse exigible?

Es bien sabido que el Estado acepta obligaciones de no hacer al ser parte de los Pactos internacionales de derechos humanos, con el fin de proteger estos derechos, acepta la no intervención cuando pueda vulnerarlos o cuando sus acciones sean regresivas. Sin embargo, este planteamiento teórico no es suficiente para dar respuesta a situaciones como las planteadas en el caso concreto, máxime que como se ha explicado antes, la obligación contraída es la de retirar un proyecto de ley que contiene mandatos y directrices precisas, pero qué podría realizar el Gobierno mediante otros trámites legislativos, podría intervenir el presupuesto a la educación mediante otras estrategias o simplemente se limita a la promesa de no intervenir ni modificar las leyes que perjudiquen la educación; es así que se llega a la pregunta acerca de la exigibilidad de este acuerdo, y además ¿qué alcance tienen las obligaciones negativas adoptadas por el Estado?

b. Acuerdos 2018

Contrario a lo que se puede llegar a pensar, las obligaciones adoptadas en los acuerdos de 2018 entre los Estudiantes y el Gobierno van encaminados en diferentes direcciones, es por esto que para preguntarse por la exigibilidad de estas, es preciso indicar qué tipo de obligaciones son, teniendo en cuenta que hay allí unas que son condicionadas ya que requieren de la participación de más entidades estatales de orden diferente al centralizado y otras que parecen escapar de la competencia del ejecutivo, un claro ejemplo es el artículo 5 del acuerdo, en donde el ejecutivo se compromete a reformar el ICETEX, el cual desde el 2005 mediante ley 1002 tiene personalidad jurídica y autonomía administrativa, por lo que cualquier cambio debe ser planteado desde la misma entidad.

El siguiente cuadro comprende una diferencia entre las obligaciones que en el acuerdo se pactaron de competencia directa por el presidente y las obligaciones de medio que requieren la intervención de otras instituciones y por tanto su exigibilidad comprende un carácter más complejo.

Obligaciones puras y simples	Obligaciones de medio
Artículo 1. Condicionalmente exigible, puede presentar la propuesta, pero no puede hacer un seguimiento de ella	Artículo 3
Artículo 2	Artículo 5
Artículo 4	Artículo 7, 8, 9
Artículo 6	Artículo 11
Artículo 10	Artículo 12
Artículo 13	Artículo 14
Artículo 16	Artículo 15
Artículo 18	Artículo 17

Si bien el Ministerio de Educación en un comunicado expedido en su página oficial comunicó que, el “Gobierno del presidente Iván Duque cumple cada uno de los compromisos del acuerdo de la Mesa de Diálogo para la educación superior pública”, es decir en principio no habría ningún reparo para el cumplimiento de los artículos que no son de su competencia, sin embargo, ¿qué pasaría en caso de un incumplimiento?, ¿qué acción podría interponerse para garantizar lo escrito en el papel?

c. **Mecanismo para la exigibilidad de los acuerdos 2018**

De acuerdo con la Constitución en su artículo 87 y la ley 393 de 1997 en el artículo 1 reglamenta la acción de cumplimiento, “toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta Ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o Actos Administrativos”. En este caso, como se estableció previamente, estos acuerdos tienen la calidad de actos administrativos entonces, cualquier persona puede acudir ante el juez para hacer exigible los artículos de los acuerdos.

Sin embargo, el Consejo de Estado en sección quinta, mediante sentencia de rad 68001-23-33-000-2019-00362-01, ha dispuesto unas características mínimas que se deben cumplir para que la acción de cumplimiento sea procedente, mismas que se analizarán a la luz de estos acuerdos, de la siguiente manera

- **Que el deber que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes.**

Esta característica es una de las más evidentes, esto por cuanto desde la definición legal y constitucional se puede prever que la acción de cumplimiento es procedente frente a actos administrativos y normas aplicables. En el caso concreto se observa que como se mencionó previamente, la petición por exigir corresponde a un acto administrativo que cumple con las características propias del acto, siendo principalmente el objeto el que prioriza la importancia de los acuerdos.

- **Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas que deba cumplir y frente a los cuales se haya dirigido la acción de cumplimiento.**

Esta característica implica que las normas o actos del que pretende cumplimiento deben cumplirse independientemente del querer de los administrados (carácter imperativo) y que, además, el mismo no se pueda desmentir (inobjetable). Sin embargo, tal como lo muestra el artículo 5 y 6 de la ley 393 de 1997, se debe tener claridad sobre si la competencia de la norma u acto en cuestión se encuentre en cabeza de la autoridad pública o privada contra la que dirigirá la acción de cumplimiento.

Frente a este último punto radicaría el dilema por la presentación de la acción, por cuanto los mandatos a los que se comprometió el Gobierno Nacional en cabeza del presidente Iván Duque no radican únicamente en él, sino que van encaminados a la protección de un derecho, a la resolución de un conflicto político y por tanto es necesario invocar a las instituciones que participan en el sector como el ICETEX e incluso el CONFIS quien tiene que aprobar la destinación de los recursos. Así mismo la participación del Congreso de la República, quien tiene que aprobar las diferentes propuestas legislativas tramitadas por el Gobierno Nacional.

Por esa razón, es que se propone la idea de las obligaciones de medio, por cuanto el compromiso adquirido por la mesa de diálogo en el conflicto por la educación se trata de una manifestación de la voluntad del Gobierno Nacional que no adquiere los estándares de obligatoriedad y el carácter imperativo que exige la acción de cumplimiento, se limita a una promesa del ejecutivo a gestionar una serie de acciones para darle seriedad a las negociaciones que se están realizando.

- **Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber, antes de instaurar la demanda**

Esta característica hace alusión al deber que tiene el accionante de reclamar el cumplimiento del deber legal y/o administrativo ante la autoridad contra la que se dirigirá la acción de cumplimiento. Este es un mandato expreso del segundo inciso del artículo 8 y en el numeral 5 del artículo 10 de la ley 393 de 1997. Frente a los acuerdos este paso no se convertiría en un problema toda vez se podría realizar el agotamiento del deber de renuencia frente al ejecutivo y de esa manera satisfacer el requisito.

- **Que no exista otra acción judicial para lograr el cumplimiento efectivo**

Con respecto a esta condición, se puede observar que esta es la acción más efectiva para buscar la exigibilidad de las acciones por cuanto la obligatoriedad de lo acordado se desprende de un acto administrativo, de la Administración en cumplimiento de la función pública, por lo que tiene que ser una acción administrativa, no puede ser una acción popular porque no se trata de la vulneración de un derecho colectivo, ni una acción de grupo porque no hay un grupo determinado de personas, ni la acción de nulidad y restablecimiento porque no es una persona la afectada por la situación que se generaría por el incumplimiento.

- **Que el acto no establezca gastos a la administración**

El párrafo 1 del artículo 9 de la ley 393 de 1997 indica expresamente la improcedencia de la acción de cumplimiento cuando verse sobre las normas y/o actos que establezcan gastos, esto quizás por procurar la protección del gasto público. No obstante, a la luz del caso concreto no se podría presentar un problema, ya que estas obligaciones no generan un gasto directo, sino que como se mostró anteriormente, las mismas presentan una obligación de gestionar recursos e incluso presentar proyectos de ley ante el legislativo, pero en los articulados del acuerdo no se presenta un obligación de pago directo.

Referencias

Cuevas Guarnizo, M. A. (16 de agosto de 2014) ¿Por qué se desinfló la MANE?. El Espectador. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/educacion/se-desinfla-mane-articulo-511062>

Gobierno retira reforma a la educación superior. (11 de noviembre de 2011) Revista Semana. recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/gobierno-retira-reforma-educacion-superior/249212-3>

Reforma a la Ley 30: por qué sí, por qué no. (04 de enero de 2011) Revista Semana. recuperado de : <https://www.semana.com/nacion/articulo/reforma-ley-30-que-si-que-no/237727-3>

Bonilla J.J. (09 de octubre de 2018).Las preocupaciones que llevan al paro universitario de este miércoles. . El tiempo. recuperdo de <https://www.eltiempo.com/vida/educacion/razones-del-paro-de-estudiantes-y-profesores-de-universidades-publicas-278998>

Corte Constitucional (25 de octubre de 2000). sentencia C-1436. [MP Alfredo Beltrán Sierra]

Congreso de Colombia. (28 de de octubre de 1993) Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. [Ley 80 de 1993]. DO: 41.094

Congreso de Colombia. (30 de de julio de 1997) Desarrollo del artículo 87 de la Constitución Política. [Ley 393 de 1997]. DO: 43.096

Acta de acuerdo mesa de diálogo para la construcción de acuerdos para la educación superior pública. recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-379966_recurso_4.pdf

Bernal J.F., (2008) Derecho Administrativo: programa administración pública territorial. Bogotá, Colombia. Escuela superior de administración pública Augusto Alvarez Collazos.

Vergara H.D. (2006) Elementos de derecho administrativo y de administración pública. Medellín, Colombia. L. Vicco e Hijos LTDA.

Consejo de Estado, Sección Quinta, (25 de julio de 2019), sentencia 68001-23-33-000-2019-00362-01 [CP Nubia Margoth Peña Garzón]