

LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

Luis Gonzalo Giraldo Velásquez

Raúl Humberto Ochoa Carvajal

*Jorge Alberto Restrepo Morales*¹

Dada nuestra condición de abogados, profesores de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, hemos considerado útil y oportuno elaborar nuestra ponencia en torno a la *Ley de educación superior* (Ley 30 de 1992), respecto a uno de sus aspectos fundamentales: la *autonomía universitaria*.

Hemos dividido la ponencia en tres tópicos:

1. Antecedentes jurídico-políticos de la autonomía universitaria.
2. La autonomía universitaria en la Constitución Política de Colombia de 1991.
3. La jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la autonomía universitaria.

ANTECEDENTES JURÍDICO-POLÍTICOS DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

La autonomía universitaria ha sido y constituye, en la actualidad, un tema de repetida controversia que ha involucrado en su discusión, no sólo a los estamentos integrantes de la comunidad universitaria, sino a los hombres de gobierno e, incluso, a los orientadores y manejadores de la opinión pública, quienes han tomado partido bien sea para defenderla a plenitud, moderarla en su aplicación o rechazarla de plano.

Desde los comienzos del presente siglo, en Colombia, se empezaron a fijar las premisas frente a lo que se concebía como *deber ser* de la autonomía universitaria.

1 Profesores de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia.

El proyecto de Ley reorgánica de la Universidad Nacional fue presentado al Congreso de 1909 por los representantes Gómez Ochoa, Martínez Santamaría, Eastman y Samper. Paralelamente, el representante Cuervo Martínez elaboró otro proyecto. Ambos sirvieron de base a Rafael Uribe Uribe para expresar ante la Cámara Baja que "la Universidad no puede transformarse sino a condición de que se desligue del gobierno" lo cual implicaría reformar el artículo 20, inciso 5, de la Constitución que disponía: "corresponde al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, reglamentar, dirigir e inspeccionar la instrucción pública nacional".

El proyecto dejaba en manos del Ministerio de Educación la creación de facultades, la determinación de los derechos de matrícula y el presupuesto, asignándole competencia al Consejo Superior —integrado por personal de la Universidad y de las Academias— para la dirección de aquella en los campos académico, disciplinario y administrativo. Sin embargo, la iniciativa en referencia no alcanzó a evacuarse en las sesiones ordinarias y el ejecutivo no lo recomendó para las extraordinarias.

Posteriormente, ya en el ámbito latinoamericano, se produjo en Argentina, y más precisamente en la Universidad de Córdoba, un movimiento estudiantil que reivindicó con fuerza la autonomía universitaria, la cual, dentro de la filosofía de 1918, aparecía ligada a la administración democrática del plantel por los tres estamentos que la integran. En referencia a dicho manifiesto, Gabriel del Mazo expresaba:

la soberanía de la Universidad reformada radica en el claustro pleno. Allí está la fuente de su derecho: allí la razón de su autonomía. En un Estado democrático, la autonomía universitaria sólo se legítima en la integración de la Universidad con todos sus miembros y en el carácter democrático de su gobierno, basado en la universalidad de su soberanía interna.

El manifiesto de Córdoba de 1918 marcó un hito fundamental en la lucha por la autonomía universitaria en el orden latinoamericano.

Regresando a Colombia, para la legislatura de 1921, nuevamente se presentó, por el Representante a la Cámara Demetrio García Vásquez, un proyecto reorgánico de la universidad, mediante el cual no se insiste en la independencia de los institutos superiores, sino en los cambios de métodos para la escogencia de las directivas y la selección del profesorado. En la exposición de motivos, decía el representante García Vásquez:

... la democracia universitaria y el reconocimiento al mérito auténtico reclaman la alternabilidad de las rectorías, enaltecidas con el voto libre de los profesores... Se debe suprimir el monopolio de cátedras explotadas por profesores ne-

gligentes o desprovistos de las condiciones requeridas para la enseñanza fácil y ordenada, de los verdaderos maestros consagrados por el triunfo de la palabra y de la idea.

En el "Primer Congreso de Estudiantes Universitarios" reunido en Medellín, en octubre de 1922, se adoptó —entre sus conclusiones— la intervención del estudiantado, como una forma de alcanzar la autonomía en la elección y escogencia de los rectores y los profesores universitarios. Cuando la administración del general Ospina contrató, en 1924, una misión alemana con el objeto de elaborar un plan reformativo de nuestro sistema educativo, la Federación Estudiantil logró incluir dicha reivindicación dentro del proyecto respectivo, pero el Congreso del momento no la quiso aprobar.

Luego, en 1928, se expidió el Decreto 1135 (Diario Oficial No. 20.835) dictado por el señor Ministro de Educación Nacional, mediante el que se definieron los programas que la universidad exigiría en sus exámenes de admisión. Imponía, además, la enseñanza de determinadas corrientes filosóficas de corte metafísico y escolástico, en detrimento de las nuevas corrientes científicas que hacían su irrupción en los medios intelectuales y académicos.

Frente a dicho decreto retardatario, el Congreso Nacional de Estudiantes, reunido en Ibagué, bajo la presidencia de Carlos Lleras Restrepo, expresó, entre otros puntos, lo siguiente

... los poderes públicos se han abrogado atrevidamente el derecho de estereotipar las verdades enseñables en nuestros claustros, según el concepto metafísico que las supone eternas e inmutables cuando, en realidad, su carácter esencial es el estar sometidas al vaivén de la evolución humana, en todo orden... Se prescribe perentoriamente la refutación de principios elevados ya a la categoría de axiomas científicos y pasados por el tamiz de la experiencia, único juez en estas materias.

En 1933 llegó a la Cámara de Representantes Germán Arciniegas, quien presentó un proyecto de Ley orgánica de la universidad. En su exposición de motivos consideraba que la autonomía había que entronizarla sin restricciones, tanto en el aspecto académico y administrativo como en el financiero: "La autonomía se tiene o no se tiene... no hay términos medios. Por tanto, no puede haber autonomía académica sin autonomía administrativa y financiera." De dicho planteamiento deducía que el régimen institucional de la universidad ha de conjugarse mediante la acción conjunta de profesores, estudiantes y egresados, en el marco de la libertad académica. Según su pensamiento, la dependencia de la universidad es incompatible con la doctrina liberal. La actividad docente no puede estar vinculada a los cambios de régimen y al humor variable de los partidos.

La propuesta de Arciniegas sirvió para que, durante el gobierno de la "Revolución en Marcha" de López Pumarejo, se retomara el propósito de reformar la universidad, pero dentro de un marco en el cual conservara su ligazón matizada y dependiente del Estado. No había que seguir abogando por su independencia total. Decía el Presidente:

Los liberales tenemos muchas razones para no propugnar por la autonomía universitaria, hoy que somos Gobierno, a pesar de haberla pedido cuando estábamos en la oposición... Y no hay, en mi concepto, oportunismo en este cambio de actitud... Ahora, empero, el Gobierno tiene los instrumentos para organizar la universidad, quiere hacerlo y va a hacerlo, con el concurso de las mejores inteligencias.

Con la Ley 68 de 1935 se rompió la tradición impuesta por la Regeneración, que había defendido —como ya se advirtió antes— una orientación marcadamente confesional para la universidad, dándole, según apreciación de Jaime Caycedo Turriago, en su ensayo "autonomía universitaria" (página 139), "una respuesta actual al reto del desarrollo", y expresando, además, que "... concedió una relativa capacidad de autogobierno, basado en sus propios estatutos, con las limitaciones que impuso, desde entonces, el control político proclamado por el Partido Liberal a través del propio Presidente, López Pumarejo".

Carlos García Prada, ponente del proyecto, abogó por una autonomía relativa que habría de plasmarse en

... un mayor equilibrio orgánico entre la ciudadanía que sostiene su existencia, el gobierno nacional que la dirige, y el profesorado y los estudiantes que la forman, impidiendo así, hasta donde sea posible, que ninguno de sus poderes o elementos prevalezca en absoluto sobre los demás y dándoles a todos la oportunidad de expresarse y de buscar su propio desenvolvimiento.

La Ley 68 garantizó las libertades académicas, pero las grandes líneas de la política universitaria eran fijadas por el Presidente de la República, mediante los miembros del Consejo Directivo, ya que cuatro de sus integrantes dependían de él: el Ministro de Educación o su representante, dos representantes directos de aquél y el Rector que era escogido por el Consejo Directivo de terna que el Jefe del ejecutivo le presentaba.

A comienzos del decenio iniciado en 1960, caracterizado por la agudización de la agitación estudiantil en nuestro país, debido a múltiples acontecimientos internos y externos, se expidió la Ley 65 de 1963. Dicho estatuto trató de revivir los lineamientos del pasado, en cuanto al régimen interno de la universidad pública, dándole representación en los organismos supremos a entidades extrañas

tales como las curias diocesanas de la Iglesia Católica y las academias, las que, como afirmara el maestro Gerardo Molina, "... con marcada frecuencia hacen valer intereses que entorpecen la marcha de los claustros."

La lucha contra la intromisión de instituciones extrañas en la dirección de la universidad condujo a que, al finalizar el decenio referido y mediante decisión gubernamental, se excluyeran los representantes de las curias como integrantes de los consejos directivos de las universidades públicas. Pero, incluso, se llegó a posturas manifiestamente radicales por parte de sectores estudiantiles revolucionarios y antirreformistas quienes consideraron que reivindicar la autonomía universitaria era un embeleco desviacionista que alejaba a las masas de alcanzar su objetivo esencial: la liberación nacional.

En efecto, una de las conclusiones aprobadas por el "Encuentro Universitario Latinoamericano", realizado en Medellín, por iniciativa de la —para la época— recientemente fundada universidad Autónoma Latinoamericana, decidió: "Rechazar la posición que plantea como objetivo del movimiento estudiantil la autonomía financiera, administrativa y en general la reforma universitaria, por ser tesis desviacionistas de la meta fundamental, cual es la liberación nacional".

La reforma constitucional de 1968 no aludió al aspecto referente a la educación superior, en general, ni, específicamente, en lo relativo a la autonomía universitaria.

El decenio iniciado en 1980 se inauguró, en materia de educación superior, con el Decreto 80 que, en varios de sus artículos, hace referencia a la autonomía universitaria pero de manera restringida al aspecto del orden académico, para ofrecer o adelantar programas de formación avanzada o de posgrado, crear nuevos programas u otorgar los títulos respectivos, estatuyendo que para ello se requerirá la "expresa autorización previa por parte del Instituto Colombiano para el Fomento de la educación superior Icfes (artículo 41, Decreto 80 de 1980).

En el "Segundo Congreso de Profesores Universitarios", realizado en Paipa (Boyacá), a finales de noviembre de 1990, se analizó y aprobó una propuesta frente la autonomía universitaria, que se conceptualizó como integral y comprensiva de los aspectos académico, administrativo y financiero, para la universidad pública colombiana.

Esta postura, entre otras y bien ponderadas reivindicaciones, se hizo llegar a la Asamblea Nacional Constituyente, que expidió la nueva Carta Política, acogiendo varias de las conclusiones aprobadas por el mencionado Congreso Profesoral y, específicamente, la referente a la autonomía, la cual se estatuyó

en su artículo 69, así: "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."

En desarrollo de dicha prescripción constitucional, se expidió la Ley 30 de 1992 que rige, en la actualidad, los destinos de la educación superior.

LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991

CONSAGRACIÓN CONSTITUCIONAL

Aunque no puede negarse que la autonomía universitaria era un principio perteneciente al ordenamiento jurídico regulador de la educación superior en Colombia, a partir de la Constitución de 1991 se le reconoce de manera expresa y deja de ser, como lo señala la Corte Constitucional, "un atributo legal desdibujado".

La nueva Constitución Política consagra tal principio, en su artículo 69, como lo acabamos de citar. Naturalmente, estas prescripciones del artículo 69 hay que entenderlas en el marco general de los principios generales reguladores de la educación en Colombia, establecidos mediante el artículo 68 de la Constitución Política y que pueden enumerarse de la siguiente manera:

a) El derecho de los particulares a fundar establecimientos educativos, bajo las condiciones establecidas por la Ley para su creación y gestión.

b) El derecho de la comunidad educativa a participar en la dirección de las instituciones de educación.

c) Con respecto a las instituciones educativas y a los educadores, se prescribe la exigencia de que la enseñanza esté a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica y, al mismo tiempo, se ordena que la Ley garantice la profesionalización y dignificación de la actividad docente.

d) Se reconoce el derecho de los padres de familia de escoger el tipo de educación para sus hijos menores y se prohíbe obligar a los educandos a recibir educación religiosa en los establecimientos del Estado.

e) Consagra el derecho de los grupos étnicos a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural.

f) Establece como obligaciones especiales del Estado la erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales o con capacidades excepcionales.

Lo anterior quiere decir que la idea de la autonomía universitaria no se contradice con ninguno de estos principios rectores de la educación y, por tanto, debe ser entendida de manera armónica con estas reglas; es coherente con el derecho de los particulares a fundar establecimientos educativos y con el derecho de la comunidad educativa a participar en la dirección de las instituciones educativas y, además, en nada se opone a los derechos reconocidos a educadores y padres de familia y a los grupos étnicos.

Tampoco puede decirse que existe contradicción entre la idea de la autonomía universitaria y los deberes sociales del Estado que, respecto a la educación, prescribe la Constitución. Lo que sucede es que la autonomía universitaria no tiene carácter absoluto. Por eso, ya la misma Carta fundamental establece limitaciones a esta libertad: de un lado, en cuanto a las instituciones universitarias estatales, porque están vinculadas al Ministerio de Educación Nacional y sujetas a él respecto a las políticas y planeación del sector educativo y, por otro, en lo que atañe a la inspección y vigilancia en materia educativa.

En este sentido, el artículo 189, en sus numerales 21 y 22, dispone que compete al Presidente "ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza conforme a la Ley" y "ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos", y la educación es uno de ellos, sea esta impartida por entidades estatales o por instituciones privadas. A su vez, el artículo 150-158 establece que corresponde al Congreso "expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución".

EL CONCEPTO DE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

La autonomía universitaria ha sido interpretada, tradicionalmente, como una categoría de orden político, cultural e ideológico y estaba destinada a regular las relaciones entre las comunidades universitarias y el poder político establecido.

Por supuesto, autonomía significa libertad y esta libertad de la universidad y los universitarios se traduce en exigencias y derechos frente al Estado, y es inseparable de las libertades de pensamiento y de expresión reconocidas a todas las personas en las democracias modernas.

Históricamente, puede situarse e identificamos el origen intelectual de esta libertad, en el occidente europeo, como creador de la institución universitaria que, desde sus inicios, se propuso la tarea de cultivar el pensamiento racional y buscar la universalidad de la ciencia.

No obstante, el reclamo de la autonomía universitaria tiene paternidad latinoamericana, en cuanto son las dictaduras y los regímenes autoritarios de la primera mitad del siglo XX los que obligan a los universitarios latinoamericanos a exigir esta libertad frente a las intromisiones del poder político en la universidad. Por consiguiente, ante todo, la autonomía o libertad universitaria va a significar, por una parte, el derecho de los universitarios a desarrollar un pensamiento libre y racional contra las imposiciones y ataduras de orden metafísico y religioso, y del poder político y, complementariamente, su derecho a expresarlo libremente.

Ante las injerencias de los poderes establecidos en la universidad, no sólo surge la demanda expresa de esta autonomía universitaria —así denominada desde el Manifiesto de Córdoba—, como garantía de las libertades de pensamiento y expresión en la universidad, sino, también, la exigencia de que sea la comunidad universitaria la que dirija su propio destino, exigencia que se va moderando paulatinamente hacia la idea del cogobierno por profesores, estudiantes, directivas y representantes del Gobierno (en las universidades estatales) y que se plasma, entre nosotros, para la Universidad Nacional, mediante la Ley 68 de 1935.

Luego, para el decenio comprendido entre 1950 y 1959, tal avance se desmonta pues se establece el sistema de consejos superiores universitarios donde intervienen los estamentos socio-económicos, hasta derivar, hoy, en el de participación de la comunidad universitaria (profesores y estudiantes) en la dirección de la universidad.

De lo anterior, se colige que la autonomía universitaria, en su versión primera, puede caracterizarse como una libertad de las denominadas negativas, destinada fundamentalmente a limitar y evitar la injerencia del Estado en la dirección de la universidad y a impedir que, en el cumplimiento de su misión intelectual, la universidad sufra intervenciones que coarten las libertades de pensamiento y expresión. Esta autonomía universitaria se irá definiendo, más nítidamente, por la consagración de una serie de derechos y garantías que comprenden: libertad de enseñanza, libertad de cátedra, libertad de investigación, libertad de crítica y derecho a participar en la dirección de la universidad.

Al concebir la autonomía universitaria que llegó a imponerse entre nosotros —enfoque que dejó de lado la cuestión de la dirección de la universidad como aspecto fundamental de la libertad universitaria—, se la definió fundamentalmente como libertad ideológica y no como garantía de autonomía en el gobierno y la administración de la universidad, respecto del Estado.

Un buen ejemplo de esta concepción, aflora en el salvamento de voto de los magistrados de la Corte Constitucional que no compartieron la sentencia mediante la que ésta revisó la Ley 30 de 1992 (sobre organización de la educación superior) y se ocupó del concepto de autonomía universitaria:

La autonomía universitaria está referida básicamente a la cátedra, la investigación científica, los programas de formación superior, la discusión académica, la comunidad científica y su extensión, es decir, a la vivencia estrictamente académica de la institución, que es el devenir mismo de la comunidad científica, y no a los aspectos meramente administrativos... Es por ello que (sic) constituye una impropiedad entender que la autonomía universitaria —esencialmente académica— se extiende a todos los aspectos extra-curriculares y extra-académicos, porque ello implica ir más allá del objeto jurídico amparado por la naturaleza de la autonomía.²

LA AUTONOMÍA EN LA LEY 30 DE 1992

Es la Ley 30 de 1992 (por la cual se organiza el servicio público de la educación superior) la que, al desarrollar el concepto de autonomía estatuido por el artículo 69 de nuestra constitución Política, instituye la autonomía como cualidad esencial de la universidad, que la singulariza y distingue de otras entidades sociales y personas jurídicas, frente las cuales no se predica esta característica, y la que amplía notablemente el ámbito de la libertad, al extenderlo expresamente a los aspectos de gobierno y dirección y a los patrimoniales y administrativos.

El artículo 28 de la Ley 30 de 1992 define la autonomía universitaria, en los siguientes términos:

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

² Magistrados Hernando Herrera Vergara y Vladimiro Naranjo Mesa.

Salvamento de voto a la Sentencia C-299, de 1994, proferida por la Corte Constitucional.

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 su función institucional.

La Ley 30 de 1992 establece tres tipos de instituciones de educación superior: a) las instituciones técnicas profesionales, b) las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y c) las universidades, éstas según el campo de acción y los programas que adelanten. Por razón de su origen, se agrupan en otras tres clases: 1) estatales u oficiales, 2) privadas y 3) de economía solidaria.

De todas estas entidades, y aunque los tipos a) y b) no sean estrictamente universidades, se predica la cualidad de la autonomía universitaria pero, naturalmente, es en las universidades estatales donde se presenta de manera más paradójica y dramática el problema de la autonomía por su pertenencia institucional al Estado y su dependencia financiera respecto a él, hasta el punto de que nadie o casi nadie plantea la autarquía económica en esta materia porque, muy probablemente, esto significaría un debilitamiento para las universidades oficiales.

No obstante que lo hasta ahora planteado concierne a todo tipo de universidad —las privadas y las que tienen su origen en la economía solidaria—, algunas de las ideas que a continuación se presentan tienen mayor relación con las oficiales, por ser estas las que viven, con más intensidad, el conflicto de la autonomía, pues las otras universidades ya pueden suponerse autónomas, en cuanto no tienen ligadura institucional con el Estado, salvo la de estar sometidas a su inspección y vigilancia.

El artículo 29 de la Ley 30 de 1992 precisa el ámbito de la autonomía universitaria, así:

La autonomía de las instituciones universitarias, o, escuelas tecnológicas y de las instituciones técnicas profesionales estará determinada por su campo de acción y de acuerdo con la presente Ley, en los siguientes aspectos:

- a) Darse y modificar sus estatutos.
- b) Designar sus autoridades académicas y administrativas.
- c) Crear, desarrollar sus programas académicos, lo mismo que expedir los correspondientes títulos.
- d) Definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas, culturales y de extensión.
- e) Seleccionar y vincular a sus docentes, lo mismo que a sus alumnos.
- f) Adoptar el régimen de alumnos y de docentes.
- g) Arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.

Para la creación y modificación de los estatutos y la creación y desarrollo de programas y el otorgamiento de títulos (literales "a" y "c") se requiere, sin embargo, la notificación al Ministerio de Educación Nacional a través del Icfes, según parágrafo del mismo artículo 29.

LA AUTONOMÍA DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

Con anterioridad a la Constitución Política de 1991 y a la Ley 30 de 1992, toda institución de educación superior oficial debía ser creada como un establecimiento público. De conformidad con la Constitución derogada, tales instituciones formaban parte de la Administración Nacional o de la Administración Departamental o de la Distrital o Municipal y estaban adscritas al Ministerio de Educación Nacional.

Hoy, con ocasión de la expedición de la Ley 30 de 1992,

las llamadas universidades estatales, género dentro del cual está incluida la universidad Nacional, "deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y a la planeación del sector educativo", con las siguientes características: personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio y presupuesto independiente.

Mediante los anteriores términos, define la Corte Constitucional³ los contornos de la autonomía indicados en los artículos 28 y 29 de la precitada Ley, en la sentencia que se ocupó de fallar la demanda que se formuló contra el artículo 25 del Decreto 1210, por el cual se reestructura el Régimen Orgánico Especial de la universidad Nacional.

Transcribimos, a continuación, apartes de la referida sentencia de la Corte Constitucional, por ahondar de manera pormenorizada en el tema de la autonomía de las universidades públicas y su naturaleza jurídica:

El diseño institucional precedente permite entrever la consagración de una figura especial dentro del sistema de la descentralización administrativa por servicios o funcional, denominada "ente universitario autónomo" y al cual se le asignan unas características especiales que acentúan su autonomía, que cualitativamente lo hacen diferente de los demás organismos descentralizados por servicios hasta ahora reconocidos por la doctrina y la legislación nacionales.

³ Sentencia de la Corte Constitucional C-299, del 30 de junio de 1994. Magistrado ponente Antonio Barreira Carbonell.

La aseveración precedente se acoda en el párrafo del artículo 57 de la Ley 30, según el cual las instituciones estatales de educación superior que no tengan el carácter de universidad (técnicas profesionales, escuelas tecnológicas, artículo 16), “deberán organizarse como establecimiento público del orden nacional, departamental, distrital o municipal”. Si la Ley no incluye la organización de la universidad dentro de la figura del establecimiento público, como lo hace en relación con las otras instituciones públicas de educación superior, es porque quiso establecer un nuevo modelo de organismo para enmarcar el diseño de la universidad oficial, acorde con la norma constitucional del artículo 69.

Lo que realmente define, y por supuesto diferencia a los entes universitarios de los demás organismos descentralizados por servicios, además de su objeto, es la “autonomía” que la constitución le reconoce en forma expresa, de tal suerte que deja de ser, como hasta ahora, un atributo legal desdibujado, pues el Constituyente quiso resaltar una característica propia de las democracias modernas que se traduce en el axioma de que los estudios superiores no pueden estar sometidos a ninguna forma de dirección, orientación, interferencia o confesionalismo por el Gobierno.

“Es obvio el alcance de la norma del artículo 69, cuando advierte a modo de definición del concepto, que “las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la Ley”. No hay un pronunciamiento similar en relación con los demás organismos funcionalmente descentralizados, salvo cuando la Constitución lo hace en relación con las corporaciones autónomas regionales, respecto de las cuales precisa que el Congreso debe reglamentar su funcionamiento “dentro de un régimen de autonomía” (Constitución Política, artículo 150-157).

Resulta así, que en virtud de su “autonomía”, la gestión de los intereses administrativos y académicos de la universidad, dentro del ámbito antes especificado, son confiados a sus propios órganos de gobierno y dirección, de suerte que cualquier injerencia de la Ley o del ejecutivo en esta materia constituye una conducta violatoria del fuero universitario.

El marco legal al cual debe someterse la universidad tiene unos límites precisos y limitados; por tanto, la Ley no puede extender sus regulaciones a materias relativas a la organización académica o administrativa, como sería, por ejemplo, en los aspectos relacionados con el manejo docente (selección y clasificación de los profesores), admisión del personal discente, programas de enseñanza, labores formativas y científicas, designación de sus autoridades administrativas, manejo de sus recursos, etcétera. Si el legislador se inmiscuyera en los aspectos referidos o en otros de igual significación, estaríamos en presencia de una intervención indebida en la vida de la universidad y se incurriría en una violación de su autonomía.

Precisa la Corte, que la inspección y vigilancia del Estado sobre la universidad colombiana y particularmente sobre la universidad oficial, supone un control limitado que se traduce en una labor de supervisión sobre la calidad de la instrucción, el manejo ordenado de la actividad institucional y la observancia

de las grandes directrices de la política educativa reconocida y consignada en la Ley. Esa injerencia no puede suponer el control de los nombramientos del personal, definición de calidades y clasificación del personal docente o administrativo, y mucho menos, con el examen o control de las tendencias filosóficas o culturales que animan las actividades educativas o de investigación, porque “la comunidad científica que conforma el estamento universitario es autónoma en la dirección de sus destinos”, como lo ha señalado la Corte en reciente oportunidad.⁴

Y, a renglón seguido, la Corte puntualiza el lugar que ocupan los estatutos universitarios en la ordenación jurídica, ya que ellos forman una red sistemática con las normas constitucionales sobre educación y con la Ley 30 de 1992, que es a un tiempo la Ley básica de la educación superior y la Ley que establece el régimen especial de las universidades estatales anunciado por el artículo 69 de la Constitución Política.

Veamos lo que dice la Corte en relación con el valor de los estatutos propios de cada universidad y cómo en ellos, también, se expresa la autonomía universitaria:

Es claro que la diferencia entre la Ley “básica” y la Ley del “régimen especial”, se reduce al contenido de su objeto, pues mientras la primera tiene por fin establecer las normas sobre diseño general de la estructura y mecanismos de operación institucional, la segunda acomete esa misma regulación pero aplicable a los organismos oficiales de la educación universitaria, estableciendo las diferencias que se deben tener en cuenta con relación a las actividades del común de tales entidades, así como las relaciones que articulan dichos organismos docentes con el Estado.

Los “estatutos” son regulaciones sublegales, sometidos, desde luego, a la voluntad constitucional y a la Ley, encargados de puntualizar las reglas sobre funcionamiento de las instituciones de educación superior, su organización administrativa (niveles de dirección, de asesoría, operativo, etcétera), requisitos para admisión del alumnado, selección del personal docente, clasificación de los servidores según las modalidades consagradas en la Ley, régimen para la prestación de los servicios, etcétera. Los “estatutos” constituyen para las entidades descentralizadas en general, y desde luego para los organismos de educación superior, su reglamento interno de carácter obligatorio, en el que dispone puntualmente todo lo relacionado con su organización y funcionamiento.⁵

4 Corte Constitucional, Sentencia C-299 del 30 de junio de 1994. Magistrado ponente Antonio Barrera Carbonell.

5 Corte Constitucional, Sentencia C-299 del 30 de junio de 1994. Magistrado ponente Antonio Barrera Carbonell.

LOS ORGANISMOS DE DIRECCIÓN DE LAS UNIVERSIDADES ESTATALES

No queremos dejar de referirnos a este tema que, como hemos explicitado, forma parte inseparable del tema de la autonomía universitaria.

La composición de los consejos superiores universitarios de la universidad oficial está regulada por la Ley 30 de 1992, en sus artículos 63 y 64, que a continuación transcribimos íntegramente.

Artículo 63.- Las universidades estatales u oficiales y demás instituciones estatales u oficiales de la educación superior se organizarán de tal forma que en sus órganos de dirección estén representados el Estado y la comunidad académica de la universidad.

Artículo 64.- El Consejo Superior Universitario es el máximo órgano de dirección y gobierno de la universidad y estará integrado por:

- a) El Ministro de Educación Nacional o su delegado, quien lo presidirá en el caso de las instituciones de orden nacional.
- b) El Gobernador, quien preside en las universidades departamentales.
- c) Un miembro designado por el Presidente de la República, que haya tenido vínculos con el sector universitario.
- d) Un representante de las directivas académicas, uno de los docentes, uno de los egresados, uno de los estudiantes, uno del sector productivo y un ex rector universitario.
- e) El Rector de la institución con voz y sin voto.

Finalmente, el artículo 65 de la misma Ley define las funciones del Consejo Superior Universitario.

- a) Definir las políticas académicas y administrativas y la planeación institucional.
- b) Definir la organización académica, administrativa y financiera de la institución.
- c) Velar por que la marcha de la institución esté acorde con las disposiciones legales, el estatuto general y las políticas institucionales.
- d) Expedir o modificar los estatutos y reglamentos de la institución.
- e) Designar y remover al rector en la forma que prevean sus estatutos.
- f) Aprobar el presupuesto de la institución.
- g) Darse su propio reglamento.
- h) Las demás que le señalen la Ley y los estatutos.

Sobre esta materia, simplemente, queremos apuntar que no parece lo más coherente con la idea de la autonomía universitaria, el que, en un consejo regional universitario de nueve miembros, haya dos representantes del gobier-

no nacional: uno designado por el Ministro de Educación y otro por el Presidente de la República a quien sólo se le exige haber "tenido vínculos con el sector universitario." A más de ello, está el Gobernador, quien lo preside, y no el Rector a quien, siendo éste la máxima autoridad universitaria, se le priva del voto.

A nuestro parecer, ante un régimen de cogobierno como el que establece la Ley 30 de 1992, resulta plenamente justificada la presencia de los representantes de los docentes, estudiantes y directivas académicas en el Consejo Superior, lo mismo que la de un representante de los egresados, pero no podríamos predicar lo mismo de la representación acordada a los ex rectores y al sector productivo.

Aunque no nos atrevemos a conceptuar sobre una posible inconstitucionalidad de la Ley 30 de 1992 por violación de la autonomía universitaria, por cuanto la misma Constitución no dispuso un régimen de cogobierno para la universidad pública sino, simplemente, la participación de la comunidad universitaria en la dirección de la universidad, sí destacamos que en la actual composición de los consejos superiores universitarios se otorga una inexplicable presencia a estamentos ajenos a la universidad, como lo constituye el caso, sobre todo, de la representación concedida al llamado sector productivo.

Sin embargo, la Corte Constitucional —hasta donde nos ha sido posible conocer su jurisprudencia— no ha tenido ocasión de pronunciarse sobre si, en esta materia, existe contradicción frente al concepto de la autonomía universitaria como libertad constitucional. En todo caso, creemos que la reglamentación actual de la integración de los consejos superiores puede propiciar, como antaño se hacía institucionalmente, manejos clientelistas en la designación de los rectores, lo que compromete la independencia de la máxima autoridad universitaria y de la universidad misma. Lo mismo podría decirse de otras decisiones académicas y administrativas que deben tomar estos consejos. Por lo demás, los universitarios debemos estar vigilantes frente a la reglamentación y los procedimientos que se apliquen, especialmente en la elección de los representantes de los egresados, ex rectores y del sector productivo.

LA CORTE CONSTITUCIONAL Y LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

En diversas ocasiones, algunas ya referidas en esta ponencia, ha tenido oportunidad la Corte Constitucional de referirse al tema que nos ocupa, unas veces por demandas de inconstitucionalidad y otras por demandas de tutela. Para que sirva de referencia a quienes tengan interés en conocer más detenidamente el pensamiento de la Corte Constitucional, presentamos la siguiente reseña de las

sentencias que aluden al tema que nos ocupa: C 109 de 1994, C 195 de 1994, C 299 de 1994 y C 547 de 1994. T 123 de 1993, T 172 de 1993, T 187 de 1993, T 425 de 1993, T 506 de 1993, T 538 de 1993, T 539 de 1993, T 554 de 1993, T 574 de 1993, T 2 de 1994, T 156 de 1994, T 61 de 1995, T 257 de 1995 y T 286 de 1995.

Algunas ideas de la Corte, en sus pronunciamientos, que consideramos ilustrativas por lo claras y porque apuntan a la esencia del problema de la autonomía universitaria, son:

En sentencia de Tutela 538 de 1993, refiriéndose al sentido de la autonomía, la Corte Constitucional dijo que: "No es otro que brindar a los centros de educación superior la discrecionalidad necesaria para desarrollar el contenido académico según las capacidades creativas de aquéllas, con el límite que imponen el orden público, el interés general y el bien común".

En ese mismo sentido, en sentencia de Tutela 574 de 1993 dijo la Corte que: "En términos jurídicos concretos, la autonomía se materializa en la posibilidad de regirse por autoridades propias e independientes, y fundamentalmente, de darse —dentro del ámbito académico— sus propias normas, en desarrollo de la libertad científica mencionada".

Así como el legislador, en ejercicio de sus funciones no puede dictar Leyes que contradigan la Constitución, de la misma forma quienes tienen la autonomía para dictar sus propios reglamentos o estatutos deben hacerlo respetando las normas de superior jerarquía, y, especialmente, aquélla. Como fue señalado anteriormente, la autonomía universitaria es, ante todo, un derecho limitado y complejo. Limitado porque es una garantía para un adecuado funcionamiento institucional compatible con derechos y garantías de otras instituciones que persiguen fines sociales. Complejo, porque involucra otros derechos de personas, tales como la educación, la libertad de cátedra, la participación, que deben ser tenidos en cuenta y respetados en el desarrollo de las actividades universitarias.

En sentencia de Tutela 123 de 1993, se define la autonomía así:

La autonomía universitaria es un principio pedagógico universal que permite que cada institución tenga su propia Ley estatutaria, y que se rija conforme con ella, de manera que proclame su singularidad en el entorno, mientras no vulnere el orden jurídico establecido por la Constitución y las Leyes. Es el derecho de cada institución universitaria a ser lo que es, el derecho a su propia Ley que la identifica como ente singular dentro del mundo universitario, de tal modo que puede autorregularse, pero nunca en contradicción con la legalidad y la conveniencia generales.

Con respecto al alcance de la autonomía, en la sentencia de Tutela 425 de 1993 se lee:

La autonomía universitaria no consiste en la autorregulación absoluta de los centros de enseñanza superior, hasta el punto de desconocer el contenido esencial del derecho fundamental a la educación, ya que dicha autonomía se entiende que debe estar encauzada siempre en aras del objetivo para el cual la consagró el Constituyente, esto es la educación, concebida por él como un servicio público que tiene una función social (artículo 67); siendo ello así, jamás puede el medio ir contra el fin. El sentido de la autonomía universitaria no es otro que brindar a las universidades la discrecionalidad necesaria para desarrollar el contenido académico de acuerdo con las múltiples capacidades creativas de aquéllas, con el límite que encuentra dicha autonomía en el orden público, el interés general y el bien común. La autonomía es, pues, connatural a la institución universitaria, desde su inicio en Bolonia, en las postrimerías del siglo XI; pero siempre debe estar regida por criterios de racionalidad, que impiden que la universidad se desligue del orden social justo. Por el contrario, con la autonomía que se le reconoce, debe desplegar su iniciativa como un aporte a la sociedad, mediante su triple misión de docencia, investigación y extensión. De ahí que puede afirmarse que la autonomía universitaria conlleva la facultad de iniciativa singular encaminada al fortalecimiento de la educación y el aporte al conocimiento científico de los educadores.

Como se observa, no puede aducirse el principio de autonomía universitaria para instaurar un régimen jurídico paralelo a la legalidad vigente en el Estado. Se trata de facilitar un manejo administrativo y docente autónomo a nivel de la educación superior, sin ceñirse a dogmas científicos impuestos por el Estado, con el fin de promover la libre investigación, y con ello también el libre desarrollo de la personalidad teniendo como finalidades el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura, todo ello enmarcado dentro de los objetivos que señala la Constitución Política: formar al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente (artículo 67).

Ya para terminar, hacemos una última cita de los fallos de la Corte en materia de autonomía con un aparte de la sentencia de Tutela 2 de 1994, en donde se lee:

En el ejercicio de su autonomía las universidades gozan de libertad para determinar cuáles habrán de ser sus estatutos; definir su régimen interno; estatuir los mecanismos referentes a la elección, designación y períodos de sus directivos y administradores; señalar las reglas sobre selección y nominación de profesores; establecer los programas de su propio desarrollo; aprobar y manejar su presupuesto; fijar, sobre la base de las exigencias mínimas previstas en la Ley, los

planes de estudio que regirán su actividad académica, pudiendo incluir asignaturas básicas y materias afines con cada plan para que las mismas sean elegidas por el alumno, a efectos de moldear el perfil pretendido por cada institución universitaria para sus egresados.

En síntesis, el concepto de autonomía universitaria implica la consagración de una regla general que zmplan la función social que corresponde a la educación (artículo 67 de la Constitución Política) y a la tarea común de promover el desarrollo armónico de la persona.