

EDIFICACIÓN CONSTITUCIONAL: ¿EN OBRA NEGRA, GRIS O BLANCA?

Juan Carlos Moncada Zapata*

Si nos visitara un extranjero, habitante de un lugar en el que la autonomía universitaria se viviera plenamente en sus leyes, sus instituciones, sus tradiciones, su sistema de valores y modo de pensar, y leyera el artículo 69 de nuestra Constitución, seguramente reconocería que Colombia otorga a sus universidades un lugar particularmente especial. Qué otra cosa diría leyendo esto: «Se garantiza la autonomía universitaria».

¿Con qué propósito creen ustedes que una norma constitucional declara que garantiza algo? Según la Real Academia, una *garantía* es una «cosa que asegura y protege contra algún riesgo o necesidad». Preguntémosnos **cuál es el riesgo o necesidad** a la que se refiere esa garantía en el caso de las universidades. La respuesta corta es que, como en el caso de cualquier otra idea garantizada en la Constitución, el riesgo o la necesidad consiste en la potencial injerencia de las leyes en la vida universitaria; en la potencial actitud invasiva de la administración pública en las universidades y en el potencial pronunciamiento de decisiones judiciales que puedan vaciar de competencia a las autoridades universitarias. En eso consiste la garantía constitucional de la autonomía universitaria: en poner diques, barreras, límites a la obstrucción, a la interferencia de los poderes públicos en las universidades.³⁷

Pero si ese mismo extranjero profundizara un poco, si llevara a cabo una investigación empírica para lograr un mayor entendimiento de Colombia, probablemente, se llevaría una sorpresa ingrata al verificar que el desarrollo histórico de nuestro sistema legal, el alcance de la interpretación que damos al concepto de autonomía, el comportamiento de nuestro legislador

*Abogado de la Universidad de Antioquia y magíster en Derecho Público de la Universidad Externado de Colombia. Socio director de Moncada Abogados.

³⁷ En términos doctrinales se habla de «garantía institucional», una vieja categoría alemana que se refiere a la protección contra injerencias del legislador a favor de ciertas instituciones como la propiedad privada, la herencia o de ciertas organizaciones cuya preservación se juzga indispensable tutelar frente a regulaciones normativas que puedan dañar o estropear su existencia real. Esa garantía institucional está dirigida a todos los poderes públicos y busca en definitiva evitar que una institución se convierta en un simple nombre.

y las actitudes de nuestros funcionarios y jueces, que todos esos factores, repito, desmienten que esa garantía constitucional constituya un hecho real en Colombia.

Tengo la particular impresión de que nuestros jueces miran de reojo la autonomía universitaria, con desconfianza; que la Administración pública sospecha de las universidades y que el Congreso reconoce márgenes de autonomía con escepticismo y pesar, como si se tratara de una concesión, y que siempre está dispuesto a recoger tales concesiones en función de la política y las exigencias mediáticas.

Y digo que los jueces miran de reojo porque cuando uno revisa los debates judiciales de los últimos veinte años, en los que ha estado envuelta la universidad, la conclusión es que los jueces colombianos no están seguros de dar cédula de ciudadanía a la autonomía universitaria. Encontramos varias expresiones de esa desconfianza:

66

- Nuestros jueces dudan en oponer la autonomía universitaria a tutelas que pretenden modificar la estructura de programas académicos. (CSJ STL12296-2014).
- A nuestros jueces les parece muy natural que funcionarios de la Administración pública hagan parte de los consejos superiores de las universidades, o consideran que ministros y gobernadores puedan, además, delegar en instancias inferiores su presencia en tales consejos. (Consejo de Estado. SI E 47001-23-33-000-2012-00029-01 de 2015).
- Nuestros jueces se permiten dudas acerca del alcance del deber de informar al Ministerio de Educación las reformas estatutarias, y de si tales envíos tienen propósito «informativo» o «convalidatorio».
- Nuestros jueces parecen mucho más atentos a fijar linderos a las universidades que a comprometerse con el alcance de la autonomía universitaria. Demasiadas y frecuentes afirmaciones según las cuales las universidades «no son el órgano superior del Estado», o según las cuales «la ley no les concede un ámbito ilimitado de competencias». (Corte Constitucional, C-008-01).

- Nuestros jueces titubean para decir si las universidades pueden autorregularse disciplinariamente: «ni el Código Disciplinario puede extenderse de tal manera que haga nugatoria esa autonomía de las universidades, ni esta puede llegar a desconocer la sujeción a la legalidad». (C-829/02 y C 879/14).
- Nuestros jueces niegan decididamente autonomía regulatoria en los reglamentos estudiantiles o en los procedimientos internos dentro de las universidades, alegando que tal autonomía debe ser ejercida dentro del «régimen democrático y constitucional», fórmula misteriosa que, en mi opinión, no busca nada distinto de estandarizar el procedimiento interno de las universidades con el procedimiento interno de las demás entidades estatales que no tienen autonomía. (T-141/13, T-041/09, T-465-10, T-056/11, T-039/11 y T-068-12).
- Nuestros jueces, como en el popular juego del yo-yo, frecuentemente reconocen a las universidades «un amplio espectro de autonomía», sin precisar cuál es ese amplio espectro, para luego advertir con sonora gravedad que «esa autonomía, sin embargo, no es ilimitada». (T-141/13).
- Cuántas dudas albergan nuestros jueces sobre la autodeterminación de las universidades en la destinación de sus bienes: «la autonomía universitaria no puede ser comprendida en términos de soberanía universitaria», por lo que «no toda regulación legal que afecte el presupuesto, la administración, el gobierno o la disposición de los bienes de las universidades públicas puede ser entendida, *per se*, como una vulneración de la autonomía universitaria». (C-452-06).
- El artículo 69 de la Constitución dice que «La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado». A pesar de ello, ¿Cuántas leyes de diverso orden han querido aplicar nuestros jueces a las universidades? Fíjense que apenas hace seis meses se logró que el Consejo de Estado admitiera que a las universidades no se les aplican las reglas de publicación de actos administrativos del resto de las entidades estatales, y al fin se reconoció que el 69 les permitía fijar sus propias reglas, veinticinco años después de expedida la Constitución.

Y uno se pregunta: si las universidades tenían que someterse solo a ese régimen especial de educación superior ¿a qué vienen las disertaciones de nuestros jueces diciendo que también se someten a leyes especiales de inspección y vigilancia, a las leyes que rigen la prestación de servicios públicos, a leyes que regulan derechos fundamentales y leyes que satisfacen la competencia de libre configuración legislativa del legislador? Un comentario en este punto: ¿qué necesidad había de declarar la autonomía universitaria en el artículo 69 de la Constitución, si las universidades iban a estar sometidas a todas las leyes habidas y por haber de nuestro parlamento? (C-704 de 2010).

- Dudan nuestros jueces para hacer valer la autonomía universitaria cuando una ley impone a las universidades tareas pedagógicas ajenas a su misión, como una que imponía jornadas para promover la cultura de la donación. En ese caso la Corte Constitucional dijo que era inconstitucional la norma; pero aprovechó para recordar que la autonomía universitaria no era equivalente a «soberanía educativa», y aprovechó para advertir que regulaciones de ese tipo sí eran viables si de lo que se trataba era de alcanzar propósitos constitucionales de «particular trascendencia», vaya uno a saber cuál es el alcance de esa expresión. (C-810-03).
- No dudan nuestros jueces en decir que no solo la ley, cualquier ley, puede condicionar o limitar la autonomía universitaria, sino también el reglamento: «corresponde a la ley fijar los parámetros generales orientados a asegurar una educación de calidad, los cuales deben definir unos criterios claros a partir de los cuales quepa una ulterior concreción por el gobierno, en ejercicio de la potestad reglamentaria». (C-829/10).
- ¿Y acaso no incurren nuestros jueces en una contradicción al decir que las universidades tienen autonomía organizativa al mismo tiempo que se afirma que la organización y elección de las directivas es un asunto de ley?
- Y, ¿no nos confunden los jueces al afirmar que la autonomía permite crear a las universidades sus propios reglamentos, pero que tal regulación no puede desconocer el núcleo esencial del derecho a la educación y el acceso y permanencia de los estudiantes en el sistema educativo?

Uno se pregunta: ¿no es acaso el acceso y permanencia en el sistema aquello que están llamadas a regular las universidades con autonomía y siguiendo su propia lógica? (T-068/12 y T-083/09).

- Con mucha razón se ha planteado que, si el artículo 69 permite el autogobierno a las universidades, la consecuencia obligada sería que las universidades pueden regular sobre su propio gobierno sin presencia del gobierno estatal; pero no, nuestros jueces dicen que en ese caso las universidades actuarían como «células aisladas». (C-1019/12).

Pues a mi juicio, señores, aquel extranjero observador del que hablábamos tendría que decir que la autonomía universitaria es una construcción todavía inconclusa. Carlos Gaviria,³⁸ un hombre legendario en muchos sentidos, aunque no siempre estuviéramos de acuerdo con él, sacaba mucho provecho de comparar en sus numerosas conferencias el derecho en el papel y el derecho en la vida, porque en sociedades tan desiguales como las nuestras ese camino siempre da resultados aprovechables. Dijo Gaviria en una oportunidad, precisamente en un foro sobre autonomía universitaria, que la consagración de la autonomía universitaria en estos países latinoamericanos, y por supuesto en el nuestro, «no era más que ponerse a paz y salvo con la conciencia», y que «es mentira que a la consagración constitucional de la autonomía universitaria le siga la consolidación de universidades verdaderamente autónomas».³⁹

Los dejo a ustedes que juzguen si tenía o no razón el profesor Gaviria; pero si nos atenemos aquí a lo que hemos llamado a ese «mirar de reojo» de nuestros jueces frente al artículo 69 de la Constitución, la autonomía no sale bien librada. Pero no solo los jueces: decíamos atrás que nuestro Congreso reconoce márgenes de autonomía con escepticismo y pesar, como si la autonomía fuera un obsequio o un homenaje a las universidades, y advertimos también que el Congreso siempre está dispuesto a recoger tales «concesiones» en función de la política y las exigencias mediáticas, y que la Administración pública recela de la autonomía universitaria como si le oliera a provocación o a rivalidad.

³⁸Quien antes de ser candidato presidencial, senador y magistrado de la Corte Constitucional fuera por décadas profesor de la facultad de derecho de la Universidad de Antioquia, de la que egresé.

³⁹«La autonomía universitaria, una visión desde el Senado de la República». En *Memorias del Foro Internacional sobre autonomía universitaria*. ASCUN. 2014. pp. 157 a 163.

Antes de 1991, la autonomía no era norma constitucional, y más bien era un concepto expresado a la fuerza de otras normas que consagraban la libertad de cátedra, el derecho a la educación, la libertad de enseñanza o la libertad de asociación. Y sin pretender posar de historiador de la educación, me parece útil enfocar el artículo 69 actual de la Constitución en la tradición de documentos legales históricos de Colombia, al menos algunos de los más relevantes bajo las dos últimas constituciones, comenzando por aquellos que se situaron bajo la égida de la Carta de 1886, para entender el alcance de nuestra apuesta por la autonomía durante nuestra historia. Esa historia podría contarse así:

1888

Un decreto de aquel entonces (Decreto 987 de 1888) organizó la Universidad Nacional y de una vez dejó en claro que la rectoría la ocuparía el mismísimo ministro de instrucción pública de aquel entonces, y que el consejo universitario, de seis asientos, tendría tres puestos ocupados por el gobierno. Y como no: el ilustrísimo y reverendísimo Arzobispo de Bogotá tenía su plaza en aquel consejo, con la ventaja legal de que «podía ir o no». Los «reglamentos interiores» debían ser aprobados por el Gobierno, como también requerían aprobación previa del Gobierno las decisiones de su consejo. El artículo 10 del decreto traía esta curiosidad: «Art. 10.º Las tareas escolares de la Universidad Nacional empiezan el día 8 de Febrero de cada año y terminan el día 8 de Diciembre, por medio de un solemne TeDeum, que se celebrará en acción de gracias al Altísimo, y por medio de una sesión solemne del Consejo universitario, en la cual cada Instituto de la ciudad estará representado por un Rector y por su respectiva comisión reglamentaria. El Presidente de la República presidirá esta sesión».

Control de la iglesia y del Gobierno. No hay ni siquiera una persona jurídica. La Universidad es apenas una oficina de la Administración pública dentro de un Gobierno confesional, organizada por decreto, ni siquiera por ley. Estamos a treinta años del Manifiesto de Córdoba y a poco más de cien años de la siguiente Constitución de Colombia.

1935

Una nueva norma, esta vez de ley (Ley 68 de 1935) se refirió a la Universidad Nacional de Colombia. El rector de la Universidad ya no era el ministro, sino que era una persona elegida por el Consejo Directivo para períodos de cuatro años, aunque de terna presentada por el Presidente de la República (art. 8). Ese Consejo Directivo seguía siendo presidido por el ministerio de educación nacional y el rector (ambos) y tenía la novedad de incorporar en él al estamento de los profesores. Hace su aparición, asimismo, un consejo académico con funciones de reglamentar planes y métodos de enseñanza e investigación. Si bien tales planes están sujetos a aprobación del consejo directivo bajo un control administrativo e ideológico del Gobierno, la universidad carecía de personería jurídica siquiera. La estructura interna se va haciendo más compleja.

1955

Un decreto de estado de sitio (el 197 de 1955) dado por Gustavo Rojas Pinilla, entonces general jefe supremo creó la Universidad Pedagógica Nacional Femenina. Su rectora es nombrada por el Presidente de la República, aunque se advirtió que «es conveniente darle a la Sección Femenina la autonomía necesaria para acordar independientemente sus programas y métodos de formación de la mujer en la importante carrera del magisterio».

Hasta aquí no se aprecia una particular consideración de las universidades como una estructura independiente del resto de las estructuras administrativas del país, sí es cierto que, tal vez por primera vez, y precisamente un militar, alude a una idea de autonomía.

1958

Un decreto legislativo (136 de 1958) expedido por la Junta Militar de Gobierno expide un nuevo estatuto orgánico de la Universidad Nacional, ante la necesidad de «dar una nueva orientación a la máxima entidad docente del

país» que incluye «respetar el espíritu católico del pueblo colombiano», la «civilización cristiana» y la de ser «esencialmente apolítica»; y si bien se utiliza la expresión «autonomía universitaria», se advierte de inmediato que su consiliatura debe evitar «la preponderancia de grupos o partidos políticos en su gobierno interno». Esa consiliatura está integrada por nueve integrantes, entre los cuales se cuenta el Ministerio de Educación, el de Hacienda, un delegado del Arzobispo de Bogotá y un padre de familia.

El control de aquella consiliatura lo tenía el Gobierno, con lo cual la designación del rector, que era competencia de la consiliatura, era influida indirectamente por la administración nacional de turno. Esa consiliatura, por otra parte, ejercía un poder de veto de la decisión de cualquier otro órgano cuando lo considerara conveniente. Aparecen en escena los delegados estudiantiles, aunque obligados a cumplir con una larga lista de condiciones y requisitos.

Otro decreto de estado de sitio (D. L. 0277 de julio 16 de 1958) fijó el régimen jurídico de las universidades oficiales departamentales. Para empezar, un considerando explicó que ese estatuto buscaba asegurar una universidad «libre de la funesta intervención de la política partidista»: ¡Imagínense cómo estaría la cosa para que un decreto militar dijera eso! Aparece, sin embargo, un reconocimiento de las universidades como «personas jurídicas autónomas» y se le otorga al consejo superior universitario competencia para designar al rector. Ese consejo lo integran nueve personas, entre ellas el gobernador respectivo y un miembro de la iglesia, así como un delegado del Ministerio de Educación, con la curiosa exigencia de que tal funcionario debía «ser escogido entre los profesores de la respectiva universidad».

Y en su artículo 13 se dice que las universidades administrarán, de conformidad con el régimen de autonomía, todos los aportes oficiales que reciban y que la Contraloría solo fiscalizará con posterioridad a los gastos. Se diría con dudas que el concepto de autonomía comienza a perfilarse, pero entendida en un sentido de administración de bienes y de ausencia de predominio partidista; pero estamos muy lejos de autonomía regulatoria o de libre autodeterminación ideológica o religiosa, pues un capellán sigue atendiendo por orden legal al «personal universitario que lo desee».

También en 1958

En diciembre de ese año se sancionó la Ley 73, *orgánica de la Universidad Pedagógica de Colombia*. Se promueve una universidad «esencialmente apolítica», pero eso sí, dedicada a la «salvaguardia del orden institucional colombiano». Usa las palabras «autonomía universitaria» para decir que «deberá realizarse dentro de la órbita constitucional y respetando las obligaciones contraídas por el Estado mediante tratados públicos» (art. 1). Al Consejo Superior, que escoge al rector, lo integran el ministro de educación y el gobernador de Tunja, al igual que otros representantes estamentales. El obispo de Tunja se reserva la capellanía de la universidad para atender sus servicios religiosos. Se afianza la idea de que los recursos de la universidad serán administrados con autonomía.

Se asoma la idea de autonomía, pero detrás de ella se asoman advertencias relacionadas con el apego al orden institucional y la órbita constitucional.

1963

Mediante un decreto de facultades extraordinarias (Decreto 3291 de 1963) se reorganizó la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Allí se reconoció su carácter autónomo siempre que sirva a los valores cristianos. De acuerdo con su artículo 5, la autonomía concedida «es la capacidad jurídica y económica de la Universidad para organizarse, gobernarse y dictar las normas y reglamentos académicos, docentes y administrativos, conforme a los cuales se realicen los fines que le son propios», eso sí, dentro de la órbita constitucional y legal. El consejo superior lleva un ministro, un gobernador y un obispo, entre otros, y elige rector.

Y nuevamente en 1963 (Ley 65 de 1963) una vez más se tocó el régimen de funcionamiento de la Universidad Nacional para considerarle «establecimiento autónomo» y declararle legalmente «ajena a la política militante» (art. 1). Asimismo, se le reconoció «capacidad jurídica y económica para organizarse, gobernarse y dictar las normas y reglamentos académicos, docentes y administrativos», eso sí, dentro de la órbita

constitucional y legal (art. 4); los bienes se administran con autonomía, pero hay revisión posterior de la Contraloría (art 5). Al consejo superior pertenecen el ministro de educación y el de hacienda (curiosamente el presidente no está) y un representante de la iglesia designado por la arquidiócesis de Bogotá (art 10). Se promueve el culto católico (con auxilio financiero) aunque se declara en la misma ley la libertad de cultos para la universidad. El rector es escogido por el consejo superior, mientras que los estudiantes, para ser representantes, «deben estar entre los ocho (8) estudiantes mejor calificados de dichos cursos». Aparece por primera vez una suerte de preferencia de la universidad nacional a suscribir contratos con entidades del Gobierno nacional, en lo que parece ser el origen de los convenios interadministrativos.

1964

74

Mediante decreto de 1964 (Decreto 1297 de 1964) se reglamentó la educación superior en las universidades y en otros institutos. El Gobierno definió, como por arte de magia, en una lista taxativa, cuáles instituciones de educación superior podían usar el título de universidades: «Las instituciones de educación superior no comprendidas en la anterior definición, aunque estén reconocidas como personas jurídicas por autoridad competente con el nombre de universidad, no tienen el carácter de tal». Se reconoció al Gobierno el poder de reglamentar las universidades y se advierte que las decisiones internas «no tienen efecto sino mediante la refrendación del Ministerio de Educación Nacional». Se definen las universidades por referencia al hecho de que otorgan títulos profesionales, pero en parte alguna aparece la idea de autonomía en cualquiera de los frentes conocidos hoy, y ni siquiera aparecen la investigación, la libertad de cátedra u otro concepto afín al de autonomía: «Artículo primero. Universidades es la institución educativa de cultura superior, oficial o privada, autorizada por el Gobierno nacional para otorgar licenciaturas, grados profesionales y títulos académicos como los de magister y doctor». Hace una lista de 24 universidades para aquel entonces. Hoy día, 52 años después, Colombia tiene 82 universidades de las cuales 31 son oficiales, 50 no oficiales y 1 de régimen especial.

1968

Un decreto de este año (Decreto 3153 de 1968) organizó la Universidad Pedagógica Nacional de Bogotá a la que le fuera reconocida «autonomía administrativa y patrimonio independiente», que es el lenguaje típico de los establecimientos públicos. El rector es de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República y la dirección de la universidad queda a cargo de un consejo directivo integrado por siete miembros, de los cuales cuatro pertenecen directamente al Gobierno: aparecen el ministro de educación, el director del ICFES, dos representantes del presidente de la república. Y aparece, asimismo, un representante de la conferencia episcopal.

Para este momento, la autonomía no es otra cosa que la autonomía de los establecimientos públicos de la época, que implica personería jurídica y autonomía administrativa, y que busca facilitar la prestación del servicio público de educación, pero sin duda se alinean a la política del Gobierno de turno, lo que nuevamente nos aleja de la noción de autonomía universitaria.

1980

Para 1980 se expidió un decreto (el Decreto 82 de 1980) que, una vez más, se refirió al régimen de la Universidad Nacional de Colombia. Se definió la universidad como establecimiento público adscrito al Ministerio de Educación, mientras que la autonomía allí concedida «es la capacidad jurídica y económica de la Universidad para organizarse, gobernarse y dictar las normas y reglamentos de carácter académico, docente, estudiantil y administrativo conforme a los cuales se realicen los fines que le son propios, dentro de la órbita constitucional y legal» (art 3). De siete miembros que integran el Consejo Superior, dos son ministros: educación y hacienda, lo que destaca de nuevo que el Presidente de la República no tiene delegados en la universidad pública más importante del país. Se otorga al Consejo Superior la competencia para expedir el estatuto general de la Universidad, si bien se

⁴⁰Una muy importante referencia a la doctrina de la autonomía universitaria en los años ochenta, se puede consultar en: Villamil Ardila, Carol. «Alcance de la autonomía universitaria en Colombia, 1980-2002. Una reflexión desde la evolución legislativa y jurisprudencial». En: *Autonomía universitaria. Memorias del foro internacional sobre autonomía universitaria*. Coordinación de ASCUN. Bogotá: Corcas editores Ltda. 2004. pp. 221-270.

añade que «Para la modificación de éste y de los otros estatutos o para la expedición de nuevos estatutos, se requerirá la aprobación en dos sesiones del Consejo Superior, efectuadas con un intervalo no menor de treinta días» (art 14). Curiosamente no aparece allí definido quién elige al rector.

Ahí tienen, señores, muy someramente, un repaso de lo que ocurrió hasta los años ochenta,⁴⁰ mismo que deja la sensación de que las universidades han sido siempre un campo de batalla de la política y la Iglesia, que han sido el dominio de los decretos, no de las leyes y que, en el mejor de los casos, el Gobierno las ha considerado dependencias administrativas suyas. La autonomía reconocida tradicionalmente a las universidades es aquella que no entorpece el deseo del Gobierno de formar parte de las estructuras universitarias, y algo muy importante: la autonomía, cuando se reconoce en los términos tradicionales, es un concepto que nace amenazado, intimidado, abrumado por las advertencias de alineación con el orden institucional y constitucional.

76

Luego viene la Constitución de 1991, que la doy por citada varias veces, y que se supone dijo algo distinto: se garantiza la autonomía universitaria. Y resulta interesante verificar si ese hito normativo supuso alguna novedad. Veamos:

1992

Se expide la Ley que organiza el servicio público de la educación superior (Ley 30 de 1992).

Por primera vez hay un compromiso de garantizar la autonomía universitaria, mientras el Estado se reserva la potestad de velar por la calidad de la educación superior. Entran los conceptos de autonomía personal, libertad de pensamiento y pluralismo ideológico. Pero todavía se encuentran normas elitistas de este calibre: que la educación «será accesible a quienes demuestren poseer las capacidades requeridas y cumplan con las condiciones académicas exigidas en cada caso». También se les obliga a «Promover la unidad nacional, la descentralización, la integración regional y

la cooperación interinstitucional con miras a que las diversas zonas del país dispongan de los recursos humanos y de las tecnologías apropiadas que les permitan atender adecuadamente sus necesidades». Entra sí el concepto de universalidad, de actividad científica y aparece el CESU para morigerar el poder del Ministerio. Al fin se adoptó un concepto legal de autonomía:

Artículo 28. La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente Ley, reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.

Se adopta allí una regla muy interesante: «Artículo 32. La suprema inspección y vigilancia a que hace relación el artículo anterior, se ejercerá indelegablemente» por el Presidente de la República (con algunas salvedades) y con arreglo a este criterio: «a) La calidad de la Educación Superior dentro del respeto a la autonomía universitaria y a las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra». Un aspecto interesante es que se encadena el ejercicio de la inspección y vigilancia a una advertencia categórica sobre la autonomía universitaria y se condiciona la competencia a la «inmediata asesoría del CESU», que es el consejo nacional de educación superior, integrado por funcionarios públicos pero también por rectores, comunidad académica, estudiantes y representantes del sector productivo, de manera que ya no se deja al ministerio de educación el trabajo de reglamentar en solitario, sino que una instancia con marcado ambiente universitario interviene para organizar sistemas de acreditación, exámenes de Estado, requisitos de creación y funcionamiento de programas académicos, suspensión de personerías jurídicas, creación de instituciones de educación superior, etc. Queda el CESU, inclusive, con facultades para reglamentar la materia, con lo cual se limita la capacidad regulatoria del ministerio.

Ahora bien, al ICFES, que es un establecimiento público, se le asignan tareas como una especie de brazo operativo del CESU, así como las propias del Estado

de fomentar, coordinar, colaborar, promover en diversos aspectos de la educación superior, todo ello en un ambiente de autonomía universitaria, pues su junta directiva integra no solo a funcionarios estatales sino a rectores.

Y hasta las sanciones para instituciones de educación superior no pueden aplicarse sin intervención del CESU, como lo reza el artículo 49: «las sanciones a que se refieren los literales *d)*, *e)*, *f)* y *g)* del artículo anterior, solo podrán imponerse previo concepto del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) por el Ministro de Educación Nacional».

Y, en cuanto a la naturaleza jurídica, se les asignan las siguientes características:

Personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden.

78

El carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero y el régimen de contratación y control fiscal, de acuerdo con la presente Ley. (Art 57).

Las universidades quedan sujetas únicamente a la Ley 30, con lo cual sus estatutos y reglamentos no dependen ya de reglamentos gubernamentales o de las más variadas leyes. Tal vez —a cambio de lo cual la ley resolvió incluir a tres funcionarios públicos en el consejo superior de las universidades: el ministro, el gobernador y el presidente— se les dio régimen contractual privado, pero eso sí, tienen que enseñar la Constitución y enviar sus estatutos a las autoridades de educación para lo de su competencia en inspección y vigilancia.

1993

Se expidió un decreto (Decreto 1210 de 1993) que reestructuró la Universidad Nacional de Colombia. Se le reconoció allí por primera vez como ente universitario autónomo y aparece, como finalidad, la de asimilar crí-

ticamente el conocimiento: «La Universidad Nacional de Colombia tendrá plena independencia para decidir sobre sus programas de estudio, investigativos y de extensión. Podrá definir y reglamentar sus características, las condiciones de ingreso, los derechos pecuniarios exigibles y los requisitos para la expedición de los títulos correspondientes», se lee en ese estatuto, como también que «la Universidad Nacional de Colombia tiene autonomía para usar, gozar y disponer de los bienes y rentas que conforman su patrimonio, para programar, aprobar, modificar y ejecutar su propio presupuesto, en los términos que defina la Ley Orgánica de Presupuesto y la correspondiente ley anual, teniendo en cuenta su naturaleza y régimen jurídico especiales». En el Consejo Superior sigue teniendo presencia el ministro de educación, pero esta vez sale el de hacienda y entran dos delegados del Presidente de la República. Al rector lo nombra el Consejo.

1997

Este año se regularon programas de pre y posgrado en educación (Decreto 3076 de 1997), se establecieron los mecanismos para evaluar la calidad académica de los programas de educación superior y hacen su ingreso unos nuevos criterios: «los valores de la democracia participativa» y el fortalecimiento de capacidades como «Poseer mentalidad abierta frente a otras culturas, ser sensible y crítico ante la multiplicidad de fuentes de información universal y lograr el dominio pedagógico de los medios informáticos e interactivos modernos y de una segunda lengua» (art 3.).

2014

Mediante el Decreto 2219 de 2014, el Ministerio sorprendió a todos haciendo uso de normas reglamentarias y creó unas situaciones en las que podrían estar incursas las IES (como incumplir objetivos, indebida aplicación de rentas, afectación de calidad o la continuidad del servicio, ofrecimiento o desarrollo de programas académicos sin registro calificado), y se arrogó, de frente, la facultad de imponerles medidas preventivas consistentes en: ordenar planes de mejoramiento, designar representantes del Ministerio para

hacer seguimiento a la gestión académica, administrativa y financiera, suspender los registros calificados o el trámite de solicitudes de nuevos registros o renovaciones, determinar condiciones de funcionamiento académico, administrativo y/o financiero para corregir o superar la situación, obligar a prestar garantías para asegurar la viabilidad financiera y obligaciones económicas, ordenar la administración fiduciaria de bienes y recursos.

Volvimos, pues, a los decretos de antes de 1991. Y el artículo 69 de la Constitución, que ordenaba que la ley establecería un régimen especial para las universidades, fue desplazado por una regulación de menor cuantía normativa. La cosa no paró ahí, porque la ley habría de intentar respaldar posteriormente el nuevo ataque a la autonomía universitaria:

Vino entonces la Ley 1740 de 2014 que, en la perspectiva de sus defensores, «fortaleció» las facultades de inspección y vigilancia del Ministerio de Educación Nacional, pero para muchos otros, inclúyanme en la lista, desdibujó gravemente la autonomía universitaria que había iniciado su rumbo en 1991 y que hizo entrar a las universidades del país en evidente retroceso hacia una situación de intervención del Gobierno en las instituciones universitarias. La nueva ley establece que el Ministerio de Educación puede construir planes de seguimiento con indicadores de gestión de las Instituciones de Educación Superior; exigir e implementar planes de mejoramiento para estas instituciones; expedir los lineamientos y reglamentos sobre la manera en que las instituciones de educación superior deben cumplir las disposiciones normativas que regulan el servicio público educativo; solicitar la rendición de informes sobre la aplicación y arbitrio de los recursos de los entes universitarios; realizar auditorías sobre los procedimientos financieros y contables, cuando sea necesario, para el cabal cumplimiento de los objetivos y funciones; y por si fuera poco, enviar delegados a los órganos de dirección de las instituciones de educación superior cuando lo considere necesario.

Asimismo, el Congreso facultó al Ministerio de Educación para ordenar a las universidades la constitución de una fiducia para el manejo de sus recursos, y permitió una especie de «coadministración» del Ministerio de Educación, pues permite que este ministerio reemplace los representantes legales, administradores o revisores fiscales de las universidades.

¿A ustedes les parece que, permitir al Gobierno supervisar lo que ocurre dentro de los campus universitarios, o sancionar universidades cuando el ministro de turno interprete que las universidades están incumpliendo la ley o incumpliendo los propios designios del Gobierno en lo que a la prestación del servicio de la educación se refiere, constituyen expresión de la autonomía universitaria?

Y va más allá todavía esa ley: permite unas medidas de vigilancia especial cuando alguna institución presente problemas de servicio, como la de asignar un «inspector permanente» que custodie la gestión administrativa y financiera del centro educativo, ¡hágame el favor! Y si el Ministerio, además, interpreta que los directivos, representantes legales, administradores o revisores fiscales se oponen o entorpecen la intervención del Ministerio, este podrá designar a una persona natural o jurídica que los reemplace por el término máximo de un año. ¿Es esto, repito, la expresión de autonomía universitaria?

Al ministerio, señores, no se le ocurrió diseñar herramientas para los estamentos universitarios que les permita ejercer control frente a la administración de sus universidades, como señaló el senador Robledo en su momento <<http://www.semana.com/educacion/articulo/golpe-la-autonomia-universitaria/412513-3>> ni se le ocurrió crear estímulos efectivos de tipo presupuestal para aumentar la productividad de los profesores; tampoco se le ocurrió tomar medidas para nivelar el gravísimo desequilibrio académico entre las universidades de Colombia; no. No se le ocurrió sino burocracia: meterse a las universidades con sus funcionarios y, además, crear una superintendencia más, esta vez la de control de la educación, uno de cuyos fines, aunque suene a chiste, es garantizar la autonomía universitaria.

Entonces, uno mira el artículo 69 de la Constitución y queda perplejo: no tiene que ser uno el constitucionalista más consagrado, miren: «Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley». Cualquiera diría que, si la ley va a regular esa regla, será para fortalecer y facilitar el desarrollo de las universidades, no para irrumpir o instalar funcionarios gubernamentales en las universidades, pues ¿de qué otra manera debería interpretarse el hecho de que el constituyente quiso elevar la autonomía universitaria del rango de ley al rango de

la Constitución? Si el constituyente estuviera considerando una regulación invasiva, ¿a cuento de qué elevaría el tema a la Constitución?

Para mí, igual que para muchos, el problema no es que la ley no haya fijado con claridad las condiciones o requisitos que el Ministerio de Educación debe cumplir para poder intervenir las instituciones, ni que no se establezcan lineamientos nítidos para determinar en qué momento se presenta una crisis universitaria, ni bajo qué condiciones se ejecutan esas herramientas de intervención. Para mí el problema es que se haya regulado sobre ello y que se haya hecho en el increíble lapso de un mes en el Congreso, lo cual da una idea del material elástico con el que tratamos el concepto de autonomía universitaria y del lugar (desprecio) que otorgamos nosotros a ese concepto en el abanico de nuestros debates nacionales.

Nos dijeron que la modificación en el lapso de un mes era necesaria por la crisis de la San Martín y yo creo más bien que era necesaria para ponerse a salvo de la crítica pública por las enormes, protuberantes fallas del Ministerio de Educación en evitar la crisis. Y entonces lo que hicieron para ponerse a salvo fue sacrificar el mundo para pulir un verso: invertir la regla de autonomía para controlar una universidad en especial; pero yo creo con Moisés Wasserman que «pretender que la autonomía debe desaparecer porque se abusó de ella es como decir que debe abandonarse la presunción de inocencia porque hay culpables que se aprovechan». «La base fundamental de la autonomía es la responsabilidad institucional», agrega el exrector en una columna ya legendaria que se llama: «autonomía universitaria: por qué sí» y a la que me gusta hacerle propaganda. <<http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/autonomia-universitaria-por-que-si/14963175>>.

Y muchos de ustedes dirán: pero esa ley no pasa un examen en la Corte Constitucional. Claro, creo lo mismo, pero recuerden que nuestros jueces miran de reojo la autonomía universitaria.

La ley, en efecto, ha recibido hasta ahora siete demandas, de las cuales hay tres falladas (dos acumuladas), dos archivadas y dos pendientes de fallo. En el caso de dos de las tres falladas (Sentencia C-552/15) la Corte prefirió inhibirse por considerar que los argumentos de los demandantes no fueron

lo suficientemente específicos para entender por qué las nuevas normas violaban la autonomía universitaria; en el caso de una tercera demanda fallada, a la Corte le pareció lo más normal que semejante ley hubiera sido tramitada en un mes en el Congreso, que se le hubiera dado en el Congreso trámite de urgencia (lo que reduce las fases de su discusión antes de aprobación); ni que la ley hubiera tenido motivación expresa, razón por la cual resolvió en Sentencia C-637/15 declarar exequible la ley. En cuanto a las dos demandas adicionales, estamos a la espera de una decisión sobre las normas que regulan la remoción de directivos y la creación de la superintendencia de educación, ambas en manos de los magistrados Luis Ernesto Vargas Silva y Luis Guillermo Guerrero Pérez, respectivamente.

Confiemos en que la Corte pueda ver la magnitud del retroceso, pero hay que reconocer que la interpretación judicial, tanto como las leyes y decretos producidos con posterioridad a la Ley 30 de 1992 han domesticado el artículo 69 para restarle todo su poder y para volvernos a momentos que creíamos superados en la historia de la autonomía universitaria.

En las casas de nuestros abuelos y de nuestros padres tenían la costumbre de guardar la vajilla bonita en un baúl para cuando llegaran las visitas. Me acordé de la vajilla de mi casa pensando en esta conferencia, porque la idea de autonomía parece que funciona igual. Mostramos el artículo 69 de la Carta, como aquella vajilla, en los congresos internacionales, y sacamos pecho; después, la metemos al baúl. Pero cuando un juez se quiere meter a revisar decisiones de las universidades, quién dijo miedo. De los años noventa se recuerdan casos en que resultaron presos decanos de la Universidad Libre y de los Andes por cuenta de órdenes de jueces de tutela que se dieron la licencia de pasar por encima del artículo 69 de la Constitución, el «caos de la autonomía» tituló la prensa. <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-812028>>.

Sacamos la vajilla de la autonomía universitaria para mostrar lo muy sofisticada que resulta nuestra Constitución, pero eso sí, la guardamos cuando el Congreso resuelve adoptar leyes de un mes de trámite.

Sacamos la vajilla de la autonomía, pero la guardamos cuando el Gobierno pone sobre la mesa su facultad de inspección y vigilancia, a la manera en

que la ponía sobre la mesa antes de 1991. Esta cuestión, se criticó bajo la Carta de 1886, cuando se insistía en que era necesario dotarlas de mayor precisión y, en algunos casos, limitarlas (Sáchica, Luis Carlos, citado por Gaitán, 1985:14). Esta cuestión se sigue criticando ahora. En 2009 José Fernando Isaza dijo: «Piénsese, por ejemplo, si las garantías constitucionales de libertad de expresión, de libertad de conciencia o de libertad de cultos estuvieran limitadas por frases tales como “El Presidente de la República ejercerá la inspección y vigilancia de la libertad de cultos, de expresión”. Esto permitiría que el Ministerio del Interior y Justicia exigiera requisitos que pusieran en peligro estos derechos». <<http://www.elespectador.com/columna158164-autonomia-universitaria>>.

¿En qué estamos, pues, con la autonomía universitaria? ¿Cómo es que nos la ponen en la Constitución, pero no ha representado nada distinto a lo que ocurría bajo los años viejos de la Constitución de 1886?

Uno se pone a considerar los componentes de la autonomía universitaria y el análisis desconsuela:

- Autonomía en la definición de los órganos del gobierno interno, pero un ministro de educación da poder a los abogados para demandar la elección de rectores
- Diseño autónomo de los planes de estudio, pero las autoridades administrativas atajan los registros calificados
- Competencia propia para fijar su organización, pero el Ministerio tiene presencia en los consejos superiores para incidir en todas las cuestiones de las universidades
- Manejo de bienes y rentas, pero la ley acaba de ordenar fiducias cuando la administración así lo quiera
- Autonomía en la internacionalización, pero fueron necesarias decisiones de la Procuraduría y la Contraloría para intentar justificar la apertura de una seccional de UNAD en La Florida (USA), por poner un ejemplo
- Inviolabilidad del recinto universitario, pero entran dieciocho (18) funcionarios de la DIAN, sin justificación conocida, a allanar una universidad pública que además no tiene cargas impositivas, sino exenciones.

Las universidades no son sociedades ni corporaciones, ni establecimientos públicos, ni cooperativas.

Le pregunté a un ingeniero español a quien conozco, de dónde salió la expresión «obra negra, obra gris y obra blanca», tan usada en nuestro medio para referirse a las etapas de construcción de un edificio o una vivienda. Pensé que me iba a traer a cuento alguna referencia clásica de *Los diez libros de Arquitectura* de Vitrubio o *Los cuatro libros de la arquitectura* de Palladio. Pues no, resulta que se trata de una expresión colombiana concebida por arquitectos locales, muy llamativa por el hecho de que a nosotros nos gusta, me dicen, ponerles colores a los temas de ingeniería. Como cuando se habla de maquinaria «amarilla» para referirse a maquinaria pesada, otro invento nuestro.

Pues bien, aunque la expresión no tenga mucho pedigrí, la quise tomar prestada para este tema de autonomía universitaria pues los conceptos, igual que las obras civiles, también pasan por etapas, y se me ocurre que el de autonomía universitaria, tan verdaderamente como en otros casos, tiene sus fases evolutivas. Y tienen también sus vaivenes.

La obra negra es, de acuerdo con los técnicos, la fase de adaptación del terreno para la construcción (excavación, nivelación, delimitación del área de construcción, cimentación). Una vivienda no es habitable en este punto.

La obra gris supone hacer visible la estructura, los muros, el cableado y las conexiones de gas, energía, acueducto y aire acondicionado, etc., y aunque aún no es un lugar propicio para ser habitado, en algunos casos la gente se pasa a vivir en esta etapa.

Y, la obra blanca es la etapa en la que se instalan los servicios y se ejecuta el trabajo de acabados y detalles finales (puertas, ventanas, griferías, sanitarios y lavaplatos). Concluida esta etapa, la casa o edificio puede habitarse.

¿En qué fase, refiriéndonos a autonomía universitaria, creen ustedes que estamos? ¿Tenemos los cimientos, la estructura, los acabados finales de la autonomía universitaria?

Me gusta decir que autonomía universitaria no es un concepto con cierto y fijo, pero tampoco es un concepto experimental o novedoso. En los años treinta, en Colombia, el expresidente Alfonso López Pumarejo promovía una romántica definición de autonomía universitaria: «La autonomía es la conquista tranquila de un derecho adquirido por una universidad económicamente independiente, autónoma en su inteligencia y rodeada del ambiente general de respeto que le aseguren sus méritos como servidora de la nación». (La cita la trae a colación Gerardo Molina en su «Pasado y presente de la autonomía universitaria», escrito en 1968).

La Asociación Internacional de Universidades <<http://www.iau-aiu.net>>, instancia respaldada por la UNESCO, por su parte, ha dicho sobre autonomía universitaria:

El principio de Autonomía Institucional puede ser definido como el grado necesario de independencia de la interferencia externa que la universidad requiere con respecto a su organización interna y a su gobierno, la distribución interna de los recursos financieros y la generación de ingresos de fuentes no públicas, el nombramiento de sus administradores, el establecimiento de las condiciones de estudio y finalmente, la libertad para realizar la docencia y la investigación. (Declaración sobre la libertad académica, autonomía universitaria y responsabilidad social, propuesta por la Asociación Internacional de Universidades).

Este principio alude a independencia para la integración de los órganos de gobierno, a la selección de sus miembros docentes y estudiantiles, a la participación en la definición de planes de estudio mínimos, y al manejo de sus bienes y rentas; asimismo, a otras relacionadas con la cooperación interuniversitaria e internacional, y la inviolabilidad del recinto universitario. Y, a nivel legal, uno añadiría que la consagración constitucional de la autonomía supone unas barreras de contención poderosas.

¿En qué fase de la construcción estamos? Mucho me temo que aquello que nos falta no es solo de carpintería o cerrajería. Hemos vuelto a un momento en que se requiere una excavación general en la sociedad colombiana para saber si en realidad Colombia quiere la autonomía universitaria; se requiere limpiar el terreno y fijar de nuevo los muros de

contención de la autonomía universitaria, porque el artículo 69 de la Constitución no tuvo el poder de atajar siquiera un simple reglamento ejecutivo. Ese artículo 69 nos ilusionó a todos con un poder que al parecer no tenía.

