

# REFLEXIONES PARA UNA LEY ESTATUTARIA DE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

German Villegas González\*

## Introducción

La esencia de la universidad es la búsqueda de la verdad en el horizonte del sentido de bienestar y de la realización de las personas, del desarrollo material y del progreso cultural de la sociedad, de su constitución ética, democrática y política, y de la promoción de los bienes y valores de la cultura.

Así, la universidad no es adjetiva, sino que es sustantiva al quehacer social expresado en la formación del pensamiento crítico, e instaurada como actor fundamental de desarrollo. Por ello requiere de una autonomía robusta y capaz de preservarla de poderes ajenos a ella, y estar dotada de la capacidad de avanzar libre y universalmente, para cumplir con la misión encomendada por la sociedad a la que pertenece.

La autonomía universitaria se erige, entonces, como un derecho fundamental de las comunidades académicas organizadas como universidades, a fin de cumplir con su misión social y, por lo mismo, debe corresponder con el rango legal exigido por la Constitución Política colombiana, es decir, mediante una ley estatutaria.

## Antecedentes

Inicialmente, las universidades se organizaron como agremiaciones o corporaciones medievales que gozaban del privilegio de ejercer, exclusivamente, determinada ocupación u oficio de acuerdo con los reglamentos sancionados por la autoridad pública. La autonomía, pues, no

---

\*Abogado de la Universidad del Rosario (Colombia), con especializaciones en Docencia Universitaria, Derecho Ambiental y Derecho Urbano. Socio fundador de Germán Villegas & Asociados.

fue propiedad inherente al ser de tales organizaciones, sino un privilegio otorgado por la autoridad.

Desde la primera mitad del siglo XII los gremios reclamaban el derecho de administrarse por sí solos y de reunirse para discutir sus intereses, de poseer una campana y un sello, de intervenir aún el gobierno, al lado de los ricos mercaderes que habían concentrado el poder entre sus manos.<sup>44</sup>

En dichas universidades, la *inceptio* significaba el comienzo del nuevo maestro a causa de haber concluido su formación y haber asumido formalmente el magisterio docente. La facultad de investir, en su momento, fue sucesivamente administrada por el obispo —quien solía delegar al director del centro de estudios el poder de nombrar nuevos maestros y atribuirles la licencia *docendi*— y el canciller de la universidad y dio lugar a no pocos conflictos entre este y la Corporación de Maestros, que tuvieron que ser dirimidos por el mismo papa, intervención que, por su alta jerarquía, pone de presente, desde sus orígenes, el problema complejo de la autonomía universitaria así como destaca el atributo del espíritu universitario.

Más tarde, el magisterio docente no se ejerció como mandato universitario de origen religioso, sino como menester puramente secular, gobernado por el emperador, el rey y, finalmente, el Estado. Sin duda, la tensión entre autonomía universitaria e intervención estatal llega a su punto más alto durante el siglo XIX, como consecuencia de los decretos de Napoleón de 1806 y 1808 que centralizaron la administración universitaria y le impusieron un indeleble sello nacional, civil y público, con miras a que ella sirviera, principalmente, a la formación de funcionarios públicos y, en general, de ciudadanos útiles para el Estado. Contrasta este momento de la evolución de la universidad con su nacimiento institucional en el siglo XII en el que el espíritu creativo y cognoscitivo, configura las primeras situaciones de autonomía gracias a la confluencia de una enseñanza superior formalizada, un estatuto propio y una organización gremial fruto de la asociación de profesores y alumnos (*UNIVERSITAS MAGISTRORUM ET SCHOLARIUM*) bajo la inspiración de la primera corporación de estudiantes (*UNIVERSITAS SCHOLARIUM*) de la Universidad de Bolonia en el siglo XII y de la primera

<sup>44</sup>Pirenne Henri. *Historia económica y social de la edad media*. FCE. México, 1975.

Corporación de Maestros (UNIVERSITAS MAGISTRORUM) de la Universidad de París, luego llamada «La Sorbona».<sup>45</sup>

Un desarrollo orientado a brindar una fundamentación de la autonomía es más frecuente encontrarlo a partir del siglo XVIII y, sobre todo, en el momento de la fundación de la Universidad de Berlín en 1811. Fichte, Schelling, Schleiermacher y Humboldt se han convertido en los referentes primeros del tema de la autonomía universitaria. K. Jaspers y Ortega recogen su pensamiento y vuelven sobre la necesidad de recuperar el «espíritu originario» de la institución universitaria en la primera mitad del siglo XIX.<sup>46</sup>

Lo que se aprecia actualmente es la fractura del panorama occidental sobre organización universitaria en dos grandes modelos, en cierto modo contrapuestos. En primer término está el modelo continental europeo, en el que, como respuesta a las demandas estudiantiles de 1968, se da prioridad al principio de cogestión de los órganos universitarios, poniendo fin a la *Ordinarienuniversitat*, a la universidad de los catedráticos, y asignando participación en la gestión a estratos docentes inferiores al de catedráticos o profesores ordinarios, a los estudiantes y hasta a los funcionarios administrativos (incluso a organizaciones sociales, sindicales y políticas externas), por una parte, y, por otra, se ha acentuado una intervención de los poderes centrales y regionales bajo la capa de la planificación de la enseñanza y de la investigación, y del aseguramiento de un derecho al estudio por parte de los ciudadanos aptos.

El segundo modelo es el anglosajón, inglés y norteamericano que, sin perjuicio de importantes diferencias entre ellos, tienen de común el mantenimiento de la estructura fundacional gobernada por patronatos de legos, aunque con un crédito de confianza muy extenso confiado a los profesores de primer nivel, que son quienes, normalmente, designan a esos patronatos, o al menos, participan en su designación. El Estado (los miembros de la Federación o el de Unión, en su caso) no planifica directamente la actividad educativa o de investigación a este nivel de la enseñanza, pero la vía subvencional, de importancia creciente en la economía de las universidades,

<sup>45</sup>Corte Constitucional Sentencia T-573/93.

<sup>46</sup>K. Jaspers y otros. *La idea de la Universidad en Alemania*. Buenos Aires: E. Suramericana. 1959.

produce una cierta vinculación, más o menos estricta, a las directrices políticas de los titulares de ese poder financiero.<sup>47</sup>

En Colombia, el artículo 18 del Decreto 80 de 1980 consagró la noción de autonomía universitaria y la Constitución Política de 1991 elevó dicho principio a rango constitucional.

Sin embargo, ya existían antecedentes legales en Colombia sobre autonomía como la Ley 89 de 1892 que la reconoce al Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario en los siguientes términos:

Art. 10. Al Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario se le reconoce su autonomía, quedando bajo el patronato del gobierno.

En consecuencia, el Rector será de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, y seguirán rigiendo las constituciones del Colegio, con sus modificaciones que los tiempos reclamen y que se introduzcan con arreglo a lo que por ellas mismas está previsto.

## La autonomía universitaria, como principio y como derecho constitucional fundamental

- **La autonomía universitaria como principio constitucional**

En Colombia, el principio constitucional de la autonomía universitaria fue concebido por el constituyente —y desarrollado por la jurisprudencia— para que las instituciones de educación superior, de carácter universitario, puedan estructurar proyectos de formación profesional encaminados a lograr una misión educativa y cultural propia dentro del ámbito académico de educación superior. Así, la institucionalización de la autonomía como principio, se constituye en una garantía jurídica que busca proteger la libertad de configuración en los programas universitarios, e igualmente, la independencia de estos entes, de cualquier tipo

---

<sup>47</sup>Daadler Hans y Shils Edward. *Universities, Politicians and Bureaucrates*. Cambridge University Press. 1982.

de injerencia, de instancia privada o pública, que interfiera en el proceso de formación educativa superior.

Por lo tanto, este principio constitucional es transversal en lo relativo a educación universitaria. Él garantiza que las universidades sean centros de pensamiento ciertos y libres de injerencias que los lleven a alterar su función o impidan el cumplimiento de sus objetivos.

En el Informe-Ponencia que sobre este tema se llevó a la Plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente en abril de 1991, se expresó lo siguiente:

[...] El criterio fundamental que debe guiar las relaciones del Estado con la creación cultural, sistemática y popular, no es el de someter estas actividades a una indebida injerencia de las diversas ramas del poder público: es el de crear condiciones para su libre desarrollo. La presencia del Estado en la educación busca establecer garantías mínimas y pautas de referencia en materia de orientación y calidad.<sup>48</sup>

[...]

Las universidades, a través de la formación, la investigación y la extensión, aseguran el vínculo entre la creación y difusión sistemáticas de cultura en el país y la creación y difusión sistemáticas de cultura en el mundo. Deben ser académica y administrativamente autónomas para garantizar su función crítica y su necesaria vocación universalista.<sup>49</sup>

Por lo tanto, la autonomía universitaria entendida como principio debe ser leída como una garantía constitucional,

[...] la cual encuentra fundamento en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica, o en el manejo administrativo o financiero del ente educativo.<sup>50</sup>

<sup>48</sup>Cfr. Asamblea Nacional Constituyente. Informe-Ponencia. De la educación y la cultura. Delegatarios Iván Marulanda, Guillermo Perry, Jaime Benítez, Angelino Garzón, Tulio Cuevas y Guillermo Guerrero. Gaceta Constitucional Nº 45. Sábado 13 de abril de 1991. p. 14.

<sup>49</sup>Asamblea Nacional Constituyente: Informe-Ponencia citado. Gaceta Constitucional Nº 45. Abril 13 de 1991. p. 16.

<sup>50</sup>Corte Constitucional, Sentencia T-492 de 1992.

La autonomía universitaria, como principio, implica una garantía constitucional que pretende resguardar el ejercicio legítimo de los siguientes elementos esenciales de los entes universitarios:

- (i) La autodeterminación,
- (ii) El autogobierno, y
- (iii) La autorregulación

En ese orden de ideas, es posible afirmar que tanto las universidades públicas y privadas, más no de las demás instituciones de educación superior,<sup>51</sup> por virtud de este principio, pueden definirse como aquellas instituciones que por razón de la conjunción de estos tres elementos pueden ejercer «[...] la capacidad de autodeterminación otorgada a las instituciones de educación superior para cumplir con la misión y objetivos que les son propios»,<sup>52</sup> es decir, como «[...] una garantía que permite a los entes de educación superior darse su propia normativa, estructura y concepción ideológica, con el fin de lograr un desarrollo autónomo e independiente de la comunidad educativa, sin la injerencia del poder político».<sup>53</sup>

100

En esta definición se destacan las dos «vertientes» que integran la figura en estudio:

De un lado, la dirección ideológica del centro educativo, lo cual determina su particularidad y su especial condición filosófica en la sociedad pluralista y participativa. Para ello la universidad cuenta con la potestad de señalar los planes de estudio y los métodos y sistemas de investigación. Y, de otro lado, la potestad para dotarse de su propia organización interna, lo cual se concreta en las normas de funcionamiento y de gestión administrativa, en el sistema de elaboración y aprobación de su presupuesto, la administración de sus bienes, la selección y formación de sus docentes.<sup>54</sup>

En consecuencia, la autonomía se predica no solo hacia el interior del ente universitario sino frente a terceros y frente al Gobierno nacional. Por

<sup>51</sup>Corte Constitucional, Sentencia C-589 de 1997.

<sup>52</sup>Corte Constitucional, Sentencia T-310 de 1999.

<sup>53</sup>Corte Constitucional, Sentencia T-513 de 1997.

<sup>54</sup>Corte Constitucional, Sentencia T-513 de 1997 y Corte Constitucional, Sentencia T-020 de 2010.

ello, se ha sostenido que ella permite a los entes universitarios lograr un desarrollo autónomo e independiente de la comunidad educativa, sin la injerencia del poder político.<sup>55</sup>

La autonomía universitaria como principio tiene, entonces, como objeto central de protección, el ejercicio de las libertades de cátedra, enseñanza, aprendizaje y opinión; así como la prestación del servicio público de la educación, sin interferencias de centros de poder (político, económico, ideológico, etc.) ajenos al proceso formativo.<sup>56</sup>

- **La autonomía universitaria como derecho fundamental**

Tal como se dijo, el artículo 69 de la Carta Política consagra el principio de la autonomía universitaria, el cual se traduce en la facultad que tienen las universidades para autodeterminarse y autogobernarse sin la intromisión de poderes externos. Se manifiesta no solo en el ámbito académico, como expresión de la libertad de pensamiento y del pluralismo ideológico plasmado en la Carta Política, sino en el administrativo y financiero, orientada a regular todo lo relacionado con la organización interna del ente, que implica manejar su presupuesto y sus recursos.<sup>57</sup>

Pero de igual forma la jurisprudencia constitucional<sup>58</sup> ha catalogado la autonomía universitaria como un derecho fundamental de los entes universitarios, en tanto, es a través de este derecho que cada institución universitaria se identifica como ente singular dentro del mundo universitario, de tal modo que pueda autogobernarse, administrarse y autorregularse, ello siempre con sujeción al ordenamiento constitucional y legal.

---

<sup>55</sup>Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-513 del 9 de octubre de 1997.

<sup>56</sup>En armonía con dicha disposición, la Corte Constitucional en varias ocasiones ha determinado que la autonomía universitaria «encuentra fundamento en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica, o en el manejo administrativo o financiero del ente educativo» Corte Constitucional, Sentencia T-492 de 1992.

<sup>57</sup>Corte Constitucional, Sentencia C-1435 de 2000.

<sup>58</sup>Ver sentencias T-492/92, T-123/93, T-187/93, T-538/93, T-574/93, T-156/94, T-195/94, C-547/94, C-188/96, C-337/96, T-672/98, T-674/00C-1435/00 y C-121/03 entre otras.

En ese orden de ideas, es pertinente realizar la siguiente aclaración: en determinados apartes jurisprudenciales el tribunal constitucional colombiano ha manifestado que la autonomía universitaria es una garantía que se predica de los entes de educación superior, lo cual no es correcto, ni técnica ni jurídicamente, puesto que, tal como también lo ha dicho la Corte Constitucional, la educación superior comprende las siguientes modalidades educativas: formación intermedia profesional, formación tecnológica, formación universitaria y formación avanzada o de posgrado.<sup>59</sup>

Como se puede observar, el concepto de «educación superior» comporta varias actividades de formación académica con miras a un desarrollo profesional que, a su turno, son desarrolladas por diferentes instituciones de nivel educativo superior, mas no exclusivamente por instituciones universitarias. Siendo así, es necesario e imprescindible resaltar que la Corte, sobre el particular, ha señalado expresamente que los únicos titulares de esta garantía constitucional son los entes universitarios;<sup>60</sup> en otras palabras, es posible afirmar que la autonomía universitaria es una garantía institucional de aplicación restrictiva, dado que, en virtud de esta los únicos entes que pueden ejercer las libertades jurídicas que se desprenden del artículo 69 superior, son las universidades —públicas o privadas— no los demás entes de educación superior.

Luego, entonces, la autonomía universitaria, se constituye por vía pretoriana como una garantía institucional de rango constitucional y de carácter fundamental. En atención a ello, la Corte ha hecho la siguiente interpretación jurídica:

2. **El artículo 69 de la CP consagra una garantía institucional** cuyo sentido es el de asegurar **la misión de la universidad** y que, por lo tanto, para ésta adquiere, en cierto sentido, el carácter de derecho constitucional. Según la norma citada: «se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la Ley». El alcance de la ley, en esta materia, tiene carácter limitado, pues la premisa que la Constitución asume es que la universidad para cumplir su **misión histórica** requiere de autonomía y ésta se manifiesta básicamente en una libertad de auto - organización - “darse sus directivas”

<sup>59</sup>Corte Constitucional, Sentencia T-187 de 1993.

<sup>60</sup>Corte Constitucional, Sentencia T-574 de 1993.

- y de auto-regulación - “regirse por sus propios estatutos” -. Ambas prerrogativas institucionales deben desarrollarse dentro de las coordenadas generales señaladas por la ley. Esta última se hace cargo de los aspectos de interés general inherentes a la educación - particularmente de los relativos a la exigencia de unas condiciones mínimas de calidad en su prestación y de los derivados de su carácter de servicio público, así como de las limitaciones que proceden de la coexistencia de otros derechos fundamentales (CP art. 67) -, pero siempre respetando la intangibilidad de la autonomía universitaria, la que resulta indispensable garantizar a fin de que la universidad realice cabalmente su misión.

**La misión de la universidad** - frente a la cual la autonomía es una condición esencial de posibilidad -, está definida entre otros objetivos por los siguientes: conservar y transmitir la cultura, el conocimiento y la técnica; preparar profesionales, investigadores y científicos idóneos; promover la investigación científica y la formación de investigadores en las diferentes ramas del saber; fomentar el estudio de los problemas nacionales y coadyuvar a su solución y a la conformación de una conciencia ética y de una firme voluntad de servicio; auspiciar la libre y permanente búsqueda del conocimiento y la vinculación del pensamiento colombiano a la comunidad científica internacional; formar “al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia” (CP. Art. 67).

La misión de la universidad requiere que la libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra (CP art. 27), garantizados individualmente a los miembros de la comunidad universitaria, lo sean también en su aspecto colectivo e institucional a la universidad misma, de suerte que la propia estructura y funcionamiento de ésta sean refractarios a las injerencias extrañas que desvirtúen el sentido de su indicada misión. Justamente la autonomía universitaria concede al establecimiento científico la inmunidad necesaria para ponerlo a cubierto de las intromisiones que atenten contra la libertad académica que a través suyo y gracias al mismo ejercen los miembros de la comunidad universitaria con ocasión de los procesos de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra, todos ellos eslabones esenciales en la tarea de crear, ampliar y transmitir libre y críticamente los contenidos de la técnica y la cultura.<sup>61</sup>

La manifestación de esta apreciación se ha hecho de la siguiente forma por la Corte Constitucional:

---

<sup>61</sup>Corte Constitucional, Sentencia T-574 de 1993.

Finalmente, debe hacerse una breve referencia al tema de la autonomía universitaria, respecto del cual la Corte ha señalado en diversas providencias, su carácter de fundamental. Sobre el particular, la Sala Tercera de Revisión indicó<sup>62</sup>:

“En ejercicio de su autonomía las universidades gozan de libertad para determinar cuáles habrán de ser sus estatutos; definir su régimen interno; estatuir los mecanismos referentes a la elección, designación y períodos de sus directivos y administradores (...).”

“En síntesis, el concepto de autonomía universitaria implica la consagración de una regla general que consiste en la libertad de acción de los centros educativos superiores, de tal modo que las restricciones son excepcionales y deben estar previstas en la ley, según lo establece con claridad el artículo citado -artículo 69 C.N-”.

En ese mismo sentido, y dado el carácter fundamental de este derecho, la jurisprudencia ha identificado los siguientes elementos que comportan las facultades del mismo:

104

En ejercicio de su autonomía, las universidades gozan de libertad para determinar cuáles habrán de ser sus estatutos; definir su régimen interno; estatuir los mecanismos referentes a la elección, designación y períodos de sus directivos y administradores; señalar las reglas sobre selección y nominación de profesores; establecer los programas de su propio desarrollo; aprobar y manejar su presupuesto; fijar, sobre la base de las exigencias mínimas previstas en la ley, los planes de estudio que regirán su actividad académica, pudiendo incluir asignaturas básicas y materias afines con cada plan para que las mismas sean elegidas por el alumno, a efectos de moldear el perfil pretendido por cada institución universitaria para sus egresados.<sup>63</sup>

<sup>62</sup>Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-492 de 1993. M. P. doctor José Gregorio Hernández Galindo. Citada en la Sentencia T-156/94.

<sup>63</sup>Corte Constitucional, Sentencia C-006 de 1996.

## Reflexiones para una ley estatutaria de autonomía universitaria

El artículo 152 de la Constitución Política de Colombia señala que le corresponde al legislador regular los derechos fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección a través de las denominadas leyes estatutarias.

Dichas leyes tienen su antecedente en las normas orgánicas previstas en la Constitución española de 1978, traídas a su vez de la Constitución francesa de 1958 que consagró en sus artículos 34 y 46 normas estatutarias para la regulación del derecho fundamental de la enseñanza en todos sus niveles. Es así, como mediante varias sentencias del Tribunal Constitucional español<sup>64</sup> se definió, como derecho fundamental, la autonomía universitaria y se estableció una ley orgánica para su desarrollo.

En efecto, el Tribunal Constitucional español mediante Sentencia 26/87 y Sentencia 55/89 reconoce la autonomía «a cada universidad en particular y no al conjunto de las mismas», entendida «en su sentido más estricto o indispensable: como comunidad universitaria» o, «como el conjunto de docentes, investigadores y estudiantes que, en cada institución universitaria, ejercen la libertad académica que se concreta en la docencia, la investigación y el estudio»; así como también su naturaleza de derecho fundamental al indicar que: «como las partes marcan las diferencias entre uno y otro concepto como barrera más o menos flexible de disponibilidad normativa sobre la autonomía universitaria, es preciso afirmar que ésta se configura en la Constitución como un derecho fundamental» y recuerda que «la autonomía es la dimensión institucional de la libertad académica que garantiza y completa su dimensión individual, constituida por la libertad de cátedra. Ambas sirven para delimitar ese espacio de libertad intelectual sin el cual no es posible la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura, que constituye la última razón de ser de la universidad».

Con ello se reafirma lo declarado en la Carta Magna de las Universidades Europeas, firmada en Bolonia el 18 de septiembre de 1988, en relación

<sup>64</sup>Sentencia 026 de 1987 y Sentencia 055 de 1989.

con los principios fundamentales de la universidad al señalar que es «una institución autónoma que, de manera crítica, produce y transmite la cultura por medio de la investigación y la enseñanza», y para ello debe gozar de «independencia moral y científica de todo poder político y económico».

La Corte Constitucional colombiana no ha sido ajena a los movimientos modernos del derecho, que han dado relevancia dentro del Estado social de derecho a las denominadas «prerrogativas fundamentales» para preservar la dignidad humana.<sup>65</sup> Dichas prerrogativas se ejercen y protegen a través de los derechos fundamentales que reflejan la escala de valores acordada por una sociedad en su Carta Fundamental, los cuales enriquecen la vida democrática otorgando competencias y facultades a los ciudadanos para evitar los excesos del Estado. A través de los derechos fundamentales, también se le imponen cargas a los entes públicos que legislan y regulan la vida en sociedad para que hagan posible el goce de dichas prerrogativas a los ciudadanos tanto individual como colectivamente, quedando así superada en la actualidad la discusión sobre la titularidad de derechos fundamentales en entes diversos a los individuos. Hoy no existe duda de que las condiciones de posibilidad del ejercicio de derechos y la preservación de la dignidad humana, también se extienden al ámbito de las instituciones reconocidas socialmente como espacios indispensables para el desarrollo digno del ser humano.

Con la teoría objetiva de los derechos fundamentales surgida en la jurisprudencia alemana, recogida por la legislación española, así como también por nuestra jurisprudencia constitucional, se evidencia que la educación, la libertad de cátedra, la libertad de investigación, el libre desarrollo de la personalidad, la libertad de opinión y la autonomía universitaria son derechos, garantías y principios que reflejan el propósito del Estado social de derecho de proteger la dignidad humana. En este orden de ideas, se convierten en el reflejo objetivo de un sistema de valores que sustenta la vida de una nación.

Conforme a reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana, el artículo 69 de la Constitución Política, al reconocer la autonomía

<sup>65</sup>Sentencias C-544 de 1992, C 587 de 1992, T-503 de 1992, T-406 de 1992, T-596 de 1992, C-104 de 1993 y Sentencia SU-111 de 1997.

universitaria, lo hace como fundamento necesario de la libertad de enseñanza, de cátedra, de aprendizaje y de investigación o, como lo afirmara el profesor Eduardo García de Enterría:

La autonomía universitaria quiere decir, en primer término, libertad de los docentes para poner en cuestión la ciencia recibida, para investigar nuevas fronteras de lo cognoscible, para transmitir versiones propias de la ciencia...La autonomía universitaria es, pues, en primer término, libertad de ciencia e incorporación de esa libertad en el proceso formativo...La autonomía universitaria hace referencia inicial a la autonomía crítica y enseñante del docente<sup>66, 67</sup>

Entonces, el punto que sustenta la necesidad de una ley estatutaria sobre autonomía universitaria es la consagración de esta en el artículo 69 de la Constitución Política de Colombia como un elemento sustancial a la universidad, que tiene especial protección por parte del Estado. Así las cosas, tomando en cuenta la evolución de la jurisprudencia constitucional sobre leyes estatutarias y autonomía universitaria, se evidencia la pertinencia de que la protección de este elemento esencial de la universidad sea objeto de una ley distinta y de rango superior a la que debe regular el servicio público cultural de la educación superior.

Una lectura detenida de los antecedentes dados en la Asamblea Nacional Constituyente durante la discusión de este tema, los cuales fueron recogidos por la Corte Constitucional,<sup>68</sup> no dejan duda de que el sentido de esta garantía constitucional fue asegurar la misión de la universidad «y que, por lo tanto, para ésta adquiere, en cierto sentido, el carácter de derecho constitucional».<sup>69</sup> Afirma la Corte, sin equívocos, que:

La misión de la universidad requiere que la libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra (CP art 27), garantizados individualmente a los miembros

<sup>66</sup>García de Enterría, E. (1988). «La autonomía universitaria». En: *Revista de Administración Pública*. nro. 117. pp. 12 y ss.

<sup>67</sup>En el mismo sentido ver:

- Carro, J. L. (1976). *Polémica y Reforma Universitaria en Alemania* (libertad científica, cogestión y "numerus clausus"). Madrid. pp. 58 y ss.
- Muso, S. (1961). *Lo stato di cultura nella Costituzione italiana*. Nápoles, p. 66.
- Palma, B. (1983). *L'università fra accentramento ed autonomia*. Urbino, pp. 188 y ss.

<sup>68</sup>Cfr. Sentencia C-220-1997.

<sup>69</sup>Sentencia T-574 de 1993.

de la comunidad universitaria, lo sean también en su aspecto colectivo e institucional a la universidad misma, de suerte que la propia estructura y funcionamiento de ésta sean refractarios a las injerencias extrañas que desvirtúen el sentido de su indicada misión. Justamente la autonomía universitaria concede al establecimiento científico la inmunidad necesaria para ponerlo a cubierto de las intromisiones que atenten contra la libertad académica que a través suyo y gracias al mismo ejercen los miembros de la comunidad universitaria con ocasión de los procesos de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra, todos ellos eslabones esenciales en la tarea de crear, ampliar y transmitir libre y críticamente los contenidos de la técnica y la cultura.<sup>70</sup>

Con base en esta consideración que hizo la Corte sobre la autonomía universitaria, es imperativo admitir que esta se erige como un derecho fundamental, porque se convierte en «condición esencial de posibilidad»<sup>71</sup> para la realización de la misión de la universidad. Es así como se determina el núcleo esencial de este derecho, conformado por:

108

La necesidad de asegurar la misión de la universidad y la formación de profesionales, dentro de una enseñanza sometida a la crítica y al cambio. La libertad de la ciencia y la incorporación de sus métodos en el proceso formativo, constituye parte importante del núcleo esencial de la autonomía universitaria».<sup>72</sup>

Conforme a la estructura de los derechos sociales planteada por Arango,<sup>73</sup> solo los individuos (personas naturales) pueden ser titulares de derechos subjetivos y por ende de los derechos sociales fundamentales. De igual manera, solo el Estado es obligado por derechos sociales fundamentales y la obligación consiste en una acción fáctica positiva. Los derechos sociales son caracterizados como derechos generales positivos, es decir, no requieren un título previo y se constituyen como derechos de prestación. Los derechos sociales, al no requerir título previo deben estar fundados en una norma jurídica explícita o mediante una «norma adscrita por vía de interpretación».<sup>74</sup> Así las cosas, la manera de hacer realizables

---

<sup>70</sup>Ibid.

<sup>71</sup>Ibid.

<sup>72</sup>Ibid.

<sup>73</sup>Arango, Rodolfo. *El concepto de derechos sociales fundamentales*. Legis. Bogotá, 2005, p. 113.

<sup>74</sup>Ibid. p. 41.

los derechos sociales humanos es su consagración como derechos sociales fundamentales. Con ello, se limita el grupo de obligados a los «sujetos jurídicos cobijados por la jurisdicción del estado nacional».<sup>75</sup>

Los derechos sociales no implican exclusivamente prestaciones fácticas positivas. También llevan implícitas omisiones como las mencionadas por Pisarello<sup>76</sup> en los casos de derecho a la vivienda, que implican no solo la prestación fáctica positiva de ofrecer programas para lograrla, sino también la omisión de ser desalojado injustamente.<sup>77</sup> En el caso de la autonomía universitaria, es evidente que implica libertades negativas como la omisión del Estado de inmiscuirse en el gobierno de las comunidades académicas, incluso, en sus temas de debate, discusión o investigación. Por ello, más que catalogar la autonomía universitaria como un derecho subjetivo hay que darle el carácter de derecho social fundamental que implica «la tutela de intereses o necesidades vitales ligados al principio de igualdad». Tal como lo ha dicho Pisarello:

Es el carácter generalizable a todas las personas de los intereses y necesidades en juego, precisamente, lo que convierte un derecho fundamental en un derecho inalienable e indisponible para el poder y lo que lo opone a los privilegios, por naturaleza selectivos, excluyentes y, por tanto, removibles.

Este análisis de la autonomía universitaria no es exclusivo del tribunal colombiano. Como se mencionó anteriormente, nuestras leyes estatutarias tienen semejanza con las leyes orgánicas españolas que regulan igualmente derechos fundamentales. En España, se ha discutido la naturaleza de la autonomía universitaria para asumirla como garantía constitucional o como derecho fundamental en cuanto a sus consecuencias. El máximo tribunal español<sup>78</sup> coincide con la conclusión de nuestra Corte Constitucional en cuanto que su tratamiento como un derecho fundamental faculta a su titular para el ejercicio de una determinada pretensión; y, como garantía constitucional, no habilita para el ejercicio de derechos subjetivos pero sirve

---

<sup>75</sup>Ibid, p. 92.

<sup>76</sup> Pisarello, Gerardo. *Los derechos sociales y sus garantías*. Madrid: Trotta. 2007, p. 15.

<sup>77</sup>Ibid, p. 61.

<sup>78</sup>OLIVER, Joan A, «Alcance y significado de la "autonomía universitaria" según la doctrina del Tribunal Constitucional», *Revista de Derecho Político*, núm. 33 de 1991, pp 7-98.

para protegerlos, porque obliga al legislador a respetar el núcleo esencial de la institución garantizada.<sup>79</sup> Su declaración como garantía facilita la labor de regulador de la educación que le asiste al Presidente de la República, pero la declaración como derecho le otorga a las comunidades universitarias una fuerza que limita la potestad regulatoria del Estado.

En ambos sistemas, entonces, se concluye que la autonomía universitaria es un elemento esencial de la universidad donde, colectivamente, los individuos ejercen derechos fundamentales como comunidad académica que el Estado debe proteger. Basados en esta conclusión jurídica y tomando como precedente la posibilidad en la legislación española de protección a este derecho, vía el derecho de amparo, figura inspiradora de nuestra acción de tutela, se considera que, de forma explícita como mecanismo de protección, en Colombia también sería procedente este camino para la autonomía universitaria y todos los demás mecanismos constitucionales previstos para este fin.

110

Ahora bien, una ley estatutaria sobre autonomía universitaria tiene la pretensión de regular asuntos relacionados con las universidades y no de abordar aquellos del servicio público de educación superior, los cuales no son sujetos de esta protección constitucional.

Esta postura obedece a la necesidad de preservar y distinguir la pluralidad de oferentes del servicio público de la educación superior y de amparar la institución universitaria, basados en la aplicación del artículo 69 constitucional, así como también en lo expresado por la Corte en la Sentencia SU-667/98 a saber:

La universidad, cuyo fundamento es el perfeccionamiento de la vida y cuyo objetivo es contribuir a la formación de individuos que reivindiquen y promuevan ese fundamento, a través del dominio de «un saber» y de la capacidad de generar conocimientos, reclamando su condición de fines en sí mismos y no de meros instrumentos, es la universidad que requiere, para «ser», del reconocimiento efectivo de su autonomía. Otro tipo de instituciones de educación superior, que fundamentan su quehacer en objetivos distintos, como por ejemplo la mera profesionalización, si bien son necesarias en el mundo moderno, no pueden proclamarse como universidades.

---

<sup>79</sup>ibid.

Asimismo, la competencia de expedir una ley estatutaria, por principio de reserva legal,<sup>80</sup> está dada de manera exclusiva al Congreso en un tipo especial de normas y no puede ser asumida por el Poder Ejecutivo a través de actos administrativos, ni por el Poder Judicial a través de sentencias, tal y como ha ocurrido hasta la fecha.

La interacción de la universidad con diferentes actores sociales en un Estado social de derecho no es accesorio. La relación universidad-Estado-empresa se ha constituido en una fórmula clave para el desarrollo de la sociedad que requiere la instauración de escenarios institucionales para promover la construcción de puentes, sin detrimento de la vocación que le asiste a las universidades. Más aún, esta dinámica debe llevar a la legitimación social de la autonomía que se predica de las universidades por parte de otras organizaciones sociales y no de ellas mismas, para que, siguiendo consideraciones de la Corte, su misión tenga el respaldo de la sociedad.<sup>81</sup>

Finalmente, la universidad, en cuanto prestadora de un servicio público de educación superior, debe rendir cuentas de su gestión y sus resultados a la sociedad, para generar un clima de profunda confianza en el entorno social, que le permita llevar a cabo sus actividades misionales.

## Conclusión

Las premisas jurídicas para concluir la pertinencia y necesidad de la expedición de una ley estatutaria sobre autonomía universitaria son:

- El artículo 69 de la Constitución Política de Colombia definió el ejercicio de la autonomía universitaria en términos generales y «de acuerdo con la ley». En este sentido, y como condición *sine qua non* para poder realizar su misión social, se trata de un derecho fundamental de las comunidades académicas que la propia Constitución exige que se defina mediante la ley, el carácter de dicha ley no puede ser otro que el de una ley estatutaria.

<sup>80</sup>Cfr. Sentencias C-220-1997 y C-829-2010.

<sup>81</sup>Cfr. *Ibid.*

- Los pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre los elementos que hacen posible el trámite de un asunto como materia de una ley estatutaria.

En particular, la norma positiva que consagra el derecho social a la autonomía universitaria es el artículo 69 de la Constitución Política, pero dicho artículo no define con claridad los alcances y límites de derecho reconocido, sino que lo remite a la definición por parte del legislador, trabajo que ha sido adelantado por el Tribunal Constitucional, siendo necesario precisarlo por vía de ley estatutaria.

La autonomía universitaria se predica de las comunidades académicas organizadas como universidades y reconocidas así por el Estado, sin distinción de su origen como públicas o privadas.<sup>82</sup> Las facultades de autoorganización y autorregulación, que se derivan de este precepto constitucional, deben leerse en consonancia con una de las notas esenciales de la universidad, que la distingue de cualquier otro establecimiento educativo, como lo es la autonomía, que en ellas se deriva del discurrir autónomo de la razón sin interferencias ideológicas o políticas.<sup>83</sup>

El fundamento de la autonomía universitaria no está en ningún narcisismo de los universitarios o en una soberbia o en una ambición de autosuficiencia, sino solamente en una razón de eficacia real, pura y simple, de obtención del máximo beneficio a los recursos, de efectividad de los altos e imprescindibles fines que en las sociedades han de cumplir las universidades. Sería reiterativo proceder a una nueva demostración de esta afirmación que, por lo demás, está ofrecida por los hechos.

Para terminar, una propuesta de articulado para una ley estatutaria de la autonomía universitaria no se opone a la ley ordinaria que deberá expedirse para la regulación del servicio público de la educación superior. Por demás, la universidad ha sido reconocida constitucionalmente como una institución emblemática y relevante en el Estado social de derecho, que requiere de una regulación especial para el cumplimiento de su misión social, según su campo de acción.

---

<sup>82</sup>Cfr. Sentencia C-006-1996.

<sup>83</sup>Cfr. Sentencia SU-667-1998.