Alcance de la autonomía universitaria en Colombia, 1980-2002. Una reflexión desde la evolución legislativa y jurisprudencial	Titulo
Villamil Ardila, Carol - Autor/a	Autor(es)
Espacio público y privatización del conocimiento. Estudios sobre políticas universitarias en América Latina	En:
Buenos Aires	Lugar
CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales	Editorial/Editor
2005	Fecha
	Colección
jurisprudencia; autonomia universitaria; educacion superior; universidades; Colombia;	Temas
Capítulo de Libro	Tipo de documento
http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/becas/20110124083455/6Ardila.pdf	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO

http://biblioteca.clacso.edu.ar

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)

Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)

www.clacso.edu.ar

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Latin American Council of Social Sciences

Carol Villamil Ardila*

Alcance de la autonomía universitaria en Colombia, 1980-2002

Una reflexión desde la evolución legislativa y jurisprudencial

Introducción

En Colombia, la locución "autonomía universitaria" es empleada en contextos distintos y con fines diversos; como ejemplo, se halla en artículos que, desde los diarios, condenan su existencia por encontrar en ella la causa de la alteración del orden público en algunas universidades, y se destaca también en encuentros académicos que realzan, entre otros, su carácter histórico e incluso mítico. Pero la autonomía también aparece, y de forma muy frecuente, en expresiones propias del poder público: la legislación y las decisiones judiciales. Ese tratamiento de la "autonomía universitaria"[1] merece atención específica para comprender el papel reconocido o asignado por el Estado a las

* Abogada. Magíster en Derecho de la Universidad Nacional de Colombia. Investigadora junior del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia.

1 En este trabajo nos referimos a la autonomía universitaria exclusivamente como aquella de las universidades, aunque desde antes de 1980 existen en Colombia instituciones de otro carácter académico a las cuales se ha hecho extensivo parte de este concepto.

universidades, especialmente durante las últimas dos décadas, en las que las transformaciones institucionales se han intensificado. De allí se deriva el objetivo de este artículo: analizar la autonomía universitaria en Colombia, desde 1980 y hasta el año 2002, con base en el alcance que le conceden las decisiones legales y jurisprudenciales más importantes de ese período.

La época adoptada es importante desde el campo del derecho, en razón de las transformaciones económicas y políticas de las últimas décadas y de la modificación integral de la regulación universitaria, debida al cambio de Constitución ocurrido en 1991 y a las modificaciones legales surgidas en 1992. A pesar de esta delimitación jurídica y nacional de la investigación, el artículo se sustenta y concluye con un enfoque que pretende generar interés interdisciplinario e internacional.

La hipótesis general es que, durante los últimos veintidós años, la autonomía evolucionó, en el caso colombiano, desde una concepción y aplicación restringida hacia un escenario de amplitud, traducido en su mayor uso social y, concretamente, universitario. Esa transformación acrecentó un ámbito de libertades, pero también ha sido limitada por ambigüedades normativas, políticas y de los actores académicos.

Las fuentes esenciales para la elaboración de este documento fueron los textos constitucionales, las dos leyes que rigieron en cada década y aproximadamente doscientas cincuenta sentencias expedidas, entre 1980 y 2002, por la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional –esta última a partir del año 1992. La aproximación normativa no se restringió a los artículos o apartes que explícitamente hablan de autonomía, sino que se consideraron en su conjunto las regulaciones de la educación superior, para poder concluir el alcance que desde esos ordenamientos se le concede al objeto del estudio. Por su parte, el recurrir a los fallos exigió superar las limitaciones para su identificación[2] y realizar una sistematización temáti-

2 Aunque existen distintos sistemas para la identificación de sentencias por descriptores temáticos, la mayoría de ellos cubren el período iniciado en 1991 con la expedición de la nueva Constitución Política colombiana y, en gran medida, se concentran en los fallos de la Corte Constitucional. Por ello, para la identificación de las decisiones correspondientes a la década del ochenta, fue necesario revisar cada uno de los libros que constituyen la colección de Anales del Consejo de Estado y la Gaceta Judicial en la que se publican los fallos de la Corte Suprema de Justicia. La dispersión física de los tomos que integran las colecciones y la falta de unidad en los índices y en los descriptores empleados en estos textos para identificar las sentencias precisaron, en varias ocasiones, la consulta en distintas entidades y la revisión de los libros página a página. En cuanto a la jurisprudencia de los años noventa, se encuentra automatizada toda la que ha sido expedida por la Corte Constitucional, mientras que la expedida por todas las Salas del Consejo de Estado está disponible en archivos magnéticos

ca a partir de los distintos ámbitos de la autonomía, que se refleja en el trabajo con análisis generales del papel de la actividad judicial y con referencias a providencias concretas.

Todo el proceso contó con soportes adicionales derivados de la doctrina jurídica y, en general, del estado del arte sobre educación superior y autonomía universitaria. Para empezar, se encuentran reflexiones sobre la normatividad y la jurisprudencia de la educación superior, presentadas por balances de la década de los ochenta (Caro, 1993; Lucio y Serrano, 1992: 201) y por el Simposio Permanente sobre la Universidad, desarrollado por la Asociación Colombiana de Universidades y el Instituto Colombiano de Fomento a la Educación Superior, ICFES (Gaitán Mahecha, 1985; Tafur, 1985; Benavides Patrón, 1985; Molina, 1985; Franco Arbeláez, 1985; Posada, 1985). En los años noventa los trabajos referidos al enfoque jurídico de la autonomía fueron más frecuentes, debido al aumento de las providencias sobre el tema, emitidas por la Corte Constitucional. Empezaron a aparecer sistematizaciones y análisis parciales de la legislación y de las decisiones judiciales que se sustentaban en ella, gracias a distintas iniciativas que se plasmaron en publicaciones o trabajos inéditos del ICFES (Orozco, 2001a), del diario *El Espectador* y la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN), mediante el Premio Nacional de Investigación en Ciencias Sociales (Goyes y Uscátegui, 2001), de organizaciones gremiales del sector de la educación (Ortiz, 1998), del Magíster en Dirección Universitaria de la Universidad de los Andes (Martínez, 1992; Ariza Argüelles y Rueda Prada, 1993; Quirós Rey, 1997) y del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (Pacheco, 2002; Yarce y Lopera, 2002). Estos trabajos describen e interpretan normas y decisiones de los altos tribunales, iniciando un esfuerzo que es preciso continuar y profundizar desde una perspectiva crítica. Por otra parte, las compilaciones normativas sobre educación superior, en varios casos comentadas y concordadas con decisiones judiciales (Bolaños, 1990; Linares Prieto y Noguera, 1998; Legis, 2001), reproducen los textos constitucionales, legales y reglamentarios, pero adolecen de reflexión. A pesar de esas barreras, cabe reconocer que las compilacio-

---

desde 1996. Aunque existen algunas de fechas anteriores en ese soporte, también fue necesario revisar los tomos físicos de los años 1990 a 1995. Finalmente, en relación con la Corte Suprema de Justicia, se realizó la búsqueda, libro a libro, de la Gaceta Judicial publicada hasta 1999; los fallos posteriores fueron ubicados mediante la consulta de la base electrónica de la relatoría de esa entidad.

nes y sistematizaciones de la normatividad y de la jurisprudencia sobre educación superior constituyen un avance que contribuye a darle identidad como un área de análisis jurídico.

Además de esa línea de estudios, existen análisis políticos, sociales, culturales e históricos de la autonomía universitaria en Colombia, producidos también por el Simposio Permanente sobre la Universidad (Borrero, 1983 y 1985), por la Universidad de los Andes (Levy, 2001; Brunner, 2001; Bricall, 2001) y por otros espacios de discusión creados por universidades como la Nacional de Colombia (Múnera, 2002) o la del Norte (Hoyos Castañeda, 1995), los cuales enriquecen la perspectiva jurídica. Sin embargo, es necesario fortalecer campos de investigación en los que se conjuguen distintas áreas del conocimiento con el campo del derecho, para compartir problemas y fortalecer el diálogo interdisciplinario.

Finalmente, deben destacarse los trabajos referidos a otros problemas de la educación superior, en los que la producción nacional es amplia, como los de acceso, cubrimiento y financiación (Gómez Buendía, 1998; Mera, 2003); reforma y estructuración del sistema (Bustamante, 1995; Comisión Nacional para el Desarrollo de la Educación Superior, 1997); tipos de formación e instituciones (Gómez Campo, 2000), o la situación colombiana comparada con distintos países (Brunner y Lucio, 1995; García Guadilla, 1996), los cuales incluyen referencias generales a la autonomía[3].

En síntesis, el estado del arte de los análisis sobre la autonomía universitaria en Colombia a partir de la legislación y la jurisprudencia encuentra sus principales características en que: son escasos los trabajos sobre el tema y, casi en su totalidad, salvo por las tesis de grado, son capítulos de un libro o apartes de un artículo; el estudio crítico es incipiente y sus máximos alcances son sistematizaciones comentadas de las normas y las decisiones judiciales más relevantes sobre el tema; las reflexiones sociológicas, culturales e históricas sobre la autonomía universitaria no han tejido puentes conceptuales

3 En general, sobre el estado del arte del estudio normativo de la educación superior se ha dicho que "hacen falta estudios de carácter crítico que confronten el sinnúmero de normativas que rigen la educación superior, que permitan establecer conexiones entre grupos de interés y ciertas normatividades que legalizan comportamientos [...]; estudios que permitan establecer la distancia de la norma de los referentes aceptados universalmente en dicha materia; estudios sobre la legislación vigente en educación superior que aclaren contradicciones, inconsistencias, tergiversaciones, adaptaciones, etc. [...] cuya aplicación conduce al descuido de los patrones mínimos establecidos de calidad y excelencia en la prestación del servicio" (Henao y Velásquez, 2002: 305).

o escenarios conjuntos con el análisis jurídico, ni viceversa, lo cual es necesario para abrir nuevas líneas de investigación interdisciplinaria; se requiere fortalecer el estudio sistemático y crítico de la autonomía, para superar el carácter "retórico" –en sentido peyorativo– con el que es empleada y analizada frecuentemente.

A pesar de la generalidad del estudio legislativo y jurisprudencial, es posible identificar la existencia de debates temáticos centrales, que también deben profundizarse. En la primera discusión, se encuentran posiciones que consideran que la permisividad jurídica amparada en la autonomía genera la baja calidad de los programas académicos, y otras que, por el contrario, afirman que la intensidad de la inspección y vigilancia estatales impide el desarrollo libre requerido por las universidades para garantizar su excelencia; el segundo debate transcurre entre una postura que propugna por una autonomía que en términos prácticos conceda las mismas facultades a todas las instituciones de educación superior[4], y otra que propende por una autonomía diferenciada, según la responsabilidad demostrada por cada universidad (Linares Prieto, 2001); la tercera línea delibera sobre el carácter público o privado de las universidades y la especialidad o no de sus regímenes de autonomía.

Una parte de los retos que plantean estos debates y que exigen ir más allá de la descripción legislativa y jurisprudencial es abordada en las páginas siguientes, en un esfuerzo por entender desde la autonomía universitaria el papel social de las universidades y su existencia como escenarios de lo público. Para lograr ese propósito, la primera parte del artículo se concentra en los estudios doctrinales del tema, aparecidos en Colombia durante el período 1980-2002; el segundo y el tercero apartes estudian el desarrollo legal y jurisprudencial de la autonomía, en la década del ochenta y en la del noventa, respectivamente. La sección final señala las transformaciones y los rasgos permanentes de la autonomía durante las dos últimas décadas y propone tres ejes para su fortalecimiento conceptual, legal y jurisprudencial.

La doctrina sobre la autonomía universitaria, 1980-2002

El análisis doctrinal de la autonomía universitaria en Colombia, es decir aquel elaborado por juristas que presentan en obras sobre el derecho su posición acerca de la autonomía, ha venido creciendo

4 En el texto se usa la expresión Instituciones de Educación Superior para referirse sólo a las universidades.

desde finales de los años setenta hasta hoy. Ello, entre otras causas, por el aumento de la legislación sobre el tema, que en sí mismo ha sido objeto de discusión, al analizar la relación cuantitativa entre autonomía y normatividad o la proporcionalidad inversa o directa que debe existir entre autonomía y legislación universitaria (Franco Arbeláez, 1985: 20). Pero más allá de ese debate no concluido, lo cierto es que la existencia de la legislación impulsa las discusiones teóricas y doctrinales sobre el tema, las cuales se analizan a continuación, tanto para la década del ochenta como para la del noventa, a partir de los siguientes tópicos: el concepto o identificación de la autonomía universitaria; las facultades que otorga esa figura; las diferencias entre las universidades públicas y privadas; y su relación con el poder de inspección y vigilancia estatal.

La doctrina en la década del ochenta

El concepto o identificación doctrinal de la autonomía no fue una tarea desarrollada en la década del ochenta, aunque sí formulada de manera muy general, definiéndola como la capacidad de las universidades para "autodeterminarse [y] lograr sus propósitos dentro de parámetros de legalidad y moralidad" (Muñoz Laverde, 1983: 298). En el trabajo jurídico y precursor de esa época se decía al respecto: "Sobre el concepto de autonomía es posible extenderse en amplias y profundas consideraciones de tipo filosófico y político, sin llegar, aun de esa manera, a una cabal identificación de los diversos enfoques existentes sobre el tema" (Rodríguez R., 1979: 17). La mayor parte de los análisis jurídicos acerca del tema (Posada, 1985; Franco Arbeláez, 1985) optaron por precisar su referencia a la autonomía, mediante la adopción de la declaración de la IV Asamblea Internacional de Universidades realizada en 1966 que, previa introducción, fue acogida por el Consejo Nacional de Rectores de 1970: "Más que una definición y siguiendo el ejemplo de la última Asamblea Internacional de Universidades, reunida en Tokio, en la cual tuvo participación muy activa la universidad colombiana, deseamos adaptar a nuestro país la doctrina contenida en los cinco puntos allí aprobados en forma que si algunos de ellos no se cumplieren, ello equivaldría a que no existiera la autonomía universitaria […] A. Nombrar y remover a su Rector y a todo el personal docente, investigativo y administrativo, con sujeción a los periodos y a las demás normas contenidas en sus propios reglamentos. B. Seleccionar a sus estudiantes, de acuerdo con normas de carácter estrictamente educativo señaladas por la

propia universidad sin discriminación por sexo, religión, ideario, origen, estado civil, etcétera. C. Participar eficazmente con el Estado en la definición de planes de estudios mínimos y en el señalamiento de requisitos mínimos para el funcionamiento de las universidades y el otorgamiento legal de cada uno de los diplomas, grados y títulos que tratan las normas generales que rigen a las universidades. Cada una será autónoma para completar los planes de estudios, respetando el mínimo legal, así como para impartir enseñanza y certificar el aprendizaje en todos aquellos estudios que no conduzcan al otorgamiento legal de un diploma, grado o título. D. Decidir cuáles programas de investigación, de docencia y de extensión, dentro de las normas legales, deben emprenderse en su claustro. E. Para distribuir sus bienes y rentas disponibles entre sus diferentes actividades, respetando los contratos y la voluntad de los aportantes libremente aceptada por la Universidad" (enunciado de la IV Asamblea de la Asociación Internacional de Universidades realizada en Tokio en 1966, citada por Posada, 1985: 13-15).

Al observar la vía escogida para precisar el contenido de la autonomía, se concluye que no hubo una elaboración conceptual en la que se tratara de definirla a partir de categorías del derecho, lo cual puede explicarse, en parte, por la práctica que ha predominado en la escritura jurídica colombiana, consistente en glosar los textos normativos sin profundizar en las raíces de las discusiones que suscitan; pero, más que esa razón, influyó la omisión de consagración constitucional de la autonomía universitaria, la cual trató de suplirse con el estudio del precepto referido a la libertad de enseñanza. Para ello, los análisis de la autonomía fueron abordados a manera de una derivación o consecuencia del derecho citado –art. 41 de la Constitución Política–, como lo muestran los textos siguientes: "Consecuencia de la libertad de cátedra, en el campo de la Educación Superior, es la autonomía universitaria"; "El Estado debe garantizar la autonomía, consecuencia de la libertad de enseñanza y de la libertad de asociación" (Posada, 1985: 23 y 39; Borrero, 1985: 28-31). Este enfoque fue objeto de críticas en ese período, dado que para algunos autores libertad de enseñanza y autonomía universitaria son conceptos distintos, y no podía predicarse, como lo hizo la mayor parte de la doctrina, que la autonomía fuera un simple derivado de aquel derecho (Mejía Jaramillo y Mosquera González, 1985).

La delimitación del objeto de la autonomía universitaria, mediante la enunciación de los poderes que concede, nos introdujo en el segundo tópico de análisis, dado que las declaraciones citadas des-

criben las facultades que otorga. Además de las expuestas, que se refieren esencialmente a 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 estudios mínimos y al manejo de sus bienes y rentas, en la doctrina se señalaban otras relacionadas con la cooperación interuniversitaria e internacional, y la inviolabilidad del recinto universitario (Franco Arbeláez, 1985).

Al detenerse en esas facultades se hallan tres características: i) las que de forma exclusiva ejercerían las universidades remiten a la integración de los órganos de gobierno institucional y de la comunidad universitaria; ii) las competencias académicas (investigación, docencia y extensión), determinantes históricas de la autonomía, son compartidas con el Estado y, en el caso de los planes de estudios mínimo y del otorgamiento de títulos, los poderes de este son preponderantes, mientras que los de la universidad adquieren un carácter residual; iii) el manejo de recursos se sujeta a la voluntad de sus aportantes y dificulta distinguir entre la universidad como institución o comunidad y quienes han tenido la iniciativa de fundarla, bien sea que se trate de un ente oficial o de una persona u organismo particular.

En cuanto a las diferencias entre universidades públicas y privadas, la doctrina jurídica destacó su carácter legal, que adjudicaba a las primeras la calidad de establecimientos públicos y a las segundas la de entidades de utilidad común. Con base en esa clasificación, los escritores señalaban como contrario a la autonomía que los rectores de las universidades oficiales fueran designados por el presidente o el representante del Ejecutivo en el departamento o municipio al que perteneciera la institución, lo cual se derivaba de su configuración como establecimientos públicos. En cuanto a las privadas, se indicaba que restringir su forma de constitución a la de entidad de utilidad común limitaba la libertad de asociación, y que las regulaciones impuestas por la actividad que ejercían les restaban autonomía en relación con las demás entidades de ese género, dedicadas a otros fines (Molina, 1985; Tafur Galvis, 1985). En general, esas reflexiones se concentraron en identificar las violaciones o restricciones legales de la autonomía de cada tipo de institución, pero no en formular especificidades sobre su ejercicio.

Sobre la tensión entre la autonomía universitaria y la facultad de inspección y vigilancia estatal de la educación, los análisis también estuvieron atravesados por la fundamentación de la autonomía en la libertad de enseñanza, referida esencialmente al poder de crear institu-

ciones y definir los contenidos que podían enseñarse. De otra parte, esas reflexiones, sustentadas en la definición constitucional, le reconocían al gobierno amplias facultades para inspeccionar y vigilar, sin dejar de señalar que era necesario dotarlas de mayor precisión y, en algunos casos, limitarlas (Sáchica citado por Gaitán Mahecha, 1985: 14).

La doctrina jurídica de la década del ochenta sobre la autonomía universitaria avanzó en delinear problemas centrales de esa área (las facultades que concedía y algunas distinciones de su alcance en las universidades públicas y en las privadas). Sin embargo, su mayor deficiencia se derivó de no haberle otorgado entidad propia al concepto jurídico de autonomía y, por ende, de no desarrollar un análisis teórico y doctrinal menos sujeto a las restricciones constitucionales, que no le dejaban más que un aparte dentro del marco de la libertad de enseñanza. Ese mismo tropiezo impidió diferenciar claramente el papel social y los poderes específicos de las universidades en relación con otros niveles de educación como el de la primaria y la secundaria, de las cuales también se predicaba la libertad de enseñar.

La doctrina en la década del noventa

La doctrina jurídica en la década del noventa se revivificó con la expedición de una nueva Constitución y con el incremento de la actividad judicial. Para el caso de la autonomía universitaria, su inclusión como principio constitucional llevó a que los textos que comentan la Carta Política dedicaran un mínimo aparte a presentarla y a que surgieran trabajos exclusivamente sobre ella, concentrados esencialmente en su tratamiento jurisprudencial.

A partir de la constitucionalización de la autonomía, el primer intento que se plantean los doctrinantes –abogados y expertos en educación– es definirla. Para ello se acude, con frecuencia, al Manifiesto de Córdoba y a los textos clásicos de Fichte, Schelling, Kant, Heidegger, Jaspers y Ortega y Gasset, llegando finalmente a concebirla como una capacidad de autodeterminación colectiva, como un ámbito de libertad, justificado y limitado por la especialidad de la labor universitaria y por las responsabilidades sociales que a ella le competen como sujeto político. Esas definiciones se basan en la autonomía como emanación de la realidad –una construcción del "cotidiano cumplimiento ético de sus funciones básicas" (Goyes Moreno y Uscátegui, 2001)–, en algunos casos, y como noción ética y política –consustancial al Estado de Derecho–, en otros, mientras que la con-

ceptualización estrictamente jurídica empieza a delinearse desde dos ángulos: como derecho o como garantía institucional, en cualquier caso limitada y sujeta al Estado (Linares Prieto y Noguera, 1998). Sin embargo, aún hay que avanzar en esta distinción, en los alcances de exigibilidad judicial que tendría que adoptar uno u otro enfoque, y en una conceptualización jurídica más sólida de la autonomía.

Acerca de las facultades que otorga la autonomía universitaria, la doctrina se ciñe a las señaladas por la Constitución –darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley–, expresadas en algunos casos como autorregulación y autogobierno, y a las indicadas en el nuevo texto legal –Ley 30 de 1992. El análisis jurisprudencial del que se ocupan algunos escritores (Salah Zuleta, 2001; Benavides, 1997) permite profundizar en cada uno de los poderes universitarios, por la organización que realizan de los fallos judiciales. Aquí se encuentra una diferencia con la doctrina del ochenta, aplicable no sólo al caso de la autonomía, consistente en que las fuentes de su análisis ya no son sólo o preferentemente los textos constitucionales y legales, sino especialmente las sentencias de constitucionalidad. Además de esta caracterización general, merece una mención especial la competencia universitaria de constituir el gobierno de cada institución, dado el tratamiento conceptual –propio de la verdadera doctrina– e interdisciplinario que se le ha empezado a otorgar, el cual podría servir de base para precisar el concepto de autonomía y de los demás poderes que se derivan de ella (Gutiérrez Sanín, 2003: 201; Gómez Campo, 2001: 195). Por su parte, el límite de acción que le impone la autonomía universitaria a algunas entidades ha motivado estudios específicos, por ejemplo sobre control fiscal de las universidades públicas, que se encuentra viable siempre que sea entendido como posterior y no como una tutela a la administración universitaria (Ossa Escobar, 2003: vii).

La doctrina no profundiza en las diferencias entre las universidades públicas y privadas en el campo de la autonomía, salvo por los efectos de un fallo de la Corte Constitucional –C-220 de 1997– en el manejo presupuestal de las oficiales. Al contrario, algunas reflexiones minimizan las distinciones entre los dos tipos de instituciones, con el argumento de que su labor –la educación superior– es pública, de interés y beneficio colectivo, y por ende ese carácter no deviene ya del origen de las entidades. En este sentido, la Misión para la Modernización de la Universidad Pública proponía: "Décima tercera estrategia: Borrar fronteras artificiales entre la universidad pública y

la universidad privada, construir rutas de mutua cooperación hacia la excelencia y trabajar conjuntamente por el mejoramiento de la educación superior como un gran propósito nacional" (Bustamente, 1995). Aunque en principio no podría dejar de compartirse ese enfoque, sí es preciso analizar algunos de sus efectos prácticos. Como ejemplo, se plantea que las universidades privadas se hagan receptoras de más fondos de la nación –por la vía, entre otros, del crédito a estudiantes que cursen sus programas–, a costa de la reducción de aportes oficiales a las del Estado (Presidencia de la República, 1999). Esta expresión muestra la influencia de las transformaciones estatales de las últimas décadas, y del discurso político y económico, que han hecho mucho más difusas las barreras entre lo público y lo privado, y que insisten en la ruptura de la sinonimia Estado-público (Cunill Grau, 1997; Henao Willes, 2001). Esas posiciones han sido distorsionadas en varios casos para indicar que cualquier bien público, incluida la educación superior, puede ser dejado a las definiciones del mercado, aun en sociedades con profundos desequilibrios sociales y económicos como la colombiana. A ese fin ha servido el uso laxo de la expresión "autorregulación", como uno de los componentes de la autonomía universitaria. La autorregulación y el autogobierno han sido usados como sustento de la identidad de las universidades, pero no sólo con el sentido académico que les corresponde, sino también con el fin de identificarlas como prestadoras de un bien regulado por el mercado.

En cuanto al poder de inspección y vigilancia estatal, los doctrinantes de la década del noventa mantienen el énfasis en el carácter de servicio público de la educación superior, como fundamento de la acción gubernamental dirigida al cuidado de la prestación que realizan las universidades. Sin embargo, se enfatiza su especialidad, a partir de la calificación cultural que le da la Constitución (Martínez Ocampo, 1992), y se pretende no estandarizar su tratamiento en relación con servicios públicos de carácter material –electricidad, acueductos, etcétera. De otra parte, se reconoce que la autonomía y su especificación en la reforma legal de 1992 conllevaron una disminución de los controles que el Estado ejercía sobre las instituciones (Gómez Campo, 2000: 37 y 115), afirmando incluso que la Ley se convirtió en "un reglamento de funciones y procedimientos que [permite a] cada grupo […] actuar en el sistema de educación superior de acuerdo con sus intereses corporativos" (Henao Willes, 1999: 193). No obstante, esa variación va a ser compensada desde la doctrina al indicar que el doble carácter de las instituciones, como responsables de contribuir a los fines comunes

de la educación y como autónomas para el desarrollo de sus procesos, muestra a la sociedad como otro actor de control de la universidad. Si por parte del Estado está sujeta a la inspección y vigilancia, en el ámbito social está obligada a rendir cuentas, como una condición del mantenimiento de sus espacios de libertad (Burbano López, 1994; Noguera Calderón, 1997; Levy, 2001). Al final, dado que la identidad material del cuerpo social no siempre es clara si no se trata del Estado y específicamente del gobierno, el concepto de rendición de cuentas, avalado por la doctrina, lleva, en nuestro concepto, a relegitimar y fortalecer la inspección y vigilancia del Estado, especialmente en el uso de los recursos asignados a las universidades.

Por otra parte, los balances de la aplicación de la Ley 30 en su primera década de vigencia, aunque involucran un trabajo más sociojurídico que doctrinal, han mostrado la tensión entre autonomía e inspección y vigilancia, al revelar que esta última ha sido el camino para hallar y corregir el incumplimiento de deberes institucionales que están descriptos en la Ley: ausencia de representantes profesorales o estudiantiles en los órganos de gobierno, falta de ratificación de sus estatutos, carencia de vinculación de docentes de tiempo completo, inexistencia de actas de grado de estudiantes y desarrollo de programas sin registro (Yarce y Lopera, 2002: 67). Adicionalmente, se indica que la baja responsabilidad universitaria y la poca inspección y vigilancia han frustrado, en muchos casos, la calidad (Cubillos Reyes, 1998: 37 y ss.). Esas evaluaciones desencadenan, con frecuencia, en propuestas de reformar la Ley, en las que se plantea la diversificación de la autonomía de acuerdo con los niveles de excelencia de cada institución (Gutiérrez Sanín, 2003: 223).

La doctrina jurídica de los noventa ha desarrollado un proceso de conceptualización de la autonomía universitaria a partir de su precepto constitucional, para lo cual ha acudido a hechos históricos, realidades contemporáneas y categorías sociales. Este proceso le ha otorgado identidad propia a la autonomía y ya no dependiente de otras libertades, como sucedía en la década anterior. Sin embargo, la elaboración teórica y doctrinal de las facultades que concede está adherida a la especificación constitucional y legal. De otro lado, la discusión jurídica sobre las diferencias entre universidades públicas y privadas está marcada por enfoques políticos sobre el significado de lo público. En este punto, la autonomía le plantea a la doctrina jurídica un cuestionamiento directo a categorías ancestrales como la "naturaleza de las instituciones", construidas con base en el origen de los recursos

que sustentan una entidad. Finalmente, la intervención del Estado sigue sustentada en el carácter de servicio público de la educación, y algunas evaluaciones de la aplicación de la Ley 30 de 1992 proponen una mayor actividad estatal y la consolidación de la rendición de cuentas. En términos generales, el discurso jurídico de la década del noventa sobre autonomía universitaria se encuentra penetrado por categorías históricas, políticas y sociales, lo que muestra una mayor dinámica de su reconocimiento y complejidad.

Desarrollo legal y jurisprudencial de la autonomía universitaria en Colombia, 1980-2002

El análisis legal y jurisprudencial de la autonomía universitaria durante el período comprendido entre 1980 y 2002 ha sido separado en este artículo del balance de la doctrina durante el mismo período, porque sólo las decisiones legislativas y judiciales constituyen el discurso estatal en relación con la autonomía, mientras que los conceptos doctrinales ayudan a precisar su alcance en el medio social, pero no cuentan con el peso de obligatoriedad, ni de representación institucional, que poseen las decisiones de los órganos del poder público. Por ello, este aparte expondrá los principales ejes de la autonomía universitaria, definidos por las constituciones políticas que han regido el período señalado, las leyes respectivas y más de doscientos fallos de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional.

Antes de iniciar el estudio específico de la autonomía en los ámbitos indicados, es necesario destacar tres fenómenos esenciales de la realidad jurídica colombiana, derivados de la expedición de una nueva Constitución, que inciden directamente en el análisis a desarrollar. En primer lugar, la Carta Política de 1991 implicó una transformación de los contenidos de la producción legislativa, y de los conceptos y la frecuencia de la labor jurisprudencial, que permite hallar diferencias esenciales con la década del ochenta, en la que regía una Constitución originaria de 1886 aunque reformada copiosamente. Ese cambio se reflejará en el estudio que interesa en este artículo, al constatar que cada década contó con argumentos constitucionales y leyes diferentes para regular el tema de la autonomía. El segundo hecho a realzar es el de la creación en Colombia de la acción de tutela, que ha permitido el ingreso de los conflictos de la cotidianidad a los máximos estrados judiciales. Su aparición permitirá comparar las controversias que se regulaban y decidían en los ochenta y las que aparecieron en los noventa en el

campo de la autonomía. El tercer elemento consiste en el cambio de los roles institucionales en la regulación legislativa y en la jurisprudencial. Sobre la primera debe decirse que las facultades del Ejecutivo fueron más amplias antes de 1991, mientras que con la nueva Constitución cobraron un carácter más excepcional. En cuanto al ámbito judicial, es determinante la creación de la Corte Constitucional, que se ocupa de los debates sobre adecuación de las leyes a la Carta Política y los separa de la Corte Suprema de Justicia, que antes de la nueva Carta se encargaba de ellos junto con los referentes a la jurisdicción ordinaria (penal, civil, laboral). Por su parte, el Consejo de Estado mantuvo sus facultades de control sobre los actos de la administración y sobre los decretos reglamentarios expedidos por el presidente. Esta distribución de competencias se refleja en la autoría de las normas sobre educación superior y autonomía universitaria, así como en el aumento y diferenciación de decisiones judiciales sobre el mismo tema[5].

Cada uno de los aspectos anteriores es desarrollado en distintos espacios de este aparte, cuya estructura la compone el análisis de cada década, a partir de la definición y caracterización (i) del marco jurídico; (ii) de los poderes reconocidos a las universidades, diferenciándolas entre públicas y privadas; (iii) de las facultades reservadas al gobierno; y (iv) de las expresiones de la tensión "autonomía universitaria vs. inspección y vigilancia de la educación superior".

Desarrollo legal y jurisprudencial de la autonomía universitaria en la década del ochenta

Marco jurídico

Durante la década del ochenta el marco jurídico en materia de autonomía universitaria se caracteriza por la ausencia de consagración constitucional, por el origen presidencial de su regulación y por la intensidad creciente del debate judicial sobre su alcance.

La autonomía universitaria no fue considerada en la Carta Política de 1886, ni en sus posteriores reformas[6]. En 1936, el acto legis-

5 Sobre estos temas, pueden verse los trabajos de Rodrigo Uprimny, "Las transformaciones de la administración de justicia en Colombia", y de Mauricio García Villegas, "Constitucionalismo perverso", contenidos en el tomo I del libro *El Caleidoscopio de las Justicias en Colombia* (García y Santos, 2001).

6 La necesidad de la constitucionalización de la autonomía universitaria se señalaba desde 1966: "Actualmente se solicita el reconocimiento constitucional de la autonomía universitaria, aspiración que envuelve la de que los mismos organismos académicos ejerzan internamente su supervigilancia y tengan asegurada económicamente su existencia" (Sáchica, 1966: 462).

lativo de ese año suministró el sustento constitucional empleado por los jueces y doctrinantes para referirse a la autonomía –primer inciso del artículo 41 de la Carta Política–, cuyo texto indicaba: "Se garantiza la libertad de enseñanza. El Estado tendrá sin embargo la suprema inspección y vigilancia de los institutos docentes, públicos y privados, en orden a procurar el cumplimiento de los fines sociales de la cultura y la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos". Esta facultad de inspección y vigilancia se reiteraba dentro de la enunciación de las funciones del presidente –numeral 12 del artículo 120: "Corresponde al presidente de la república como jefe del Estado y suprema autoridad administrativa: [...] 12. Reglamentar, dirigir e inspeccionar la instrucción pública nacional" (Henao Hidrón, 1986).

La no constitucionalización de la autonomía y la consagración de la libertad de enseñanza como único recurso para su soporte dejaron a las universidades ubicadas en el mismo plano que cualquier otro nivel de educación (básico, secundario). Esa situación hace evidente que el constituyente no consideró las diferencias entre las fases y tipos de educación, ni la misión de desarrollar el conocimiento como una característica distintiva que ha justificado históricamente la autonomía universitaria. De otra parte, los textos constitucionales se concentran en la libertad de enseñanza, sin explicar su alcance, y le fijan como balance o contrapeso directo la facultad de inspección y vigilancia, que primero se atribuye de forma abierta al Estado, de lo cual se deduce la facultad del Congreso para regularla, y que posteriormente se especifica con facultades para el presidente. Con esa expresión literal, se reconoce una primera fase de la tensión real extendida hasta nuestros días: Inspección y Vigilancia vs. Autonomía Universitaria.

La década del ochenta se inició con una nueva ley sobre educación superior. Pero, a pesar de que en 1979 el total de establecimientos de educación superior era de ciento veintiuno, de los cuales noventa y cuatro eran universidades, el Congreso de la República no legisló sobre una materia que interesaba de forma directa a ese alto número de instituciones, así como a sus 272 mil estudiantes y 31 mil docentes (ICFES, 1982). En lugar de ocuparse en el proceso de deliberación y concertación política, propio para abordar los temas más estratégicos de un Estado, el legislativo le concedió facultades extraordinarias al presidente de la República[7] para "establecer la naturaleza, característi-

7 La participación del Congreso en el nuevo estatuto se restringió a la planteada en el artículo 3 de la Ley 8 de 1979: "Una comisión integrada por dos representantes de las Comisiones

cas y componentes del Sistema de Educación Post-secundaria, [fijar] requisitos para la creación y funcionamiento de instituciones públicas y privadas de educación post-secundaria, […] organizar la Universidad Nacional de Colombia y las demás universidades e institutos oficiales de nivel post-secundario y […] expedir las normas sobre Escalafón Nacional para el Sector Docente" (Ley 8 de 1979).

Es de anotar que dentro de los fines establecidos para expedir la Ley no se mencionaron límites referidos a la autonomía y, aunque se habla de la democratización de la enseñanza universitaria, se encuentra un ánimo de unificación institucional y no, por ejemplo, de reconocimiento de sus particularidades. En el caso de las universidades oficiales, las facultades se extienden a reorganizarlas y dictar sus estatutos orgánicos, aunque dejan un ámbito para la reglamentación interna de sus estamentos, que muy poco se diferencia de los poderes que pudieron otorgarse a otro tipo de institución. En este punto, de nuevo la autonomía de las universidades es dejada al margen.

Con base en esas facultades, el gobierno expidió el Decreto Ley 80 de 1980[8] que superó, al menos parcialmente, la dispersión normativa que había predominado por varias décadas en materia de educación superior[9]. Concretamente sobre las libertades propias del mundo universitario, el Decreto señaló que "La Educación superior […] debe cumplir la función de reelaborar permanentemente y con flexibilidad nuevas concepciones de organización social, en un ámbito de respeto a la autonomía y a las libertades académicas de investigación, de aprendizaje y de cátedra" –artículo 5; y que "Dentro de los límites de la Constitución y la ley, las instituciones de educación superior son autónomas" (Decreto Ley 80 de 1980).

Primeras y Quintas del Senado y Cámara asesorarán al Gobierno en la redacción y adopción de los Decretos para los cuales se otorgan las presentes facultades".

8 Además del Decreto 080, también se expidieron el 081, 082, 083 y 084, sobre la estructura y funciones del ICFES, la Universidad Nacional de Colombia, los Colegios Universitarios y las

9 Parte del reto de la legislación de 1980 era superar las limitaciones que un magistrado de la Corte Suprema de Justicia señalaba, en 1976, así: "La mayor preocupación recae sobre la estructura de la Universidad Colombiana. Su primera visión alude a los fundamentos legales de la institución. Se destaca la inexistencia de 'un estatuto orgánico del sistema de educación nacional' y de las normas dispersas que la rigen se dice que son incoherentes, que 'no consultan la realidad social y universitaria porque se expiden de forma casuística y con actitud autoritaria más que de servicio', que 'dependen demasiado de los problemas políticos o los intereses personales'. Al proponer como solución principal la expedición de un estatuto jurídico que contemple estas necesidades y corrija tales situaciones, se hace énfasis, como es natural, en la indispensable participación de 'las fuerzas vivas de las instituciones de educación', sugiriendo para ella mecanismos precisos" (Medellín, 1976: 50).

Esta definición de la autonomía se extiende a las facultades que concede pero no a su carácter jurídico, como sucedió con la doctrina. Sin embargo, la consagración de estatus legal y la integración de las facultades que reconoce, en un cuerpo normativo que concentra las principales disposiciones sobre educación superior, fueron un avance en el reconocimiento estatal del papel social de las universidades y de su autonomía. Por otro lado, al estudiar los poderes admitidos por la ley, resulta evidente la identidad con parte de los postulados de la Convención de Tokio de 1966 y del Consejo Nacional de Rectores, realizado en 1970, por lo cual puede concluirse que esa consagración normativa constituyó una conquista preliminar para el sector universitario.

A pesar de ello, las protestas en contra del decreto no se hicieron esperar y en los foros de rectores y representantes universitarios se escuchaban y registraban frases como "[…] si Colombia hace unos pocos años era el país de legislación universitaria más exigua y más dispersa, hoy tal vez es el país de legislación más minuciosa, más pormenorizada y más extensa" (Franco Arbeláez, 1985: 3). La inconformidad no se quedó en expresiones académicas, sino que se extendió a los tribunales, en los que se formularon numerosas demandas de inexequibilidad presentadas ante la Corte Suprema de Justicia (treinta y dos de los ciento setenta y cuatro artículos del Decreto fueron demandados por inexequibilidad ante la Corte Suprema de Justicia), así como varias acciones interpuestas ante el Consejo de Estado, que solicitaban la nulidad de decretos reglamentarios de la Ley 80 de 1980. "Este ataque por parte de las Universidades privadas es sistemático y organizado. Grupos de juristas especializados se dedican a analizar el decreto y sus posibles violaciones a la Constitución, artículo por artículo, línea por línea, palabra por palabra, con una sagacidad y casuística impresionantes" (Lucio A. y Serrano, 1992: 201). Sin embargo, la explosión judicial no se debió sólo a la inconformidad de las universidades privadas; las públicas también debatieron muchos aspectos de la aplicación del Decreto 080, por la vía de la acción de inconstitucionalidad o de consultas requeridas a través del Ministerio de Educación. De otra parte, la expedición de la Ley suscitó la discusión jurídica de situaciones que los propios estudiantes y docentes consideraban irregulares y desconocedoras de derechos que en ejercicio de las facultades universitarias (la autonomía) no podían ser violados. Esa conjunción de intereses es la que arrojó como resulta-

do las noventa sentencias estudiadas[10] junto con la legislación, para identificar los alcances de la autonomía en los aspectos específicos que pasamos a analizar, no sin antes insistir en que la actividad judicial sustentada en el Decreto 080 de 1980 surgió en un doble cauce, tanto desde las instituciones como desde los miembros de las comunidades universitarias, para pedir el cuidado de sus derechos.

Los poderes reconocidos a las universidades

El Decreto 80 de 1980 definió la educación superior como un servicio público que cumple una función social, e indicó que su prestación estaba a cargo del Estado y de los particulares que recibieran autorización de él. En otros términos, el poder de las universidades públicas o privadas era el de prestar un servicio público. Sin embargo, la aplicación de este concepto a la educación universitaria era cuestionada por distintos sectores, dadas las facultades de control que reserva para el Estado, y dado su carácter difuso frente a la formación superior.

La categoría de servicio público fue adoptada sin cuestionamientos por parte de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, lo cual implica que, si bien se reconocían facultades a las universidades, el punto de partida era el de la verificación de calidad, mediante la inspección y vigilancia por parte del Estado. En palabras distintas, la acción de las universidades, incluida la autonomía, adquirió un carácter subordinado a los lineamientos estatales en educación superior. De otra parte, la discusión respecto de si la naturaleza del servicio la definía el carácter de su prestador fue resuelta de plano por la Corte Suprema de Justicia, cuando señaló: "La educación superior es un servicio público, sin importar si quien lo presta es un particular, la nación o los entes territoriales" (Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Carlos Medellín (MP), 13 de mayo de 1980; Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Jaime Betancur Cuartas (CP), 20 de marzo de 1986).

El Decreto 80 indicó las facultades concretas al decir que las universidades contaban con autonomía para desarrollar sus programas académicos y de extensión o servicio, designar su personal, admitir a sus alumnos, disponer de sus recursos y darse su organi-

10 En estas sentencias se decide sobre intereses universitarios. No todas ellas se refieren a la autonomía universitaria de forma explícita, pero su contenido permite precisar alcances específicos de la actuación universitaria en los distintos ámbitos: académico, administrativo, financiero, etcétera.

zación y gobierno. Como se verá al describir cada área, las restricciones eran numerosas, de modo que el ámbito de autonomía se definía residualmente.

La libertad institucional para el desarrollo de los programas académicos se limitó con la exigencia de autorizaciones expedidas por el Instituto Colombiano de Fomento a la Educación Superior, mediante la licencia de funcionamiento y la aprobación posterior para conceder el título profesional respectivo (Decreto 2.745 de 1980). Como requisito para sus solicitudes se estableció, entre otros, la justificación del programa en términos de las necesidades socioeconómicas y en armonía con las políticas de los planes nacionales y regionales de desarrollo, con lo cual surgió una subordinación a las orientaciones gubernamentales, que cuestiona la independencia académica para definir los contenidos curriculares en una universidad. Adicionalmente, el ICFES contaba con la facultad de evaluar los programas, mediante el análisis de los procesos docentes, del cumplimiento de los objetivos propuestos, de los sistemas de valoración académica de los estudiantes, de la administración y de los recursos físicos. Sobre estas restricciones, el Consejo de Estado indicó que la autonomía de las universidades se daba sólo dentro de la órbita de competencias que les daba la ley y les especificaba la autorización gubernamental (Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Jaime Paredes Tamayo (CP), 15 de septiembre de 1986). Debe reconocerse que esas disposiciones buscaban garantizar la calidad de los programas y restringir su crecimiento indiscriminado. Sin embargo, al concluir la década, el Plan de Desarrollo del gobierno para el período 1990-1994 indicaba la falta de calidad académica como el problema básico más importante de la educación superior.

Otro de los elementos restrictivos de la autonomía en los programas fue establecido con las unidades de labor académica (ULAS), como medida del trabajo de los estudiantes, cuya asignación fue estandarizada mediante un decreto reglamentario (3.191 de 1980). En esa norma se dispuso el valor de las horas de clase, de las actividades prácticas supervisadas por el docente y de las independientes, desarrolladas con asesoría y evaluación por parte del profesor. El carácter limitante de esta figura se evidencia porque definía los medios del proceso académico, cualquiera que fuera la institución y la carrera, como si la capacidad de previsión pedagógica y tecnológica del reglamento pudiera suplir o, al menos, prever la transformación pedagógica de las universidades, o como si se creyera que ella es poco cambiante. Por otra

parte, a pesar de que se reservó a las universidades la facultad para definir el número de ULAS que se asignarían a cada materia, otra de las críticas a este esquema es que equiparaba las instituciones, cuando socialmente eran conocidas las diferencias de calidad entre ellas.

Una última afectación de la autonomía se estableció con la fijación, por parte de la Junta Directiva del ICFES, de los contenidos o áreas del conocimiento que debían hacer parte de los planes de estudios. Sobre este tema, el Consejo de Estado indicó: "La autonomía académica es entonces una de las manifestaciones más trascendentales del artículo 41 de la Constitución, sobre libertad de enseñanza, el cual se traduce fundamentalmente en la libre escogencia de programas académicos, métodos de enseñanza, personal idóneo de investigadores y profesores, horarios de cátedra, etc., todo de acuerdo con las exigencias legales. Esa autonomía está sometida a la suprema inspección y vigilancia del Estado". Con base en este último aparte, afirmó que la limitación en la fijación de contenidos y requisitos de los programas era válida, y que la autonomía era predicable de las instituciones de educación superior, como personas con capacidad jurídica, pero no de sus programas (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Roberto Suárez Franco (CP), 23 de noviembre de 1982).

En relación con los controles judiciales a los poderes universitarios, la jurisprudencia del Consejo de Estado, correspondiente a la década del ochenta, estudia las diferencias entre los actos académicos y administrativos, asignándoles a los primeros un carácter propio de la autonomía universitaria, que no podía ser vulnerado por los jueces. Sin embargo, esa exclusión del control judicial fue modificada, después de integrar los actos académicos como una especie de los administrativos, al considerar que sería procedente cuando se hubieran desconocido derechos fundamentales de los miembros de la comunidad académica como el debido proceso (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Ignacio Reyes Posada (CP), 17 de junio de 1982). La posición original volvió a adoptarse, afirmando que la especificidad y estabilidad de la vida académica no podían ser vulneradas por la intervención judicial, que además crearía una discriminación entre los actos de las universidades públicas, que sí estarían sujetas al control de la jurisdicción contencioso-administrativa, y los de las privadas, que escaparían a él (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Miguel Betancourt Rey (CS). Auto del 17 de marzo de 1984; Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección

Primera. Samuel Buitrago (CP). 17 de marzo de 1984; Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Julio César Uribe Acosta (CP). 30 de mayo de 1985).

Al iniciar la década del ochenta y antes de que hubiera sido expedido el Decreto 080, el Consejo de Estado había destacado las facultades de las instituciones en materia de requisitos académicos, sosteniendo que "[…] la autonomía de la Universidad está fundada en la potestad que tiene para actuar, en cumplimiento de sus fines esenciales, dentro de un margen de independencia. El desenvolvimiento científico, filosófico, artístico, profesional y cultural de la Universidad exige que ella pueda tomar decisiones, como lo crea más conveniente, en materia de recursos humanos y materiales […]. Por tanto, desde el punto de vista académico la autonomía de la Universidad es amplia, a pesar de tener un vínculo jurídico que proviene de la sociedad a la cual pertenece […]. Así se configura una autonomía académica, dentro de un marco de referencia legal, que en el caso colombiano es consecuencia y desarrollo de la libertad de enseñanza que garantiza nuestra Carta Política" (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Mario Enrique Pérez (CP), 22 de octubre de 1980). No obstante el reconocimiento del poder académico de las universidades, ese fallo predijo las restricciones que fueron impuestas por el Decreto 80 de 1980. El aval judicial dado por las decisiones posteriores tanto del Consejo como de la Corte Suprema llevan a confirmar que para el Estado colombiano la autonomía en lo académico podía ser un camino amplio pero con muchos obstáculos.

La posibilidad de que las universidades designaran el personal que las integraba también se concibió con límites. El Decreto Ley 080 de 1980 fijó los requisitos mínimos que debían cumplir los docentes, definió sus dedicaciones y consagró la forma de contratación de profesores por hora/cátedra. En el caso de las universidades oficiales estableció los cargos que serían de libre nombramiento y remoción, y el tipo de vinculación que tendrían sus servidores. De otra parte fijó las normas generales sobre procesos disciplinarios docentes, y restringió la posibilidad de que los reglamentos internos de las instituciones ampliaran los recursos procesales. Para la validez del reglamento profesoral, así como de los demás expedidos por las instituciones –estudiantil, administrativo, etc.–, se requería la sujeción a las normas del decreto y su aprobación por parte del gobierno nacional, sin la cual no podían aplicarse. En cuanto a las universidades no oficiales, sus asuntos de personal se definían por las normas generales del derecho laboral.

Para la admisión de estudiantes, las instituciones establecían requisitos de ingreso adicionales a la prueba de conocimientos practicada por el Estado, previa fijación por parte del ICFES del número que podía ser recibido en el primer semestre de cada programa. Asimismo, las universidades definían estatutos internos que regulaban los procesos de admisión y la permanencia de sus estudiantes como miembros de la comunidad respectiva. No obstante, esta última facultad se hallaba delimitada por el mismo Decreto 80 de 1980, que determinó las causas por las cuales se perdía la calidad de estudiante y los contenidos mínimos del reglamento respectivo.

La disposición de los recursos, tanto de las universidades públicas como de las privadas, estuvo sujeta a la aprobación de sus presupuestos por parte del gobierno y a la fijación de un porcentaje mínimo destinado a investigación y bienestar. En el caso de las oficiales, se establecieron los rubros a los que podían destinarse los aportes de la nación, y se facultó al Consejo Superior de cada institución para adoptar el presupuesto y enviarlo al Ministerio de Educación para su estudio. Además, esos Consejos debían expedir mensualmente los acuerdos de ordenación del gasto, sometidos a aprobación externa de la Dirección General del Presupuesto, que junto con el ICFES podían solicitar la información presupuestal y contable que consideraran necesaria. Sobre estas facultades el Consejo de Estado siempre avaló una distribución de competencias equiparable a las asignadas a los establecimientos públicos, de modo que los poderes que correspondían a las universidades oficiales se tomaban como una porción subsidiaria en relación con la ley (Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Jaime Paredes Tamayo (CP), 13 de agosto de 1987; Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Joaquín Vanín Tello (CP), 27 de mayo de 1987).

Para las universidades privadas, el decreto ordenó que los costos de inscripción, exámenes extraordinarios, derechos de grado y matrícula, debían ser autorizados por el ICFES, mientras que las oficiales podían presentar su reglamento en ese campo, pero someterlo a estudio posterior del mismo instituto.

Esa intensificación del control no se compensaba con una mayor responsabilidad estatal. Así lo muestra la norma reglamentaria en materia presupuestal (Decreto 728 de 1982), que hizo clara la intención estatal de reducir los aportes a las universidades públicas, cuando ordenó que la participación de la nación en sus presupuestos no podía superar el 90% en 1983 y tendría que estabilizarse seis años después en

un 70%. Por el contrario, se preveían aportes presupuestales del Estado para las instituciones no oficiales, con fines de crédito a estudiantes y adquisición de equipos, remodelación y ampliación de planta física. Ello cuando el número de entes privados superaba ampliamente al de los públicos –el total de universidades en 1980 era de ciento ocho, cuarenta y seis oficiales y sesenta y dos no oficiales– y la mala calidad de muchos de los primeros era un problema reconocido.

En cuanto a la organización y gobierno de las universidades privadas, los aspectos centrales se encuentran en el reconocimiento institucional como ente no oficial, que estaba a cargo del Ministerio de Educación, previo concepto positivo del ICFES. Su constitución como entidades de utilidad común fue una novedad en el Decreto 080 de 1980, la cual agregó que debían ser organizadas como "personas jurídicas autónomas", sometidas a la inspección y vigilancia del Estado. De otra parte, las oficiales serían creadas como establecimientos públicos, por decisión de los consejos municipales, de las asambleas o del Congreso, a iniciativa del director de la rama ejecutiva en cada nivel (alcalde, gobernador, presidente). En el caso de estas últimas, el Decreto fue minucioso y definía sus órganos de dirección, la forma de integrarlos y sus funciones. También señalaba los criterios de organización interna, dentro de los que se contaban el nombre de los órganos de carácter decisorio, las denominaciones de las dependencias de las áreas académicas (Facultades, Escuelas, Institutos, Departamentos o Centros) y las denominaciones de las instancias asesoras, entre otros.

Durante la década del ochenta, esas formas de organización unidas a la concepción del gobierno institucional fueron causa de polémica sobre la autonomía. La constitución de las universidades oficiales como establecimientos públicos implicó que su régimen se integrara con las normas sobre educación superior y con las que existían en general para cualquier otra entidad de esa naturaleza. En el fondo, la lógica que predominó fue la de aplicar a las universidades los principios de la descentralización por servicios y territorial, lo que muestra la poca especificidad que se les reconocía. Tan profunda fue esa tendencia que, en no pocos casos, la autonomía universitaria se equiparaba a la autonomía administrativa, tal como lo sustenta el siguiente aparte de un fallo sobre facultades del gobierno para fijar las plantas de personal de las universidades: "Una de las características de los establecimientos públicos es su autonomía administrativa, la cual les permite autorregularse dictando sus estatutos internos con la

elasticidad que les facilite realizar el cometido para el que fueron creados" (Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Servio Tulio Pinzón Durán (MP), 31 de marzo de 1981). Más aún, la "adscripción" de las universidades al Ejecutivo, y la exigencia de su constitución y de la creación de programas de acuerdo con los planes de gobierno nacional, regional y local, muestran la concepción de estas instituciones como agentes de la acción gubernamental, sin dejar lugar suficiente a la libertad requerida por los procesos académicos. Una demostración más de estas afirmaciones la concede la integración de los consejos superiores, definida en la Ley 80 de 1980, que incluía dentro de sus ocho miembros al ministro de Educación o su representante; al gobernador del Departamento, el intendente, el comisario o el alcalde, según el nivel territorial al que se encontrara adscripta la Universidad; a un designado del presidente de la República; y al rector –máxima autoridad ejecutiva de la institución– que, aunque sin derecho a voto, era nombrado directamente por el presidente de la República, como ocurría con los gerentes, directores o presidentes de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del Estado. La autodeterminación de la comunidad académica en la integración de los órganos de gobierno llegaba, entonces, hasta la elección del representante estudiantil, profesoral y de los egresados, ya que el de los decanos era elegido por ellos como "agentes ejecutivos del Rector en cada una de las facultades" (Decreto Ley 80 de 1980).

En cuanto a las universidades no oficiales, la participación de los estudiantes en su gobierno no fue ni siquiera desarrollada por el Decreto, que sólo prohibió entorpecer su derecho de asociación, de modo que, normalmente, los máximos órganos de esas instituciones quedaban integrados sólo por sus fundadores o aportantes. De otra parte, la decisión de exigir su constitución como instituciones de utilidad común generó una discusión con las instituciones que con anterioridad a la nueva legislación actuaban como universidades, pero auspiciadas bajo figuras que promovían el lucro particular como uno de sus fines.

Con los argumentos de la libertad de enseñanza, de asociación, de empresa y del respeto a los derechos adquiridos y a la propiedad privada, ese debate político ocupó distintas sentencias de la Corte Suprema de Justicia, la cual afirmó que con la orden de integrarse como entidades de utilidad común no se violaban esos principios porque "[…] el Estado [...] encauza la actividad privada económica y docente […] según lo autorizan en sus correspondientes órbitas de

intervencionismo, tanto económico como educativo, los artículos 32 y 41 del Estatuto Superior". Dando preponderancia al derecho a la educación en condiciones de calidad, frente a las libertades académicas, sustentadas en el artículo 41, agregó: "La libertad de enseñanza es una potestad del gobernado para recibir cultura sin sujeción a parámetros confesionales o doctrinarios impuestos o restringidos, o para comunicarla de igual manera. Es un derecho que se erige como límite a la acción proselitista o intolerante del Estado o de otros con respaldo en él. Es, por lo menos, eso. Pero no es más que un derecho individual o subjetivo". "En cambio es diferente el derecho a la enseñanza, el derecho colectivo o la 'garantía social', y ya no individual, a exigir educación, que supone precisamente la necesidad de que el Estado ejerza inspección y vigilancia docente, instituya la educación como obligatoria y gratuita, intervenga el proceso económico privado y social dentro de los límites de nuestro sistema constitucional, para lograr sus objetivos de formación humana intelectual, moral y física". "Así entonces, disponer derroteros institucionales para educar […] no es contrario a libertad de enseñanza, ni, por eso solo, al derecho a la educación" (Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Humberto Mesa Gónzález (MP), 22 de septiembre de 1980). Sobre ese mismo debate agregó la Corte: "La norma demandada es adecuada […] corrigiendo una situación aberrante, en una rama de la educación, la cual […] se estaba convirtiendo, en muchos casos, en un próspero negocio a costa de la deficiente preparación dada a su alumnado, con grave perjuicio para el desarrollo cultural del país y la escasa preparación de los profesionales salidos de sus aulas. Se pone de presente […] que […] el ánimo de lucro es incompatible con los fines generales y constitucionales de este servicio público por excelencia de la educación" (Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Ricardo Medina Moyano (MP), junio de 1981).

Pero el éxito del Decreto 080 de 1980 en este aspecto no fue total, de allí que la limitación impuesta a los fundadores para formar parte de los órganos de dirección de las instituciones de educación superior, con el fin de garantizar la separación entre ellos y el ente creado, fuera declarada inexequible, por considerarla contraria al orden constitucional. Esta posición define un ámbito de la autonomía de las universidades no oficiales, aclarando que ella equivaldría a la de cualquier otro ente de utilidad común en relación con sus gestores (Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Humberto Mesa González (MP), 22 de septiembre de 1980).

Así como la primera providencia citada restringió la autonomía en lo relacionado con la organización e identidad institucional de las universidades, tomando como base un interés social, hubo otras decisiones que la limitaron sin proteger el fin común, sino sustentadas en una interpretación taxativa y restrictiva de las normas. A manera de ejemplo, en un concepto del Consejo de Estado se indicó que sólo eran entidades de utilidad común las fundaciones, aunque las normas más antiguas del país habían dicho que también lo eran las corporaciones y asociaciones. Esa decisión judicial implicaba la transformación inútil de muchas instituciones (Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Humberto Mora Osejo (CP), 29 de agosto de 1983).

Las facultades reservadas al gobierno

El análisis de las facultades reservadas al gobierno en la educación universitaria se hará específicamente en lo relacionado con la creación de las instituciones y la autorregulación reconocida a ellas. El Decreto 080 indicó que la dirección del Sistema de Educación Superior le correspondía al gobierno nacional en los términos de la Constitución Política. Al igual que frente a otros servicios públicos, el Ejecutivo cumple funciones de dirección, que se concretan en facultades de intervención tanto en relación con el conjunto de actores involucrados en su desarrollo como frente a cada uno de ellos. En cuanto a las universidades oficiales, se destaca que la iniciativa para su creación le corresponde exclusivamente al Ejecutivo, lo cual coloca el origen de las universidades en una decisión política surgida de entes no deliberativos, aunque posteriormente sí deba ser sujeta a la aprobación de un actor colectivo como el Congreso. Esta facultad reforzó la identidad de las universidades como agentes de la rama ejecutiva, tal como se explicó con anterioridad. Sobre las universidades privadas o no oficiales, el Ejecutivo se reserva su reconocimiento institucional, al ser el facultado para el otorgamiento de su personería jurídica, para la aprobación y modificación de sus reglas internas, representadas en los estatutos, y para la inscripción de su representante legal. Del proceso aplicado para el surgimiento de las universidades se deduce que los orígenes de ellas no derivan de procesos académicos en sí, sino de su conjugación con procesos administrativos que cobraron en la década del ochenta un alto peso.

En el ámbito de autorregulación, como eje de la autonomía, el gobierno se reservó una facultad de destacar: la aprobación de los

estatutos, reglamentos del personal docente, administrativo y estudiantil de las universidades. No le bastó al Ejecutivo con establecer los contenidos mínimos y las condiciones para su expedición, sino que impuso como condición de validez la aprobación del respectivo estatuto por parte del gobierno nacional. Con esta restricción la autonomía se torna aún más marginal y lleva a ver las instituciones como tramitadoras de normas sobre las cuales no tienen la posibilidad de decidir definitivamente. Por ello, la autonomía en la década del ochenta no se halló sujeta sólo a la Constitución y a la ley, sino ante todo a la voluntad del Ejecutivo: autor de la ley, intérprete y diseñador de su aplicación, y máxima autoridad universitaria para la definición de las normas internas.

La tensión "autonomía universitaria vs. inspección y vigilancia de la educación superior"

El principal inconformismo de las universidades frente a la regulación sobre educación superior de los ochenta se derivó de los poderes reservados al Ejecutivo y concretamente al ICFES. Esa confrontación era tan evidente que ese instituto debía acudir a motivaciones de sus actos, como las siguientes, encontradas en el Acuerdo 214 de 1986: "Que el ICFES como entidad de fomento de la educación superior debe procurar sistemas de supervisión que estén acordes con la autonomía de las instituciones de educación superior consagrada en el Decreto Extraordinario 80 de 1980"; "Que en el desarrollo de esa práctica el ICFES ha venido aplicando una política de concertación con las instituciones de educación superior" (ICFES, 1990).

A pesar de esos propósitos, la tensión se agudizó en 1989, cuando el gobierno, mediante el Decreto 1.227 de 1989, quiso ampliar las facultades del ICFES y del Ministerio de Educación para imponer sanciones a las instituciones, para separar de ellas a los directivos que contrariaran las normas nacionales e internas y para designar delegados del Estado en los consejos directivos de las universidades privadas a las que les hubieran sido suspendidas las autorizaciones para el cumplimiento de sus labores (ICFES, 1990). En esta época, se incrementaron de nuevo los ánimos litigiosos y fueron conocidas cinco demandas de nulidad, en cuyo fallo el Consejo de Estado indicó: "La autonomía y la libertad de enseñanza no tienen pues el alcance de independencia por encima de todo régimen como algunos lo han entendido. Inspeccionar y vigilar conlleva necesariamente la acción

de controlar, exigir, ordenar y sancionar, pues de otra manera resultaría ilusoria en sus efectos esta función establecida precisamente para desarrollar el precepto constitucional del derecho a la educación, que como servicio público que es y función social que presta sólo puede hacerse efectivo si las instituciones que lo tienen a su cargo cumplen a cabalidad con las finalidades y objetivos propuestos" (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Miguel González Rodríguez (CP), 25 de septiembre de 1991).

A estas últimas reflexiones debe agregarse que el equilibrio entre "inspección y vigilancia" y "autonomía universitaria" mide la amplitud democrática de un Estado y la calidad de las instituciones. De allí que los desbalances y las guerras judiciales que se libraron en Colombia en los años ochenta puedan encontrar explicaciones en la debilidad de esos dos factores.

Para cerrar este aparte, puede decirse que, en general, la jurisprudencia expedida en la década del ochenta acerca de la autonomía universitaria le concedió gran peso a las concepciones de servicio público e inspección y vigilancia, y concibió la autonomía como un marco de competencias definidas por la Constitución, la ley y los reglamentos del Ejecutivo. A partir de allí las normas de las universidades y sus actos no son más que expresiones de última jerarquía en relación con el resto del ordenamiento jurídico. Los aportes más importantes los hizo el Consejo de Estado, en relación con el estudio de los actos académicos y administrativos de las universidades públicas, en el cual reconoció la especificidad de la actuación académica de esos entes. Lamentablemente esa jurisprudencia dio virajes de decisión a decisión que le quitaron peso a la discusión, pero sentó en el ámbito judicial los fundamentos de una discusión intrínseca de la autonomía universitaria. En cuanto a la Corte Suprema de Justicia, sus decisiones estuvieron sujetas a la seguridad del texto constitucional sobre libertad de enseñanza, y no podrían señalarse elaboraciones profundas sobre la autonomía, distintas a las explicaciones de la misma norma de la Carta Política.

Finalmente, en cuanto al discurso jurídico –constitucional, legal y jurisprudencial– sobre la autonomía universitaria en los ochenta, se debe afirmar que no estaba construido ni era autónomo. Las referencias a ella siempre fueron tangenciales o derivadas de otros temas que sí se habían consagrado constitucionalmente, o en relación con los cuales existía una mayor tradición legal y judicial. Si se hablaba de autonomía debía partirse de libertad de enseñanza. Si se estudiaban

las universidades, se requería del referente institucional de los establecimientos públicos para las públicas y de las entidades de utilidad común para las privadas. Si se analizaba la educación universitaria, su referencia al servicio público la reducía a una función estatal frente a la cual el Leviatán repartía competencias, y quienes las ejercían, sujetos a la inspección y vigilancia, no podían complementarlas y mucho menos desbordarlas.

En términos sociales, la restricción de la autonomía de las universidades y la amplitud de las facultades del Estado no lograron mejorar la calidad, ni controlar el crecimiento indiscriminado de programas e instituciones de dudosa calidad e incluso origen[11]. Por el contrario, ese desconocimiento de las universidades como comunidades académicas y su percepción como simples prestadoras de un servicio restringieron la posibilidad de fortalecerlas como espacios públicos.

Desarrollo legal y jurisprudencial de la autonomía universitaria en la década del noventa

El marco jurídico

El marco jurídico de la autonomía en la década del noventa se caracteriza por su consagración constitucional; por la elaboración y expedición de la ley que la regula, mediante un proceso de deliberación universitaria –en su sentido institucional– y de debate legislativo; y por la multiplicación y diversidad de los fallos judiciales dedicados a su estudio.

En 1991, se integró en Colombia una Asamblea Nacional Constituyente con el fin de acordar un nuevo contrato social. De ese proceso, en el que participaron muchos sectores y tendencias, resultó la constitucionalización de la autonomía universitaria. El proyecto de su consagración fue presentado por la Presidencia de la República y sometido a varias audiencias con actores universitarios, así como a debates entre los constituyentes. En ese proceso, siempre se destacó la autonomía como garantía de pluralismo y de participación social en el desarrollo del país, así como su necesidad para que el saber se gestara sin interferencias de ningún tipo (Presidencia, 1991; Asamblea

11 Las universidades y los programas durante los ochenta crecieron de forma considerable. El crecimiento de las IES, incluidas las universidades, entre 1981 y 1989, fue de un 20,5%, con una tasa interanual cercana al 2% (ICFES, 1994). De otra parte, en el libro de Cubillos (1998) se presentan dos casos de instituciones creadas en la década del ochenta cuyos recursos provenían del narcotráfico.

Nacional Constituyente, 1991). Su consagración definitiva se hizo en el capítulo de los derechos sociales, económicos y culturales, con el siguiente texto: "Artículo 69. Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado. El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo. El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior" (Colombia, 2002).

Además de la consagración de la autonomía también se integraron a la Carta Política la libertad de enseñanza, de investigación, de cátedra y aprendizaje, con lo cual se superó la dependencia conceptual y, en general, jurídica a la que había estado sometida la autonomía. Ese conjunto de disposiciones se traducen también en un reconocimiento político que identifica la autonomía como un sustento del Estado colombiano y a las universidades como sujetos con características singulares dentro del conjunto social y de la educación. Asimismo, configuran un ámbito de libertades que nunca antes había sido reconocido por el constituyente colombiano.

Dado que la norma suprema enfatizó en que la ley definiría el régimen de las universidades oficiales y los límites para el ejercicio de las facultades derivadas de la autonomía –darse sus directivas y estatutos propios–, en el año siguiente fue expedida la Ley 30 de 1992, que desarrolló esos aspectos. El proyecto previo fue elaborado por un grupo de cinco expertos y posteriormente discutido en una comisión de concertación en la que participaron representantes de instituciones de educación superior. Tanto estos procesos como el curso del texto en el Congreso estuvieron signados por una discusión entre autonomía y calidad, que se movía entre quienes proponían una autonomía académica diferenciada o exclusiva para las instituciones de mayor calidad o excelencia, y una administrativa, para el conjunto de universidades (Caro, 1993: 56). Al final, se consagró la autonomía sin distinciones institucionales para el caso de las universidades, y se enunciaron las competencias específicas que surgían de su reconocimiento. Por otra parte, la Ley integró un sistema de inspección y vigilancia coordinado por el gobierno, pero con menores facultades de control que las existentes a la luz del Decreto 080 de 1980, y al cual se vincula un nuevo organismo integrado por miembros de los distintos estamentos y sectores universitarios: el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU). Finalmente, la Ley creó una

categoría de instituciones públicas, con el fin de responder a la especificidad requerida por la Constitución: los entes universitarios autónomos.

Hasta aquí una evaluación preliminar del marco legal de la autonomía en los noventa permite decir que recoge las discusiones y problemas centrales planteados por las universidades en la década anterior: la formalización de la autonomía, la modificación del régimen de inspección y vigilancia, y la reforma institucional de los entes públicos dedicados a la enseñanza universitaria como presupuesto para lograr "independencia" del gobierno.

El último eje para la caracterización del marco jurídico de la autonomía es el jurisprudencial. Contabilizando sólo los fallos en los que cada uno de los máximos tribunales adopta la decisión de mayor jerarquía en cada caso[12], se encuentra que más de ciento quince sentencias de la Corte Constitucional y más de noventa providencias del Consejo de Estado desarrollan aspectos de la autonomía universitaria. Las mayores contribuciones al desarrollo jurídico de este tema surgen de la acción de tutela y de constitucionalidad, y de las acciones de nulidad y electorales. Las primeras se instauran para la defensa de derechos fundamentales, y su mayor número en el caso de la autonomía resulta de casos en los que se acusa a las universidades de la violación de esos preceptos en situaciones de la vida universitaria cotidiana. Desde este enfoque es esencial reconocer que ese aliento judicial de la autonomía implica un estatus de las instituciones universitarias como sujetos que inciden en la vida de sus comunidades académicas, hasta el punto de proteger o afectar sus derechos esenciales. En otros procesos, muy pocos, la tutela se ha originado solicitando la defensa de la autonomía de las universidades, de donde surge el debate acerca de si este precepto es un derecho fundamental o no. En cuanto a las de constitucionalidad, se derivan de confrontar textos legales con el principio de la autonomía para evaluar si la desconocen o restringen indebidamente.

Sobre las acciones de nulidad, ellas se relacionan con actos de autoridades públicas que se consideran contrarios a la Constitución o a la ley, y por esa vía se conocen controversias entre universidades y el

12 El Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia adoptan decisiones de instancia en procesos de tutela cuyo máximo recurso es conocido por la Corte Constitucional. Por ello, las cifras que aparecen aquí hacen referencia sólo a fallos en los que cada tribunal es el competente para decidir el recurso máximo y no a las actuaciones de instancia. No se menciona en este aparte a la Corte Suprema de Justicia, ya que sus decisiones en materia universitaria se refieren esencialmente a asuntos laborales de las universidades privadas, sin estudiar la autonomía.

ICFES o el Ministerio de Educación, y entre universidades y miembros de su comunidad (profesores, estudiantes, empleados) en relación con quienes la institución ha adoptado alguna medida. Por su parte, las acciones electorales acusan la designación de directivos o representantes en los órganos de dirección universitaria. Aunque los dos últimos tipos de acciones judiciales ya venían conociéndose desde antes de la Constitución de 1991, su crecimiento ha sido considerable gracias a la ampliación de la carta de derechos de la Constitución y a la modificación legislativa de 1992, que permiten encontrar más argumentos para sustentar su violación.

Estos últimos aspectos permiten señalar que en los noventa han aparecido más conflictos que tienen dentro de sus elementos de decisión judicial la autonomía universitaria, lo que implica que este principio se ha consolidado como herramienta de los debates sociales que involucran a los universitarios y cuyo desenlace judicial afecta la vida cotidiana de sus comunidades e instituciones.

Los poderes reconocidos a las universidades

Las facultades de darse directivas y reglamentos, establecidas en la Constitución, fueron especificadas en la Ley 30 de 1992: "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". Sobre estas funciones, la Corte Constitucional señala que se trata de expresiones limitadas por los derechos fundamentales, el orden público, el bien común, el interés general, la inspección y vigilancia, y que la aplicación de la autonomía es compleja en la medida en que siempre involucra otros principios constitucionales como la educación o la participación (T-515 de 1995).

Como introducción al estudio de estas facultades es necesario considerar los tipos de entidades y los procedimientos para su creación. La Ley 30 de 1992 las clasificó en estatales u oficiales, privadas (de utilidad común) y de economía solidaria. Es importante destacar

que la calificación de "pública" no se empleó, lo cual evoca la discusión política acerca de la ampliación de los criterios para asignar ese carácter a una institución.

En el plano de la creación de entidades, se recuerda la justificación que daba el gobierno para la consagración de la autonomía universitaria en la Constitución, cuando indicaba que la universidad oficial resultaría beneficiada "porque ya no estaría atada a las disposiciones gubernamentales sobre funcionamiento ni a la designación externa de sus directivas" (Presidencia de la República, 1991). Esa transformación empezó a concretarse con la creación de la figura de los entes universitarios autónomos, como categoría de la estructura estatal. Aunque se fijó su vinculación al Ministerio de Educación, se precisó que esta sería con fines de planeación, y la facultad de su creación se mantuvo en el Congreso, las asambleas y en los concejos municipales y distritales. Acerca de las instituciones privadas, se señaló que pueden ser creadas como entidades de utilidad común, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones, fundaciones o instituciones de economía solidaria. Como diferencia con la década del ochenta se contempló que algunas podrían pertenecer al sector cooperativo, aunque en la práctica ya se había dado una experiencia de ese carácter.

En cuanto al tema de estatutos y regímenes de estudiantes y profesores, la ampliación de la autonomía fue considerable. Al desaparecer el requisito de la aprobación gubernamental, existente en los ochenta, las universidades alcanzan una mayor autodeterminación en ese aspecto, aunque las oficiales deban someterse a los lineamientos generales de la Ley 30 de 1992 y en cualquier caso deban ser enviados al Ministerio de Educación para el desarrollo de sus funciones de inspección y vigilancia. Los controles a esa facultad vendrán por vía judicial, especialmente de tutela, al estudiar procesos disciplinarios seguidos en contra de estudiantes y profesores, y destacar el respeto que deben observar por el debido proceso, la educación y los demás derechos constitucionales. En este aspecto, las decisiones judiciales han insistido en la obligatoriedad de los estatutos para los miembros de las universidades, con lo cual se ha fortalecido su concepción de comunidades autorregladas, más que de instituciones sometidas a ordenamientos comunes (T-492 de 1992; T-187 de 1993; C-299 de 1994; T- 237 de 1995; T-196 de 1996; T-515 de 1995).

Sobre la designación de autoridades académicas y administrativas, la década del noventa ha sido escenario de una ampliación de la práctica participativa de las comunidades universitarias. Esta facultad

es asumida especialmente como una conquista para las universidades oficiales, en relación con la designación del rector, dado que su escogencia era antes una facultad exclusiva del presidente. Hoy, en virtud de la ley y de las reglamentaciones de las propias universidades estatales, son los consejos superiores universitarios o los mismos miembros de las comunidades, mediante elección directa, quienes lo designan. La posibilidad de elegir también se extiende para decidir la representación de los estamentos en el Consejo Superior y otros órganos de dirección. Este poder de las universidades, acompañado por la facultad reglamentaria en virtud de la cual los consejos superiores universitarios adoptan los mecanismos de designación de directivas, están sujetos a garantizar la participación de la comunidad, y es en ellos en los que se han concentrado críticas que afirman la "politización" de las universidades y el desvío del horizonte académico que debe tener la autonomía (Gómez Campo, 2001). En ejercicio de esta facultad muchas universidades oficiales desarrollan verdaderos debates públicos en sus comunidades, acerca de la orientación de sus instituciones, las propuestas programáticas de los postulados a sus máximos cuerpos de dirección y otros asuntos de interés general. En sentido inverso, a estos ejercicios se ha referido la causa de muertes violentas de miembros de las comunidades universitarias y de la intimidación de grupos ilegales sobre sectores universitarios. Aunque esta situación merece análisis de mayor profundidad, lo cierto es que los derechos individuales y colectivos en Colombia se encuentran sometidos, en cualquier contexto, a riesgos y restricciones no siempre manejables por sus titulares, lo cual no justifica su anulación ni reforma.

Esa designación de directivos tiene sesgos importantes. Si bien la Ley ordena la participación de miembros de gobierno y de la comunidad universitaria, frecuentemente los bloques de poder sobreponen los intereses de uno u otro sector a los generales (Gutiérrez Sanín, 2003).

Esta facultad, más de la comunidad que de la institución, también se extendió a las universidades privadas, a las que se les exige garantizar la participación de sus estamentos en los órganos de dirección, lo que ha abierto caminos antes vedados, pero también ha sido desconocido. De allí que existan situaciones en las que surge la necesidad de exigir a las instituciones universitarias públicas y privadas respeto por la autonomía de sus comunidades universitarias (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Miguel González Rodríguez (CP), 27 de abril de 1994; Consejo de

Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Libardo Rodríguez Rodríguez (CP), 19 de mayo de 1995).

En cuanto a los programas académicos de pregrado, las universidades pueden crearlos, cumpliendo requisitos de verificación de calidad y registro por parte del ICFES, antes de que empiecen a ofrecerse. El régimen de los doctorados y maestrías es más estricto y requiere autorización del Ministerio de Educación, previo concepto del CESU. Sin embargo, la amplitud de la autorización para crear, estructurar y definir los programas de pregrado se ha restringido desde 1998 con la expedición de decretos reglamentarios del gobierno que, invocando su obligación de garantizar la calidad, han definido los requisitos y la acreditación obligatoria y previa de programas en educación; y han definido estándares mínimos para pregrados en ingeniería, ciencias de la salud, derecho, arquitectura, comunicación e información, administración, contaduría pública y economía, los cuales deben obtener, además, un registro calificado después de la evaluación por parte del Consejo Nacional de Acreditación (CNA) o del ICFES. Además, en cuanto al desarrollo de los programas, el año anterior se estableció el crédito académico como mecanismo de evaluación de calidad, transferencia estudiantil y cooperación interinstitucional (Decreto 808 de 2002), que ha evocado la época de las unidades de labor académica (ULAS) nacidas en los años ochenta. Sobre este sistema de créditos se afirma que modifica "de manera profunda la metodología de enseñanza predominante en las instituciones de educación superior, al introducir elementos para la valoración del trabajo adelantado por el estudiante" (Pacheco, 2002: 303).

En el ámbito de las funciones académicas, se ha insistido en que son el eje de la autonomía universitaria y que son inviolables por el Estado, incluidos los jueces, por lo cual ellos no pueden modificar calificaciones, aunque sí verificar si en los procesos para su obtención se han desconocido derechos fundamentales como el debido proceso (Corte Constitucional, T-573 de 1993 y T-180 de 1996; Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Ernesto Rafael Ariza Muñoz (CP), 16 de diciembre de 1994). Con este enfoque se fortalece la tendencia que afirma la imposibilidad del control judicial de los actos académicos, iniciada en los años setenta y fortalecida en los ochenta por el Consejo de Estado, aunque con algunas variaciones, como la consideración de lo que es un acto de ese tipo. Así sucedió con el otorgamiento de títulos considerado, en ocasiones, no como poder académico sino como una delegación de una función pública, lo que con anterioridad incluía a estos actos dentro de la competencia jurisdiccional

(Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Libardo Rodríguez Rodríguez (CP), 30 de abril de 1993).

Sobre el alcance de la autonomía en el manejo presupuestal y financiero, la década del noventa es singular. A pesar de la política general de disminución del presupuesto estatal, los montos que la nación destina a las universidades oficiales se integraron al concepto de gasto público social, lo que restringe su reducción y sirve de base para un aumento anual permanente de los aportes del gobierno nacional. Esta determinación de la Ley 30 de 1992 se ha pretendido modificar por distintas vías, con una gran oposición de las universidades estatales que ha evitado que dicho intento prospere. La misma norma determinó que el régimen de contratación no sería el aplicable al resto de las instituciones oficiales, sino que las reglas en ese campo serían las que se ajusten a la práctica académica de las universidades.

De otra parte, a pesar de la creación de la figura de los entes universitarios autónomos, se siguió aplicando a las universidades el régimen presupuestal de los establecimientos públicos hasta 1997, cuando una sentencia hito de la Corte Constitucional (C-220) determinó la improcedencia de esa situación, indicando que "las universidades públicas en tanto órganos autónomos del Estado no hacen parte de la rama ejecutiva", que sus funciones no pueden ser calificadas como "administrativas propias del Estado", y que el grado de autonomía de los establecimientos públicos no es el mismo reconocido a las universidades, por lo cual es inadmisible para ellas el control de tutela (administrativo, presupuestal, fiscal y político). Finalmente, se fijaron los conceptos por los cuales las instituciones pueden requerir pagos, y se facultó a las privadas para que los determinen autónomamente dentro de ciertos topes, con lo cual se amplió en este escenario la capacidad decisoria de las instituciones. Por otra parte, se ordenó al gobierno promocionar la investigación a su cargo tanto en las universidades no oficiales como en las oficiales, y se admitió que celebren contratos para prestación de servicios de educación superior con las entidades territoriales, en un escenario de ampliación de la financiación del Estado a la educación superior desarrollada por universidades privadas.

Las facultades reservadas al gobierno

Las funciones del gobierno, relacionadas con la autonomía universitaria, se han centrado en el reconocimiento de personería de las universidades privadas; en el registro de instituciones, representantes

legales y programas; en la gestión de un sistema de información sobre la educación superior; y en el desarrollo de procesos disciplinarios e imposición de sanciones a instituciones y miembros de sus órganos directivos en caso de violaciones a la normatividad. Para los deberes más polémicos –reconocimiento de personería y procesos disciplinarios– la Ley exigió el concepto previo del CESU, en lo que podría entenderse como una corresponsabilidad entre el Estado y los representantes de actores universitarios. Esta hipótesis se fortalece al encontrar que el ICFES cuenta con un comité asesor integrado por miembros de universidades.

De otra parte, se destacan las funciones de información que se reservan al Estado, concebido como un actor imparcial que debe transmitir a la sociedad los elementos suficientes para la adopción de decisiones dentro del sistema de educación superior, y que debe estimular e incluso exigir la rendición de cuentas a entes autónomos como las universidades.

Estos poderes reservados al gobierno son reducidos en relación con los definidos en los ochenta, lo que es coherente con la lógica de menor intervencionismo propugnada en los últimos quince años, pero también responden al pedido de las mismas universidades que encontraban su actuación como excesiva y limitante para el desarrollo de la educación superior. Sin embargo, es preciso agregar que la facultad jurisdiccional sí ha sido creciente y sistemática en la ponderación de la autonomía con derechos de los individuos y comunidades universitarios, de manera que allí se encuentra un espacio reservado al poder estatal.

La tensión "autonomía universitaria vs. inspección y vigilancia de la educación superior"

Las facultades que se reconocen a las universidades en la última década están limitadas, tal como sucedió en los ochenta, por el carácter de servicio público dado a la educación superior. Aunque en la Constitución de 1991 esa calidad se calificó como cultural, aún va a servir de sustento para la intervención estatal (Art. 67). Así, en la Ley 30 de 1992 se regula la autonomía y a renglón seguido la inspección y vigilancia, presentando los dos extremos de la balanza: "El Estado, de conformidad con la Constitución Política de Colombia y con la presente ley, garantiza la autonomía universitaria, y vela por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia". Allí, algunos

han indicado una ambigüedad, dado que, si los límites llegan sólo hasta el nivel legal, los decretos reglamentarios del presidente no tendrían fuerza suficiente para obligar a las universidades. No obstante, la respuesta judicial ha sido que la inspección y vigilancia de la educación también es de carácter constitucional y, por lo tanto, las restricciones que se impongan por decreto reglamentario de la Ley 30 de 1992 son válidas siempre que no se desconozcan el núcleo de la autonomía ni los límites de la legislación mencionada (C-195 de 1994; Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Miguel González Rodríguez (CP), 9 de diciembre de 1994).

A pesar de estas discusiones, la intensidad de la tensión disminuyó potencialmente en la última década. Para ello fue útil, además de la autonomía institucional, la conformación del CESU; del Sistema Nacional de Acreditación voluntaria, que se integra mayoritariamente por actores académicos que cuentan con el apoyo del ICFES; y la del Sistema de Universidades Estatales (SUE), en los que, dando espacio a las universidades, se logró reducir la confrontación que caracterizó los años ochenta. Este enfoque podría entenderse como el inicio de una configuración sistémica de la autonomía de los actores universitarios, que se fortalece con la vinculación de los pares al mecanismo de control (Orozco, 2001b: 135).

El bajo grado de esa tensión desde el extremo de la inspección y vigilancia puede ser un indicador de una amplitud democrática que ha degenerado en desinterés o insuficiente responsabilidad estatal en el cuidado de la calidad de la educación superior. Por el lado de las universidades, la defensa firme y creciente de la autonomía refleja la conciencia de esa conquista histórica, pero también, cuando se torna minuciosa y poco práctica, puede caer en el amparo a la mediocridad y la mala calidad.

De este panorama se evidencia que en el último decenio se ampliaron las facultades reconocidas a las universidades en virtud de la autonomía, mediante la construcción y puesta en práctica de un discurso jurídico propio sobre ese tema. En el mismo período, esa construcción es de corte esencialmente constitucional, es decir que, para analizar y resolver los distintos problemas sobre ella, se acude fundamentalmente a escudriñar su alcance teórico político. En ese recorrido, la ley y la actividad judicial han contribuido a mostrar la complejidad de las libertades que el constituyente reconoció.

La Ley confirmó la amplitud de la autonomía y redujo la función fiscalizadora y disciplinaria del gobierno. No obstante, dejó abiertos márgenes de maniobra que permiten que el control estatal

crezca, como ha sucedido en los últimos cuatro años. De otra parte, la creación de sistemas en los que los actores universitarios participan, al menos simbólicamente, de la planeación de la educación superior, fortalece la rendición de cuentas como correlato de la autonomía y legitima formas de inspección y vigilancia coordinadas por el Estado.

Finalmente, los jueces han construido argumentaciones y fundamentos de la autonomía como expresión de una realidad política participativa y confiada en la capacidad de sus organizaciones sociales. Asimismo, la judicialización de muchos conflictos cotidianos de los universitarios, por la vía de la tutela, ha enseñado que la actividad universitaria, a pesar de su especificidad, no escapa a las restricciones y los retos de la sociedad en general, como el de construir alternativas para ampliar sus espacios de decisión, permitiendo la expresión de las distintas opiniones y tendencias de sus comunidades; el de reconocer y resolver sus diferencias de acuerdo con su carácter racional, mediante normas que sean producto de su realidad y consenso, y no, por ejemplo, reproducciones literales de estatutos nacionales; y el de alcanzar y hacer visible la gestión de recursos para el conocimiento, con resultados que se constituyan en rendimientos de saber para toda la sociedad, mediante la generación de conocimiento y alternativas. Es de esperar que la evaluación del ejercicio que las universidades han hecho de la autonomía sea aún más legítimo y pueda desvirtuar las críticas de irresponsabilidad social que han ido en aumento.

Permanencias, transformaciones y ejes de fortalecimiento de la autonomía universitaria en Colombia

El recorrido realizado hasta ahora por la doctrina, las constituciones, la legislación y la jurisprudencia, permite identificar rasgos permanentes y transformaciones de la autonomía universitaria en Colombia durante las dos últimas décadas, los cuales son presentados en esta última parte, junto con una reflexión propositiva, en la que se plantean tres ejes de fortalecimiento de la autonomía.

Rasgos permanentes de la autonomía universitaria en Colombia

La confianza en el poder transformador de las normas, el reto de la calidad, el reconocimiento sin distinciones y la ausencia de una concepción sistémica han sido los rasgos permanentes más característicos de la autonomía universitaria en Colombia, entre 1980 y 2002.

Las responsabilidades de las normas

Por omisión o por acción, las normas sobre autonomía universitaria son cargadas de responsabilidades. Desde antes de la expedición del Decreto 080 de 1980, se reclama la falta de constitucionalización de la autonomía como un desconocimiento a la especificidad del papel social de las universidades. Una vez emitido el Decreto, se dijo que la definición legal que había hecho de la autonomía era insuficiente y que era preciso reformar su contenido, pero fundamentándolo en una reforma constitucional previa (Posada, 1985). Ese fin se logró en 1991, cuando la Carta Política de ese año consagró la autonomía universitaria y avivó su desarrollo legal y jurisprudencial, así como su estudio en los círculos académicos y aun la discusión pública sobre su alcance.

Ese cambio no evitó la crítica a las últimas normas, que hoy son acusadas de sobredimensionar la capacidad de las universidades para responder a la sociedad y, por lo tanto, de conceder facultades excesivas. Esa constante muestra que en las dos décadas la discusión normativa ha tenido influencia en el estudio de la autonomía, pero también deja entrever que a las leyes y decisiones judiciales se les puede estar dejando responsabilidades sociales y políticas que deben ser asumidas primeramente por los actores universitarios.

La calidad como reto no superado

Los dos estatutos legales que han regulado la educación superior en Colombia han planteado la calidad de los procesos universitarios como una preocupación central, derivada además de su carácter de servicio público. En los ochenta se reservaron al Estado amplios poderes de inspección y vigilancia que fueron señalados por sectores universitarios y gran parte de la doctrina como un impedimento para la autonomía, concebida como garantía única del desarrollo óptimo de los procesos del conocimiento en las universidades y por ende de la calidad. Al iniciar la última década parecía que la veracidad de esa afirmación era incuestionable, y por ello la calidad de la educación superior universitaria seguía siendo un reto no alcanzado. De allí que la ampliación de la autonomía fuera consagrada en los cuerpos normativos de los noventa como soporte del mejoramiento de las universidades. No obstante, al concluir los diez años de vigencia de la Ley 30 de 1992, la baja calidad se indicó como una de sus frustraciones. El poco control estatal y la irresponsabilidad de gran parte de las 101 universidades son señalados como las causas de este fenómeno, que

parece justificar la devolución del péndulo hacia el sentido de los mayores controles, generando un círculo vicioso entre esquemas que no alcanzan el reto de la calidad.

Autonomía sin distinciones

Otra cara de la autonomía en Colombia durante las últimas décadas ha sido su reconocimiento estandarizado para todas las universidades. Salvo por el tratamiento especial que históricamente se le ha dado a la Universidad Nacional de Colombia y por las restricciones impuestas en los ochenta a las universidades oficiales en virtud de su carácter de establecimientos públicos, la autonomía es concebida en los mismos términos para todas las instituciones, sin distingos por razones de excelencia de la formación académica o por la fortaleza en funciones como la investigación. La autonomía en la norma es igual, a pesar de que en la práctica sus resultados sean, en unos casos, confirmar y mejorar la academia y, en otros, amparar la mala calidad y los abusos de distinta índole frente a las comunidades universitarias y a la sociedad.

Autonomía sin sistema

El Decreto 080 de 1980 es reconocido por haber definido la educación superior como un sistema; por su parte, en la Ley 30 de 1992 se encuentran varios sistemas como el de información y acreditación. No obstante, la concepción y desarrollo de la autonomía han estado referidos fundamentalmente a su dimensión "individual", es decir, a la tarea particular de las instituciones, pero no a su sentido y propósito en relación con el sistema de educación universitario. Para ahondar la crítica de este aspecto en los noventa se ha dicho que la desregulación –derivada de la autonomía– generó un "vacío normativo y de propósitos" que dejó la "orientación y dinámica" de la educación superior "supeditadas a las iniciativas particulares de cada institución, en función de sus propósitos generales y de sus estrategias de acomodo al mercado de oferta y demanda por este nivel educativo". Desde una perspectiva que ocupe la década del ochenta y el noventa, puede decirse que "las anteriores funciones de control administrativo y académico sobre programas e instituciones" que le correspondían al gobierno tampoco lograron configurar "la capacidad del Estado para planear y orientar prospectivamente el desarrollo futuro deseable de la educación superior" (Gómez Campo, 2000). De allí que la construcción y orientación

sistémica de la educación y de la autonomía universitaria no puedan calificarse como un logro o una frustración del control estatal o de la autonomía institucional. Ni la "recia y puntual inspección y vigilancia" de los ochenta, ni la desregulación entendida como "¿Dejar de hacer?" (Henao Willes, 1999: 188), han permitido a Colombia avanzar lo necesario para identificar sus principales problemas y las estrategias en las que debe comprometerse el conjunto de la educación superior.

Cada uno de estos rasgos permanentes muestra la autonomía como una fuente de discusiones, análisis y reformas. Varios de sus principales debates no han sido resueltos y su alcance aún está por construirse en muchos campos, como también lo confirman las principales transformaciones de los últimos veinte años.

Transformaciones de la autonomía universitaria en Colombia

Las principales manifestaciones de la evolución de la autonomía pueden analizarse desde la identidad del mismo concepto, desde la identidad de las universidades y desde el núcleo de competencias estatales relacionadas con la actividad universitaria.

La identidad de la autonomía universitaria

En los años ochenta, la autonomía derivó su identidad de la libertad de enseñanza consagrada en la Constitución que se hallaba vigente entonces. Sus alcances específicos eran determinados por el reclamo universitario de su reconocimiento; por la enunciación legal de algunos poderes que concede; por sentencias, escasas, en las que se adoptaba directamente su análisis; y por otros fallos, más numerosos, en los que se acudía a conceptos de la libertad de enseñanza para resolver conflictos de legalidad de actos de las universidades, y de constitucionalidad del Decreto 080 de 1980 y de decretos reglamentarios. Pero en los años noventa, la autonomía alcanzó la entidad propia que se reclamaba. Ello por su consagración constitucional, por el desarrollo legal y por la actividad judicial que la ha dotado de argumentos para hacer frente al tipo de controversias que ya se venían sometiendo a los tribunales y a distintos conflictos de la cotidianidad universitaria, que hoy ascienden con mayor facilidad hasta las máximas instancias judiciales. Esa dinámica jurídica ha alimentado el análisis político y sociológico de la autonomía, y estos últimos también han aportado a la conceptualización de la autonomía y a la comprensión de poderes universitarios como el gobierno, las prácticas disciplinarias y el mane-

jo de recursos, entre otros, lo que abre un escenario amplio para la interdisciplinariedad en este campo.

Más allá de los efectos teóricos de la transformación de la identidad de la autonomía, se encuentra su consolidación como un poder social real, que no puede ser desconocido por el Estado, ni por otros actores sociales o armados, y cuya exigibilidad es directa en los ámbitos de poder institucional, como los jueces. Adicionalmente, esa toma de cuerpo ha llevado a identificar a dos actores de su ejercicio: las instituciones universitarias y las comunidades universitarias. Si bien en momentos de consenso las diferencias entre las dos no son evidentes, frente a las disensiones y el desconocimiento de derechos como la participación de la comunidad, se rescata la autonomía como un poder que también encabezan los profesores, estudiantes y demás miembros de las universidades. Cuando entre la comunidad y la institución existe una alta identidad derivada de su comunicación, es claro que el uso de la autonomía para la defensa de las decisiones de la dirección universitaria está revestida de coherencia y legitimidad. Pero cuando entre la institución y la comunidad no existen más que diferencias sin canales para expresarse, la autonomía se convierte en garante de decisiones que obedecen al arbitrio de entes sin legitimidad. La autonomía de la universidad se torna entonces en la soberanía de los consejos, de los rectores o de los decanos, y los esfuerzos de estudiantes y profesores por democratizar la vida universitaria no poseen más fruto que el de fortalecer el poder de la administración sin academia.

La identidad de las universidades

La evolución de la identidad de las universidades va desde el mantenimiento de la diferenciación entre públicas u oficiales y privadas o no oficiales, definida en el Decreto Ley 080 de 1980, hasta su transformación en oficiales y privadas, establecida en la Ley 30 de 1992. Esta última rompe la sinonimia entre lo público y lo estatal, asignando ese primer carácter a la actividad de educación superior en general y justificando desde allí la ampliación del destino de recursos oficiales hacia entidades privadas. En este hecho se percibe la acción de una de las transformaciones estatales, dirigida a cambiar e incluso reducir responsabilidades con sus instituciones. Sin embargo, en la política de financiación, la lógica aparentemente se invierte, pues mientras la norma de 1980 ordena reducir el porcentaje de participación de recursos de la nación en los presupuestos de las universida-

des públicas, la Ley 30 ordena un incremento permanente, que no puede ser inferior a un mínimo definido en la norma. Contra esta determinación legal se han gestado varios intentos de reforma que hasta ahora han carecido de éxito.

De esta primera línea de definición de la identidad institucional, debe destacarse que la insistencia en lo público como responsabilidad de todas las instituciones de educación superior, cualquiera que sea el origen de los recursos, debe implicar un compromiso social mayor de todas las entidades, dado que la defensa de particularismos en las oficiales o privadas niega la lógica justificada en los más recientes cambios estatales. Pero, por otra parte, esa transformación ha servido para cuestionar la actividad de las instituciones oficiales y para promover recortes en los aportes de la nación o de los entes territoriales, insistiendo en que su responsabilidad es con un servicio público y no con una institución creada por organismos estatales.

La segunda línea de definición de la identidad de las instituciones se concentra en las privadas. El debate sobre este aspecto tuvo lugar en la década del ochenta, cuando se ordenó la constitución de todas las entidades dedicadas a la educación superior como de utilidad común, sin derecho a perseguir lucro. La guerra judicial emprendida en contra de esta determinación, y promovida por universidades que tenían un carácter comercial, ocupó en varias ocasiones a la Corte Suprema de Justicia, que reiteró que era admisible que se establecieran estos límites para la prestación del servicio de la educación. En los noventa esa discusión parece superada y no se registra desde los debates jurídicos, pero sí desde las evaluaciones financieras y de calidad, que muestran que bajo el amparo de la utilidad común y de la autonomía universitaria crecen las ganancias para sus "fundadores", mejor que para los propietarios de algunas empresas (Cubillos Reyes, 1998).

La última línea de este aspecto se concentra en las universidades oficiales. La identidad de estas en los ochenta y desde mucho tiempo atrás fue la de establecimientos públicos, es decir, cuerpos de acción de la rama ejecutiva o agentes del gobierno. Ese tratamiento era la causa para que la designación de rectores la hiciera el presidente de la República o la cabeza del Ejecutivo en los entes territoriales. De esa situación también se generaba un manejo confuso de la autonomía universitaria que se equiparaba a la administrativa, mientras que sus políticas y procesos eran tratados como un apéndice más de la política gubernamental. La Constitución de 1991, al ordenar un régimen especial para las universidades estatales, abrió una puerta más

de definición de la autonomía, mediante la cual se reconoce la especialidad de la acción universitaria. De allí resultó la figura de los entes universitarios autónomos, creada en la Ley 30 de 1992, en cuya definición se destaca la autonomía académica, administrativa y financiera. Esa identidad especial de las universidades se fortaleció aún más en 1997, cuando un fallo de la Corte consideró inconstitucional que en el tratamiento presupuestal se les continuara dando el tratamiento de establecimientos públicos y precisó la imposibilidad de someterlas al control de tutela de los entes que pertenecen a la rama ejecutiva, de la que no hacen parte las universidades.

Esta transformación moldea el tipo institucional, con la reducción de visos de la tradición napoleónica y con la exigencia de crear mecanismos propios para atender funciones que antes tramitaba por vías ajenas y contrarias a su autonomía.

Estos cambios les han dado a las universidades una mayor identidad, que las diferencia de otros órganos y que contribuye a explicar el reconocimiento y desarrollo de su autonomía.

El núcleo de competencias estatales y la autonomía universitaria

Las competencias del Estado en el control de la autonomía se desarrollan en virtud de la inspección y vigilancia. Aunque facultades como el reconocimiento de personería jurídica a las entidades privadas se han mantenido siempre a su cargo, en los ochenta su alcance fue más amplio. La ley y los decretos ejecutivos autónomos expedidos con base en facultades constitucionales determinaron controles que llegaron en algunos casos a ser minuciosos y a plantear exigencias tales como plegarse a los planes de gobierno nacional y regional para justificar la creación de universidades y programas. La inconformidad de las universidades se tramitó también por vías judiciales, requiriendo el respeto a su autonomía. En la mayor parte de los casos, los tribunales encontraron que las restricciones eran justificadas, dada la calidad de servicio público de la educación superior, lo cual agudizó la tensión entre autonomía e inspección y vigilancia.

En los años noventa, la ley fue mucho más amplia y centrada en la autonomía universitaria. De allí que se redujeran las facultades de inspección y que las que se mantuvieron posean trámites en los que participan miembros del sector universitario, buscando una corresponsabilidad Estado-instituciones. Como contraparte, la entrega de responsabilidades a las universidades fue mayor. En esta

década la tensión desde el extremo de la inspección y vigilancia se redujo ampliamente, mientras que la presión desde la autonomía aumentó, hasta el punto en que, algunas veces, su fuerza puede estar revirtiendo en perjuicio de la calidad.

La evolución de esas competencias estatales en relación con la autonomía muestra que la ley es un factor determinante –aunque no único– para definir el grado de tensión entre esas dos fuerzas, y que la legislación no puede garantizar la calidad como producto simple de su aplicación. Ella dependerá de que la intensidad que destinen el Estado y las instituciones logre el equilibrio necesario para construir y mantener el eje que sostiene la educación superior.

Ejes de fortalecimiento de la autonomía universitaria en Colombia

En las líneas siguientes se esbozarán tres ejes de fortalecimiento de la autonomía universitaria en Colombia. Aunque no hay en ellas pretensiones ni posibilidades de abarcar la complejidad que el tema ha alcanzado, sí se busca contribuir, desde varias propuestas, a algunas de las discusiones más importantes.

La coherencia de la identidad pública

La generalización del carácter público a todas las universidades precisa una acción coherente con esa identidad. En ese esquema, no son admisibles los usos oportunistas de la autonomía, dirigidos simplemente a la obtención o al mantenimiento de recursos del Estado; tampoco tiene cabida el desconocimiento de los derechos de las comunidades académicas por parte de las instituciones universitarias; ni hay lugar para que los procesos y resultados de las instituciones no sean conocidos y evaluados por la sociedad.

La legitimidad de la autonomía

En los últimos años se escucha que la autonomía es responsable de deficiencias de la educación superior, lo cual ha afectado su legitimidad; también se ha insistido en la necesidad de un Estado fuerte que exija resultados y corrija situaciones de debilidad o desorden en cualquier escenario de la vida social. Para que la autonomía no siga el camino del desprestigio, es preciso que la sociedad y los actores universitarios conozcan qué es, cuál es su alcance y los resultados que arroja, así como su necesidad para conquistar propósitos colectivos.

En otros términos se requiere pasar de una autonomía mítica a una real y cercana a quienes la viven y la juzgan.

El sistema autónomo

Finalmente, el fortalecimiento de la autonomía implica la configuración y consolidación de un sistema. Ello exige la participación y el reconocimiento de distintos actores –no sólo de diferentes instituciones–, la definición y cumplimiento de diversas funciones, y la creación de canales de coordinación y poder para ejercer frenos y contrapesos que equilibren el sistema. No basta con el dominio de la autonomía, ni tampoco con la hegemonía de la inspección y vigilancia. Son necesarias las dos fuerzas, los dos responsables de ejercerlas, y múltiples vías de verificación de su estado, en las que intervengan las comunidades académicas y el conjunto de la sociedad en su dimensión no estatal, incluidos los sectores excluidos de la educación superior por razones económicas y sociales.

Ese sistema debe ser autónomo en relación con cada uno de los actores que lo integran –aunque no con el conjunto de ellos– para no estar supeditado a sus intereses particulares. También debe ser autónomo en relación con actores sociales y políticos en su sentido singular, pero frente a las necesidades colectivas debe responder de acuerdo con los fines y recursos que le han sido confiados.

En estos ejes de fortalecimiento de la autonomía universitaria existen responsabilidades de las universidades, del Estado y de la sociedad; sin su conjunción, las vías que quedan son las de la restricción, la mala calidad y la infinita atomización de la educación superior.

Bibliografía

Ariza Argüelles, Donaldo César y Rueda Prada, Alfredo 1993 "Derecho a la educación y autonomía universitaria: jurisprudencia constitucional hasta diciembre de 1992" (Bogotá) mimeo.

Asamblea Nacional Constituyente 1991 *Consulta textual y referencial de las sesiones sobre el Artículo 69 de la Constitución* (Bogotá: Asamblea Nacional Constituyente).

Benavides, Claudia 1997 "Crónica del desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional en relación con el tema de la autonomía universitaria desde 1992 hasta 1996" (Bogotá) mimeo.

Benavides Patrón, Juan 1985 (1982) *La Universidad y el Estado en la Reforma de la Educación Superior de 1980*. Simposio Permanente Sobre la Universidad, Segundo Seminario General (Bogotá: ASCUN/ICFES).

Bolaños Palacios, Fernando (comp.) 1990 *La Educación Superior en Colombia. Compilación normativa* (Bogotá: Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES).

Borrero, Alfonso 1983 *Idea de la Universidad Medieval: Notas y funciones institucionales: la autonomía*. Simposio Permanente Sobre la Universidad, Segundo Seminario General (Bogotá: ASCUN/ICFES).

Borrero, Alfonso 1985 "La autonomía universitaria hoy", mimeo.

Bricall, Joseph 2001 "Notas a 'Bases para una política de Estado en materia de Educación Superior'" en Orozco, Luis Enrique (comp.) *Educación Superior. Desafío global y respuesta nacional* (Bogotá: Universidad de Los Andes) Tomo I.

Brunner, José Joaquín 2001 "Tiempo de innovar. Políticas innovativas" en Orozco, Luis Enrique (comp.) *Educación Superior. Desafío global y respuesta nacional* (Bogotá: Universidad de Los Andes) Tomo I.

Brunner, José Joaquín y Lucio, Ricardo (coords.) 1995 *Educación Superior en América Latina. Una agenda para el año 2000.* Proyecto de políticas comparadas de educación superior (Bogotá: CEDES/NUPES/ DIE/FLACSO/IEPRI).

Burbano López, Galo 1994 *La Universidad: Un proceso continuo de construcción* (Bogotá: ICFES).

Bustamante Roldán, Darío 1995 *Informe Final. Misión Nacional para la Modernización de la Universidad Pública* (Bogotá: Fonade).

Caro, Blanca Lilia 1993 *Autonomía y calidad: Ejes de la reforma de la educación superior en Colombia* (Bogotá: Universidad de los Andes/Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia).

Comisión Nacional para el Desarrollo de la Educación Superior 1997 *Hacia una agenda de transformación de la Educación Superior: Planteamientos y recomendaciones* (Santafé de Bogotá: ICFES).

Cubillos Reyes, Constanza 1998 *Saldo rojo: La educación superior en crisis* (Bogotá: Planeta Colombiana).

Cunill Grau, Nuria 1997 *Repensando lo público a través de la sociedad: Nuevas formas de gestión pública y representación social* (Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD/Nueva Sociedad).

Editorial Leyer 2002 *Constitución Política de Colombia 2002* (Bogotá).

Franco Arbeláez, Augusto 1985 *Legislación universitaria contemporánea*. Simposio Permanente Sobre la Universidad, Segundo Seminario General (Bogotá: ASCUN/ICFES).

Gaitán Mahecha, Bernardo 1985 *La Universidad y el Régimen Constitucional.* Simposio Permanente Sobre la Universidad, Segundo Seminario General (Bogotá: ASCUN/ICFES).

García Guadilla, Carmen 1996 *Situación y principales dinámicas de transformación de la educación superior en América Latina* (París: UNESCO).

García Villegas, Mauricio y Sousa Santos, Boaventura de 2001 *El Caleidoscopio de las Justicias en Colombia* (Bogotá: Colciencias/Instituto Colombiano de Antropología e Historia/Universidad de Coimbra/Universidad de Los Andes/Universidad Nacional de Colombia/Siglo del Hombre Editores).

Gómez Buendía, Hernando 1998 *Educación. La agenda del siglo XXI. Hacia un desarrollo humano* (Bogotá: PNUD/Tercer Mundo).

Gómez Campo, Víctor Manuel 2000 *Cuatro temas críticos de la educación superior en Colombia* (Bogotá: Asociación Colombiana de Universidades, ASCUN/Universidad Nacional de Colombia/Alfaomega).

Gómez Campo, Víctor Manuel 2001 "Lo académico y lo político en las universidades públicas". Seminario Latinoamericano sobre Educación Superior: Análisis y perspectivas, Universidad Nacional de Colombia (Bogotá).

Goyes Moreno, Isabel y Uscátegui, Mireya 2001 *Escenarios posibles de la Educación. Una Mirada analítica de la Ley 30 de 1992* (Bogotá: ASCUN/Comunican SA-Diario El Espectador).

Gutiérrez Sanín, Francisco 2003 "Pensando la U. Vida asociativa, elecciones y gobernabilidad universitaria" en Mera, Daniel (coord.) *Examen a la Educación Superior Pública: Presupuesto, eficiencia relativa, equidad social y gobernabilidad* (Bogotá: Contraloría General de la República).

Henao Hidrón, Javier 1986 *Constitución Política de Colombia* (Bogotá: Temis).

Henao Willes, Myriam 1999 *Políticas Públicas y Universidad* (Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia/Fundación Ford/ASCUN).

Henao Willes, Myriam 2001 "La sociedad del conocimiento y la construcción de lo público: dos nuevos desafíos para la educación superior latinoamericana" en Orozco, Luis Enrique (comp.) *Educación Superior. Desafío global y respuesta nacional* (Bogotá: Universidad de Los Andes) Tomo I.

Henao Willes, Myriam y Velásquez Bustos, Myriam 2002 "La Educación Superior como objeto de reflexión e investigación" en Henao Willes, Myriam (comp.) *Educación superior. Sociedad e Investigación: Cuatro estudios básicos sobre educación superior* (Bogotá: Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología "Francisco José de Caldas"-Colciencias/ASCUN).

Hoyos Castañeda, Ilva Myriam 1995 "Principios inspiradores de la Autonomía Universitaria" en Marcos, Alfredo (ed.) *La importancia de los estudios del derecho frente al siglo XXI* (Bogotá: Uninorte/Presencia).

Instituto Colombiano de Fomento de la Educación Superior (ICFES) 1982 *La Educación en cifras* (Bogotá).

Instituto Colombiano de Fomento de la Educación Superior (ICFES) 1990 *La Educación Superior en Colombia: compilación normativa* (Bogotá).

Instituto Colombiano de Fomento de la Educación Superior (ICFES) 1994 *Estadísticas de la Educación Superior* (Bogotá).

Legis 2001 *Régimen legal de la Educación en Colombia* (Bogotá).

Levy, Daniel 2001 "Pluralist principles in higher education: international challenges for reforming systems and states" en Orozco, Luis Enrique (comp.) *Educación Superior. Desafío global y respuesta nacional* (Bogotá: Universidad de Los Andes) Tomo I.

Linares Prieto, Patricia 2001 "El ejercicio responsable de la autonomía universitaria, una estrategia para la consolidación de una ética pública" en Orozco, Luis Enrique (comp.) *Educación Superior. Desafío global y respuesta Nacional* (Bogotá: Universidad de Los Andes) Tomo II.

Linares Prieto, Patricia y Noguera, Camilo 1998 *El Proceso de Construcción de las Bases de la Educación Superior: Una tarea inconclusa de la Sociedad. Compilación normativa comentada* (Bogotá: ASCUN/ICFES).

Lucio A., Ricardo y Serrano, Mariana 1991 "El Estado y la Educación Superior: perspectivas para la década de los noventa" en *Análisis Político* (Bogotá) N° 14.

Lucio A., Ricardo y Serrano, Mariana 1992 *Educación Superior: Tendencias y Políticas Estatales* (Bogotá: Tercer Mundo).

Martínez Ocampo, Álvaro 1992 "La autonomía universitaria y la Educación Superior como servicio público en la reestructuración del sistema de educación superior" (Bogotá) mimeo.

Medellín, Carlos 1976 *La Universidad conflictiva, entre otras cosas* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia).

Mejía Jaramillo, Luz Helena y Mosquera González, María Alexandra 1985 "Ámbito y límites de la autonomía universitaria" (Bogotá), mimeo.

Mera, Daniel 2003 *Examen a la educación superior pública: presupuesto, eficiencia relativa, equidad social y gobernabilidad* (Bogotá: Contraloría General de la República).

Molina, Jorge Enrique 1985 *Hacia un nuevo "Ordenamiento constitucional universitario" (Derecho comparado)*. Simposio Permanente Sobre la Universidad, Segundo Seminario General (Bogotá: ASCUN/ICFES).

Múnera, Leopoldo 2002 "Análisis socio-político de la educación superior en Colombia" en *Seminario Latinoamericano sobre Educación Superior: Análisis y perspectivas* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia).

Muñoz Laverde, Sergio 1983 *Bases Jurídicas para una contrarreforma del régimen de la educación superior del sector privado en Colombia* (Bogotá: Facultad de Ciencias Jurídicas y Socioeconómicas, Pontificia Universidad Javeriana).

Noguera Calderón, Camilo 1997 "Autonomía: posibilidad de ser de la Universidad" en *Los alcances de la Autonomía Universitaria en la sentencia C-220 del 29 de abril de 1997 de la Corte Constitucional* (Bogotá: ASCUN).

Orozco, Luis Enrique 2001a "Intervención del Estado y autonomía como fundamentos de la calidad" en Orozco, Luis Enrique (comp.) *Educación Superior. Desafío global y respuesta nacional* (Bogotá: Universidad de Los Andes) Tomo II.

Orozco, Luis Enrique 2001b *Bases para una política de estado en materia de educación superior* (Bogotá: ICFES, Ministerio de Educación Nacional).

Ortiz Palacios, Iván David 1998 "La Autonomía Universitaria" en Cárdenas, Jorge (comp.) *Universidad. Actualidad y Siglo XXI* (Bogotá: Sindicato de Profesores de la Universidad Autónoma).

Ossa Escobar, Carlos 2003 "El control fiscal a las universidades estatales" en Mera, Daniel (coord.) *Examen a la Educación Superior Pública: Presupuesto, eficiencia relativa, equidad social y gobernabilidad* (Bogotá: Contraloría General de la República).

Pacheco, Iván Francisco 2002 "Educación culpable, educación redentora" en *La Educación Superior en Colombia* (Bogotá: IESALC-UNESCO/ICFES, Ministerio de Educación Nacional/Santillana).

Posada, Jaime 1985 *La Universidad en Colombia hoy.* Simposio Permanente Sobre la Universidad, Segundo Seminario General (Bogotá: ASCUN/ICFES).

Presidencia de la República 1991 *Proyecto de acto reformatorio de la Constitución Política de Colombia* (Bogotá).

Presidencia de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación 1999 *El presupuesto de la verdad. Presupuesto General de la Nación 2000* (Bogotá).

Quiros Rey, María del Pilar 1997 "La universidad: una industria académica en bancarrota: elementos para una discusión jurídica" (Bogotá) mimeo.

Rodríguez R., Edmundo 1979 *Partidos Políticos y Autonomía universitaria* (Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana).

Sáchica, Luis Carlos 1966 *Constitucionalismo colombiano* (Bogotá: Temis).

Salah Zuleta, Guillermo 2001 "Autonomía universitaria" en Orozco, Luis Enrique (comp.) *Educación Superior. Desafío global y respuesta nacional* (Bogotá: Universidad de Los Andes) Tomo II.

Tafur Galvis, Álvaro 1985 *Origen, Estructura y Régimen Jurídico de las Instituciones de Educación Superior.* Simposio Permanente Sobre la Universidad, Segundo Seminario General (Bogotá: ASCUN/ICFES).

Yarce, Jorge y Lopera, Carlos Mario 2002 "Evolución, realidades y expectativas de la Educación Superior en Colombia" en *La Educación superior en Colombia* (Bogotá: IESALC-UNESCO/ICFES, Ministerio de Educación Nacional/Santillana).

Leyes y decretos citados

Decreto 728 de 1982.

Decreto 808 de 2002.

Decreto Ley 080 de 1980.
Ley 8 de 1979.
Ley 30 de 1992.

Sentencias citadas

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena. Carlos Medellín (Magistrado Ponente) 13 de mayo de 1980.

Sala Plena. Humberto Mesa González (Magistrado Ponente) 22 de septiembre de 1980.

Sala Plena. Servio Tulio Pinzón Durán (Magistrado Ponente) 31 de marzo de 1981.

Sala Plena. Ricardo Medina Moyano (Magistrado Ponente) junio de 1981.

Consejo de Estado

Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Mario Enrique Pérez (Consejero Ponente) 22 de octubre de 1980.

Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Roberto Suárez Franco (Consejero Ponente) 23 de noviembre de 1982.

Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Miguel Betancourt Rey (Consejero sustanciador del auto) 17 de marzo de 1984.

Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Samuel Buitrago (Consejero Ponente) 17 de marzo de 1984.

Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Miguel González Rodríguez (Consejero Ponente) 25 de septiembre de 1991.

Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Libardo Rodríguez Rodríguez (Consejero Ponente) 30 de abril de 1993.

Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Miguel González Rodríguez (Consejero Ponente) 27 de abril de 1994.

Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Miguel González Rodríguez (Consejero Ponente) 9 de diciembre de 1994.

Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Ernesto Rafael Ariza Muñoz (Consejero Ponente) 16 de diciembre de 1994.

Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Libardo Rodríguez Rodríguez (Consejero Ponente) 19 de mayo de 1995.

Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Ignacio Reyes Posada (Consejero Ponente) 17 de junio de 1982.

Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Julio César Uribe Acosta (Consejero Ponente) 30 de mayo de 1985.

Sala de Consulta y Servicio Civil. Humberto Mora Osejo (Consejero Ponente) 29 de agosto de 1983.

Sala de Consulta y Servicio Civil. Jaime Betancur Cuartas (Consejero Ponente) 20 de marzo de 1986.

Sala de Consulta y Servicio Civil. Jaime Paredes Tamayo (Consejero Ponente) 15 de septiembre de 1986.

Sala de Consulta y Servicio Civil. Jaime Paredes Tamayo (Consejero Ponente) 13 de agosto de 1987.

Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Joaquín Vanín Tello (Consejero Ponente) 27 de mayo de 1987.

Corte Constitucional

T-492 de 1992.

T-187 de 1993.

T-573 de 1993.

C-195 de 1994.

C-299 de 1994.

T-237 de 1995.

T-515 de 1995.

T-180 de 1996.

T-196 de 1996.

C-220 de 1997.