

UNA APROXIMACIÓN A LA NOCIÓN JURÍDICA DE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

Billy Escobar Pérez

Secretario General Universidad Central

El artículo 69 de la Constitución garantiza la autonomía universitaria, 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.

Así, el concepto de autonomía universitaria implica la consagración de una regla general que consiste en la libertad de acción de los centros educativos superiores, obviamente sujetos a restricciones constitucionales y legales, según lo dispone el artículo 69 indicado. Por tanto, el papel del legislador es fundamental, ya que le corresponde fijar los límites a dicha autonomía, de manera que no se convierta en absoluta e irresponsable, y cumpla con la función social que le corresponde a la educación en su labor de promover el desarrollo armónico y equilibrado de la persona.

En ejercicio de su autonomía las universidades gozan de libertad para determinar cuales 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.

La autonomía universitaria no consiste en la autorregulación absoluta de los centros de enseñanza superior hasta el punto de desconocer el contenido esencial del derecho fundamental a la educación, ya que dicha autonomía se entiende que debe estar encauzada siempre en aras del objetivo para el cual la consagró el constituyente, esto es la educación, concebida por él como un servicio público que tiene una función social (Artículo 67); siendo ello así, jamás puede el medio ir contra el fin. El sentido de la autonomía universitaria no es otro que brindar a las universidades la discrecionalidad necesaria para desarrollar el contenido académico de acuerdo con las múltiples capacidades creativas de aquellas, con el límite que encuentra dicha autonomía en el orden público, el interés general y el bien común. La autonomía es, pues, connatural a la institución universitaria desde su inicio en Bolonia, en las postrimerías del siglo XI; pero siempre debe estar regida por criterios de racionalidad, que impiden que la universidad se desligue del orden social justo. Por el contrario, con la autonomía que se le reconoce, debe desplegar su iniciativa como un aporte a la sociedad. En términos jurídicos concretos *la autonomía se materializa en la posibilidad de regirse por autoridades propias e independientes, y fundamentalmente, de darse - dentro del ámbito académico - sus propias normas, en desarrollo de la libertad científica mencionada* .

La función de control corresponde a la responsabilidad que la Constitución asigna al Estado de regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación. Como tal, debe ser ejercida por servidores públicos investidos de las facultades y responsabilidades específicamente establecidas en la Constitución y la ley. En el caso de la educación superior, lo verdaderamente importante es que sus instituciones adopten y cumplan un severo código de ética y unos elevados

estándares de calidad. La función de control externo, que corresponde al ministro de Educación, podría ser apoyada por una unidad especializada del ICFES y quizás debería limitarse a especificar el tipo, frecuencia y oportunidad de la información que deben presentar las instituciones al Estado y al público en general, a verificar la veracidad de dicha información y a aplicar las sanciones del caso, cuando no se presente dicha información de manera veraz y oportuna.

Puede afirmarse que el concepto de autonomía, la naturaleza de servicio público de la educación y el grado de intervención estatal (inspección y vigilancia), son las notas esenciales o elementos constitucionales básicos para el sistema de acreditación en Colombia, el cual encuentra su sustento jurídico en la clara concepción de cada una de estas nociones. En primer término abordemos el tema de la autonomía: está en el Artículo 27 de la Constitución donde se garantizan las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra. Tomando el criterio señalado por las más altas corporaciones judiciales del país, se podría decir que tales libertades se traducen en la posibilidad de recibir cultura sin sujeción a parámetros confesionales impuestos o restringidos y para comunicarla o darla de igual manera.

La autonomía, en consecuencia, cuando se predica respecto de una institución de educación superior, se traduce a su turno como una expresión de tales libertades. El Artículo 69 de la Constitución Política garantiza la autonomía universitaria. Sin embargo, también califica a la educación, incluida la que imparten las universidades, como un servicio público (Art. 67). En el anterior orden de ideas, al coexistir los dos preceptos constitucionales, debe concluirse que los límites de la autonomía surgen de las consideraciones que se desprenden de la naturaleza de servicio público de la educación, lo cual presupone algún grado de intervención estatal que se explicita en los condicionamientos legales para la creación y gestión de instituciones educativas, bases sobre las cuales descansa el sistema de acreditación, entendido como un mecanismo para velar por la calidad de la enseñanza, sin vulnerar el concepto de autonomía universitaria.

"Las universidades públicas y privadas gozan, por virtud de lo dispuesto en el Artículo 69 de la Carta Política de un ámbito de libertad dentro de la cual pueden adoptar de manera autónoma las decisiones que afecten el desarrollo de su función docente e investigativa. Esta garantía institucional surge como desarrollo natural y necesario de un Estado fundado en el valor de la libertad y en los principios del pluralismo y la participación. *La finalidad de la autonomía universitaria es la de evitar que el Estado, a través de sus distintos poderes, intervenga de manera ilegítima en el proceso de creación y difusión del conocimiento.* Con ello se asegura un espacio de plena autonomía en el que el saber y la investigación científica se ponen al servicio del pluralismo y no de visiones dogmáticas impuestas por el poder público, que coartarían la plena realización intelectual del ser humano e impedirían la formación de una opinión pública crítica que proyecte el conocimiento en el proceso de evolución social, económica y cultural".

El Constituyente consagró en la Carta Política el principio de autonomía universitaria, que en las sociedades modernas y post-modernas se considera 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 propios y contribuir al avance y apropiación del conocimiento, el cual dejando de lado su condición de privilegio, se consolida 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 que tienen las instituciones de educación superior reconocidas como universidades, para autogobernarse y autodeterminarse, en el marco de las limitaciones que el mismo ordenamiento superior y la ley les señalen. La regla general aplicable con fundamento en la Carta Política es la de reconocer y respetar la libertad de acción de las mismas; no obstante, esa libertad de acción no puede extenderse al punto de propiciar una universidad ajena y aislada de la sociedad de la que hace parte y, en el caso de las públicas, emancipada por completo del Estado que las provee de recursos y patrimonio.

La Constitución consagra la autonomía universitaria; sin embargo, el hecho de que las instituciones de educación superior gocen de autonomía no significa que ellas tengan una absoluta libertad para dictar las normas que han de regir su funcionamiento. Todas las entidades públicas, sea cual fuere su status, están vinculadas por los mandatos constitucionales (Carta Política, Artículo 4). Incluso las que surgen del voto ciudadano, las cuales, de acuerdo con la teoría política, representan la voluntad popular. Por lo tanto, el ejercicio de la autonomía de las universidades no puede contravenir en ningún caso los principios y los derechos fundamentales consagrados en la Constitución. Es por lo tanto una clara muestra de delimitación del concepto de autonomía fincada en la jerarquización de derechos.

Por lo tanto, si bien es cierto que la Constitución consagra el respeto a la autonomía universitaria, también es cierto que en el ejercicio de dicha facultad el centro educativo tanto particular como estatal, debe observar un razonable ejercicio del poder. Los límites al ejercicio de la autonomía universitaria están dados en dos órdenes:

1. En el orden constitucional: pues el conjunto de disposiciones reglamentarias adoptadas por el centro educativo y en la aplicación de los mismos encuentra límite en la Constitución, en los principios y derechos que esta consagra, en las garantías que establece y en los mandatos que contiene.
2. En el orden legal: la misma Constitución en el inciso 1º del Artículo 69, dispone que las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.

El Artículo 13 de la Constitución Política establece la igualdad de las personas ante la ley y prohíbe realizar discriminaciones por razones o condiciones personales o sociales. No prescribe esta disposición siempre un trato igual para todas las personas, lo que implica que sólo cabe un trato desigual cuando se aplique en supuestos de hecho también desiguales. La constitucionalidad de las actuaciones de los poderes públicos que otorguen un trato diferente a los ciudadanos o grupos, dependerá de que ese trato sea diferenciador, fundado en una base objetiva y razonable, o por el contrario, discriminatorio, carente de objetividad y por tanto arbitrario.

Así, lo que justifica constitucionalmente la diferencia de tratamiento y evita que sea discriminatoria, es la existencia de situaciones de hecho que, por ser distintas admiten o requieren un trato también diferente, pues no puede darse violación al principio de igualdad entre quienes se hallan en circunstancias diferentes. Por lo tanto, lo censurable y sancionable constitucionalmente, es el trato desigual ante situaciones idénticas, lo que genera en consecuencia la vulneración del Artículo 13 de la Carta Fundamental.

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" (Artículo 67 Carta Política).

La misión de la universidad requiere que la libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra (Artículo 67 Carta Política), 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.

El desarrollo constitucional del concepto de "la autonomía universitaria", comprende, de una parte la posibilidad de disponer la designación de sus propias directivas, norma que se encuentra complementada con el inciso 2o. del Artículo 68, donde se preceptúa que la "comunidad educativa participará en la dirección"; y de otra parte, la posibilidad de "regirse por sus propios estatutos"; todo, sin perjuicio de acordar sus actuaciones a la ley, como resultado no sólo de la expresión del texto citado, sino también de la lógica que impone a la institución universitaria el Estado Social de Derecho, que implica, en lo concerniente, la sumisión tanto de las autoridades públicas como de la sociedad a los mandatos legales.

Colombia, a través de la Constitución de 1991, se proclamó como un Estado Social de Derecho, esto es un estado democrático regulado por el Derecho; en él la acepción del concepto de autonomía universitaria se encuentra en estrecha relación con lo que Kant denominó "libertad jurídica", entendida como el poder legítimo de una comunidad académica de autogobernarse y autolegislarse colectivamente, haciendo coincidir el concepto de libertad con el concepto de autonomía. Esta concepción de autonomía, que se traduce en la facultad de producir acciones lícitas no contrarias a la obligación esencial de la persona o la institución (en el caso de la universidad la de formar y educar en una profesión o disciplina), es la que subyace en nuestro ordenamiento jurídico. La autonomía universitaria entendida como la capacidad de autodeterminación de un colectivo de pares, que coinciden en el ejercicio de un quehacer fundamental para el estado, sin perder por ello su identidad y consecuente diversidad.

Por último, desde el punto de vista de su régimen interno, siendo la educación un derecho constitucional fundamental, el incumplimiento de las condiciones para el ejercicio del derecho, *como sería el no responder el estudiante a sus obligaciones académicas y al comportamiento exigido por los reglamentos*, puede dar lugar a la sanción establecida en el ordenamiento jurídico para el caso y por el tiempo razonable que allí se prevea, pero no podría implicar su pérdida total, por ser un derecho inherente a la persona. El principio de la autonomía universitaria consagrado en el Artículo 69 de la Constitución, debe ser leído en el marco del Artículo 2 (fines esenciales del Estado), por ser la primera una norma orgánica mientras que este último es un principio material que irradia toda la Constitución. *La educación puede ser encauzada y reglada autónomamente pero no negada en su núcleo esencial.*