

las cuales sería aberrante considerar ambos hechos como dolosos, o ambos como culposos.

Pero se me podría traer a cuento también, como argumento, un ejemplo del Dr. Gutiérrez Gómez en sus Comentarios al C. P. Colombiano, célebre por la conclusión a que llega, sin tomarse el trabajo de cimentarla. El ejemplo es este: dice el Pr. Gtz. Gz. que "puede presentarse un caso curioso, no contemplado en el Código nuestro, en que la "aberratio delicti" esté acompañada de un delito ultraintencional". Y al efecto trae este ejemplo: "Al disparar con un revólver muy fino, sobre una persona, la atravieza el proyectil, dándole muerte, y alcanza a otra persona, que también muere".

"En este evento, continúa, acerca de la segunda muerte, se presenta el problema de saber si ese homicidio es culposo o preterintencional. La opinión más aceptable (no dice por qué razón), es la del delito ultraintencional" (Pag. 87. Op. cit.)

Con relación a este delito, que encuadra perfectamente en la hipótesis a) de las dos en que admitimos la coexistencia de dolo y culpa, yo adoptaría la misma tesis que he acogido en el caso que estudio, esto es, la de un homicidio culposo, por las razones apuntadas que considero valederas, y nó sin razón alguna como lo hace el mencionado Pr., quizás con base en su autoridad.

CONCLUSION.—Para terminar, y con el objeto de que no se crea que he robado la bondadosa atención del jurado sin adoptar un criterio definido, concreto mi pensamiento en esta forma: teóricamente, el Agente de Policía, José Pérez, es responsable de los delitos de "tentativa de lesiones" y "homicidio culposo"; prácticamente ha debido enjuiciársele por el delito de "homicidio culposo".

FIN

#### BIBIOGRAFIA

En la elaboración de este trabajo me han servido principalmente las obras de los siguientes profesores:

Hojas de clase de los Doctores Gustavo Rendón y Bernardo Botero

Comentarios al Código Penal Colombiano, del Dr. Jorge Gutiérrez Gómez.

Conferencias de clase del Dr. Rafael Escallón.

Y en obras extranjeras las de los Profesores Florián, Carrara, Cuello Calón, Irureta Goyena, y otros.

# *La autonomía de la Universidad de Antioquia*

P O R

HERNANDO AGUDELO VILLA



## AUTONOMIA DE LA UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA

Debe ser aspiración constante del pueblo antioqueño, alcanzar la autonomía académica, fiscal y administrativa de la Universidad de Antioquia. Esto quiere decir, darle su propio patrimonio, facultad para dictar sus planes y pensums de estudios y descentralizarla funcionalmente al estilo de la Universidad Nacional de Colombia.

Nuestra Universidad no tiene autonomía académica. Un rígido principio centralista la somete a los pensums dictados desde la capital de la república, y en general gobierna y vigila la orientación académica del plantel. La educación actual está divorciada de la realidad del país y particularmente de nuestro departamento. Un centro netamente económico como Antioquia, reclama de su Universidad la preparación técnica de sus educandos. Ni nuestros abogados, ni nuestros médicos, ni nuestros bachilleres la reciben. Son profesionales teóricos, desadaptados. El bachiller actual no sale preparado sino para seguir una carrera profesional. El médico bajo un pensum dilettante, no se especializa en las enfermedades del medio. El abogado no sale capacitado para dirigir una industria, ser el gestor de un plan económico, administrar los intereses públicos, dirigir la hacienda, porque prima el viejo criterio del abogado litigante.

Y funciones como el control de las profesiones, la facultad de cancelar títulos y su propia expedición están concentradas en la capital.

Fiscalmente nuestra Universidad es sostenida por el gobierno del departamento y subvencionada por la Nación. Sus rentas son las partidas que destinan la asamblea del departamento y el gobierno nacional, los derechos que pagan por varios conceptos los alumnos y los legados y donaciones que se le hagan.

La Universidad tiene que acrecentar su patrimonio y sus rentas.



Los auxilios de que ha disfrutado hasta hoy no pueden ser sino un apoyo de sus finanzas. Debe movilizar sus actividades en el sentido de conseguir que el departamento le dé en propiedad algunos bienes que usufructúa, sustituir los auxilios departamental y nacional por rentas fijas que pueda pignorar; y de crear estímulos para que se hagan donaciones y legados, por medio de su Fondo Acumulativo. La Universidad necesita adquirir una posición económica que le permita cumplir con decoro sus propósitos. No la logrará mientras esté sometida a los auxilios que voten las entidades de derecho público, que corren las contingencias de los reajustes presupuestales.

Administrativamente la Universidad no tiene plena autonomía. No tiene poder propio de dirección sobre sus servicios. Desde el siglo pasado, la asamblea departamental la ha organizado y dirigido como un servicio social descentralizado. En los últimos tiempos, la ley, y en 1935 la Orgánica de la Universidad Nacional, en su artículo 30, se inmiscuye en la organización administrativa del Plantel, determinando la constitución del Consejo directivo y la forma como se nombrarán los decanos de las facultades universitarias. Se ha creado una situación anómala. El departamento ha perdido su derecho de dirección sobre el plantel de su propiedad. Hay una latente colisión entre la ley vigente relativa a la administración de la Universidad y el derecho de la Asamblea departamental a dirigirla, que debe definirse.

La autonomía administrativa de la Universidad comprende estos puntos que deben conquistarse:

1°). Anulación del artículo 30 de la ley 68 de 1935 por inconstitucionalidad, ya que vulnera el principio de descentralización administrativa consagrado por la constitución y la ley a los departamentos y municipios, para administrar los establecimientos de educación costeados con fondos propios.

2°). Expedición de una ordenanza departamental que le dé plena autonomía para organizarse y dirigirse, conservando el departamento la tutela sobre el plantel, tal como la conserva el gobierno central sobre la Universidad Nacional, al reservarse el Presidente de la República, en nuestro caso el gobernador, el derecho de nombrar rector de ternas que le presente el Consejo Directivo o viceversa.

Es una anomalía mantener la dependencia de la Universidad con respecto al Estado, en la forma actual. Está a merced de los cambios de régimen o de la voluntad partidista. Las directivas universitarias no las nombra la Universidad, es decir, los sectores que la integran: el

profesorado, los estudiantes y los exalumnos. El Consejo directivo está integrado por nueve miembros: 2 profesores y dos estudiantes que son los representantes genuinos de la Universidad y por el Director de Educación pública, nombrado por el gobierno central y por tres decanos de las facultades universitarias, y el rector, elegidos directamente por el gobernador.

El Consejo Directivo nombra el profesorado, los directores de escuela, dicta los reglamentos internos del Plantel. Por lo tanto, la dependencia de la Universidad respecto al gobierno es absoluta y sus directivas no son elegidas en función de la Universidad, sino a voluntad y con el criterio del gobernador respectivo.

Esta estrecha dependencia no ha trascendido en ventajas de ninguna clase. Por el contrario, es fuente de graves perjuicios futuros y ya causados también. Es común que los intereses políticos de las esferas del gobierno, refluían en la Universidad, recomendando profesores inidóneos y principalmente directivas que en ocasiones no son bien aceptadas en la Universidad o no tienen vinculaciones con ella y son ajenas a sus problemas, lo que es causa permanente de choques, de la discontinuidad en el criterio administrativo de la Universidad y del estancamiento en su progreso.

No es menos grave para la Universidad la interinidad permanente en que se encuentran sus directivas: los cambios continuos de gobernador pueden significar el cambio de todo el personal directivo del plantel, debido a la forma como está constituido el consejo directivo. Si es verdad que hasta hoy los gobiernos seccionales se han preocupado por nombrar hombres vinculados a la Universidad y conocedores de sus problemas y que se han preocupado por no hacer inestables sus gobiernos con el cambio de directores, hay una puerta abierta de innegables perjuicios, que somete a la Universidad a los vaivenes políticos.

Es indispensable preservar a la Universidad de tan funestos peligros. El alto cometido cultural que le corresponde cumplir, presume su independencia de las luchas partidistas, lo que no quiere decir apartamiento de la política, pues por el contrario a ella le corresponde estudiar los problemas públicos, buscar soluciones, aportar doctrina a los partidos políticos y en general ser el centro de investigación y dirección científica de los asuntos del Estado.

Ello se logra, reformando la constitución de su Consejo Directivo, sobre las siguientes bases: que en él haya representación proporcional del profesorado, los estudiantes y los ex-alumnos; que el rector lo nombre el gobernador de ternas que le presente el Consejo Directivo



y que los decanos y directores de facultades y escuelas los nombre el rector de ternas dadas por el Consejo Directivo también. Y que el rector y sus colaboradores en el Plantel tengan un período fijo en sus funciones. En tal forma la Universidad tendrá una autonomía administrativa que le permite llenar sus fines, sin que el Estado se desprenda de la necesaria tutela administrativa sobre tan importante servicio social.

Esta es una conquista universal de las Universidades. Las europeas y norteamericanas son totalmente independientes de todo control de cualquier autoridad pública, son servicios socialmente descentralizados, aunque reciban auxilios del tesoro público.



Con el propósito de colaborar en el estudio de la autonomía administrativa de la Universidad, hemos querido estudiar a través de la legislación nacional y de las ordenanzas del departamento, la situación administrativa del plantel desde su fundación. Y exponer sucintamente, los argumentos que en nuestro concepto son valederos para demandar la ley orgánica de la Universidad Nacional en el artículo que somete a las universidades seccionales, por inconstitucionalidad.



#### HISTORIA ADMINISTRATIVA DE LA UNIVERSIDAD

La historia administrativa de la Universidad puede dividirse en cinco períodos, a saber:

*Primer período.* De 1822, fecha de su fundación, al año de 1863.

*Segundo período.* De 1863 a 1886, bajo el Federalismo.

*Tercer período.* De 1886 a 1910, bajo el régimen centralista.

*Cuarto período.* De 1910 a 1935, bajo un régimen descentralista.

*Quinto período.* De 1935 fecha de la expedición de la ley orgánica de la Universidad Nacional, a hoy, bajo un régimen rígidamente centralista.

##### *Primer período*

La ley 28 de julio de 1811 estableció: Art. 1°). Se suprimen los

conventos regulares que al día de la sanción de esta ley tengan por lo menos ocho religiosos de misa, exceptuando solamente los hospitalarios.

Art. 2°). Los edificios de los conventos suprimidos se destinarán con preferencia por el gobierno para colegios o casas de educación y los restantes para otros objetos de beneficencia pública. Todos los bienes muebles, censos, derechos y acciones que la piedad de los fieles había dado a los mencionados conventos se aplican para la dotación y subsistencia de los colegios o casas de educación de las respectivas provincias a quienes pasarán con todos los gravámenes, impuestos por los fundadores.

Art. 5°). El poder ejecutivo procederá al cumplimiento de esta ley de acuerdo con los respectivos ordinarios eclesiásticos en todo aquello en que deba intervenir esta jurisdicción; y se le faculta para decidir las dudas que acurran y allanar cuantas dificultades se presenten, consultando al próximo congreso los puntos legislativos.

En cumplimiento de esta ley, el General Santander en su carácter de Vicepresidente encargado del poder ejecutivo, por decreto de 9 de octubre de 1822, creó el colegio de Antioquia. La parte de este decreto, pertinente a nuestro estudio, dice:

Art. 1°). Se establece un colegio en la villa de Medellín de la provincia de Antioquia, que se denominará Colegio de Antioquia a cuyo fin se destina el edificio del convento suprimido de San Francisco con todas sus anexidades.

Art. 2°). Este colegio estará a cargo de un rector, un vicerector y un pasante de estudios. El rector será el superior principal de la casa y bajo su inmediata dirección corren la educación y el manejo de las rentas. El gobierno se reserva su nombramiento y a su propuesta se nombrará el intendente, el vicerector y el pasante.

Art. 5°). Los estudios se harán por el plan provisorio que actualmente rige en otros colegios de la capital.

Art. 6°). El régimen interno del colegio de Antioquia, será el mismo que se observa en el San Bartolomé de esta ciudad, hasta que se varíe por un plan general.

Por lo tanto, la Universidad fue en su génesis un instituto nacional, cuya administración, en cuanto a su gobierno interno, a sus rentas y a su orientación académica, se reglamentaba por el gobierno central.

Las leyes y decretos orgánicos de la Instrucción pública dictados



bajo el gobierno del General Santander, la someten. La principal es la ley de 18 de marzo de 1826, reformada por el decreto 2 de octubre de 1822 que reglamenta totalmente la instrucción pública en el país.

Los artículos pertinentes dicen: La enseñanza pública será gratuita, común, uniforme en toda Colombia, arrojándose al presente decreto en todos los establecimientos de estudios y educación que estén bajo la inspección del gobierno.

Se crea una dirección de Instrucción pública a la cual corresponde: 1.º dirigir todos los establecimientos de enseñanza pública y velar sobre ellos.

En las capitales de los departamentos que tengan colegios, habrá subdirecciones de instrucción pública.... Ejercerá en sus respectivos territorios las mismas facultades que la dirección general.

Las leyes de 14 de marzo de 1840, el decreto 7 de julio del mismo año y la ley de 15 de mayo de 1841, otorgaron alas cámaras de provincia la competencia para organizar los colegios provinciales. Los artículos pertinentes son:

Ley de 14 de mayo de 1840. Art. 14. Los colegios que existen en las provincias y los que en adelante se establezcan, costeados de fondos públicos, quedan bajo la dirección de las cámaras de las mismas provincias, a las cuales corresponde dictar ordenanzas y resoluciones sobre recaudación, administración y contabilidad de sus rentas y fondos; sobre creación, supresión, dotación, provisión de cátedras y sobre todo lo demás relativo a la enseñanza, prefiriendo aquellas ramas de las ciencias matemáticas, físicas y naturales de una utilidad más positiva (según las circunstancias de la provincia) y los idiomas vivos, la geografía y la historia. Podrán destinar de las rentas la parte necesaria para hacer traer de países extranjeros....

Decreto de 7 de julio de 1840. Art. 6º. Corresponde a las cámaras de provincia expedir los decretos y ordenanzas y reglamentar todo lo relativo a las enseñanzas que haya de darse en colegios existentes en las provincias o que en adelante se establezcan, costeados con fondos públicos y los cursos que en ellos se ganen y habiliten para obtener grados universitarios, siempre que se hayan dictado con arreglo al plan orgánico de enseñanza pública, a las leyes de 30 de mayo de 1835 y 16 de mayo de este año y que los cursantes hayan cumplido con los deberes que dichas leyes imponen.

Ley de 15 de mayo de 1841. Art. 1º.). La facultad concedida a las cámaras de provincia para dictar ordenanzas y resoluciones sobre todo

lo relativo a la enseñanza de los colegios, de que habla el artículo 14 de la ley de 16 de marzo de 1840, comprende la facultad de dictar reglas sobre organización y dirección de estos establecimientos, inversión de sus fondos, creación, nombramiento, supresión y destitución de los superiores y demás empleados de dichos establecimientos.

Gracias a esta competencia asignada a las cámaras de provincia, los decretos que organizan las Universidades no comprenden al colegio provincial de Antioquia. Tal el decreto de 1º. de diciembre de 1852 que en su artículo 6º. divide el territorio de la república en tres distritos universitarios, el primero de los cuales comprende entre otras las provincias de Antioquia, Bogotá, Casanare, etc. El artículo 7º. dice que en cada distrito habrá una Universidad, que no es en el primer distrito el colegio provincial de Antioquia, sino la Universidad de Bogotá.

El decreto de 10 de enero de 1843 reconoce tácitamente la existencia de colegios provinciales no sujetos a reglamentación de las universidades, al establecer que "cuando las cámaras de provincia resuelvan que en los colegios provinciales se establezcan escuelas de la facultad de letras y filosofía o de otras de las que deben establecerse en las universidades y en que se ganen cursos para obtener grados académicos, éstos dependerán en estas ramas inmediatamente de las universidades a cuyos distritos pertenecen y las enseñanzas de estas materias serán conformes en todos ellos, en arreglo al plan general de instrucción pública.

El decreto de 14 de septiembre de 1847 que organiza nuevamente las universidades, define inconfundiblemente la calidad del instituto docente que más tarde llegaría a ser la Universidad de Antioquia.

Establece en su artículo 3º., que la instrucción se da en diversos establecimientos, según las diferentes ramas que comprende. Estos establecimientos son las universidades, los colegios del Estado, los seminarios, los colegios provinciales y los colegios particulares.

En el artículo 4º., se dice que hay en la Nueva Granada tres Universidades y entre ellas no está el Colegio de Antioquia.

El artículo 7º., dice: en las provincias hay colegios provinciales sostenidos con sus rentas propias, para la enseñanza de aquellas ramas que determinen las cámaras de provincia y cuyo mantenimiento se provee con los bienes provinciales.

El mismo decreto, del artículo 102 en adelante, dicta normas sobre los colegios provinciales. El 102 dice: toca a las cámaras de provincia organizar y reglamentar los colegios sostenidos con rentas de la provincia, fijar las ramas que en ellos han de enseñarse y disponer si de-



ben estar o no sujetos al régimen universitario, para que sus estudios habiliten para grados académicos.—Cuando las ordenanzas provinciales no determinen la autoridad que debe nombrar el rector y los catedráticos del colegio los nombra el poder ejecutivo. En tal caso, estos nombramientos se llevan a efecto, sin la aprobación del mismo poder ejecutivo.

Art. 104°: El jefe del colegio provincial y los catedráticos en ejercicio, forman la junta directiva del establecimiento, la cual expide el reglamento necesario para establecer el orden en que deban enseñarse las materias conforme a este decreto y para disponer todo lo relativo a la enseñanza de modo que esté en relación y correspondencia con la Universidad hasta donde lo permitan las circunstancias de las localidades.

La ley de 15 de mayo de 1850 suprime las Universidades y establece los colegios nacionales. Los principales artículos son:

Art. 12°.—El poder ejecutivo dictará los reglamentos necesarios sobre la organización de los colegios nacionales, nombramientos, suspensión y remoción de los empleados; recaudación, contabilidad e inversión de los fondos y rentas; conservación y administración de sus bienes, creación, dotación y supresión de cátedras y sobre todo lo demás relativo a la enseñanza.

Art. 13°.—Las cámaras de provincia en los colegios provinciales y los diocesanos en los seminarios, tendrán las mismas facultades que se conceden al poder ejecutivo por el artículo anterior.

Art. 14°.—Entiéndese por colegios nacionales los que respectivamente fueron establecidos y sostenidos con bienes y fondos de las Universidades.

El decreto de 22 de agosto de 1853, define claramente que habrá en la república tres colegios nacionales: uno en Bogotá, otro en Cartagena y otro en Popayán.



El estudio de las transcritas disposiciones legales, permite sacar las siguientes conclusiones sobre el carácter de la Universidad de Antioquia en su primer período: la Universidad fue en su génesis un instituto nacional. Su administración, en cuanto a su gobierno interno, a sus rentas y a su orientación académica, se reglamentaba por el gobierno central.

Su calidad de colegio provincial, así denominado y constituido desde un principio, lo sometió a las disposiciones, leyes y decretos de los años 40 y 41 que dan a las cámaras de provincia la competencia para organizar y dirigir los institutos de esta clase. El colegio provincial de Antioquia, no quedó sometido a los decretos orgánicos de las universidades, ni tuvo en ningún momento esta categoría. Como colegio provincial fue reglamentado por la cámara provincial hasta 1863 y a partir de la década de 1840, en lo administrativo, fiscal y académico.



Veamos cómo desarrolló la cámara provincial de Antioquia las disposiciones legales en mención con respecto al colegio provincial de Antioquia:

Ordenanza de 24 de septiembre de 1844.

Art. 1°). En el colegio provincial se establecerán las escuelas de literatura y filosofía y la de ciencias físicas y matemáticas de que trata el capítulo 3° del decreto ejecutivo de 1° de diciembre de 1842, organizando las universidades.

Art. 2°). Para la enseñanza de que habla el artículo anterior, se destinan los fondos que sean necesarios de las rentas del colegio, quedando los sobrantes a disposición de esta cámara para el sostenimiento de enseñanzas especiales.

Ordenanza 10 de 1848 que establece las bases para la organización del colegio provincial y crea un instituto de educación en la provincia.

La cámara provincial de Antioquia usando de las facultades que se le confieren por el artículo 4° de la ley de 8 de mayo de este año, sobre libertad de enseñanza; y en ejercicio de la atribución 18°, del artículo 3° de la ley 3° de julio último, orgánica de la administración y régimen municipal, Ordena: art. 1°). El colegio provincial no se somete al régimen universitario, art. 2°). La enseñanza en el colegio provincial podrá extenderse a todas las materias que deban enseñarse en la Universidad y corresponde a la cámara provincial designar en cada reunión ordinaria las materias que deben enseñarse en el año escolar siguiente.

Tal ordenanza fija los empleados, dispone sobre renunciaciones, excusas, sueldos, condiciones de los catedráticos, y determina la forma de constitución de la junta administrativa y de la directiva.

Ordenanza 32 de 1848, que designa las materias que deben ense-



ñarse en el colegio provincial, en el próximo año escolar y los deberes de los catedráticos.

Ordenanza 28 de 1850 que arregla la educación secundaria y profesional en la provincia.—Dispone sobre empleados, define que le corresponde a la cámara hacer los nombramientos del colegio; dicta funciones al rector como jefe del establecimiento; establece juntas de inspección y de gobierno; reglamenta el consejo de profesores, las rentas del colegio, lo relativo a catedráticos, pasantes, vicerector, cursantes, etc.

Ordenanza 18 de 1853. Establece que el rector y el Vicerector lo nombrará la legislatura.

Ley 5 de diciembre de 1857, que organiza la educación secundaria y profesional en el colegio del Estado; Reglamenta el personal: rector, síndico, vicerector. La legislatura nombrará el rector. Duran cuatro años en sus funciones. El rector es el jefe supremo del colegio. Sus funciones y las de los demás empleados. Junta de inspección y de gobierno y sus funciones: expedir el reglamento. De los cursantes, de los alumnos internos, de los certámenes, de los grados, del consejo de profesores.

Quedan derogadas, todas las ordenanzas y leyes que tratan del arreglo de la educación secundaria en el colegio del Estado.

#### *Segundo período*

Bajo el régimen federal los establecimientos de instrucción costeados con fondos públicos pasaron a ser administrados por los estados, de conformidad con el principio sentado en el artículo 16 de la constitución de 1863, que dice: "todos los asuntos de gobierno cuyo ejercicio no deleguen los estados, expresa, especial y claramente al gobierno, son de exclusiva competencia de los mismos estados". Y la instrucción pública no fue asunto delegado por los estados al gobierno.

Hasta 1871 la cámara de Antioquia no legisló sobre el colegio provincial y las leyes generales, sólo operaban sobre los institutos nacionales.

En este año de 1871, el gobierno conservador establecido después de la revolución de este año, dictó la ley 198 que marca una nueva etapa en la vida del plantel, pues tal estatuto funda la Universidad de Antioquia.

Los artículos que nos interesan de esta ley son:

Art. 1°). Establécese en el edificio que actualmente sirve para colegio del Estado, una Universidad que se denominará la Universidad de Antioquia, en la cual quedará refundido el expresado colegio.

Art. 2°). Se autoriza al poder ejecutivo del Estado para que haga del tesoro del Estado los siguientes gastos: 1°) los que demande la perfecta organización en la Universidad de Antioquia.

Art. 7°). Por la presente ley no se deroga la 26. En consecuencia, todos los deberes asignados en ésta al director general de Instrucción pública, en lo que concierne al colegio del Estado, se le entienden impuestas relativamente a la Universidad de Antioquia.

Art. 8°). Esta ley no hace alteración ninguna en la organización del colegio del Estado, cuyos empleados continuarán en el ejercicio de sus funciones, como empleados de la Universidad.

Posteriormente la ley 61 de 1878, orgánica de la Universidad de Antioquia y dictada por la cámara del Estado, reorganiza el Instituto sobre las siguientes bases:

Art. 1°). Reorganizase la Universidad de Antioquia, establecimiento general de educación e instrucción pública y quedan sometidas las ramas del saber humano que puedan ser estudiadas en conformidad con los recursos actuales del Estado.

Art. 2°). Se divide la instrucción pública en primaria y secundaria.

Art. 5°). Se consideran como pertenecientes a la Universidad de Antioquia todos los edificios, enseres, útiles necesarios para la instrucción y la educación que hoy posee y en lo sucesivo adquiera el Estado para tal caso en los distritos y fracciones.

Art. 6°). El colegio conocido antes con el nombre de colegio académico, colegio u Universidad del Estado de Antioquia, será considerado, de hoy en adelante como el centro universitario con el nombre de colegio central de la Universidad.

Art. 14°). El personal de la Universidad se compondrá: el director general de Instrucción pública—del rector y el vicerector, sus jefes literarios—de los profesores y pasantes de escuelas—de los catedráticos y alumnos de las mismas—del secretario de la Universidad y los secretarios de las escuelas—del tesorero y los sirvientes.

Art. 15°). La Universidad se divide para su administración en dirección general de estudios, junta suprema y consejos escolares.



Art. 16°). Determina los deberes del director general de Instrucción pública.

Art. 18°). Forman la junta suprema de Instrucción pública: el director general del ramo, el inspector de de instrucción pública primaria, el rector y el vicerector de la Universidad y los catedráticos y prefectos de las escuelas.

Art. 19°). Duración de los empleos, nombramiento de profesores, sueldos, matrículas, becas, diplomas, etc.

Y por último, en 1887, la ley 34 de este año expedida por la cámara del Estado de Antioquia, reorganiza nuevamente la Universidad, principalmente en cuanto hace relación a sus bienes y rentas



Claramente se desprende de estas disposiciones que bajo el régimen federal, el Colegio provincial, ya denominado Universidad de Antioquia, fue un instituto de propiedad del Estado de Antioquia y reglamentado por su cámara legislativa en lo académico, administrativo y fiscal, sin que la ley nacional pudiera inmiscuirse en tales funciones,

Así lo comprueban la división que hacen estas leyes de la instrucción en primaria y secundaria, la determinación de los bienes y rentas del plantel y la forma de su gobierno, especificando su personal directivo y sus respectivas funciones.



### *Tercer período*

La constitución rígidamente centralista de 1886, atribuyó, en virtud de los artículos 120, ordinal 15 y 185 al presidente de la República, la función de reglamentar, dirigir e inspeccionar la instrucción pública nacional, quedando el campo de acción de las asambleas departamentales circunscrito a la dirección y fomento de la instrucción primaria.

Es decir, los departamentos no conservaron las atribuciones que tenían los estados soberanos respecto de la organización y dirección de los establecimientos de educación pública secundaria.

La ley 89 de 1888, en su artículo primero, desarrolla esta tesis constitucional: "Corresponde al gobierno como suprema autoridad reglamentar, dirigir e inspeccionar la instrucción pública, así primaria como secundaria, que sea costeadada con fondos de la nación, del departamento

o de los distritos o que se dé en establecimientos que por su naturaleza tengan carácter público".

No obstante esta categórica disposición centralista, la Asamblea de Antioquia continuó reglamentando la Universidad de Antioquia. Bien puede interpretarse tal hecho como una inmiscución de la Asamblea en asunto de competencia del gobierno central, debido a la tradición de que correspondía a la Asamblea Departamental reglamentar la educación secundaria, o también puede interpretarse en el sentido de que la autorización constitucional y legal al presidente de la República para reglamentar, dirigir e inspeccionar la instrucción pública nacional, se circunscribía a la reglamentación y dirección de los institutos públicos en cuanto a la cuestión académica y que las Asambleas conservaban la facultad en cuanto a la cuestión fiscal y forma de gobierno, siempre y cuando los establecimientos fueran de propiedad departamental.

A tal tesis dan fuerza las ordenanzas de 1896 y de 1904 expedidas por la Asamblea de Antioquia, que reglamentan el control de las rentas del plantel y su fiscalización y organizan su funcionamiento administrativo.

Veamos los artículos pertinentes de la ordenanza 22 de 1904:

Art. 1°). La Universidad de Antioquia se compondrá de dos establecimientos: el Liceo Antioqueño y la Universidad.

Art. 3°). La Universidad de Antioquia será regida por un consejo compuesto del secretario de instrucción pública, que será su presidente; el rector de la Universidad que será el vicepresidente; del director del Liceo y de un catedrático por cada facultad; y ejercerá autoridad, tanto sobre la Universidad como sobre el Liceo y tendrá por secretario el tesorero de la Universidad.

Art. 7°). Corresponde al consejo universitario señalar los sueldos de los profesores y demás empleados con aprobación del gobernador.

Art. 8°). El período de los superiores de la Universidad se fija en dos años a contar del primero de enero de 1905. Podrán ser reelegidos indefinidamente, por todo el tiempo de su buena conducta.

Art. 9°). Corresponde al gobernador el nombramiento del rector y a este el de los demás empleados, con aprobación del gobernador. El consejo universitario nombrará los catedráticos.

Art. 14°). El Consejo Universitario procederá inmediatamente a



reformular el plan de estudios procurando su equivalencia con el establecido en la Universidad Nacional.

#### *Cuarto período*

El rígido centralismo de la constitución de 1886, en lo fiscal y administrativo, fue atemperado por la reforma constitucional de 1910. En relación con la educación se dictó el numeral 1º, del artículo 54 del acto legislativo N.º 3 que dice: "corresponde a las Asambleas reglamentar, por medio de ordenanzas, y de acuerdo con los preceptos constitucionales, los establecimientos de instrucción primaria y secundaria y los de beneficencia, cuando fueren costeados con fondos del Departamento".

Si las Asambleas bajo un régimen centralista, siguieron reglamentando los establecimientos educativos de su propiedad, como lo hizo la de Antioquia respecto de la Universidad, con mayor razón lo seguirían haciendo amparadas en una disposición constitucional claramente descentralista como la transcrita del acto legislativo N.º 3 de 1910. Así lo autorizaba más que el sentido de las palabras, el espíritu de la reforma del 10, que se inspiró en la necesidad de descentralizar algunos servicios y atribuir a los departamentos y municipios competencia para dirigir algunos asuntos en los cuales se señalaron la instrucción costeadada con fondos departamentales.

En desarrollo de tales principios, la Asamblea de Antioquia dictó la ordenanza 12 de 1911, anulada por el fallo de 12 de noviembre de 1912, proferido por la Corte Suprema de Justicia y que es la primera jurisprudencia respecto a la interpretación y al alcance de los artículos relativos a la competencia constitucional de las entidades administrativas en la dirección de los establecimientos públicos de instrucción.

Reza así la parte importante de la ordenanza anulada:

Art. 1º.). El Consejo Directivo de la Universidad de Antioquia, llamado Consejo Universitario, se compondrá en lo sucesivo del Director de Instrucción pública, el rector de la Universidad, el director del Liceo Antioqueño y sendos profesores por las facultades de medicina, jurisprudencia, ingeniería, agronomía, comercio y demás que en lo futuro se establezcan.

Art 2º.). Hará parte del consejo un representante de los alumnos de la sección universitaria, elegido por éstos cada año, el primero de abril, entre los profesores de la Universidad.

Art. 3º.). Toca al Consejo Universitario expedir el plan de estudios calcándolo sobre el adoptado en la Universidad Nacional y procurando acomodarlo a los procedimientos educativos de las naciones más adelantadas; nombrar los profesores y asignarles sueldos, sin traspasar las rentas con que cuente el establecimiento; arreglar todo lo relativo a disciplina y régimen interno del mismo y a su administración fiscal y económica; aprobar los contratos celebrados; disponer la reparación y mejorá de los edificios; proveer el plantel de los inmuebles, útiles, enseres necesarios; fomentar el desarrollo de la biblioteca, laboratorios, gabinetes y colecciones científicas y en una palabra, propender por que la Universidad de Antioquia sea, en todo sentido, una instituto de primera clase en la nación.

Art. 6º.). El El consejo universitario seguirá haciendo en la forma acostumbrada el nombramiento de profesores; pero si alguna persona quisiere obtener por medio de concurso una cátedra de asignatura profesional, el consejo determinará la manera como tal concurso deba verificarse, e indicará las pruebas a que hayan de someterse los aspirantes. Toda cátedra así obtenida será vitalicia.

Art. 7º.). Las facultades profesionales de la Universidad de Antioquia, tendrán los mismos estatutos y reglamentos internos de las respectivas escuelas de la Universidad Nacional.

Art. 8º.). Es obligatorio para el consejo universitario cambiar los profesores de las facultades profesionales, cuando así lo soliciten las cuatro quintas partes de los alumnos y presenten razones para fundar su petición. Esto sin perjuicio de lo estatuido en el artículo sexto de la presente ordenanza.

La Corte planteó así el problema a raíz de la demanda de anulación de la transcrita ordenanza:

La facultad de reglamentación concedida aquí (acto legislativo de 1910) a las Asambleas en materia de instrucción primaria y secundaria, tiene una extensión tal que lo dispuesto por ellas haya de prevalecer sobre la facultad reglamentaria que también compete al Presidente de la República de acuerdo con el artículo 120, numeral 15 de la constitución de 1886?

El fallo se inclina por que la facultad del presidente de la República prima sobre la de las Asambleas y que en consecuencia al Presidente corresponde reglamentar los colegios pagados con fondos nacionales,



dirigir los costeados por el departamento y inspeccionar los establecimientos municipales.

En este fallo hubo importantes salvamentos de votos, como el del magistrado antioqueño, Dr. Luis Eduardo Villegas. Sostuvieron los disidentes que el art. de la reforma del 10 modificada, por ser posterior, y hacer parte de un acto reformatorio de la constitución, al 120 de la del 86, en cuanto a la facultad del presidente de la República para reglamentar, dirigir e inspeccionar la instrucción pública nacional. Y que por lo tanto, el presidente conservaba tal potestad en cuanto a la instrucción costeadada con fondos nacionales; y que a las Asambleas competía la reglamentación, inspección y vigilancia de los institutos costeados con fondos departamentales;

Pero no obstante tal anulación, a partir de 1911, la Asamblea de Antioquia ha venido dictando ordenanzas similares que reglamentan la Universidad de Antioquia en cuanto a su fisco y a su aspecto administrativo, lo que prueba que hay una situación jurídica de hecho que es necesario aclarar.

Entre tales ordenanzas podemos transcribir las siguientes:

*Ordenanza 28 de 1912.* Art. 1º.). El Consejo Directivo de la Universidad de Antioquia, llamado consejo universitario, se compondrá en lo sucesivo del director de instrucción pública, el rector de la Universidad, el director del Liceo Antioqueño, el prefecto de estudios y sendos profesores por las facultades de medicina, jurisprudencia, comercio, filología y letras y las demás que en lo futuro se establezcan.

Art. 8º.). El representante de los estudiantes ante el Consejo universitario de que habla el artículo 2 de la ordenanza 12 de 1911, podrá ser un estudiante.

*Ordenanza 16 de 1915.* Por la cual se crea una escuela de funcionarios en la Universidad de Antioquia.

*Ordenanza 14 de 1918.* Por la cual se organiza las facultades de la Universidad.

*Ordenanza 6 de 1919.* Por la cual se autoriza el cobro de matrícula.

*Ordenanza 37 de 1920.* Por la cual se crean unas cátedras en la escuela de derecho.

*Ordenanza 11 de 1926.* Por la cual se autoriza a la Universidad para un empréstito para la construcción de Medicina.

*Ordenanza N.º 30 de 1932:*

Art. 1º.). El consejo encargado de la dirección de la Universidad de Antioquia se denominará Consejo supremo universitario y se compondrá: del rector que será su presidente; de los decanos de las facultades de que se habla más adelante y de un representante de los estudiantes de cada facultad, elegido de acuerdo con las normas que señale el decreto reglamentario de esta ordenanza. El Director de educación tendrá voz y voto en el consejo supremo universitario, cuando estime conveniente concurrir.

Art. 2º.). El puesto de rector de la Universidad es incompatible con cualquier otro empleo nacional, departamental o municipal. Diariamente dedicará el rector a la Universidad todo su tiempo hábil de trabajo.

Art. 3º.). Cada una de las escuelas de Medicina, Derecho y Filosofía y Letras estará bajo el gobierno de un consejo directivo, compuesto por el decano de la facultad, dos profesores nombrados por el profesorado en sala plena, un profesor nombrado por los estudiantes y un estudiante nombrado por ellos mismos y elegido de uno de los tres últimos años. El rector de la universidad tendrá voz en estos consejos.

Parágrafo 2º.). Corresponde al Consejo Directivo proponer al consejo supremo universitario el nombramiento de los profesores y nombrar los empleados subalternos del servicio particular de cada escuela.

Parágrafo 3º.). El decano de cada una de las escuelas será nombrado por el consejo supremo universitario de terna que le presente la sala plena de profesores y tendrá las funciones de director de la escuela, presidiendo las reuniones de la sala plena y del consejo directivo.

Art. 4º.). Los consejos de las escuelas de Medicina, Derecho y Filosofía y Letras se darán sus propios reglamentos y los de las escuelas que le estén anexas. Todos los reglamentos estarán sometidos a la aprobación del director de educación.

Art. 6º.). Lo relacionado con la parte económica de las facultades, quedará siempre bajo la dirección del consejo supremo universitario.

*Ordenanza 31 de 1932.* Por la cual modifica y aclara la ordenanza sobre facultades universitarias.

Art. 4º.). El rector de la Universidad de Antioquia, tendrá voz y voto en los consejos directivos de las facultades.



Art. 5°). Los decanos de las facultades de la Universidad de Antioquia, serán nombrados por el gobernador.

*Ordenanza 77 de 1938.* Por la cual se crea la Radiodifusora en la Universidad de Antioquia.

*Ordenanza 5 de 1934.* Por la cual se crea una librería universitaria.

*Ordenanza 23 de 1931.* Por la cual se crea el secretario de la facultad de derecho.

Como se ve, durante este cuarto período la Asamblea de Antioquia, ejercita plenas facultades para reglamentar en lo administrativo el funcionamiento de la Universidad. Así lo confirman sobre todo las ordenanzas 30 de 1932 y 31 del mismo año, que dictan normas generales sobre la manera como debe constituirse el consejo directivo, determinan los empleados, la manera como son nombrados los decanos, etc.

#### Quinto período

Por primera vez en la historia administrativa de la Universidad, por lo menos desde 1840 en adelante, la ley se inmiscuye en su organización y gobierno. En efecto la ley orgánica de la Universidad Nacional de Colombia, la 68 de 1935, en su artículo 30 dice:

*"Los rectores de las Universidades oficiales que funcionen en los departamentos y los decanos de las facultades e institutos que las integran, serán nombrados por el respectivo gobernador.*

*Los consejos directivos de esas universidades se integrarán así:*

*Por el director de Educación pública, por el rector de la Universidad; por los decanos de las facultades de derecho, medicina e ingeniería donde haya esas facultades; por dos profesores y dos estudiantes elegidos según esta ley".*

En virtud de este artículo la Universidad tuvo que someterse a la constitución de su consejo directivo en la forma establecida por la ley que tácitamente derogó las ordenanzas orgánicas del gobierno de la Universidad, principalmente las Nros. 30 y 31 de 1932.

Al estudiar el proyecto primitivo de la ley 68 de 1935 y su exposición de motivos, se advierte que sus redactores partieron de la base de

la autonomía de las Universidades seccionales como lo atestigua el hecho de que el artículo 30 fue introducido subrepticamente en forma de "mico" y ni siquiera por la comisión que estudió el proyecto y como lo demuestra también el siguiente párrafo de la exposición de motivos del proyecto:

"La Universidad Nacional debe ser un organismo vital, uno y centralizado, dentro de su complejidad. Sólo así podrá aspirar a ser y a dar el rendimiento que de ella espera con afán la ciudadanía que la sostiene a fuerza de padecimientos. No es ni justo, ni prudente ni político, ni económico eso que tenemos en la capital de la república.

*Podrán existir varias universidades en el país, si lo quieren y lo pueden sus diversas regiones, pero la Nacional tiene que tener unidad orgánica, administrativa y docente, que le permita impulsar la vida colectiva y llevar luz y calor y fuerza a todos los rincones de la patria grande y congregar en un solo haz de verdadera eficacia creadora todas las energías dispersas en nuestro ambiente heterogéneo, frívolo y quietista".*

Es de anotar también en relación con la ley 68 y para demostrar cómo el artículo 30 no encaja en el cuerpo orgánico de la ley, el hecho de que la forma de constitución del Consejo directivo de las universidades seccionales es distinta a la del consejo de la Universidad Nacional, sin que pueda mediar ninguna razón administrativa para hacer tal distinción. En efecto, el Consejo de la Universidad Nacional lo integran el ministro de educación nacional, el rector de la Universidad y siete miembros más elegidos, dos por el gobierno, dos profesores, dos estudiantes y un representante de los decanos y directores. Y los decanos no son nombrados por el gobierno, sino por el consejo de ternas que le presenta el rector y a éste no lo nombra el gobierno libremente, sino el Consejo Directivo de terna que le presenta el presidente de la República.

En esta forma, es la propia Universidad, todos sus sectores los que eligen su gobierno, mediante un Consejo Directivo en que hay representación de todos y el gobierno, aunque tiene sus representantes, no cuenta con mayoría como ocurre en las Universidades seccionales.

Con posterioridad a esta ley abiertamente inconstitucional, por cuanto se inmiscuye en la administración de las Universidades seccionales, la Asamblea de Antioquia ha dictado algunas ordenanzas sobre su fisco y su administración, aunque prácticamente sus atribuciones han sido recortadas de hecho por la ley que se entromete en la organización administrativa del plantel.



BASES PARA DEMANDAR EL ARTICULO 30 DE LA LEY  
68 DE 1935.

El problema es el siguiente: La Universidad es un instituto docente de propiedad del Departamento de Antioquia. Es una entidad administrativa departamental que presta el servicio público de la enseñanza. Puede una ley entrar a reglamentar la manera como se organiza el gobierno de esa entidad, tal como lo hizo la ley 68 de 1935 que en su artículo 30 determina la forma como deben integrarse los Consejos Directivos de las Universidades seccionales y a qué autoridad compete el nombramiento del rector y de los decanos, o tal función compete a la primera autoridad administrativa del departamento, es decir a la Asamblea, según el artículo 180 de la constitución que dice que "los departamentos tendrán independencia para la administración de los asuntos seccionales con las limitaciones que establece la constitución"?

Qué incidencia tienen en el problema los artículos 54, numeral 1.º del acto legislativo N.º 3 de 1910, el 120, ordinal 15 y el artículo 14 del acto legislativo 1.º de 1936, normas constitucionales pertinentes a la educación en Colombia?

Transcribamos los artículos: Art. 35 de la constitución (14 del A. L. de 1936) "Se garantiza la libertad de enseñanza. El Estado tendrá, sin embargo, la suprema inspección y vigilancia de los institutos docentes, públicos y privados, *en orden a procurar el cumplimiento de los fines sociales de la cultura y la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos*".

Artículo 115, (120 de la constitución de 1886): "Al presidente de la república corresponde como suprema autoridad administrativa...13.º. Reglamentar, dirigir e inspeccionar la instrucción pública nacional".

Artículo 186 (54 del A. L. N.º 3 de 1910): "Corresponde a las Asambleas: 1.º). Reglamentar por medio de ordenanzas y de acuerdo con los preceptos constitucionales los establecimientos de instrucción primaria y secundaria y los de beneficencia, cuando fueren costeados con fondos del departamento".

En relación con un instituto docente público o privado y respecto a la intervención del Estado, hay que distinguir dos cuestiones: Una cosa es la intervención del Estado en cuanto a su control académico, a

su vigilancia e inspección y otra muy distinta la administración o gobierno del instituto.

En cuanto a lo primero, es decir al control académico, el presidente de la república a partir de 1886 goza de esa atribución respecto a los colegios e institutos públicos, costeados con fondos de la nación, los departamentos y los municipios.

La reforma de 1936 consagra en nuestra carta, en forma inequívoca, la facultad del Estado, de sus órganos para intervenir en la educación pública, en los institutos docentes públicos y privados, en orden a procurar el cumplimiento de los fines sociales de la cultura y a la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos.

Puede decirse que antes de 1936 la intervención del Estado en materias educativas, se circunscribía a los institutos públicos y que después de la reforma, se extiende a los privados. La reforma del 36 complementa la facultad del presidente de la República consagrada en el artículo 120 de la carta de 1886.

Ambas disposiciones, la de la constitución del 86 y la de la reforma de 1936, autorizan la intervención del Estado, al legislativo principalmente, para sujetar a todos los institutos del país, públicos y privados a un plan general de cultura, para establecer requisitos a las carreras profesionales, para modificar pécunias que no consulten la técnica pedagógica, para controlar los exámenes, para evitar la especulación de los colegios privados, y en general, para reglamentar, dirigir, inspeccionar y vigilar los institutos docentes del país a fin de que el servicio público de la educación se preste eficientemente y llene a cabalidad los fines sociales, que el legislador le asigna. No otra cosa son la unificación de los pécunias, el control de los exámenes de sexto año de bachillerato por el ministerio, la suspensión de colegios que no llenan las condiciones establecidas a los institutos para poder expedir grados profesionales, etc.

En cuanto a la segunda cuestión, es decir al gobierno de los planteles, al manejo de sus bienes, al nombramiento de su personal directivo y en general a su organización administrativa interna, el Estado (el ejecutivo nacional y el órgano legislativo), no tienen facultad de intervenir. Y a este respecto están en igual de condiciones jurídicas los colegios privados y los institutos de propiedad departamental.

A los colegios privados los amparan de la intervención del Estado en cuanto a estos puntos se refiere, todas las disposiciones constitucionales y legales sobre propiedad privada que permiten al dueño usar y gozar libremente sus bienes, dentro de la función social. A los institu-



tos departamentales como la Universidad de Antioquia, los principios de la descentralización administrativa que inhibe al poder central interferir con sus providencias el funcionamiento de entidades y servicios públicos que compete reglamentar y administrar a los departamentos.

Uno de los principales atributos del dueño es administrar, dirigir, organizar. El dueño de una empresa nombra su gerente, sus empleados, fija remuneraciones. El dueño de un plantel educativo, nombra director, profesorado, determina asignaciones y cuotas de matrícula. Ambos propietarios tienen que usar su propiedad dentro de la función social que controla el Estado: el primero no puede destruirla impunemente, tiene que dar prestaciones sociales a sus trabajadores y someterse a determinados reglamentos de trabajo y a un conjunto de disposiciones económicas y sociales que limitan su facultad de propietario para usar su propiedad. El segundo propietario, el de un establecimiento de educación, tampoco puede cobrar los derechos de matrícula que a bien tenga y está obligado a prestar el servicio dentro de la reglamentación estatal que vigila que la cultura tiene fines sociales, morales, físicos e intelectuales.

Pero el intervencionismo de Estado en materias económicas, sociales o educacionales, no quita al propietario de la entidad que presta el servicio público, la facultad de administrarla y dirigirla. Solamente somete la prestación de tal servicio a normas, preceptos y condiciones que aseguren que llenará un fin colectivo.

Por estas razones, aunque la Universidad de Antioquia, como instituto docente, está sometida al igual que todo plantel educativo, a la intervención del Estado en cuanto a la prestación del servicio de la educación, no puede ser intervenida por la nación por medio de una ley en las materias pertinentes a su organización interna, al nombramiento de su personal directivo, al cobro de derechos de matrícula, al manejo de sus bienes, como lo hizo la ley 68 de 1935, porque la Universidad de Antioquia, es para la nación un instituto privado, como lo es el colegio de San Ignacio, o la Universidad Católica Bolivariana, pues si estos pertenecen a personas jurídicas como la compañía de Jesús y otras de la misma índole, la Universidad es una persona jurídica descentralizada funcionalmente, de pertenencia del Departamento de Antioquia.

Tales establecimientos privados o públicos, son personas jurídicas capaces de adquirir derechos y contraer obligaciones, autónomas de la nación para dirigir sus propiedades, el colegio privado en virtud de todas las disposiciones constitucionales y legales sobre propiedad privada

en Colombia y el colegio público de propiedad del Departamento de Antioquia, la Universidad de Antioquia, por los artículos 182 de la constitución que equipara los bienes y rentas de los municipios a los particulares y los protege con las mismas garantías. En nuestro caso, tal artículo prohíbe a la nación, debido a la división administrativa que adoptó el país, a la descentralización establecida en virtud de la cual los Departamentos y los municipios prestan autónomamente determinados servicios, a inmiscuirse en la dirección y organización puramente administrativa de un plantel de propiedad departamental como la Universidad de Antioquia, ya que tal atribución le corresponde al dueño de la entidad, es decir al Departamento de Antioquia.

Al tenor de estas tesis, deben interpretarse los artículos relativos a la educación en Colombia atrás transcritos, en cuanto dan a los departamentos y a las Asambleas en particular, facultades para reglamentar por medio de ordenanzas los establecimientos de instrucción primaria y los de beneficencia, cuando fueren costeados con fondos del Departamento.

Con anterioridad a la reforma constitucional de 1910, una Asamblea Departamental no podía reglamentar un instituto docente, fuera costeadado por cualquier entidad de derecho público. Un criterio unitario y centralista absoluto informaba tal constitución. La reforma del año 10 sienta las bases del descentralismo fiscal y administrativo en el país. Asigna a los Departamentos y municipios rentas propias y les da independencia para la administración de algunos asuntos seccionales, entre otros la reglamentación, por medio de ordenanzas, de los institutos de educación costeados con fondos del Departamento.

El sentido de que la independencia administrativa consagrada a los departamentos en materia de educación por el numeral 1° del artículo 186, debe interpretarse en cuanto que él da capacidad a los Departamentos para organizar el gobierno interno de los institutos y no en cuanto al control académico, lo confirma el hecho de que de interpretarse de distinta manera, coexistirían dos normas constitucionales, la que le da a las Asambleas tal atribución respecto de los institutos costeados con fondos del departamento y la que radica en el presidente esa misma facultad de reglamentar, dirigir e inspeccionar la educación pública nacional, presentándose un conflicto entre dos artículos, que de resolverse dando prelación a la atribución del presidente como lo hizo la Corte suprema en su fallo de 12 de noviembre de 1912, hace nugatoria la descentralización administrativa del año 10 y que dándosela a la dispo-



sición de las Asambleas, rompe el criterio del intervencionismo de Estado en materia de educación establecido por la constitución del 86 al dar al presidente la potestad de reglamentar, dirigir e inspeccionar la educación pública nacional, y complementada por la reforma constitucional que autoriza al Estado para intervenir en la educación pública, en los institutos públicos y privados, con el fin de inspeccionar y vigilar que la cultura llene fines morales, sociales e intelectuales.

En cambio, con la interpretación que nosotros le damos a estas disposiciones, se defiende la descentralización administrativa de los departamentos para administrar los institutos docentes que ellos costean y a la vez, se sostiene el principio de la intervención estatal en todos los institutos públicos y privados del País en relación con la parte académica y la reglamentación de la manera como debe prestarse el servicio de la educación a fin de que llene la cultura fines sociales.

La inconstitucionalidad manifiesta del artículo 30 de la ley 68 de 1935, puede analizarse por un aspecto distinto al de que viola el principio de la descentralización administrativa que informa nuestra organización estatal y gracias a la cual los establecimientos de educación pública secundaria costeados con fondos departamentales, son administrados por los departamentos. El otro aspecto es el carácter que tiene la Universidad de Antioquia de ser una persona jurídica descentralizada funcionalmente para prestar el servicio de la educación.

La personería jurídica de la Universidad, es indiscutible. Se la da el artículo 80 de la ley 153 de 1887: "La nación, los departamentos y los municipios, los establecimientos de beneficencia e *instrucción pública* y las corporaciones creadas o reconocidas por la ley, son personas jurídicas". La Universidad de Antioquia, desde su fundación es un establecimiento de instrucción pública y por lo tanto tiene personería legal que la capacita para adquirir derechos y contraer obligaciones.

Pero lo interesante es definir el carácter administrativo de esa persona jurídica llamada Universidad de Antioquia que presta el servicio de la educación.

El Estado se organiza para la prestación de los servicios públicos en forma centralizada o descentralizada. Esto quiere decir que el poder central ejerce en todo el territorio de la Nación atribuciones en lo relativo a todos los servicios públicos, o que el Estado se subdivide en secciones con personalidad propia encargados de prestar algunos de esos servicios directamente, con independencia del gobierno central.

Esta última forma es la adoptada por el Estado colombiano. Rige la descentralización territorial caracterizada por la existencia de enti-

dades como los Departamentos, los municipios que asumen, conforme a la constitución y a la ley, la dirección de los servicios públicos descentralizados, entre ellos la educación secundaria y profesional. Tal descentralización territorial da a cada sección, dentro de sus territorios, poder propio de dirección sobre sus servicios. Por eso el Departamento de Antioquia tiene poder para administrar la Universidad de Antioquia y el gobierno nacional no puede interferir su acción, por tratarse del servicio de instrucción pública secundaria, descentralizado por la reforma constitucional de 1910.

Pero la descentralización tiene un grado más avanzado que el territorial o regional y es la descentralización social o por servicios que consiste en que los servicios o establecimientos públicos se organicen y dirijan autónomamente.

En Colombia hay varios ejemplos. La Universidad Nacional, descentralizada funcionalmente por la ley 68 de 1935 y el servicio de los ferrocarriles nacionales, hoy centralizados nuevamente.

Los elementos que definen la descentralización funcional de un establecimiento público, son:

- 1°). El establecimiento se organiza autónomamente con la sola restricción de una tutela o control administrativo tendientes a que dicho establecimiento cumpla mejor sus fines.
- 2°). Manejo del establecimiento por un órgano directivo, generalmente un consejo o junta, cuyos miembros son nombrados de ordinario por la autoridad de la cual depende el servicio.
- 3°). Representación del establecimiento por sus directores.
- 4°). Atribución a sus órganos directivos para dictar su reglamento para dirigir su gestión.
- 5°). Patrimonio propio.
- 6°). Facultad de disponer de sus bienes y rentas que constituyen su patrimonio propio y de adquirir otros sea a título gratuito u oneroso.
- 7°). Una competencia de sus organismos para decidir, por medio de actos, sujetos sólo a los recursos jurisdiccionales, por vía de acusación, en todo lo relativo a la gestión de los servicios cuya dirección les está encomendada.

La Universidad de Antioquia como lo demostraremos más adelante es una persona jurídica descentralizada funcionalmente, al igual que



la Universidad Nacional. Tal descentralización se la confirió el Estado, representado por el Departamento a quien corresponde, según disposiciones constitucionales prestar el servicio de la educación pública secundaria en los establecimientos costeados con sus fondos.

Es inobjetable que dentro de nuestro sistema administrativo, a la nación corresponde descentralizar funcionalmente un servicio prestado por una entidad bajo su directo control como la Universidad Nacional y que al Departamento corresponde descentralizar también funcionalmente una entidad de su propiedad, bajo su directa administración, para la prestación de un servicio que al departamento le compete como la instrucción pública secundaria costeados con fondos propios.

Así, el Congreso de la República, que tiene facultad jurídica para reglamentar y definir la manera como deben prestarse los servicios públicos nacionales, descentralizó funcionalmente en virtud de la ley 68 de 1935, a la Universidad Nacional. Así, la Asamblea de Antioquia, que constitucionalmente tiene la facultad de dictar las normas jurídicas para organizar y administrar los servicios públicos que compete al departamento prestar, descentralizó funcionalmente a la Universidad de Antioquia por ordenanzas como la N.º 30 de 1932, anuladas de hecho por la ley 68 de 1935.

Demostremos esa descentralización funcional de la Universidad de Antioquia, analizando si ella tiene los elementos que definen la personería de una entidad socialmente descentralizada que atrás enumeramos:

1.º). La Universidad tradicionalmente, como tuvimos ocasión de tratarlo, ha sido organizada y dirigida por un consejo o junta directiva. La tutela administrativa ha consistido en que el gobierno tiene un representante suyo en esa junta con voz y voto, comunmente el director de educación pública y también en que el gobierno ha tenido la potestad de nombrar algunos de esos miembros.

2.º). La ordenanza 30 de 1932 dijo en su artículo 1.º): El Consejo encargado de la Dirección de la Universidad de Antioquia, se denominará Consejo Supremo Universitario y se compondrá: del rector que será su presidente; de los decanos de las facultades de que se habla más adelante y de un representante de los estudiantes de cada facultad, elegido de acuerdo con las normas que señale el decreto reglamentario de esta ordenanza. El Director de educación tendrá voz y voto en el consejo supremo universitario, cuando estime conveniente concurrir". Y aún estudiando la actual forma de constitución del consejo directivo

reglamentado por ley, se constata que la Universidad tiene un órgano directivo propio.

Otros artículos del estatuto de la Universidad confirman la tesis: Art. 12: "El Consejo es la autoridad suprema de la Universidad y por tanto a él corresponde resolver en última instancia todos los asuntos que crea que debe intervenir o los que las otras autoridades consideren que deben llevar a él." Art. 7.º: "La Universidad está regida por el Consejo Directivo y por el rector como superior inmediato".

Y al analizar las atribuciones del Consejo Directivo se constata que él tiene la facultad administrativa del plantel en todos los aspectos como suprema autoridad, pues nombra profesores, directores de escuelas, hace el presupuesto, organiza facultades y servicios, crea y suprime empleos, fija asignaciones, etc.

Es decir, la Universidad tiene autonomía en la organización y dirección del servicio descentralizado o en la dirección y organización del establecimiento descentralizado, por los medios que juzgue más adecuados y solamente restringida por las normas generales que el Estado ha dictado en función del principio del intervencionismo de Estado sobre la forma académica como deben prestar el servicio de educación las entidades públicas o privadas encargadas de ello.

3.º). Los Estatutos en su artículo 16, en cuanto a representación del plantel dice: "El rector es el representante de la Universidad y su primera autoridad ejecutiva".

4.º). Entre las funciones del Consejo Directivo figura en el ordinal i) del artículo 15 la de *dictar los reglamentos del Plantel*.

5.º). La Universidad tiene patrimonio propio, constituido por bienes muebles e inmuebles de su propiedad como el equipo con que presta el servicio, y las rentas provenientes de los auxilios departamental y nacional y del pago de derechos de sus alumnos, que define el artículo 5.º de los Estatutos. Tal patrimonio como el de cualquier persona jurídica, es embargable, transmisible, permutable, y en general enajenable.

6.º). La Universidad dispone libremente de sus rentas y bienes. El Consejo Directivo elabora el presupuesto de gastos. Esto no se opone a que la contraloría del Departamento tenga que fiscalizar tales gastos, pues el control proviene de que el Departamento, debido al auxilio que da a la Universidad, tiene que vigilar la inversión de esos fondos.

La intervención de la contraloría respecto a la fiscalización de los gastos y rentas de la Universidad se reduce al control posterior que se



ejercita en la revisión de las cuentas, según las ordenanzas de 1896 y 1904, lo que comprueba que la Universidad tiene libertad para hacer sus gastos, pues de lo contrario, el control del Departamento sería anterior y no posterior.

Tampoco desvirtúa la tesis de que la Universidad tenga facultad para manejar libremente sus bienes, el hecho de que las cuentas del plantel según ordenanzas vigentes, deben llevarse de acuerdo con la contabilidad oficial establecida en el Departamento respecto a las entidades que manejan fondos públicos; ni el hecho de que el tesorero deba rendir cuentas, lo mismo que todos los empleados de manejo a la contraloría en la forma, tiempo y modo que determinen los reglamentos de contabilidad; ni mucho menos, el hecho de que el mismo tesorero tenga que rendir cuentas de la inversión de los auxilios nacionales.

Todo esto responde exclusivamente al sistema de control que el Estado ejerce por medio de sus auditorías y contralorías sobre todas las entidades que manejan fondos públicos, como la Universidad de Antioquia, que por eso no pierde su autonomía para invertir sus fondos y manejar sus bienes.

Claro está que tal autonomía fiscal no es absoluta y que podría lograrse algunas ventajas, sin tratar de vulnerar el derecho de fiscalización del departamento por medio de la contraloría.

7.º). Los actos del Consejo Directivo, suprema autoridad de la Universidad son de tres clases: acuerdos, resoluciones y proposiciones. El principal es el acuerdo, porque según el artículo 14 de los estatutos que trata de las providencias universitarias, tiene el carácter de permanente y hace referencia a la organización de la Universidad, a su funcionamiento y a sus bienes, como la creación de facultades, de nuevos servicios universitarios, reformas de reglamento, etc.

Puede la Asamblea por medio de una ordenanza o el poder ejecutivo mediante una providencia administrativa, anular, derogar, modificar o complementar un acuerdo del Consejo Directivo de la Universidad sin salirse de sus atribuciones legales y constitucionales?

De ninguna manera. Un acuerdo universitario no tiene más recurso que el de la vía contencioso administrativo, como providencia emanada de una persona jurídica, dirigida por un Consejo supremo que tiene facultad de reglamentar.

---

Son estas las bases para instaurar la demandada de inexecutable

del artículo 30 de la ley 68 de 1935 y definir claramente mediante una providencia de autoridad competente el carácter jurídico de la Universidad de Antioquia.

En complemento de estas tesis, transcribimos algunos apartes interesantes del fallo pronunciado por el Consejo de Estado el 31 de octubre de 1942 anulando una ordenanza del Departamento del Tolima relativa al Colegio de San Simón de Ibagué:

“Se entiende en general por establecimiento público, aquél servicio público que el Estado ha conferido personería jurídica para actuar. De consiguiente, es cuestión esencial en su existencia que su objeto sea una función de servicio de las que jurídicamente están adscritas a las entidades de derecho público. Es cierto que la noción de este servicio es amplísima y que la jurisprudencia no ha podido todavía deslindar el campo del servicio público, de lo que podríamos llamar la colaboración privada en ese servicio. Aún más: las funciones de utilidad general que ejercitan entidades de derecho privado, son, en el fondo, funciones públicas en cuyo radio de acción no ha podido llegar el Estado, no por incompetencia esencial, sino por la extensión y complejidad de ellas, que imposibilitan a los servidores oficiales para atender un servicio de importancia general o de utilidad pública. Consecuente con estas tesis, bien podía afirmarse que, en principio, todo servicio público pertenece al radio exclusivo de los órganos del poder público. Pero la jurisprudencia con respaldo en el derecho positivo, ha deslindado en la práctica las funciones propias del servicio público, de las que, siéndolo en el fondo, no pueden serlo por la extensión y magnitud de las mismas. De suerte que, cuando hoy se habla, a la luz del derecho positivo de que los establecimientos públicos son aquellos servicios públicos a que el Estado ha concedido personería moral, y cuando se afirma que es cuestión esencial en la existencia de tales establecimientos que su objeto sea una función de las que jurídicamente están adscritas a las entidades de derecho público, lo que se quiere es señalar el radio legal que éstas tienen en la organización constitucional de los países. Desde este punto de vista es aceptable la conclusión del derecho administrativo francés, cuando afirma que los establecimientos públicos son “desmembraciones del Estado, emanaciones de un servicio o de una autoridad pública”.

“En cambio, mirando las cosas a la luz de los principios que se han expuesto, es evidente que, cuando hay un establecimiento que presta un servicio general que no está adscrito legalmente a los órganos del poder público, sino que nace de la iniciativa privada, surge no ya el estableci-



miento público, sino el establecimiento de utilidad pública, o "el establecimiento privado de interés general", como dicen otros".

De la organización especial de un servicio público en establecimiento público se derivan importantes consecuencias, que se traducen principalmente en cierta descentralización o independencia de la autoridad administrativa, cuya extensión varía en cada caso particular; en el manejo del establecimiento por un órgano directivo generalmente por un consejo o junta, cuyos miembros son nombrados de ordinario por la autoridad de la cual depende el servicio, y en la facultad de disponer de los bienes que constituyen su patrimonio propio y de adquirir otros, sea a título gratuito u oneroso".

"Es claro que la enseñanza secundaria, como servicio público que es, está sometida a las normas que dice el legislador y a los reglamentos que exponga el órgano ejecutivo. Dentro de la organización del Estado no puede concebirse, tratándose de un servicio público, la autonomía como no sujeción al gobierno. Pero no es menos cierto que una de las peculiaridades del establecimiento público, es cierta autonomía, más o menos amplia o restringida, y que se refiere principalmente a la disposición de su propio patrimonio. Ni por la circunstancia de que el colegio de San Simón (la Universidad de Antioquia decimos nosotros), disfrute de auxilios nacionales y Departamentales, deja de poseer bienes y rentas propios cuya disposición y manejo le corresponden en forma autónoma".

Medellín, febrero de 1945.