

entre las principales características del Estado Social destacamos:
a) Realización de la igualdad a través de la búsqueda de un mínimo existencial e igualdad de oportunidades.

En el año de 1991 se expidió en Colombia una nueva Constitución que consagra los principios orientadores establecidos en el Estado Social de Derecho, en forma de principios orientadores, democrática, participativa y pluralista, que debe en su estructura interna, en sus órganos y en sus procedimientos de funcionamiento, reflejar la prevalencia de los

LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN LA CONSTITUCIÓN COLOMBIANA DE 1991⁽¹⁾

Justo Evelio Sandoval Ruiz
Profesor Universidad del Cauca

Resumen

La Constitución colombiana de 1991 consagra la autonomía universitaria y esta es retomada en la ley 30 de 1992. La autonomía le da a las universidades el derecho a darse sus propios estatutos, designar las autoridades académicas y administrativas, crear y desarrollar programas académicos, organizar labores científicas y culturales, seleccionar los profesores y estudiantes y arbitrar y aplicar sus recursos. Para ilustrar los diferentes conceptos de autonomía y su historia, se realiza un recorrido temporal de las universidades y de los contextos sociales en las que se han formado.

Palabras claves:

Universidad, autonomía

Abstract

Colombian constitution of 1991 sanctions the university autonomy and this one is retaken in the law 30 of 1992. The autonomy gives to the university the right to regulate their own rules, assign the academic and administrative authorities, to create and develop academic programs, organize scientific and cultural journeys, to select teachers and students and to judge and apply its resources. To illustrate the different

concepts of autonomy and its history a temporal tour is made to the universities and the social contexts in which they are formed.

Key words:

University, Autonomy.

Introducción

En el año de 1991 se expidió en Colombia una nueva constitución que entre sus principios orientadores establece: "Colombia en un Estado Social de Derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

En las constituciones anteriores se predicaba que Colombia era un Estado de Derecho, cuyos presupuestos eran:

- a) La dignidad de la persona como presupuesto esencial que entendida en el sustento primordial de las ideas de cambio liberales implica la no intervención del Estado en determinados espacios, que son manifestaciones particulares de la libertad.
- b) El principio de racionalidad (Presupuesto del derecho) según el cual el Estado de Derecho deposita toda su confianza en la razón humana y en las posibilidades de limitar racionalmente el poder a través de la creación de la razón jurídica.
- c) La prohibición del absolutismo (presupuesto de limitación del poder). Según Montesquieu, el Estado de Derecho limita el poder en tres sentidos que se complementan entre sí: primero, lo distribuye equilibradamente entre distintos titulares, en segundo lugar, lo constituye ascendentemente a partir de la elección de al menos algunos de ellos desde la misma base social, y tercero, establece controles recíprocos entre los detentadores del mismo.
- d) La voluntad general (presupuesto de la ley). El Estado de derecho considera que la norma parlamentaria no es más que la experiencia de la voluntad general, donde el ciudadano participa en la creación de las leyes así sea de manera indirecta.

Como características generales del Estado de Derecho podemos destacar: el imperio de la ley, la división de poderes, la legalidad de la administración, el principio de legalidad, la necesidad de un juez o tribunal independiente que dirima los conflictos y un Estado que garantice los derechos y libertades individuales.

Por su parte el Estado Social significa históricamente el intento de adaptación del

Estado tradicional (Capitalista o burgués) a las condiciones sociales de la civilización industrial y posindustrial con sus nuevos y complejos problemas, pero también con sus grandes posibilidades técnicas, económicas y organizativas para enfrentarlos.

Entre las principales características del Estado Social destacamos:

- a) Realización de la igualdad a través de la búsqueda de un mínimo existencial y la igualdad de oportunidades.
- b) Regulación constitucional de la actividad económica.
- c) Pretensión de un orden social que garantice la existencia digna para cada ciudadano lo que implica una remodelación social, especialmente para atender sectores de población más débiles como los indígenas, la mujer cabeza de familia, los niños, los desempleados, etc.

Según Elías Díaz⁽²⁾, jurista español, el Estado Social de Derecho se caracteriza por el propósito de compatibilizar en un mismo sistema dos elementos: uno, el capitalismo como forma de producción y otro, la consecución de un bienestar social general y la solución a dos de los puntos del liberalismo que precisan someterse a una mayor crítica y revisión: el individualismo y el abstencionismo estatal.

El Estado Social requiere una corrección del individualismo clásico liberal a través de una afirmación de los llamados derechos sociales y de una realización de los objetivos de justicia social. Entre los derechos sociales cabe destacar en la Constitución de 1991 los derechos de la familia, la salud, la educación, la vivienda digna y el trabajo.

El Estado Social debe poner, primordialmente mediante la educación, a todos los individuos de la comunidad en el mismo pie de igualdad, para que éste pueda tomar o desechar las oportunidades que la vida le presente. En este sentido la nueva constitución estableció en su artículo 67:

La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, y a lo demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación

básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la Suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cumplimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señale la Constitución y la Ley.

1. Concepto de autonomía universitaria

No existe un concepto universalmente compartido de autonomía ya que la palabra se usa con diversas connotaciones. La autonomía universitaria se suele concebir como la independencia frente al gobierno nacional, en capacidad de autogobierno y administración, también como la capacidad de la universidad de formular su propia legislación, designar sus autoridades, planificar su actividad académica y disponer de sus fondos con plena libertad.

El constituyente de 1991 en el artículo 69 de la nueva carta estableció "se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley".

La ley 30 de 1992 que desarrolla el mandato constitucional preceptúa en su 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".

Tradicionalmente la autonomía universitaria se la define como la facultad que tiene la universidad para gobernarse por sí misma. Pero la vida universitaria es muy compleja y por esta razón la autonomía puede analizarse desde diferentes puntos de vista, entre los cuales destacamos los siguientes:

- a) Autonomía de gobierno: es la facultad que tiene la universidad para nombrar a su rector y demás autoridades, fijando sus atribuciones, competencias, periodos y mecanismos de designación.
- b) Autonomía académica: Es la potestad que tiene la universidad para crear, modificar y suspender los planes y programas de estudio, investigación y extensión.
- c) Autonomía administrativa: Es el derecho que tiene la universidad de nombrar y remover su personal docente y administrativo, adoptar sistemas de gestión, evaluación y control.
- d) Autonomía económica: Es la capacidad para establecer, arbitrar y aplicar sus recursos.

Si bien la autonomía universitaria concede mayores derechos, también es cierto que implica mayor compromiso, máxima dedicación, óptima entrega y plena responsabilidad de los diferentes estamentos universitarios.

La autonomía universitaria debe entenderse como el ejercicio de ciertas facultades que originalmente corresponden al Estado; es decir, éste se desprende de esas facultades que le son propias para depositarlas en la universidad. Estas facultades están directamente relacionadas con el ejercicio del servicio público de educación, en este caso del nivel superior, y el Estado crea, la institución en la cual deposita esas facultades. En este sentido, no puede concebirse la autonomía ni fuera del marco *jurídico que le es propio ni otorgada por otra instancia que no sea el Estado.*

La autonomía universitaria se otorga sólo mediante un acto jurídico, emanado del *poder constituyente o del poder legislativo; esto significa que sólo mediante una disposición constitucional (en nuestro caso) o mediante una ley puede concederse la autonomía a una institución, o sea que no existe autonomía emanada del poder ejecutivo o del poder judicial.*

La autonomía se ejerce sólo en organismos descentralizados del Estado. En consecuencia, no es posible concebir una dependencia u organismo integrado a la estructura² del gobierno central que al mismo tiempo sea autónomo. La descentralización es una figura jurídica mediante la cual se trasladan determinadas competencias de una institución central a otra descentralizada; es posible que haya organismos descentralizados que no sean autónomos, pero no es posible que haya organismos autónomos no descentralizados. Por esta razón la autonomía es una condición jurídica que sólo puede otorgarse a instituciones públicas y que se transforma en un derecho de autogobierno o legítima capacidad de autodeterminación.

Sin embargo la autonomía no es absoluta ya que está sometida a la inspección y vigilancia del Presidente de la República, tal como lo ordena en el art. 67 y al control fiscal por parte de la Contraloría General de la República, preceptuando por el art. 267 de la Carta Magna.

Según la Corte Constitucional⁽³⁾, la autonomía que el constituyente le reconoció a las

universidades, tiene como objetivo principal protegerlas de la interferencia del poder público central, necesidad imperiosa en una sociedad democrática, pluralista e igualitaria, para que a través de un quehacer no interferido contribuya a la consolidación y fortalecimiento de la cultura a partir de la cual se erige la nación. En las sociedades modernas y posmodernas la autonomía universitaria se erige como uno de los pilares del Estado democrático, pues sólo a través de ella las universidades pueden cumplir la misión y objetivos que les son propias y contribuir al avance y apropiación del conocimiento, el cual se considera como un bien esencial para el desarrollo de los individuos y de la sociedad; dicho principio se traduce en el reconocimiento que el constituyente hizo de la libertad jurídica, la que según Kant es el poder de autolegislarse colectivamente, haciendo coincidir el concepto de libertad con el concepto de autonomía.

La máxima interpretadora de la Carta Magna continúa afirmando que las funciones propias de la universidad son la docencia, la investigación y la extensión, a través de las cuales crea y genera conocimiento, transmitiendo saberes específicos que promueven la realización de los individuos en sus múltiples dimensiones, impactando, paralelamente, el desarrollo y evolución de la sociedad.

En esta perspectiva, sus funciones esenciales, la docencia, la investigación y las actividades de extensión, se cumplen de acuerdo con las definiciones y prioridades de quienes las ejecutan, no de las que impongan los directivos de la institución y mucho menos de las que provengan del poder central; esa tarea le corresponde a los actores que integran la institución, quienes se convierten así en rectores y evaluadores de su propio quehacer que aplican una singular y propia lógica en cada actividad.

2. Antecedentes

La universidad aparece en la forma y organización que hoy la conocemos, en los siglos XII y XIII en la mayor parte de los centros de Europa. Anteriormente, la enseñanza no había sido institucionalizada, y aunque ciertas ideas filosóficas, como las de Platón en la República, mostraban ya un sistema de educación para preparar tanto a los dirigentes como a los ciudadanos, es en el siglo XIII cuando realmente aparecen los antecedentes universitarios con el sentido actual de la educación superior.

El término latino *universitas* se usó originalmente para designar la comunidad, cuando se empleó con el sentido moderno de corporación dedicado a enseñar y educar, requirió la fusión de otros conceptos como el de magíster *scolari*. Ellos fundaron las primeras organizaciones que trataban de atraer estudiantes para recibir su instrucción; la más antigua denominación de estas comunidades en la Edad Media, fue el *Studium* y, posteriormente, ya reconocidos como centros de instrucción, los *studium generale*.

La Universidad aparece primero como asociación de maestros e intelectuales que se reúnen con la intención de dedicarse a la enseñanza. En los siglos XIII y XIV, el movimiento gremial se extiende por todo el continente y su organización es copiada

por diversos grupos. Los maestros y estudiantes se organizan en forma de gremio. Originalmente estaban conectados con una catedral de importancia, siendo en esta etapa de su desarrollo cuando un canónico o alguna autoridad nombrada por él era quien dirigía el *studium*, después se permitió el establecimiento de otras escuelas fuera de su recinto. En todas ellas el plan de estudios tuvo por base las siete artes liberales, juntamente con las facultades de Teología, Derecho y Medicina.

Una etapa más sobrevino, cuando una licencia para enseñar, que se otorgaba únicamente por examen formal, permitía al maestro ejercer su profesión en un centro similar; es por eso que a esta licencia o carta se le llamó título o grado.

Estudiantes y maestros se llamaban clérigo, porque en un comienzo casi todos eran miembros del clero o personas conectadas con la nobleza, quienes gozaban de ciertos privilegios en sus ciudades; pero al aumentar el número de *studium generale* y de estudiantes no clérigos, éstos necesitaban protecciones adicionales. En el año de 1158 Federico I, Barbarroja, concedió varios privilegios a las universidades, tales como protección a regímenes injustos, juicio ante jurado y permisos para buscar protección. Como símbolos de estos privilegios encontramos que las universidades de la Edad media, establecidas en los terrenos de las catedrales, estaban rodeadas de cadenas que con sólo tocarlas concedían inmunidad.

De estas organizaciones, dos sirvieron de modelo para otras universidades: la universidad de Bolonia, Italia, que era una *universitas Scholarum* (una hermandad de estudiantes que elegían su rector), y la Universidad de París, que era una *universitas magistrorum* (una hermandad de maestros licenciados).

En el norte de Europa, las licencias para enseñar eran entregadas por el canciller escolástico, un funcionario universitario. Posteriormente surgieron otras instituciones que consiguieron los mismos privilegios a través de bulas de reyes o papas, como la de Gregorio IX a la universidad de Tolón. Estas bulas, obtenidas por un *studium generale*, permitían ejercer la enseñanza y mantener su autonomía institucional⁽⁴⁾.

El origen de la autonomía universitaria en Latinoamérica suele ubicarse en el año de 1918 con el movimiento de reforma efectuado en Córdoba, Argentina, donde se proclamaron los derechos de los profesores y los estudiantes para regir los destinos de sus propias universidades. Entre las conclusiones del Primer Congreso Nacional de Estudiantes Universitarios, celebrado entre el 20 y el 31 de julio de 1918, se estableció que los consejos directivos de las facultades estarían constituidos por representantes, en igual número, de profesores, diplomados inscritos y estudiantes. La Asamblea General Universitaria, por su parte, también debería integrarse por representantes en número igual de profesores, diplomados y estudiantes.

Así se obtuvo la autonomía administrativa, la libertad de enseñanza e investigación y

el cogobierno, mediante un movimiento cuyas raíces ideológicas se ubican en el liberalismo del siglo XIX, pero orientado a alcanzar para la educación universitaria una verdadera democratización en instituciones en las que sobrevivía de una o de otra manera la estructura colonial, tanto en el aspecto de organización como en sus contenidos de estudios y carreras⁽⁵⁾.

Para García Laguardia, en el siglo XIX ya algunas instituciones universitarias habían logrado cierta independencia del poder público: Chile (1879), Argentina con la Ley de Avellaneda (1885), Uruguay (1885). Pero es en Córdoba en 1918, donde se produce el movimiento renovador de las instituciones universitarias y que tiene resonancia actual. El cambio social chocó con la arcaica estructura de la universidad que se resistía a su modificación en manos de conservadoras generaciones académicas aventajadas en el ejercicio abusivo del poder. "por la libertad dentro de las aulas y la democracia fuera de ellas" era uno de los lemas de la generación revolucionaria de Córdoba, que explica el interés propiamente académico de la reforma docente, de gobierno, de métodos, administrativa y la preocupación política por la modernización de la sociedad en busca de la ampliación de la democracia y la participación de los estudiantes en la vida nacional⁽⁶⁾.

En Colombia los primeros intentos por lograr la autonomía universitaria los podemos ubicar a comienzos del siglo XX cuando en el año de 1909, el informe presidencial que analizaba un proyecto de Ley orgánica de la Universidad Nacional, defendía la autonomía, entendida como independencia del gobierno. Recogía el proyecto, que no aprobó el Congreso, pues se calificaba la autonomía como una verdadera "República de profesores". Y en el plan que Uribe elabora en 1911, incluía la "autonomía de la universidad y reforma general de la instrucción pública. En 1924 un nuevo proyecto que incluía la participación de los estudiantes fracasó nuevamente. El proyecto concebía la Universidad como un establecimiento autónomo con personalidad jurídica, Proyecto que no tuvo futuro. El hecho de que la jerarquía eclesiástica pugnara porque se incluyeran prohibiciones para enseñar doctrinas consideradas heterodoxas, hizo que el movimiento estudiantil, luchara por la libertad de cátedra e investigación y se opusiera vigorosamente al artículo del proyecto, que decretada remoción de profesores cuando explicaran teorías "peligrosas".

En el año de 1933, Germán Arciniegas⁽⁷⁾ líder estudiantil de la época, presenta un proyecto de Ley en el que propone una autonomía total en lo académico, administrativo y financiero; daba participación a profesores, estudiantes y graduados en el gobierno y únicamente se atemperaba su virtual independencia por el control del Estado sobre el otorgamiento de títulos. Tampoco fue aceptado por la oposición del mismo partido de gobierno, el liberal; López Pumarejo se opuso a la autonomía, a través de Carlos García Prada, congresista de entonces. Posteriormente los liberales presentaron un proyecto que llegó a ser la Ley 68 orgánica de la universidad, de fecha 7 de diciembre de 1935. El ponente defendía una "autonomía relativa" a través de la cual se lograría un equilibrio orgánico entre la ciudadanía que sostiene su existencia, el gobierno

nacional que la dirige y el profesorado y los estudiantes que la forman. Garantizaba libertades académicas, autorizaba tenue participación de profesores y estudiantes eliminando a los graduados, y atribuía al presidente de la República la dirección de la política educativa, quien presentaba terna al Consejo Directivo para elegir rector. Se observa una especie de equilibrio entre una centralización política y una controlada descentralización académica y administrativa.

La promulgación de la Ley no fue consecuencia de la presión estudiantil; pero los decretos reglamentarios 3708 de diciembre de 1950, el 0063 y 4708 de 1963, se orientaron a fortalecer el gobierno central en detrimento de la autoridad de los centros de estudio, modificando su forma de gobierno, reduciendo períodos, sustituyendo procedimientos de sufragio, forma de nombramientos, imponiendo calidades a candidatos, reduciendo representación.

En 1963, se promulgó la Ley 65 después de una agitada vida universitaria, y la autonomía se limitó aún más, pues se le dió representación en los Consejos Directivos, a la curia y a las academias; se desconoció la representación estudiantil y se facultó al presidente de la república para la designación de las autoridades universitarias. En 1971 se adelanta un movimiento universitario con la misma filosofía; pero el tratamiento y la autonomía universitaria como tema constitucional tan sólo data del año de 1991.

3. Autonomía universitaria y formación profesional

Los años que pasa un estudiante en la universidad constituyen una experiencia que marcará definitivamente su vida en varios aspectos, por lo que se puede afirmar que hay diversas circunstancias que confluyen entonces para hacer de la vida universitaria una época trascendente.

Por una parte, el joven que ingresa a la universidad ha definido la profesión que quiere desempeñar en la sociedad; ésta es, ordinariamente, la primera decisión importante que toma en su vida. Le compromete no sólo a cursar estudios durante cierto tiempo, sino además a adquirir los hábitos mentales, las costumbres, el lenguaje propio de la carrera que ha escogido; por eso, al elegir la profesión ha hecho también una opción por la propia personalidad. El ejercicio de una profesión define a la persona con tanta fuerza que cuando se quiere saber quien es, lo primero que se pregunta es cuál es su trabajo. Son muy diferentes los modos de pensar y de hablar de un abogado o de un ingeniero, de un médico o un arquitecto, de un filósofo o de un economista. También son diferentes sus costumbres, su forma de relacionarse con los demás y hasta su indumentaria. El joven que ha escogido una carrera ha escogido también, aunque no sea consciente de ello, un modo personal de ser que iniciará en los cursos universitarios, pero que habrá de prolongarse a lo largo de su vida.

Hay otro factor, no menos importante, que interviene para hacer de la vida universitaria una experiencia que marca la personalidad: los jóvenes suelen ingresar a la universidad

entre los 15 y 20 años de edad, y permanecen en ella entre 5 y 8 años, incluyendo estudios de posgrado, ahora que están de moda y es una necesidad. Lo normal es que su incorporación a la universidad coincida con la adquisición de una relativa autonomía respecto de su vida familiar. El joven universitario comienza a sentirse alguien independiente, que decide libremente sobre sí mismo, asumiendo personalmente la consecuencia sobre sus actos. Esta experiencia, su propia fuerza y capacidad lo empujan, mientras permanece en la universidad, a ir seleccionando los principios políticos, filosóficos, éticos y religiosos que orientarán su vida y su pensamiento; pues hasta entonces había vivido de acuerdo con los criterios y costumbres recibidos en la educación familiar. Ahora irá escogiendo los que le parecen verdaderos y rechazando los que juzgue falsos. Es una tarea verdaderamente importante de la que depende el rumbo y sentido de su vida.

En la universidad, los estudiantes encuentran un ambiente diferente del que habían tenido antes. Entran en contacto, para bien o para mal, con círculos sociales ajenos al ambiente familiar y aún al medio social donde se habían desenvuelto. Hacen nuevas amistades que, en términos generales, serán más influyentes en sus vidas que las que hicieron durante los años anteriores.

Entrar a la universidad significa mucho más de lo que los estudiantes suelen imaginar. Es el comienzo de su vida adulta, por eso la buena orientación que reciban es decisiva en su futura carrera profesional y en el desenvolvimiento como miembro de la sociedad (profesional, esposo, padre, vecino, propietario, trabajador, patrono, etc.)

Según el art. 4 de la Ley 30 de 1992 la Educación Superior, sin perjuicio de los fines específicos de cada campo del saber, despertará en los educandos un espíritu reflexivo, orientado al logro de la autonomía personal, en un marco de libertad de pensamiento y de pluralismo ideológico que tenga en cuenta la universalidad de los saberes y la particularidad de las formas culturales existentes en el país. Por ello, la Educación Superior se desarrollará en un marco de libertades de enseñanza, de aprendizaje, de investigación y de cátedra.

Notas

- (1) **50 CONGRESO DE AMERICANISTAS.** Varsovia, 9 al 15 de julio de 2000 Simposio: Universidad de Las Américas. Balance y perspectivas.
- (2) DIAZ, Elias. **Estado de Derecho y Sociedad Democrática.** 8ª. ed., Madrid: Edit. Taunus Humanidades, 1986.
- (3) Cfr. Corte Constitucional, "Sentencia CT 220 del 29 de abril de 1997", M.P. Dr. Fabio Morán Díaz.
- (4) CASTREJÓN DIEZ, Jaime. **El concepto de universidad.** México: Edit. Océano, 1982, p. 125.
- (5) RANGEL GUERRA, Alfonso. "La autonomía universitaria en la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos". En: Deslinde (Cuaderno de Cultura Política Universitaria), México: UNAM, 1982, p. 3.
- (6) ARCINIEGAS, Germán. **La Universidad Colombiana,** s.f. 1933.
GARCIA LAGUARDIA, Jorge Mario. **Legislación Universitaria de América Latina.** México: Unión de Universidades de América Latina, 1973. p.23.
- (7) ARCINIEGAS, Germán. **Op. cit.,** 1933.