



**LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN AMÉRICA LATINA: LOS CASOS DE
COLOMBIA Y VENEZUELA**

LUIS FERNANDO GIRALDO CHAVARRIAGA

**UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS
MEDELLÍN**

2013



**LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN AMÉRICA LATINA: LOS CASOS DE
COLOMBIA Y VENEZUELA**

LUIS FERNANDO GIRALDO CHAVARRIAGA

**UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS
MEDELLÍN**

2013

**LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN AMÉRICA LATINA: LOS CASOS DE
COLOMBIA Y VENEZUELA**

LUIS FERNANDO GIRALDO CHAVARRIGA

Trabajo de grado para optar al título de Magister en Estudios Políticos

Asesor

WILLIAN ORTIZ JIMENEZ

Licenciado en Ciencias Sociales

Doctor en Sociología y Ciencias Políticas

**UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS
MEDELLÍN**

2013

CONTENIDO

RESUMEN	6
INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO 1	10
LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y LA UNIVERSIDAD EN EL CONTEXTO DE AMÉRICA LATINA	10
CAPÍTULO 2	20
LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA: ALCANCE LEGAL Y UBICACIÓN EN LA ESTRUCTURA DEL ESTADO	20
2.1 Colombia	20
2.1.1 Desarrollo histórico de la autonomía universitaria en Colombia	20
2.1.2 Autonomía universitaria antes de la Constitución Política de 1991 (Antecedentes)	22
2.1.3 Autonomía universitaria a partir de la Constitución Política Colombiana de 1991 (Carta vigente)	27
2.2 Venezuela	35
2.2.1 Desarrollo histórico de la autonomía universitaria en Venezuela	35
2.2.2 Autonomía universitaria a partir de la Constitución Política Venezolana de 1999 (Carta vigente)	36
2.3 Diferencias y similitudes entre los alcances legales y las estructuras de Colombia y Venezuela	44
CAPÍTULO TRES 3	45
ALCANCE JURISPRUDENCIAL DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA	45

3.1 Alcance de la autonomía universitaria en Colombia.....	48
3.2 Alcance de la autonomía universitaria en Venezuela.....	67
CONCLUSIONES	74
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	77

RESUMEN

La Autonomía Universitaria en la Política Comparada de Colombia y Venezuela es un ejercicio de comparación complejo a partir del análisis de la Estructura del Poder Público de ambos países y el alcance jurisprudencial que se le ha dado a dicha figura.

Este acercamiento a los casos de Colombia y Venezuela en el tema de la autonomía universitaria, implica descubrir los antecedentes de la misma en América Latina y los retos a que se ve avocada en el futuro. El lector no necesariamente especializado, podrá tener un panorama claro que le permita entender en que consiste dicho derecho, sus antecedentes y alcances en dos países diametralmente opuestos en su concepción política, ideológica y económica y unas conclusiones producto del ejercicio comparativo.

PALABRAS CLAVE: Autonomía Universitaria; Autogobierno; Reforma De Córdoba; Universidad Pública; Universidad Privada, Autarquía Financiera.

INTRODUCCIÓN

Hacer referencia a la autonomía universitaria requiere, en términos conceptuales, tener en cuenta los ámbitos que abarca, así como la diversidad de significados que se le asignan. Frente a lo primero, las dimensiones son tres básicamente: 1) autonomía académica, 2) autonomía gubernamental y 3) autonomía administrativa y presupuestal. La autonomía académica implica que la universidad fija sus planes curriculares, garantiza la libertad de cátedra y establece los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal docente. La autonomía gubernamental contempla que la universidad aprueba internamente la normatividad que regula sus relaciones internas, siempre que se ajusten al ordenamiento jurídico nacional; y que determina los términos de constitución y elección de sus órganos de gobierno. Y la autonomía administrativa y presupuestal implica el libre manejo del presupuesto que le asigna el Estado y los que genera ella misma.

Desde los anteriores significados, sería imposible –y tampoco es el objetivo de este trabajo– mencionar todas las posibles concepciones que pueda generar la autonomía universitaria, pero sí se puede dar a conocer unas de las más relevantes. En lo jurídico, la autonomía universitaria puede ser entendida como el rango que el Estado da a la universidad para que se administre y gobierne de forma independiente en los temas que estén bajo su incumbencia. Desde una posible mirada política, la autonomía universitaria está ligada a la legitimidad que ella misma pueda inspirar, legitimidad basada en la capacidad de afirmar la autonomía jurídica desde los hechos y de convertirse en un centro de producción de la cultura, la profesionalidad y la ciencia que alimenta a toda la sociedad. Por su parte, uno de los principales investigadores de la educación superior en

América Latina, Tünnermann (1993) entiende que la autonomía universitaria es un conjunto de libertades, determinadas en una ley o en la Carta Magna, en la que el Estado reconoce a las instituciones de educación superior, la facultad de darse a sí mismas las normas que rijan su organización, gobierno y régimen académico, sin interferencias externas. (p. 21-24)

Adentrarse en la autonomía universitaria como concepto implica encontrarse con un conjunto de nociones muy diferentes entre sí que parten de una mirada amplia realizada desde múltiples disciplinas como el derecho, la ciencia política, la filosofía y la sociología. La autonomía universitaria no posee un consenso sobre su significado, pero a pesar de esta heterogeneidad, una idea básica que suele estar presente en las distintas concepciones es la de autogobierno, entendido como una facultad indispensable para el cumplimiento de la misión universitaria (Botero, 2005). No obstante, la discusión radica en los alcances y definiciones que cada autor le da al autogobierno, éste se constituye en uno de los puntos más sensibles de la discusión, principalmente en el marco de las relaciones que las universidades mantienen con los demás actores de la sociedad. Y frente a este asunto cada país ha ido construyendo su propia manera de entender la autonomía universitaria dependiendo de su desenvolvimiento histórico y manejo que los factores reales de poder hagan del tema.

El siguiente trabajo busca realizar un acercamiento a los casos de Colombia y Venezuela en el tema de la autonomía universitaria como una manera de ver dos de las diversas formas en que la autonomía se ha ido constituyendo en América Latina. Porque si bien, en ambas latitudes se entiende en términos generales lo mismo por autonomía universitaria y ha sido consagrada constitucionalmente, no aplica en ambos países para

las mismas instituciones, no le son establecidos los mismos límites y no han tenido un desarrollo jurisprudencial equivalente. Con este propósito, en la primera parte se realiza un panorama general de las universidades y la autonomía universitaria en el contexto latinoamericano, mostrando que éste se remonta al surgimiento mismo de la universidad y cómo el mismo ha sido un entramado de luchas, movilizaciones y debates que enriquecen pero a la vez complejizan el entendimiento de este principio fundamental de las universidades. Este mismo capítulo da unas luces para entender algunos de los desafíos que enfrentan actualmente las universidades a la luz de la autonomía universitaria. Una segunda parte contempla todo lo relacionado con el desarrollo constitucional y legal de la autonomía universitaria, donde se ve la evolución de jerarquía que ha tomado, pues en ambos países a finales del siglo XX se convirtió en principio constitucionalmente protegido. Una tercera parte nos ocupará del desarrollo jurisprudencial que ha acarreado esa nueva posición jerárquica de la autonomía, y sirve como insumo para el análisis, gracias a la interpretación judicial allí consagrada. Finalmente, en el cuarto capítulo, se brindarán unas conclusiones comparativas entre ambos casos indagados. Respecto a la segunda y tercera parte, es importante aclarar que es en la parte jurídica donde se ha dado el desarrollo de la autonomía, por tanto, es en esta área donde debe centrarse la mirada sin desconocer los aportes que desde lo histórico, social y político pueden hacerse.

CAPÍTULO 1

LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y LA UNIVERSIDAD EN EL CONTEXTO DE AMÉRICA LATINA

América Latina es una región del continente americano constituida por 41 países¹, habitada por 570 millones de personas aproximadamente, y está marcada por la pobreza social y la riqueza natural y cultural al mismo tiempo. Este territorio sufrió un proceso de colonización europea desde el siglo XV hasta el siglo XIX que se constituyó en la base de su historia más reciente. Precisamente es desde el inicio de la época colonial que aparecen las universidades latinoamericanas y con ellas las bases de la autonomía universitaria.

Las primeras universidades gestadas en la época colonial² en América Latina siguieron los modelos organizativos de las dos universidades españolas más reconocidas en aquel entonces: Salamanca y Alcalá de Henares. Ambos modelos tenían diferencias bastante significativas que se transmitieron a sus filiales en el Nuevo Mundo, y que, en cierto modo, prefiguraron la actual división de la educación superior latinoamericana en universidades “estatales” y universidades “privadas”, estas últimas fundamentalmente católicas (Tünnermann, 2008: 23). La autonomía en la Colonia no fue plena, pero los claustros que siguieron el modelo de Salamanca, tenían la posibilidad de elegir a sus autoridades y disfrutaban de relativa autonomía, aunque asediada constantemente por los intentos de control de los virreyes. En el caso de las confesionales, encaminadas bajo el modelo de

¹ Distribuidos en América del Sur, América Central, América del Norte y El Caribe.

² Aquí se hace referencia exclusivamente al caso de la América Latina de origen español, el caso de la colonia portuguesa (Brasil) no es tratado, y es importante tener en cuenta que éste último tuvo unas dinámicas muy diferentes al resto del Continente. Un ejemplo de esto, es que las universidades en Brasil apenas inician su gestación en el siglo XX, varios siglos después que las de los países de influencia española.

Alcalá de Henares, las dificultades para el ejercicio de la autonomía las generaba la autoridad eclesiástica. Este último modelo fue el que más adeptos encontró en Latinoamérica.

Posterior a la época colonial, el período de la República y la constitución prematura de los nuevos estados nacionales, también terminó afectando la aplicación de la autonomía en las universidades, pues éstas varias veces perdieron su tradicional independencia y fueron incorporadas al engranaje estatal; en varias de estas ocasiones, los Estados trataron de utilizarlas para su propósito de afirmación nacional frente a los poderes supranacionales (los anteriores países colonizadores). Es un período signado por cierta decadencia de algunas de las universidades que habían sido importantes en el período colonial –varias llegan a cerrarse–, pero también es el momento de nacimiento de otras, pues los nuevos Estados sentían la necesidad de tener sus propias universidades, como parte del ejercicio de construcción nacional. Algunos ejemplos de esto son la Universidad de Buenos Aires, la Universidad Central de Chile y la Universidad Mayor de San Andrés en Bolivia.

La universidad, para poder cumplir de manera efectiva su vocación de centro de enseñanza, creación y reflexión de ideas, desde sus inicios ha tenido una historia de luchas y permanente estado de alerta –que se mantiene hasta hoy– para protegerse de las presiones que los poderes civiles, políticos y eclesiásticos intentan ejercer sobre ella. Las reformas a favor de la autonomía que se han dado en América Latina, no han sido una concesión gratuita de los gobiernos u otros factores reales de poder. Por el contrario, ha necesitado de luchas y movilizaciones, muchas de ellas tortuosas, prolongadas y con peticiones complejas. Alcántara (2003), inspirado en las reflexiones del filósofo José

Gaos, hace referencia al entramado que ha compuesto la pelea por la autonomía universitaria en este continente:

La lucha de la universidad por su autonomía ha sido una lucha por impedir no sólo la imposición de una ideología a la institución el Estado, sino toda intervención de éste en la orientación ideológica de las actividades específicas de ella, particularmente las académicas. También ha constituido una lucha por la reivindicación del derecho de la universidad a funcionar conforme a los principios de la libertad de cátedra y expresión, así como a los de libertad de investigación y pensamiento. (p. 79-80)

Hablar de autonomía universitaria en los países latinoamericanos, obliga a hacer mención a la Reforma de Córdoba de 1918. Producto final del movimiento estudiantil gestado en la Universidad Nacional de Córdoba³ en Argentina, fue inspiradora para las posteriores movilizaciones a favor de la democratización de las universidades de todo el continente. Este movimiento pasó prontamente de ser una protesta por la apertura del Hospital de Clínicas –motivo por el que inició– a constituirse en una movilización continental que exigía un nuevo modelo para la universidad latinoamericana.

“Las reformas inspiradas en Córdoba llegaron en 1919 a Perú, en 1920 a Chile, en 1921 a México, en 1922 a Colombia, en 1923 a Cuba, en 1927 a Paraguay, en 1928 a Brasil y Bolivia y en 1933 a Costa Rica” (Acevedo, 2011, p.11). La Reforma de Córdoba replanteó las relaciones entre la universidad, la sociedad y el Estado. Después de que la época de la República hubiese aportado la separación de la Iglesia de la universidad, el movimiento de Córdoba apareció para hacer lo propio con el poder político de las élites

³ La Universidad de Córdoba es una de las primeras universidades de América, siendo la más antigua de Argentina y la única que funcionaba desde antes de la independencia del territorio argentino.

(Estado) y la universidad. Este movimiento fue la primera confrontación entre la emergente masa de jóvenes de clase media y un sistema universitario anclado a modelos tradicionales obsoletos dirigido por la oligarquía terrateniente y el clero, (Tünnermann, 2008 & Acevedo, 2011). El contexto social del Movimiento de Córdoba estuvo caracterizado por una creciente urbanización, el gran conjunto de obreros jugando un papel principal en la economía, la emergencia de la nueva clase media y la llegada de una masa de inmigrantes con ideas socialistas y liberales que comenzó a establecer los sindicatos y las federaciones obreras.

El concepto de autonomía universitaria planteado en esta ocasión tuvo un carácter amplio, que tenía como propósito principal que las coyunturas políticas externas no influyesen en la misión de la actividad universitaria, por tanto, incluía el derecho a elegir democráticamente su propio cogobierno (entre estudiantes y profesores), la libertad de cátedra, la autarquía financiera, la posibilidad de elegir a sus profesores mediante procedimientos meritocráticos sin intervención externa y el privilegio de no permitir el ingreso de la fuerza pública a los claustros educativos. Este último aspecto no fue incluido de forma caprichosa, fue más bien una respuesta a las constantes amenazas de represión por parte de la fuerza pública que experimentaba el movimiento universitario.

Es importante detenerse un momento en la razón que da surgimiento al derecho de no intervención de la fuerza pública en las universidades en América Latina. La constitución de forma reciente y prematura de los Estados y las Naciones latinoamericanas, ha llevado a que en muchos momentos de la historia se dieran gobiernos dictatoriales. No sólo el interés de estos gobiernos por utilizar los recintos de educación superior para la construcción de su proyecto político ha llevado al uso de la fuerza contra la comunidad

universitaria, sino también la necesidad de acallar los reclamos que la universidad hace por transformaciones estructurales en la sociedad. Vacarezza (2006), se refiere a este último aspecto como el que legitima la lucha por la autonomía universitaria en América Latina:

Más que una legitimación basada en las atribuciones vinculadas a la producción y transmisión de conocimiento, se trata de una legitimidad sostenida en el valor de símbolo, de protagonismo e inclusive de liderazgo en la lucha por la democracia, la justicia y la paz. (p.35)

El movimiento que dio origen a la Constitución Nacional de Colombia en 1991 configura un ejemplo de esta lucha del movimiento universitario latinoamericano más allá de sus propios intereses particulares. En una coyuntura marcada por las múltiples violencias y un sistema político cerrado y excluyente, estudiantes y profesores de distintas universidades del país, iniciaron la movilización a favor de la convocatoria a una asamblea nacional constituyente que ayudara a salir de la crisis. Esta movilización tuvo mucha acogida y terminó con la promulgación de la nueva Carta Magna del país.

En la historia venezolana también se puede encontrar varios ejemplos donde el movimiento estudiantil universitario ha extendido su lucha más allá de los intereses de la Universidad. El más emblemático y reciente de estos casos lo constituye el Movimiento Estudiantil Universitario Venezolano que se dedicó a hacer oposición a los intentos de ampliación de los poderes del presidente Hugo Chávez Frías. El principal logro de este movimiento se dio en el año 2007 cuando su movilización fue clave para la desaprobación de un referendo constitucional que buscaba permitir la postulación de Chávez para una reelección indefinida. Asimismo, siendo un caso del siglo pasado, el movimiento

universitario en Venezuela ejerció un papel sociopolítico de oposición fundamental para la caída de la dictadura de Juan Vicente Gómez en las primeras décadas del siglo XX.

Esta ligazón entre independencia y pensamiento sociopolítico que han tenido las universidades en América Latina es la que, en gran medida, ha dado legitimidad en la sociedad al principio de autonomía del que gozan estos recintos. Refiriéndose al último caso mencionado sobre Venezuela, Dávila (2011) dice al respecto:

Así se entendía la reforma universitaria y se entendía sobre un común denominador: todos los actores políticos de la Nación coincidían, en mayor o menor medida, en que la universidad había cumplido la gran tarea de ser el espacio en que se gestó la liberación de la dictadura. Por ello todos veían en la Universidad un espacio sagrado, pero no por ser un templo del saber, del conocimiento, de las ciencias, del arte y de la filosofía; no, sino, por ser el templo de la lucha política contra el régimen de gobierno. (p.142)

No obstante, la legitimidad de la autonomía universitaria no se encuentra dada exclusivamente luego de las crisis políticas, sino también durante ellas, pues en estos momentos este derecho es visto como una barrera para posibilitar el mantenimiento de una universidad democrática, incluyente y libre. La Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, realizado en La Habana Cuba en 1996, liga la autonomía universitaria con la responsabilidad social, esta última como condición para que la primera pueda ser validada y ejercida plenamente. En el punto dos de la proclamación del encuentro dice:

El conocimiento es un bien social que sólo puede ser generado, transmitido, criticado y recreado, en beneficio de la sociedad, en instituciones plurales, y libres, que gocen de plena autonomía y libertad académica, y que posean una profunda conciencia de su responsabilidad y una indeclinable voluntad de servicio en la búsqueda de soluciones a las demandas, necesidades y carencias de la sociedad, a la que deben rendir cuentas como contrapartida necesaria para el pleno ejercicio de la autonomía. La educación superior podrá cumplir tan importante misión en la medida en que se exija a sí misma la máxima calidad, para lo cual la evaluación continua y permanente es un valioso instrumento.⁴

Los principios de la responsabilidad social y la rendición de cuentas, son el pilar actual de la autonomía universitaria. Este redireccionamiento conceptual presenta nuevos desafíos e implica que las universidades no pueden aislarse de su entorno nacional e internacional, ya no sólo deben defender los sistemas democráticos sino realizar investigación en distintas ciencias con el propósito de mejorar las condiciones del planeta y de las personas que lo habitan.

La mayoría de los Estados latinoamericanos reconocen en su normatividad el derecho a la autonomía, no obstante, otro de los retos que surgen hoy en este tema es la manera de defender este derecho frente al neoliberalismo y el mercado. Como ejemplo se puede tomar la Ley de Educación Superior de Colombia (Ley 30 de 1992) que surge en un contexto de severas restricciones económicas que generaron profundos cambios en el sistema financiero a nivel mundial.

⁴ Puede consultarse en <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL000528.pdf> (revisado el 20 de abril de 2013).

A partir de la autonomía universitaria que propone esta norma, las universidades de índole privado son las que más reclaman este principio para poder atender la demanda del mercado con cada vez más programas académicos. Mientras tanto, las universidades públicas sienten lesionada su autonomía ante la dependencia financiera y el control estatal por ser “establecimientos públicos” (Soto, 2005, p.129).

Las universidades públicas cada vez cuentan con menos presupuesto público para satisfacer las demandas de cobertura y calidad que se les exigen, mientras tanto, las instituciones privadas amplían su oferta y ganancias, a través de la generación de programas con baja calidad académica. Frente a esta situación que presentan las universidades privadas poco puede hacer el Estado por los constantes reclamos de autonomía por parte de estos centros.

Esta situación que muestra dos caras de una misma moneda (universidad pública y universidad privada), es muy compleja porque la autonomía va desdibujando su propósito de proteger la misión de la universidad como centro de pensamiento, cultura y sociedad, para convertirse en un derecho a favor de las instituciones de lucro. Es a partir de esta situación donde la autonomía universitaria debe repensarse con el fin de salvaguardar la universidad de la intervención del mercado, como en su momento así lo hizo para protegerla de la Iglesia y del Estado. Esto no quiere decir que la universidad deba cerrarse totalmente a mantener relaciones con el mercado –este bloqueo en el mundo actual es imposible–, pero los claustros de enseñanza superior no deben permitirse caer en el modelo de gestión y organización de las empresas, a la vez que en su manera de concebir el lucro.

Es importante aclarar que no todas las universidades privadas presentan las características mencionadas, hay instituciones de esta naturaleza que cuentan con una amplia trayectoria, cualificación de sus programas, un sistema de investigación consolidado y un trabajo encaminado al cumplimiento del deber ser de la universidad. Pero es innegable que cada día surgen más centros que buscan generar ganancias a través de la oferta de programas de baja calidad, amplia cobertura y que responden de manera exclusiva a los intereses del mercado. A este tipo de universidades, Andrés Botero las ha llamado “universidad empresaria y se caracterizan por ser: 1) instrumentalistas y utilitaristas, elaborando sólo la investigación que le genere ingresos económicos; y con 2) poca relevancia de la academia y más del sector administrativo, donde los docentes pierden cada vez más poder frente a la burocracia” (Botero, 2005, p. 136-139)

Ahora, otro desafío que enfrenta la universidad latinoamericana actualmente es el de la financiación. Muchos países latinoamericanos no poseen un modelo universitario sustentable y sostenible financieramente. Desde los años noventa, los recursos de las universidades son deficitarios teniendo en cuenta la ampliación de la cobertura y la inversión en investigación que deben realizar para siquiera acercarse al cumplimiento de los mínimos estándares de calidad de la educación superior a nivel mundial y a las exigencias que les realizan los mismos Estados. Una alternativa para superar la crisis financiera de las universidades puede ser que no sólo el Estado se responsabilice de inyectarle recursos a las universidades, los demás poderes deberían aportar a su sostenibilidad, partiendo de la idea de que los centros de educación superior son parte fundamental del desarrollo de las sociedades. No obstante, la pregunta es ¿Qué pasaría con la autonomía universitaria bajo un modelo de este tipo? Aquí entra en discusión la

garantía de este principio bajo un modelo de financiación con amplitud de actores aportando, cada uno, con intereses particulares. Es precisamente bajo un modelo de este tipo, donde más se debe apelar a la importancia de la autonomía universitaria, no sólo para la misma universidad, sino para toda la sociedad, al ser la garantía de un espacio donde los países se piensen, propongan soluciones a sus problemáticas, y realicen acciones en beneficio de la cultura y la sociedad misma.

Hasta aquí se ha realizado un acercamiento a la universidad y la autonomía universitaria en Latinoamérica, a partir de su historia y algunos de los desafíos que aparecen en la actualidad. Ahora se dará paso al acercamiento a los países de Colombia y Venezuela, a partir de lo que su desarrollo ha alcanzado bajo el principio de la autonomía universitaria desde lo legal y su ubicación en la estructura del Estado.

CAPÍTULO 2

LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA: ALCANCE LEGAL Y UBICACIÓN EN LA ESTRUCTURA DEL ESTADO

2.1 Colombia

2.1.1 Desarrollo histórico de la autonomía universitaria en Colombia

Luego de las universidades servir a los intereses del Estado en la época Republicana, gracias a la reforma universitaria de Mariano Ospina Pérez, el clero recupera gran parte de su influencia en la educación superior. Aunque el Estado seguía controlando la universidad, el rector de la Universidad Central era clérigo y el Colegio San Bartolomé volvió a estar bajo el manejo de los jesuitas, con el regreso de éstos al país luego de su expulsión en 1768. Dentro de la reforma universitaria de Ospina Pérez, la autonomía universitaria no existe en ninguno de sus ámbitos: el rector es nombrado por el Presidente de la República y éste controla el currículum y la estructura administrativa. Sólo en 1904, en Colombia se empieza a señalar tímidamente la autonomía universitaria a través de la manera en que debían funcionar las Facultades según el Decreto 491 en su Artículo 156. Reglamentario de la Ley 89 de 1903 – Instrucción Pública.

Por su parte, Alfonso López Pumarejo expide la Ley 68 de 1935 –reforma centrada en la Universidad Nacional de Colombia–, en ésta se obtiene autonomía académica y administrativa; no obstante, persiste la intervención estatal, esta vez por medio de sus delegados en el Consejo Directivo y en la elección del rector por parte del Ejecutivo, a partir de terna presentada por el Consejo ya mencionado. Un punto que vale la pena destacar de esta Reforma, es la incorporación de los principios de libertad de cátedra y de autonomía universitaria.

Pero habría que esperar hasta 1958 para que el Decreto 136 definiera la universidad como “una entidad autónoma, con personería jurídica, esencialmente apolítica.” Cuando (Diana Arango, 2005) hace referencia al momento de entrada en la modernidad colombiana en cuanto a la autonomía universitaria, habla en los siguientes términos:

La autonomía universitaria se enmarca dentro de la modernización de la estructura académica y administrativa, adoptando los parámetros del modelo universitario norteamericano propuesto por el Plan Atcon⁵ (p.126).

Otro hito de la autonomía universitaria en Colombia, lo da la creación en 1968 del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES)⁶. En esta institución se centraliza la política universitaria, lo cual se ve como una limitación al ejercicio de la autonomía universitaria. El Decreto 80 de 1980 del presidente Julio César Turbay Ayala da y quita por igual a las universidades en cuanto a la autonomía: por un lado, define entre las funciones del ICFES el control académico y financiero de las universidades, poniendo de nuevo en vigencia un modelo de control estatal sobre la universidad; y por el otro, garantiza autonomía y libertades de investigación, aprendizaje y cátedra para las universidades, siempre en el marco de respeto a la Ley y la Constitución. Dicha consagración representa una gran conquista por parte de las comunidades universitarias, guiada por la apuesta hecha por ellas en el Congreso Nacional de Rectores de 1970.

⁵ Rudolf Atcon, fue enviado a América Latina, como emisario de la Alianza para el progreso, con el fin de contrarrestar la influencia de la Revolución Cubana en los ámbitos universitarios. Para Atcon, la autonomía universitaria debe localizarse en la universidad privada con independencia financiera y legal del Estado y la representación estudiantil debería eliminarse de los Consejos Superiores.

⁶ Ahora llamado Instituto para la Evaluación de la Educación - ICFES.

Ya al llegar a los años noventa, el principio de la autonomía universitaria logra ser elevado a derecho constitucional por primera vez en la historia, al plasmarse en la Constitución Política de Colombia de 1991. Junto a este importante hecho, se da sólo un año más tarde, en 1992, la creación de la Ley de Educación Superior (Ley 30), que nace en un contexto de crisis económicas y entrada del neoliberalismo, generador de consecuencias que ya fueron mencionadas en la primera parte de este trabajo.

2.1.2 Autonomía universitaria antes de la Constitución Política de 1991 (Antecedentes)

En Colombia la definición inicial de Autonomía Universitaria, se planteó a finales de los años sesenta con las reivindicaciones de ciertas libertades para el pueblo y las Universidades exigidas por los movimientos estudiantiles, fortalecidos cada vez más por los diferentes planteamientos socialistas que estaban surgiendo en el mundo y que, de alguna manera, estaban tomando auge en Latinoamérica e implantándose como orden económico y político válido (Cuba, Chile) que perduró en las décadas siguientes y que hoy en día se mantienen aún vigentes. Fue finalmente en el año de 1991 que se da un planteamiento positivizado de lo que es Autonomía Universitaria.

Durante la década de los ochenta, no existía una consagración constitucional de la autonomía universitaria, ni en la Constitución de 1886, ni en las múltiples y posteriores reformas; por lo, tanto, los doctrinantes, jurídicos en su mayoría, se basaron para sus análisis en las discusiones y pronunciamientos de la IV Asamblea Internacional de Universidades realizada en Tokio en 1966. Para esta Asamblea, la autonomía universitaria para ser efectiva debía estar compuesta por las siguientes posibilidades:

A. Nombrar y remover a su Rector y a todo el personal docente, investigativo y administrativo, con sujeción a los períodos 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, etc. C. Participar eficazmente con el Estado en la definición de planes de estudio 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 estudio, 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, Tokio, 1966).

Sin embargo, la ausencia de este principio en la Constitución Política Nacional de 1886 o la equiparación del mismo con la libertad de enseñanza, diezmó considerablemente el desarrollo doctrinal del tema, pues en general se entendía la autonomía universitaria como la capacidad de las universidades de autodeterminarse respetando la Ley y la moralidad.

En el campo legal, el Acto Legislativo de 1936, reformador de la Constitución de 1886, contempla la libertad de enseñanza, precepto que era, como ya se había mencionado, utilizado por doctrinantes y jueces para hacer referencia a la autonomía universitaria. Esta libertad enseñanza consagrada, está ampliamente limitada por la suprema inspección y vigilancia por parte del Estado, con el fin de garantizar según (Villamil, S.F) “el cumplimiento de los fines sociales de la cultura y la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos”.

Los años ochenta inician con una nueva Ley de educación superior, gracias a las facultades dadas por el Congreso al Gobierno de turno para determinar la naturaleza y características de la educación superior, los requisitos de creación y funcionamiento de establecimientos públicos y privados, organizar la Universidad Nacional de Colombia y expedir normas referentes al escalafón del sector docente de carácter nacional. Es así, como en uso de esas facultades es expedido el anteriormente referido Decreto 80 de 1980, que garantiza autonomía y libertades de investigación, aprendizaje y cátedra, para las universidades, siempre en el marco de respeto a la Ley y la Constitución. Dicha consagración representa una gran conquista por parte de las comunidades universitarias, por la apuesta hecha por ellas en el Congreso Nacional de Rectores de 1970.

La Ley caracterizó a la educación como un servicio público con función social, prestado directamente por el Estado o los particulares debidamente autorizados. La jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia, afirma que a pesar de la autonomía tenida por la universidad primaba la calidad de la educación, por lo cual se permitía una vigilancia e inspección constante, además estableció que el carácter de

servicio público era independiente de la naturaleza del ente que lo brindara (ente público o privado).

Asimismo, este Decreto ofrecía una amplia gama de libertades para las universidades, pero también grandes restricciones. Por ejemplo, en lo relacionado con el desarrollo de sus programas académicos, la Ley estipuló que estos debían ser aprobados por el ICFES y dentro de su justificación debía estar la pertinencia socioeconómica y la relación con los planes nacionales y regionales de desarrollo. Es decir, los programas ofrecidos por las universidades dependían de las políticas e ideas de las administraciones de turno. Asimismo, la Junta Directiva del ICFES estipulaba los contenidos de los planes de estudio; el Consejo de Estado indicó que esto era aceptable en la medida que la autonomía se predica de las instituciones como personas jurídicas y no de sus planes de estudio.

El Decreto 80 de 1980, era diferenciador entre los entes privados y los entes públicos, esto se evidencia en la regulación respecto a la vinculación profesoral, pues el Decreto establecía los requisitos mínimos para los profesores y definió sus dedicaciones pero para las instituciones públicas reguló quienes debían ser de libre nombramiento y remoción, mientras que en las instituciones privadas esto se ceñía a lo ya reglado por el derecho privado.

Respecto a la aceptación de alumnos, fijó un examen adicional al practicado por el ICFES y definió la cantidad de estudiantes que podían entrar en cada programa para el primer semestre, dejó a la autonomía universitaria el proceso de admisión y la permanencia, sin perjuicio de establecer las condiciones por las cuales se perdía la calidad de estudiante.

En aplicación del Decreto 80, y respecto a la decisión emitida por el Consejo de Estado respecto a la intervención judicial en las decisiones de las universidades, en primera instancia hizo una diferencia entre los actos académicos y administrativos, donde los primeros no podían ser intervenidos judicialmente por ser manifestación de la autonomía financiera, luego ambos fueron integrados aduciendo que los actos académicos eran una especificación de los administrativos y, por tanto, podían ser intervenidos por los entes judiciales. Finalmente, se decidió volver a la jurisprudencia inicial, sobre todo por la desigualdad entre universidades públicas y privadas que eso supondría, ya que estas últimas no tendrían ninguna intervención.

Con relación a la autonomía financiera, este mismo Decreto gestó varias regulaciones legales, pues se designaban porcentajes mínimos para investigación y bienestar, además se estipuló que el presupuesto debía ser aprobado por el Gobierno. Todas estas regulaciones y controles eran justificados por un afán de calidad en la educación y por garantizarle al educando una buena formación; sin embargo, se ve que la educación no mejoró significativamente además que el Gobierno disminuyó los rubros, dentro del presupuesto dedicados a la educación.

En la década de los 80, las universidades privadas por primera vez fueron categorizadas como entidades de utilidad común con personería jurídica autónoma vigiladas por el Estado. Por su parte las universidades públicas son denominadas como establecimientos públicos creados por decisión de los concejos municipales, asambleas departamentales o el Congreso a solicitud del alcalde, gobernador o presidente, respectivamente. Sobre las universidades públicas el Decreto era minucioso en mencionar cómo sería su organización interna (órganos, integración y funciones).

A nivel jurisprudencial, es importante mencionar las múltiples interpretaciones y decisiones dadas por los altos tribunales. Un ejemplo de ello es la diferenciación que establecieron entre libertad de enseñanza y derecho a la enseñanza, afirmando que el primero constituye un derecho individual y subjetivo a recibir una educación libre de injerencia cultural, confesional y, doctrinal al igual que de limitar el proselitismo e intolerancia estatal. Por su parte, el derecho a la educación es colectivo, una garantía social que tiene como consecuencia la necesidad de inspección y vigilancia por parte del Estado para garantizar según (Villamil, S.F) una “formación intelectual, moral y física” adecuada.

2.1.3 Autonomía universitaria a partir de la Constitución Política Colombiana de 1991 (Carta vigente)

Con la Constitución de 1991, como una Carta Política pluralista, democrática, garantista y, originadora de un Estado Social de Derecho, la autonomía universitaria adquiere un rango constitucional y se convierte en un principio allí contemplado como muestra del gran interés de la Asamblea Nacional Constituyente en brindar a la universidad la capacidad de una formación libre e integral. El Artículo 69 de la Carta Política versa:

“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”

En cumplimiento de lo señalado por la Constitución se dio el desarrollo legal necesario sobre la educación superior en general y la autonomía universitaria en particular, es por esto que en 1992 se promulga la Ley 30 “Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”. Esta Ley dentro de su Capítulo 1, dedicado a los principios, estipula en su Artículo tercero la garantía de la autonomía universitaria “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 de ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior”. Asimismo en su Artículo cuarto afirma que la educación superior tendrá un desarrollo guiado por la libertad de enseñanza, aprendizaje, de investigación y de cátedra.

La autonomía es definida por la Ley 30 en su Artículo 28 así:

“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.”

Además, es muy importante mencionar que a pesar de que el principio constitucional sólo habla de la autonomía para las universidades, la Ley 30 de 1992, amplía la cobertura a las Instituciones de Educación Superior. Es decir, a las Instituciones Técnicas

Profesionales, Instituciones Universitarias y Escuelas Tecnológicas. Pero, también advierte que ésta será dependiente de su campo de acción y que, respecto a la regulación de creación de los estatutos y la escogencia del personal docente, administrativo y alumnos, debe ser notificado el Ministerio de Educación Nacional, a través del ICFES.

La Ley de educación, define las Instituciones Técnicas Profesionales como aquellas facultadas para ofrecer formación en ocupaciones de carácter operativo e instrumental y de especialización en su respectivo campo de acción. Las Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas son las encargadas de adelantar programas en ocupaciones, programas de formación académica, en profesiones o disciplinas, y programas de especialización. Las Universidades son entendidas como las que eran reconocidas como tal al momento de entrar en vigencia la Ley por su desempeño investigativo, científico o tecnológico; se les está permitido adelantar programas en ocupaciones, profesiones o disciplinas, programas de especialización, maestrías y doctorados.

Asimismo la Ley 30 de 1992, estipula un régimen de inspección y vigilancia de las Instituciones de Educación Superior (en adelante IES) por parte del Gobierno Nacional, en cabeza del Presidente de la República con aras a proteger libertades, a garantizar calidad y el respeto por la Constitución, la Ley y los derechos fundamentales.

Como también lo consagra la Constitución, la Ley debe desarrollar un régimen especial para las IES públicas, por lo tanto, la Ley 30 de 1992 en su Título III, artículo 57, lo contiene. Las universidades del Estado se organizarán como entes autónomos (personería jurídica; autonomía académica, administrativa y financiera; patrimonio

independiente y, manejo del presupuesto de acuerdo con las funciones que le correspondan), con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación.

Actuando dentro de este marco conceptual, el legislador dispuso como máximo órgano de dirección y gobierno para cada una de las universidades estatales, al Consejo Superior, el cual está integrado en su mayoría por representantes de los estamentos universitarios (5 miembros), un representante del sector productivo, y tres representantes del sector oficial: el Ministro de Educación o su delegado, el Gobernador del respectivo Departamento, y un miembro designado por el Presidente de la República, número éste que representa apenas una tercera parte del Consejo Superior.

Vale la pena decir que, como ocurre en todo cuerpo corporativo, ninguno de sus integrantes puede actuar independientemente y todos están situados en un plano de igualdad, por lo que su voluntad individual carece de trascendencia jurídica mientras no esté respaldada por la mayoría de los miembros asistentes a la respectiva reunión, esto es, por la mayoría necesaria para tomar decisiones, así se trate del miembro designado por el Presidente de la República, del delegado del Ministro de Educación o del propio Gobernador. A propósito de este tema, es importante aclarar que quien preside el Consejo no tiene funciones previstas en la Ley, por lo cual, únicamente se distingue de los demás miembros en que es la persona que coordina sus reuniones y suscribe las actas junto con el secretario, sin jerarquía alguna dentro de la estructura administrativa del ente universitario, cuya representación como persona jurídica, corresponde al rector.

Como consecuencia de la forma como está prevista esta garantía constitucional, contemplada también en la legislación de la mayoría de países, el concepto de autonomía universitaria implica la consagración de una regla general que consiste en la libertad de

acción de los centros educativos superiores, de modo que las restricciones son excepcionales y deben estar expresamente previstas en la Ley, como lo establece el Artículo 57 ya citado.

Por lo mismo, las universidades están autorizadas para crear sus propias normas de funcionamiento a través de sus reglamentos internos, impropriamente denominados estatutos generales; sus contratos se rigen por las normas del derecho privado; la vía gubernativa relacionada con los actos administrativos que ellas expiden, se agota dentro de los linderos de su propia competencia, dado que no existe superior jerárquico que los pueda revisar; decide el procedimiento y requisitos para designar sus directivas, así como el procedimiento para vincular su personal docente y administrativo. Establece su régimen de contratación, como quiera que no la cobija el régimen general de Contratación Estatal. Define y establece el régimen académico, docente y estudiantil, entre otros necesarios para su propio funcionamiento.

La autodeterminación garantizada para las universidades en ningún momento debe sobrepasar la estructura Kelseniana y mucho menos los cimientos del Estado Social de Derecho que se encuentran consagrados en los Derechos Fundamentales de nuestra Carta Política tal y como lo ha dicho la Corte Constitucional y las autoridades nacionales encargadas de velar por el respeto de estos Derechos:

La autodeterminación garantizada para las universidades en ningún momento debe sobrepasar la estructura Kelseniana y mucho menos los cimientos del Estado Social de Derecho que se encuentran consagrados en los Derechos Fundamentales de nuestra Carta Política tal y como lo ha dicho la Corte Constitucional y las autoridades nacionales encargadas de velar por el respeto de estos derechos:

La autonomía universitaria es un derecho que goza de protección constitucional, sin embargo su ejercicio no puede comprometer el derecho a la educación ni contribuir a su detrimento cuya prestación se considera un servicio social, lo que conlleva a que el ámbito de discrecionalidad de las Universidades aún garantizado por el reconocimiento constitucional de su autonomía se encuentra limitado por el respeto de los derechos fundamentales de los miembros de la comunidad académica y las garantías que comprometen el servicio de la educación.

Es así como se permite en este caso la intervención del Estado, sin perjuicio de plantear una intervención de éste que afecte la coexistencia de autodeterminación y aquella premisa de que la autonomía de la universidad implica que haya soberanía en la universidad. Pues, en repetidas ocasiones se ha planteado la separación de estas dos instituciones, pero la necesidad de que el Estado intervenga sólo en momentos en que la Ley lo autoriza:

La esencia misma de la universidad exige pues que se le reconozca el derecho a su autonomía; pero lo anterior no equivale a desconocer la presencia necesaria del Estado, que debe garantizar la calidad de los estudios e investigaciones, así como las labores de extensión, que se imparten en las diversas entidades universitarias.

Por su parte, el Artículo 113 del mismo ordenamiento constitucional, que hace parte del Título V, y se refiere a la estructura del Estado, complementa y consolida jurídicamente el concepto de autonomía, por cuanto luego de enumerar las tres ramas del poder público (la legislativa, la ejecutiva y la judicial), pone de presente que: "Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado". Transmitiendo la idea de que las universidades no están

comprendidas en ninguna de las tres ramas que integran el poder público, como lo ha confirmado la Honorable Corte Constitucional en el siguiente párrafo:

Las universidades oficiales, al igual que el Banco de la República y la CNTV, son órganos autónomos del Estado, que por su naturaleza y funciones no integran ninguna de las ramas del poder público y que por lo tanto no admiten ser categorizadas como uno de ellos, mucho menos como establecimientos públicos, pues ello implicaría someterlas a la tutela e injerencia del poder ejecutivo, del cual quiso de manera expresa preservarlas el Constituyente (Sentencia C-220 de 1997).

Como puede apreciarse, a partir de la Constitución de 1991, el grado de autonomía de las universidades es muy superior al de los establecimientos públicos, estructura legal a la que necesariamente debían acudir aquellas, y que implicaba un incompatible grado de tutela, de vigilancia y dependencia del organismo al que se encontraban adscritas, como parte del mismo, el Ministerio de Educación Nacional. Para estos entes autónomos desapareció la adscripción y apenas se encuentran vinculados al Ministerio de Educación en lo referente a las políticas y la planeación del sector educativo, como lo destaca el Artículo 57 de la Ley 30, explicado por la Honorable Corte Constitucional en el siguiente texto:

“Las universidades del Estado, son instituciones que para mantener y preservar su esencia deben estar ajenas a las interferencias del poder político; en consecuencia no pueden entenderse como parte integrante de la administración, o como organismos supeditados al poder ejecutivo, ellas deben actuar con independencia del mismo y no estar sujetas a un control de tutela como el

concebido para los establecimientos públicos, concepto que por sí mismo niega la autonomía."

Complementa la naturaleza y extensión de la autonomía universitaria el inciso 3° del Artículo 57 ya citado (modificado por el Artículo 1 de la Ley 647 de 2001), al indicar que "El carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales, comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero, el régimen de contratación y control fiscal y su propia seguridad social en salud, de acuerdo con la presente Ley.

Así explica la Honorable Corte Constitucional la participación de los representantes del Estado en el Consejo Superior:

Si bien es cierto que la participación de los representantes del Estado en el Consejo Superior Universitario no vulnera, en principio, la autonomía universitaria, también lo es que dicha participación no puede constituirse en un mecanismo a través del cual el Estado ejerza el control absoluto sobre los entes universitarios, de ahí que la representación no pueda ser mayoritaria. La participación de sus funcionarios no tiene por objeto imponer la política de sus gobiernos en el desarrollo de la educación, sino coordinar las políticas nacionales o territoriales con las que fije el órgano de dirección universitario, a fin de que ésta se integre al sistema general. (Sentencia C-589 de 1997).

2.2 Venezuela

2.2.1 Desarrollo histórico de la autonomía universitaria en Venezuela

La historia de las universidades en Venezuela inicia en 1721 con la fundación de la Real Universidad de Caracas, la primera universidad de este país. Pero la autonomía universitaria no aparece hasta 1784, cuando la Real Cédula (San Lorenzo, 4-X-1784) consagró los antecedentes de este principio, luego de que el Rey Carlos III estableciera que el rector sería electo por el claustro y no por el obispo como se venía realizando. Después de la disolución de la Gran Colombia, el Estado venezolano tenía una estructura centro-federalista donde las provincias manejaban la educación primaria y secundaria, y el Gobierno central la educación superior. En este momento en Venezuela –al igual que en todos los países latinoamericanos que estaban pasando por el período republicano– la educación superior fue cada vez más independiente de la autoridad religiosa y más ligada al Estado. Prueba de este control estatal se encuentra en las Leyes de Instrucción Pública de 1849 y 1851 dictadas por el gobierno de José Tadeo Monagas, donde se establece que las cátedras no podrán ser dictadas por personas desafectas al Gobierno o de las que se tenga duda de su amor “al espíritu democrático del sistema de Venezuela”, la realización de esta valoración correspondía a la Junta y sus consiliarios.

En 1863, después de la guerra llamada Federal, el general Juan Crisóstomo Falcón asume el poder y con él el panorama para las universidades sigue siendo desolador, pues Crisóstomo interviene la universidad, rebaja los salarios de la planta docente y despoja a la Universidad Central de sus instalaciones en el antiguo convento de San Jacinto.

Frente a todas estas restricciones a la autonomía universitaria por parte del Estado, la respuesta de los defensores de este principio no se hizo esperar y es así como empiezan

a surgir proyectos de ley que rescataban este derecho. Se destaca el Proyecto de Ley Sobre Organización de la Universidades de 1868 del licenciado Luis Sanojo que hace un fuerte reclamo de autonomía para las instituciones de educación superior. Pero, a pesar de esto, el presidente Antonio Guzmán Blanco siguió sin respetar este derecho a los claustros de enseñanza, y se los dio y quitó de acuerdo a la conveniencia que ésta tuviese para sus intereses políticos (Carmona, 2007).

Cuando se entra al siglo XX se encuentra en la historia venezolana la dictadura de Juan Vicente Gómez, que termina generando la primera gran movilización de la comunidad universitaria alrededor del reclamo de autonomía y la defensa de la universidad. El movimiento de Córdoba tuvo una gran influencia para que el alumnado de se percatara de su importancia, y así ejerciera un papel sociopolítico clave en la oposición a Gómez. Pero, luego de la muerte del dictador, continúa la movilización con el regreso al país de muchos académicos e intelectuales que se hallaban en el exilio, estos son quienes continúan con el debate la educación, poniendo gran énfasis en la autonomía universitaria.

2.2.2 Autonomía universitaria a partir de la Constitución Política Venezolana de 1999 (Carta vigente)

Actualmente, en Venezuela el orden normativo encargado de regular lo relativo a la autonomía universitaria está presidido por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, acompañada por la Ley orgánica de educación del 2010 y la Ley de universidades de 1970.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, como la mayoría de constituciones de los Estados modernos es la carta de navegación y fundación de un

país. Establece los lineamientos estructurales, es decir, la estructura del Estado; los principios básicos que se manifiestan como los supuestos axiológicos, inviolables que determinan los fines del Estado y los derechos y deberes de los coasociados. La consagración de un derecho o principio dentro de la Constitución reviste a este de especiales consideraciones si entendemos que esta es la norma de mayor jerarquía dentro del sistema jurídico.

Por lo tanto, cuando la Constitución de 1999, que instituye a la República Bolivariana de Venezuela como un Estado democrático y social de derecho, federal, descentralizado cuya soberanía reside en el pueblo; consagra la autonomía universitaria como principio y jerarquía, desarrollado en el capítulo VI de los derechos los culturales y educativos, en su Artículo 109 así:

“El Estado reconocerá la autonomía universitaria como principio y jerarquía que permite a los profesores, profesoras, estudiantes y egresados y egresadas de su comunidad dedicarse a la búsqueda del conocimiento a través de la investigación científica, humanística y tecnológica, para beneficio espiritual y material de la Nación”

A diferencia de la Constitución Política de Colombia de 1991, la Constitución de Venezuela no consagra acciones de protección de cada categoría de los derechos, sin embargo si establece la prevalencia de la Constitución y que en caso de incompatibilidad de una Ley u otra norma jurídica con ella, prevalece la Constitución y manda a que sea el Tribunal Supremo de Justicia, como jurisdicción constitucional quien decida en cada caso. Más adelante el mismo Artículo precisa el contenido de la autonomía al expresar:

“Las universidades autónomas se darán sus normas de gobierno, funcionamiento y la administración eficiente de su patrimonio bajo el control y vigilancia que a tales efectos establezca la Ley. Se consagra la autonomía universitaria para planificar, organizar, elaborar y actualizar los programas de investigación, docencia y extensión. Se establece la inviolabilidad del recinto universitario. Las universidades nacionales experimentales alcanzarán su autonomía de conformidad con la Ley”

De la lectura detallada del párrafo anterior se evidencia que no se está ahora ante un "principio o jerarquía", sino ante un derecho constitucional enunciado y consagrado de manera precisa en el texto. En otras palabras el "principio o jerarquía" se ha concretado en un "derecho constitucional", en una norma jurídica de máximo rango. De esa manera queda fijado el núcleo del derecho de la autonomía universitaria, el cual debe ser preservado de cualquier limitación o intromisión externa.

La norma constitucional sobre la autonomía universitaria, también nos permite establecer que esta es aplicable a las universidades autónomas y en algunos casos a las experimentales, por lo que se hace pertinente hacer una breve contextualización de los tipos de universidad consagrados en el ordenamiento jurídico venezolano. Para ello haremos mención de la Ley de Universidades de 1970, nacida en un convulsionado período de la vida nacional, la misma fue sometida a un amplio debate tanto en la comunidad universitaria como en los medios de comunicación social. Pasados más de cuarenta años de vigencia de la misma, aún rige, y se integra al sistema normativo modificado por la administración de Chávez.

La Ley de Universidades en su Artículo primero se inspira en los principios humanísticos cuando consagra como misión de las universidades "Buscar la verdad y afianzar los valores trascendentales", de allí parte el entramado normativo donde integra a las universidades en el sistema educativo nacional. Asimismo, define a la universidad como institución al servicio de la Nación con la función de la educación, la cultura y la ciencia; mediante la creación, asimilación y difusión del saber por medio de la investigación y la enseñanza; consagra además la inviolabilidad del recinto universitario, entendido este como el espacio delimitado y precisado con anterioridad destinado a cumplir las funciones docentes, de investigación, académicas, de extensión o administrativas propias de la institución (Ley de Universidades, Artículo 7).

La Ley de Universidades y en general el ordenamiento jurídico en Venezuela, consagra cinco tipos de instituciones permitidas para brindar la educación superior. En primer lugar, se encuentran las universidades nacionales autónomas que son las instituciones más antiguas, de mayor tradición académica y con mayor número de estudiantes; respecto de ellas se predica la autonomía consagrada en la constitución, es decir, autonomía administrativa, académica, económica y financiera. Es un cuerpo colegiado con diferentes niveles de jerarquía, cuya organización académica se da en facultades las cuales se dividen en escuelas, institutos o centros de investigación. Su autoridad suprema es el Consejo Universitario (presidente, vicepresidente académico y administrativo, secretario, decanos de las facultades, cinco representantes de los profesores, tres de los estudiantes, uno de los egresados y un representante del ministerio de educación)

En segundo lugar, se ubican las universidades experimentales que fueron creadas bajo el propósito de ensayar nuevas formas de gobierno, organización y funcionamiento; desde

1958 hasta 1998 han sido creadas por el ejecutivo con el objetivo de contrarrestar la antigubernamentalidad como hecho común en las universidades autónomas, por lo cual sus directivas suelen ser del ejecutivo nacional. Sin embargo, este tipo de claustros ha ido progresivamente ganando autonomía bajo el amparo en la Constitución vigente. A pesar que la idea original de las universidades experimentales era implementar nuevas formas, esto es, que cada una de ellas fuera un modelo particular, se pueden establecer generalidades. Están organizadas en departamentos y programas, con un consejo superior asesor que ejerce las funciones de dirección y la elección del rector, los vicerrectores y los secretarios son elegidos por el Ministro de educación o el Presidente.

En tercer lugar, están las universidades privadas, éstas se sostienen con capital privado y son administradas por particulares. Requieren para su funcionamiento, autorización del Ejecutivo nacional, previa opinión favorable del Consejo Nacional Universitario, dicha autorización se realiza por medio de un decreto. El Estado como rector de la educación se reserva el derecho de inspección y vigilancia, pudiendo suspender cuando no se cumpla con la normatividad aplicable. Su organización académica es principalmente como las universidades autónomas, pero sólo funciona lo estrictamente aprobado y los cambios deben ser autorizados. Los títulos y certificados emitidos para adquirir validez deben ser refrendados por el Ministerio de Educación. Su máxima autoridad es el Consejo superior o fundacional, integrado prioritariamente por los representantes de los entes promotores, personalidades de diferentes sectores de la vida nacional, directivos de la institución y en algunas condiciones, por representantes de los profesores y estudiantes.

El cuarto lugar, lo ocupan los institutos y colegios universitarios, que son creados por el ejecutivo por medio de decreto con opinión previa del Consejo Nacional de Universidades, si la iniciativa viene de un particular, el proyecto es estudiado por el Ministerio de Educación para determinar la capacidad académica y financiera, y luego siguen con el trámite anteriormente mencionado. Tiene un desarrollo legal específico por el cual se rige (reglamento del 16 de Enero de 1974). Su organización es jerárquica y se establece así: Consejo Directivo (máxima autoridad, consta de Director, subdirector(es), jefes de división, representante docente y de estudiantes); Consejo académico (cuerpo colegiado integrado por representantes de los profesores, de los estudiantes, de los egresados y en ocasiones de representante del ministerio de educación).

Y por último, los institutos especiales de posgrado e investigación, como su nombre lo indica, son instituciones especializadas en dictar educación en postgrado e investigación. Pueden ser del Gobierno o privados, sin embargo su autonomía es restringida, pues solo les está permitido emitir ciertos títulos. Es importante resaltar que en Venezuela la educación es gratuita hasta el posgrado en las instituciones públicas.

La Ley de universidades, contempla y desarrolla la autonomía universitaria, como ya lo dijimos solo para las universidades autónomas y progresivamente para las experimentales. Es decir, la Ley en su Artículo 9 consagra la autonomía organizativa (dictar sus propias normas internas); la autonomía académica (planificar, organizar y realizar los programas de investigación, docentes y de extensión); la administrativa (elegir y nombrar sus autoridades y, designar su personal docente, administrativo y de investigación) y, la autonomía económica y financiera (organizar y administrar su patrimonio propio independiente del fisco nacional); expresamente mencionando (Artículo

10) que las Universidades experimentales gozarán de la autonomía necesaria para desarrollar las experimentaciones.

Asimismo, la Ley crea el Consejo Nacional de Universidades (CNU), como el organismo encargado del cumplimiento de la Ley por las Universidades, además de procurar por la relación de ellas entre sí y con el sistema educativo. Este está integrado por Ministro de Educación quien lo preside; los rectores de las universidades Nacionales y Privadas, tres representantes de los profesores y de los estudiantes (universidades autónomas, experimentales y privadas); dos profesores universitarios de alto rango elegidos por el Congreso (por analogía hoy diríamos que de la Asamblea Constituyente, quien según la Constitución de 1999 tiene como cláusula general de competencia la función legislativa) y un representante del Consejo Nacional de Investigación científica y tecnológica; estos integrantes tienen voz y voto, pero adicionalmente hacen parte el Secretario del Consejo, el Director de la oficina de Planificación del Sector Universitario, un representante del Ministerio de Hacienda y un decano por cada universidad nacional y privada quienes solo tienen voz.

Reinaldo Rojas (2011) argumenta que el actual sistema de educación superior de Venezuela, le ha quedado grande a la Ley de Universidades de 1970, pues el Consejo Nacional Universitario ya no da abasto. De las cinco universidades que había en la época, ahora se presenta un aumento de casi el 300%, además argumenta que aunque en el Artículo 109 constitucional sólo se haga mención de las universidades nacionales autónomas, la autonomía universitaria como principio constitucional se amplía tanto a la Universidades bajo la adscripción del Estado como las que forman parte del mundo privado.

Finalmente, bajo un análisis legal, encontramos la Ley Orgánica de Educación (2009), que según la Constitución de 1999, tiene un mayor rango jerárquico que las demás Leyes por ser orgánica.⁷ Esta Ley consagra la autonomía universitaria en su Artículo 34, como un principio reconocido por el Estado “mediante el ejercicio de la libertad intelectual, la actividad teórico-práctica y la investigación científica, humanística y tecnológica, con el fin de crear y desarrollar el conocimiento y los valores culturales”. Pero, además, esta Ley consagra unas nuevas funciones por medio de las la cuales se deberá ejercer la autonomía, como:

1. Establecer sus estructuras de carácter flexible, democrático, participativo y eficiente, para dictar sus normas de gobierno y sus reglas internas de acuerdo con lo establecido en la Constitución de la República y la Ley.

2. Planificar, crear, organizar y realizar los programas de formación, creación intelectual e interacción con las comunidades, en atención a las áreas estratégicas de acuerdo con el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, las potencialidades existentes en el país, las necesidades prioritarias, el logro de la soberanía científica y tecnológica y el pleno desarrollo de los seres humanos.

3. Elegir y nombrar sus autoridades con base en la democracia participativa, protagónica y de mandato revocable, para el ejercicio pleno y en igualdad de condiciones de los derechos políticos de los y las integrantes de la comunidad universitaria, profesores y profesoras, estudiantes, personal administrativo, personal

⁷ Las leyes orgánicas son las que organizan los poderes públicos o desarrollan los derechos constitucionales y sirven como marco normativo a otras Leyes, por lo cual tiene un procedimiento especial y la necesidad de una aprobación por mayoría calificada.

obrero y, los egresados y las egresadas de acuerdo al Reglamento. Se elegirá un consejo contralor conformado por los y las integrantes de la comunidad universitaria.

4. Administrar su patrimonio con austeridad, justa distribución, transparencia, honestidad y rendición de cuentas, bajo el control y vigilancia interna por parte del consejo contralor, y externa por parte del Estado.

Esta es la primera vez que se hace mención de límites a la autonomía, toda vez que la Ley orgánica argumenta que la autonomía debe respetar los derechos de los ciudadanos y ciudadanas consagrados en la Constitución, además de la vigilancia y control que ejercerá el Estado para garantizar el uso eficiente del patrimonio.

2.3 Diferencias y similitudes entre los alcances legales y las estructuras de Colombia y Venezuela

Como se ha podido observar, en ambos países la autonomía universitaria es consagrada como principio en las actuales constituciones, como desarrollo del Estado social de derecho, presente en casi todos los países de Latinoamérica. Sin embargo, se hacen evidentes varias diferencias respecto a la consagración normativa de la autonomía universitaria, que versan sobre todo en su contenido y alcance. En su contenido, por el hecho de que en Colombia se crea una ley cuyo objetivo es regular la educación superior; mientras que en Venezuela se habla de la educación en general. En Colombia la autonomía universitaria es permitida en todas las instituciones que presten educación superior, mientras que en Venezuela se ve que aunque la práctica pueda ser diferente, la autonomía se le asigna por Ley sólo a algunas instituciones.

CAPÍTULO TRES 3

ALCANCE JURISPRUDENCIAL DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

Para empezar este capítulo se hará una breve descripción de la estructura tanto del Estado colombiano como del venezolano, y se ampliará el tema del llamado poder judicial para establecer lo que se entiende por jurisprudencia y la importancia real dentro de la sociedad de cada país.

El Estado colombiano está organizado según las funciones principales de cada órgano, por lo tanto tiene tres ramas del poder público. La primera es la ejecutiva, su principal función es la administración del Estado. Está encabezada por el Presidente de la República, acompañado por el vicepresidente, los ministros, jefes de departamentos administrativos, agencias y otras denominaciones. Además, las fuerzas armadas están adscritas a su Ministerio de Defensa. La segunda es la legislativa, cuya función principal es la creación de las leyes. Está centralizada en el Congreso de la República como órgano deliberativo y de elección popular, el cual se divide en Senado (circunscripción nacional) y la Cámara de Representantes (circunscripción territorial). Y por último, la tercera rama, es la judicial, que está dividida según la jurisdicción en: Corte Constitucional: jurisdicción constitucional; Corte Suprema de Justicia: jurisdicción ordinaria; Consejo de Estado: Jurisdicción contencioso-administrativa; y otros órganos: Consejo Superior de la Judicatura: encargada de administrar la carrera judicial y disciplinar a los jueces; Fiscalía General de la Nación: encargada de investigar y acusar; Jurisdicciones especiales: entre las que encontramos la jurisdicción militar, indígena y los jueces de paz.

El Estado de Colombia también está integrado por organismos de control que son: Contraloría General de la República, encargada del control fiscal; Ministerio Público, integrado por el Procurador General de la Nación como supremo director del Ministerio y el Defensor del Pueblo; Organismos electorales como el Consejo Nacional Electoral, quien es suprema autoridad de inspección y vigilancia de la organización electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil; y finalmente, se encuentran los Organismos autónomos que están conformados por la Banca Central, las Universidades y las Corporaciones Autónomas Regionales.

Por su parte, el Estado venezolano también está organizado por poderes públicos pero de la siguiente manera: El poder ejecutivo es ejercido por el presidente, vicepresidente ejecutivo y los ministros. El poder legislativo es unicameral residente en la Asamblea Nacional Constituyente encargada de la formación, discusión y aprobación de las leyes federales como ente deliberativo y elegido por votación popular. Poder Judicial: ejercido de por el Tribunal Supremo de Justicia (funcionará en sala plena, y en las salas Constitucional, Político administrativa, electoral, de casación civil, de casación penal y de casación social) y por otros tribunales que se subdividen en: ordinarios y especiales. Poder ciudadano: es ejercido por el Consejo Moral Republicano integrado por el Defensor del Pueblo, el Fiscal General y el Contralor General de la República, su principal función prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa. Poder Electoral: regido por el Consejo Nacional Electoral e integrados además por la Junta Electoral Nacional, la Comisión de Registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamiento. Poder Estatal y Poder Municipal: integrado por los órganos que tienen competencia a nivel estatal y municipal respectivamente para ejercer cada uno de los poderes anteriormente mencionados.

Si entendemos como jurisprudencia a las decisiones de los altos tribunales, con carácter de cosa juzgada y efectos erga omnes o que aunque su efecto sea inter partes al ser en desarrollo de los derechos fundamentales constitucionalmente consagrados se entienden como interpretación de la constitución, es importante establecer en cada país cuales tribunales dictan jurisprudencia y cuál es su carácter vinculante.

En Colombia se puede establecer que la jurisprudencia vinculante puede ser de carácter vertical o de carácter horizontal. La primera se refiere a cuando los altos tribunales toman decisiones erga omnes o de interpretación constitucional, todos los jueces de jerarquía inferior deben fallar en el mismo sentido, excepcionalmente pueden apartarse del precedente con una amplia justificación. La jurisprudencia vinculante horizontal es que si un juez o tribunal falla de una forma en determinado caso debe hacerlo igual en otro caso que cumpla con los mismos supuestos de hecho y de derecho como desarrollo del principio procesal de juez único.

En Venezuela, constituye jurisprudencia vinculante en el sentido vertical son los fallos de casación estimatorios o desestimatorios para el juez de reenvío y para los jueces de inferior jerarquía en general y, según la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela las interpretaciones que establezca la Sala Constitucional sobre el contenido o alcance de las normas y principios constitucionales para las otras Salas del Tribunal Supremo de Justicia y demás tribunales de la República.

A continuación haremos un recuento de la jurisprudencia en torno al tema de las autonomía universitaria, en ambos países, aclarando que la jurisprudencia y en general las decisiones judiciales no tienen igual impacto social y académico, en los espacios geográficos que nos ocupan, esto se evidencia gracias a la investigación y reunión de

fuentes para la realización de las tesis. Puesto que en Colombia, la mayoría de los doctrinantes utilizan para sus explicaciones, construcción de teorías y análisis las decisiones tomadas por los altos tribunales, sobre todo las interpretaciones de alcance y contenido emitidas por la Corte Constitucional. Asimismo, los medios de comunicación tienen muy presente para sus reportajes, noticias, informes, artículos de opinión y análisis de las decisiones de los tribunales, en mayor medida aquellos cuyos efectos se predicen para todos. Por su parte en Venezuela, el análisis académico y mediático tiene mayor preponderancia en el tema legislativo y en las decisiones y pronunciamientos del Ejecutivo.

3.1 Alcance de la autonomía universitaria en Colombia

Como ya lo hemos mencionado anteriormente, el tema de la autonomía universitaria está consagrado en la actual Constitución Política de Colombia, en su Artículo 69; sin embargo, en la ley no existe un desarrollo conceptual tal que permita al ciudadano o aplicador del derecho una definición unívoca, es por esto que la jurisprudencia colombiana, principalmente en cabeza de la Corte Constitucional, ha establecido su definición, alcances y límites.

Antes de continuar, es importante resaltar cómo con la Constitución de 1991 y su autoproclamación como norma de normas, se crea un órgano no existente en su predecesora de 1886: la Corte Constitucional, cuya principal función es la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, razón por la cual ha emitido una gran cantidad de sentencias referidas al principio constitucional de autonomía universitaria, que serán objeto de análisis en el presente capítulo. Cabe anotar que sobre el tema la jurisdicción ordinaria en cabeza de la Corte Suprema de Justicia también se ha pronunciado,

manteniendo la misma línea jurisprudencial que la Corte Constitucional, y refiriéndose sobre todo al tema laboral de las universidades privadas, por lo cual esta institución no se tendrá en cuenta en este análisis.

Se ha escuchado muchas veces que la Corte Constitucional se ha extralimitado en sus funciones, inmiscuyéndose en asuntos que le competen directamente a las otras ramas del poder público como legislar o asignar recursos; empero esto puede mostrarnos la gran importancia y trascendencia política, jurídica y social que tienen sus decisiones.

El tema de la autonomía universitaria ha sido ampliamente abordado y desarrollado en la jurisprudencia Colombiana con el fin de aclarar el concepto y definir los alcances y límites del mismo, en el marco de la dimisión de conflictos que en torno al empleo, reconocimiento o violación de la autonomía universitaria han surgido a través del tiempo. Siendo así definido, por la Honorable Corte Constitucional:

Se trata de una garantía institucional cuya finalidad es asegurar a las instituciones de educación superior un ámbito de actuación que no puede ser desdibujado por los poderes públicos, el cual tiene origen constitucional y se traduce en la libertad que tienen las universidades para (i) darse sus propios estatutos; (ii) fijar las pautas para el nombramiento y designación de sus profesores, autoridades académicas y administrativas; (iii) seleccionar sus alumnos; (iv) señalar sus programas académicos y los planes de estudio que regirán su actividad académica, conforme a los parámetros mínimos señalados en la ley; y (v) aprobar y manejar su presupuesto.

Refiriéndose, por lo tanto, a la estipulación de una garantía propia de los Estados democráticos modernos, que configuran la libertad y pluralidad ideológica como fines esenciales a ellos, por lo cual no sólo se garantiza discrecionalidad (más adelante se verá que es condicionada) a las universidades sino también a los ciudadanos educandos, puesto que recibirán una educación libre de injerencias del poder público, situación que les permitirá desenvolverse libremente, permitiendo el desarrollo de los individuos y la sociedad.

La autonomía universitaria, que debe traducirse tanto en autonomía académica como en autonomía administrativa le brinda al educando la posibilidad de un lugar de formación que permita libertad de pensamiento, diferentes miradas, la construcción de un pensamiento crítico.

La Corte Constitucional en múltiples providencias, ha establecido como fin principal de la autonomía universitaria, un supuesto íntimamente ligado a los derechos de educación, autodeterminación y libertad de pensamiento. Expone que en un país como Colombia en qué otro lugar, sino es en la universidad donde se forja una conciencia crítica, libre, plural e independiente y que contribuya “a la formación de individuos que reivindiquen y promuevan ese fundamento, a través del dominio de "un saber" y de la capacidad de generar conocimiento, reclamando su condición de fines en sí mismos y no de meros instrumentos” (Corte Constitucional, Sentencia C-220 de 1997).

Respecto a esto y en general frente al tema de la autonomía universitaria, la Corte Constitucional ha mantenido una línea jurisprudencial invariable, hecho que genera gran univocidad en concepto, además de una amplia confianza y seguridad jurídica. Un

ejemplo de ello, lo podemos ver en dos sentencias, lejanas en el tiempo, pero concluyentes en lo mismo, según la Sentencia C-926 de 2005:

“(…) La autonomía fue concebida para que las universidades gocen de libertad al momento de adoptar las condiciones jurídicas necesarias para el logro de su misión educativa y cultural, y con independencia de cualquier instancia privada o pública ajena a su ámbito que pudiese someterlas. Por manera que se garantiza que las universidades sean verdaderos centros de pensamiento libre, exentos de presiones que puedan perturbar su cometido o que les impidan cumplir adecuadamente con sus objetivos y funciones.

La capacidad de autodeterminación y autorregulación que caracteriza a las universidades estatales les proporciona una capacidad especial de decisión para el desempeño de sus funciones, para darse su organización y gobierno, y para manejar su presupuesto conforme al régimen especial autorizado por la Constitución.”

Sentencia T-492 de 1992, Magistrado Ponente Dr. José Gregorio Hernández Galindo

“La autonomía universitaria encuentra fundamento en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica, o en el manejo administrativo o financiero del ente educativo”.

De lo anterior, podemos deducir, la permanencia del entendimiento de la conceptualización, alcance y fines dados por la Corte Constitucional al tema de la Autonomía Universitaria, lo que podría traducirse en una continuación de los principios y postulados políticos relacionados con el tema.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-368 de 1999, establece que el alcance de la autonomía universitaria es diferente a la autonomía reconocida, también constitucionalmente, a los entes territoriales, pues mientras la autonomía para las universidades se traduce en la libertad de cátedra, menguada fácilmente por una regulación referida al alcance y carácter de los empleos universitarios; la autonomía territorial cuyo propósito es que los entes territoriales lleven a cabo sus asuntos no se entiende perjudicada si el legislador determina la clasificación de los empleos de los funcionarios públicos.

Por su parte la Sentencia C-220 de 1997, estipula que el alcance del principio y garantía de la autonomía universitaria, se traduce en:

1. Designación de autoridades académicas y administrativas.
2. Creación, organización y desarrollo de sus programas académicos.
3. Definición y organización de sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales.
4. Otorgamiento de títulos correspondientes.
5. Selección de sus profesores.
6. Admisión de sus alumnos.

7. Adoptar sus correspondientes regímenes.

La designación de autoridades académicas y administrativas, consiste en que cada ente universitario, bajo sus propios procedimientos podrá designar las autoridades universitarias, quienes conociendo las finalidades sociales de la universidad –como institución en busca de la educación, la investigación y la extensión– sepan llevar la universidad sin de injerencias de cualquier poder público, para establecer el régimen de ingreso, permanencia y retiro de dichas autoridades. En la sentencia C 195 de 1994, Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa, la Corte se pronuncia sobre la regulación para la escogencia de rectores, vicerrectores y decanos:

“(…) En efecto, la autonomía universitaria que se le reconoce a las entidades de educación superior, dedicadas a la formación universal, tanto docente como investigativa, gozan de la prerrogativa constitucional de "darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley".

La comunidad científica que conforma el estamento universitario, es autónoma en la dirección de sus destinos, aunque tal autonomía no es absoluta y no excluye la intervención adecuada del Estado en la educación, pues éste tiene el deber de "regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos". (Artículo. 67 inciso 5o., C. P.)

Igualmente, nada obsta para que, en virtud de la misma autonomía universitaria, se establezca que los cargos directivos puedan ser de libre nombramiento y remoción, siempre y cuando -se repite- dicha determinación emane de la

comunidad universitaria. Esa es la razón por la cual el inciso primero del Artículo 69 superior expresa: "podrán darse sus directivas", como una facultad, no como una imposición constitucional. Además, en desarrollo de la misma autonomía universitaria se pueden determinar cuáles cargos son de libre nombramiento y remoción.

Asimismo, la Corte ha establecido que dicha potestad no es absoluta, pues tal como lo manda la ley, el Estado puede hacer parte de los Consejos Superiores de las universidades públicas, sin que ello suponga violación al principio de autonomía, puesto que dicha pertenencia ejemplifica uno de los límites al principio en mención, consistente en la inspección y vigilancia del Presidente de la República a la educación; la Corte ha sido enfática en que la pertenencia del Estado en los Consejos Superiores no es violatoria, siempre y cuando no instituya mayoría, y el ejecutivo no tome decisiones por sí dentro del establecimiento. La sentencia C-589 de 1997, así lo contempla:

"(...) La participación del Estado en el Consejo Superior de las universidades estatales es una forma de colaboración armónica y coordinación de actuaciones, necesaria para el adecuado cumplimiento de las funciones que tales instituciones de educación están llamadas a cumplir. Lo cual ha sido reiterado por la Corte, al señalar que: "La esencia misma de la universidad exige pues que se le reconozca el derecho a su autonomía; pero lo anterior no equivale a desconocer la presencia necesaria del Estado, que debe garantizar la calidad de los estudios e investigaciones, así como las labores de extensión, que se imparten en las diversas entidades universitarias." (Sentencia 195 de 1994, Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa)

Respecto a la creación, organización y desarrollo de sus programas académicos, obedece al objetivo pedagógico de autorregulación filosófica de la autonomía universitaria, establecidos por la Corte, traducido en la libertad de pensamiento y pluralismo ideológico, hecho previamente adoptado por la institución de educación superior, con el fin de transmitir conocimiento.

La razón de ser de esta consagración, tiene fundamento en lo expuesto anteriormente respecto a que las universidades públicas, antes de la Constitución de 1991, eran establecimientos públicos lo que significaba restricción en su autonomía consustancial, pues debían sujetar sus objetivos a las directrices de la entidad territorial a la cual pertenecía, es decir al ejecutivo.

Por tanto, la Asamblea Nacional Constituyente que engendró la Carta del 91, consideró necesario para el cumplimiento de la misión de las IES la determinación de sus planes y programas académicos, teniendo como pilar la formación en derechos humanos, democracia y paz, sin que la inspección y vigilancia realizada por el ejecutivo, con el fin de lograr una educación moral, intelectual y física, suponga una violación a esa garantía.

El análisis de la línea jurisprudencia de la Corte, permite extraer las siguientes constantes, aplicadas en relación con la creación, organización y desarrollo de los programas académicos. Las universidades en busca de la idoneidad de sus estudiantes y egresados, pueden exigir determinados requisitos anteriores al grado; en aras de cumplir con una misión mayor -educación del profesional entregado a la sociedad- puede gestionar y exigir requisitos adicionales dentro de los programas académicos, puesto que la universidad debe garantizar la idoneidad de alumnos y egresados con el fin de evitar el

riesgo social que podría suponer profesionales no aptos cuando salgan a interactuar con el mundo y la sociedad. Sin embargo, la estipulación de estos requisitos adicionales, deben estar estipulados anteriormente en un reglamento, de modo tal que cuando el educando decida estudiar, sepa las reglas de juego.

Íntimamente relacionado con lo anterior, está la definición y organización de las labores formativas, académicas, docentes y científicas por parte de las IES, como desarrollo del principio de autonomía universitaria. La relación radica en que también es una traducción del objeto de autorregulación filosófica, cuyo propósito es la calidad reflejada en los educandos.

Respecto a esto, la Corte Constitucional ha establecido la necesidad de una formación integral de los estudiantes, dependiente de las actividades particulares e internas de cada ente universitario, que garantice la integración de la comunidad universitaria; empero ha sido reiterativa en que el desarrollo de las labores formativas, académicas, docentes y científicas deben estar preestablecidas como reglas de juego conocidas previamente por la comunidad universitaria.

Las relaciones que se gestan dentro de las universidades como lugar de formación y contribución a la construcción de una sociedad más armónica, justa y equitativa, deben estar fundamentadas en “(...) los principios de igualdad de oportunidades, reconocimiento de la diferencia, respeto a la dignidad de las personas, equidad y justicia (...)” (Corte Constitucional, Sentencia C-006 de 1996).

La Corte en la Sentencia C-220 de 1997, asegura que la autonomía en la dirección de las funciones esenciales de la universidad (investigación, docencia y extensión), no

deben ser dependientes de la ejecución de los directivos y mucho menos de poderes centrales, por la multiplicidad de actores que participan en la comunidad universitaria.

De este modo, la Autonomía Universitaria se convierte en una herramienta vital para los centros de educación superior, con el fin de evitar la interferencia gubernamental y sus políticas e intereses de turno, al interior de la vida universitaria y la formación académica.

Como elemento del principio de autonomía universitaria, las IES, también cuentan con la libertad de otorgar los títulos idóneos respectivos ante el cumplimiento de los requisitos conocidos con antelación. Respecto a este tema hay un amplio desarrollo jurisprudencial, sobre todo en lo relacionado con la ponderación de principios y derechos constitucionalmente reconocidos y la autonomía universitaria, pues se establece la libertad de escoger u ejercer cualquier profesión u oficio (art. 26 C.P.) y que las IES den los títulos requeridos para la puesta en marcha de este derecho, pero al mismo tiempo, se exhorta al legislativo y ejecutivo a regular y vigilar la obtención de dichos títulos poniendo en enfrentamiento ambas consagraciones constitucionales. Por lo tanto, la Corte ha establecido reiteradamente que la expedición de títulos constituye la regla general cuya excepción se deberá a la garantía del interés general, y a la facultad limitadora del legislativo, hecho no constitutivo de violación a la autonomía; las universidades también están facultadas para exigir requisitos adicionales para que el título sea otorgado, siempre y cuando dichos requisitos estén mediados por la razonabilidad.

Quizás una de las manifestaciones más importantes de la autonomía universitaria es la libre selección de sus docentes, quienes encaran directamente la función de formación

y educación. Las IES tienen la discrecionalidad para establecer los mecanismos que le permitan elegir a su planta docente, teniendo en cuenta el dinamismo y mutación de ello a la luz del cambio constante en la sociedad y la necesidad de capacitación y preparación exigida por la sociedad y los estudiantes. Esta facultad está contemplada dentro del marco normativo dado por la Ley 30 de 1992 que establece las categorías de los docentes de las universidades oficiales. La Corte Constitucional, por su parte ha expuesto la necesidad de que los procedimientos de selección sean ágiles y expeditos por la dinámica universitaria y que tanto la ley como los reglamentos internos sean respetuosos y garantes de los derechos fundamentales contenidos en la Constitución, un ejemplo de ello es la Sentencia C - 517 de 1999 del Magistrado Ponente Dr. Vladimiro Naranjo Mesa:

“(...) La Corte ha señalado que las distintas modalidades de vinculación del personal de profesores –por tiempo completo o medio tiempo, ocasionales y hora cátedra- obedecen a las necesidades y expectativas -algunas permanentes y otras circunstanciales- que tienen las instituciones para cumplir con sus objetivos académicos. Sostuvo que, en ningún caso, esos parámetros de contratación son imputables al docente quien, sin importar la forma como ha de ser vinculado, cumple funciones similares en el campo educativo y, en consecuencia, está obligado a acreditar iguales condiciones de formación y experiencia. Ello, por supuesto, descarta que la ley y las propias instituciones, dentro de la autonomía de que gozan para darse sus propios estatutos, puedan establecer regímenes restrictivos que desconozcan el derecho de los docentes ocasionales y hora cátedra, a percibir las prestaciones sociales reconocidas por el orden jurídico para todos los trabajadores públicos o privados, las cuales deben otorgarse en proporción al tiempo laborado”.

La Autonomía Universitaria reconocida e interpretada por la Corte Constitucional, faculta a las IES para establecer los procedimientos, requisitos y distribución de cursos para la incorporación de alumnos, que deben ajustarse a parámetros preexistentes y respetando los derechos fundamentales, sobre todo los de igualdad y debido proceso. El criterio jurisprudencial ha catalogado a los cupos universitarios como bienes escasos, por lo cual deben tener criterios adecuados de distribución y adicionalmente los cupos cuando son en universidades públicas los ha llamado bienes públicos (Sentencia T-441 de 1997, Magistrado Ponente: Doctor Eduardo Cifuentes Muñoz).

La Corte además ha sido enfática en afirmar que el único criterio de selección para la escogencia de los alumnos son los méritos académicos, no pueden las IES escudadas en la autonomía universitaria aplicar exámenes según consideraciones propias, al contrario debe siempre garantizar la protección de garantías constitucionales. Respecto a esto se dio un cambio jurisprudencial-algo no experimentado en las demás consideraciones hechas- pues a la Corte primero le pareció pertinente la asignación de cupos especiales (empleados de las universidades, por la obtención de derechos garantizados en luchas colectivas que se hubieran gestado, entre otros.); sin embargo, luego cambió esta consideración argumentando que la idoneidad académica y meritoria no era cobijada en este trato especial, por lo tanto sólo permitió un trato especial, en pro del logro de la igualdad material, por ejemplo la discriminación positiva de los pueblos indígenas.

En este sentido, la autonomía universitaria resulta condición esencial para el cumplimiento de la misión de la universidad, que entre otros, persigue los objetivos de conservar y transmitir la cultura, el conocimiento y la técnica; preparar profesionales, investigadores y científicos idóneos; promover la investigación científica y la formación de

investigadores en las diferentes ramas del saber; fomentar el estudio de los problemas nacionales y coadyuvar a su solución y a la conformación de una conciencia ética y de una firme voluntad de servicio, auspiciar la libre y permanente búsqueda del conocimiento y la vinculación del pensamiento colombiano a la comunidad científica internacional; “formar al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia” (Corte Constitucional, Sentencia T-574 de 1993).

Anteriormente había mencionado como objetivo pedagógico de la autonomía universitaria la autorregulación filosófica, unido a este se encuentra el de autodeterminación administrativa, que se manifiesta en la adopción de regímenes propios por parte de las IES, acompañada de la autonomía presupuestaria o financiera, es decir, un campo diferente a la autonomía académica, la cual, aunque debe considerarse de forma independiente, coexiste en un mundo globalizado y capitalista, que permea estructuralmente todo lo relativo a la autonomía y la universidad misma, en cuanto, al ser el dueño del capital el que brinde solvencia económica a las IES, sus políticas, programas y actividades van encaminadas a lo que el o los dueños del capital necesiten. Entonces, si bien se establece una limitación a la injerencia del poder político, no se han establecido límites a la injerencia de los poderes económicos; tanto es así que el proyecto de ley presentado por el ejecutivo, para la reforma de la actual ley de educación, en el año 2011, establecía en su articulado la contratación de IES con particulares para prestar el servicio educativo y para el desarrollo de proyectos de investigación y proyectos productivos; asimismo contempla la creación de universidades mixtas regidas por la normatividad de las universidades privadas.

La autodeterminación administrativa, como ya lo dijimos, se traduce en la creación de regímenes propios y en la independencia financiera, en un país como Colombia se torna fundamental, en tanto tiene una tradición jurídica continental, donde la norma positivizada es la principal fuente de derecho, por lo tanto el hecho de que la misma universidad, obviamente ajustada a las normas superiores, decida las reglas de juego que la van a regir tiene mucho poder. Respecto a la autonomía financiera, entendida como organizar y administrar su patrimonio, la Corte ha estipulado que su contenido esencial consiste en la facultad de las IES de ordenar y ejecutar los recursos de acuerdo a sus prioridades y necesidades; sin embargo dentro de esos recursos no están los impositivos autorizados por ley o entregados por los entes territoriales.

Los ordenamientos jurídicos modernos, no pueden consagrar principios absolutos, debido a la amplia gama de derechos fundamentales en estos contenidos que abogan por un reconocimiento, respeto y protección. El carácter de absoluto de los principios conllevaría a la ilimitación y un amplio rango de acción, es decir, en un evento de colisión los derechos de todos los individuos en los cuales reposan principios fundamentales, tendrán que ceder frente a aquel individuo que ostenta el principio absoluto.

Respecto a esto, la Corte Constitucional ha considerado la diferencia entre la inviolabilidad de un bien jurídico protegido y la imperiosidad, plenitud e inflexibilidad de los derechos. En todo caso, estos están limitados, aunque sean fundamentales, por los deberes correlativos, por el bien común y por los derechos ajenos, en búsqueda de requisitos mínimos de convivencia dentro de un ordenamiento jurídico.

El principio constitucional de autonomía universitaria no es la excepción, por lo cual, tanto la ley como el desarrollo jurisprudencial se han encargado de establecer límites.

Como ente perteneciente a un Estado social de Derecho, debe ligar su actuación a los lineamientos establecidos por el soberano, es decir, por el pueblo y manifestados en la Constitución Política, donde se fijan los fines de Estado y los derechos fundamentales garantizados a los ciudadanos. Asimismo, debe respetar las directrices impuestas por el legislativo, llamado también constitucionalmente a reglamentar el asunto de la educación en general y la educación superior en particular como el estatuto de las universidades públicas. Finalmente el principio de autonomía universitaria encuentra una limitación en la suprema inspección y vigilancia de la educación superior por parte del Presidente de la República, quien como cabeza del poder ejecutivo debe garantizar el cumplimiento de la Constitución y la ley.

La Corte Constitucional, en la Sentencia T- 184 de 1996, Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell, argumenta:

“La autonomía universitaria es ante todo un derecho limitado y complejo. Limitado porque es una garantía para un adecuado funcionamiento institucional compatible con derechos y garantías de otras instituciones que persiguen fines sociales. Complejo, porque involucra otros derechos de personas, tales como la educación, la libertad de cátedra, la participación, que deben ser tenidos en cuenta y respetados en el desarrollo de las actividades universitarias.”

En síntesis, la autonomía constitucionalmente reconocida a las IES, no es ilimitada ni las posiciona como entes superiores dentro del Estado Social de Derecho, puesto que como cualquier entidad está sometida al ordenamiento jurídico y con él a un conjunto de valores, principios, derechos y deberes constitucionales como a las consideraciones

legales establecidas; es decir, la autonomía universitaria en ningún momento significa dictadura educativa ni discrecionalidad absoluta.

A continuación, se realizará un desarrollo más amplio de las limitaciones impuestas al principio de autonomía universitaria, partiendo de que la consagración del mismo dentro de la Constitución obedece a una forma de garantizar el funcionamiento de las universidades sin la injerencia de poderes externos y no a una gama ilimitada de libertades.

Reiteradamente la Corte Constitucional ha establecido como límite de la autonomía universitaria la Ley, ya que el legislador tiene la potestad de crear un marco legal de actuación para las universidades. Esta competencia es excepcional y obedece a situaciones especiales, es decir, la autonomía universitaria actúa como regla general y la regulación legislativa como la excepción. Por esto, analizando la Constitución, la Corte afirmó cómo la competencia del legislador para legislar se manifiesta en establecer las condiciones necesarias para la creación y gestión de las universidades (Artículo 68 C.P.) y de dictar las disposiciones generales con arreglo a las cuales los centros universitarios puedan darse sus directivas y regirse por sus estatutos (Artículo 69 C.N.) y expedir leyes que regirán la prestación efectiva de los derechos públicos, entre ellos la educación.

Si bien la autonomía universitaria se ve limitada por el legislador, éste no tiene competencias infinitas, ello en relación directa con los principios de separación de poderes y el control de pesos y contrapesos, presentes en las democracias modernas, es decir, el control también es controlado. Es por tanto que aparece el término de núcleo esencial, como principal límite al legislador; en miras de proteger el principio de autonomía universitaria, independientemente de las formas o modalidades legislativas

que asuma o las ideas políticas coyunturales. Si bien el legislador cuenta con una competencia que le permite la regulación esta no es una carta en blanco que le permita regular los derechos fundamentales y principios constitucionales para restringirlos.

La Corte ha sido reiterativa en interpretar que el núcleo esencial de la autonomía universitaria es la facultad de las universidades para diseñar sus planes de estudio; señalar los métodos y sistemas de investigación; el derecho de proporcionarse sus estatutos, como también modificarlos; elegir sus autoridades académicas; fundar, y desarrollar sus programas académicos; establecer sus labores de formación, docentes, académicas, científicas, culturales; designar su planta de docentes; admitir sus estudiantes y, expedir los correspondientes títulos profesionales.

Otro de los límites impuestos al legislador, es desarrollado en la Sentencia C- 299 de 1994, Magistrado Ponente: Doctor Antonio Barrera Carbonell, la Corte adiciona a su línea jurisprudencial los conceptos de 'ley básica' y 'régimen especial', considerando que las primeras son una regulación general que sirve de marco y proporciona las directrices para guiar la acción interna del ente universitario; y las segundas –en oposición– son el desarrollo de la autonomía y se traducen en estatutos que no deben ser intervenidos por el legislador.

Los "Estatutos" son regulaciones sublegales, sometidos, desde luego, a la voluntad Constitucional y a la ley, encargados de puntualizar las reglas sobre funcionamiento de las instituciones de educación superior, su organización administrativa (niveles de dirección, de asesoría, operativo, etc.), requisitos para admisión del alumnado, selección del personal docente, clasificación de los servidores según las modalidades consagradas en la ley, régimen para la prestación de los servicios, etc.

Los "Estatutos" constituyen para las entidades descentralizadas en general, y desde luego para los organismos de educación superior, su reglamento interno de carácter obligatorio, en el que dispone puntualmente todo lo relacionado con su organización y funcionamiento (Corte Constitucional, Sentencia C-299 de 1994, Magistrado Ponente: Doctor. Antonio Barrera Corbonell).

La autonomía universitaria está igualmente limitada por el respeto, protección y garantía de los derechos fundamentales, como elementos de intereses relevantes y hasta vitales. La tarea de definir los derechos fundamentales y su alcance, no es objeto de este trabajo, sin embargo podríamos hacer una breve mención de la evolución que ha tenido el término en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, siguiendo la lectura hecha por Tulio Elí Chinchilla (1999), en el texto *¿Qué son y cuáles son los derechos fundamentales?* donde expone que se han desarrollado dos corrientes principales de la concepción de derechos fundamentales por parte de las Corte. La primer corriente inicia con la Constitución de 1991 y va hasta el año 2003, en el que la Corte expone criterios de diferente índole que le permiten identificar si en cada caso se está en presencia de un derecho fundamental, dichos criterios son: 1) criterios principales en los cuales se incluye una categoría axiológica-material (ligado al principio de dignidad humana y demás principios constitucionales) y una formal (reconocimiento expreso hecho por el constituyente); 2) criterios auxiliares o técnicos, donde encontramos la eficacia directa (aplicabilidad inmediata), el contenido esencial (un ámbito necesario e irreductible de conducta independiente de las modalidades legislativas) y el criterio de refuerzo adicional (argumentos técnico jurídicos adicionales); finalmente establece el 3) criterio de conexidad (cuando un derecho en principio no es fundamental pero tiene conexidad con uno que si, por lo tanto adquiere esa categoría).

La segunda corriente inicia en el 2003 y va hasta nuestros días, en esta la Corte establece que todo derecho constitucional puede ser fundamentado en la medida que se dirija a proteger la dignidad humana y sea traducible a un derecho subjetivo.

El orden público, como ya lo habíamos indicado también constituye una limitación a la autonomía universitaria, sin embargo, es difícil otorgarle una definición conceptual precisa, por lo cual nos remitimos al concepto que la Corte Constitucional le ha dado.

“(…) régimen de libertades, suprema ratio del Estado de derecho, tiene como supuesto necesario la obediencia generalizada a las normas jurídicas que las confieren y las garantizan. A ese supuesto fáctico se le denomina orden público y su preservación es, entonces, antecedente obligado de la vigencia de las libertades.

(…) Formular una definición lógicamente satisfactoria de orden público es empresa desalentadora, pues el ingrediente evaluativo que en ella va implícito, impide ganar una noción objetiva, universalmente reconocible. De allí el peligro de usarla como condición o límite del ejercicio de un derecho, pues cada vez que se procede de ese modo, y en ocasiones resulta inevitable hacerlo, se libra su inmensa forma vacía a la discreción de un funcionario que con su propio criterio ha de llenarla. El único control de su evaluación, entonces, estará constituido por el telos del Estado de derecho y este, preciso es admitirlo, es también pasible de más de una valoración (...). (Corte Constitucional, Sentencia C-179 de 1994, Magistrado Ponente Doctor Carlos Gaviria Díaz).

Asimismo el interés general por mandato del Artículo 1º de la Constitución Política, constituye un límite a la autonomía universitaria y es un concepto que se entiende contenido en las cartas políticas de los estados modernos y, es en últimas el permitente de las intervenciones estatales en varios aspectos –incluidos la autonomía.

El constituyente, en la Carta Política de 1991, determinó unos fines específicos para el Estado colombiano, "fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo", de conformidad con el preámbulo de la Ley Fundamental y el Artículo 2º, que de forma agrupada constituyen el bien común, estamento también limitante o más bien direccionante de la autonomía de los entes universitarios.

3.2 Alcance de la autonomía universitaria en Venezuela

La autonomía universitaria constituye un tema de larga tradición, lucha social y jurídica en Venezuela. Allí, ha sido un derecho, un principio, que de alguna u otra forma ha estado presente en la vida de las universidades, casi desde el nacimiento de las mismas.

Así, desde la misma época de la colonia pueden evidenciarse manifestaciones propias de la autonomía universitaria, cuando el 4 de octubre de 1784, mediante La Real Cédula, el rey Carlos III le concede a la Universidad Central de Venezuela la autonomía para dictar su constitución y reglamentos internos, además de la libertad para elegir a su rector. Este germen inicial de reconocimiento y aplicabilidad de la autonomía, se mantendría hasta después de la independencia, cuando el gobierno de la entonces Gran Colombia promulga los Estatutos Republicanos, en los cuales, se mantiene y fortalece este principio autonómico que se había establecido desde la época de la Colonia.

No obstante lo anterior, la autonomía universitaria en Venezuela no ha sido ajena a luchas por parte de la comunidad universitaria, en especial de los movimientos estudiantiles, para lograr su reconocimiento y aplicabilidad material.

Venezuela, como ya se mencionó anteriormente, no fue ajena al espíritu de lucha del Movimiento de Córdoba, por lo cual a lo largo del siglo XX pueden encontrarse evidencias de una profunda pugna por parte de la comunidad universitaria, para evitar las injerencias del Estado en los asuntos de la vida universitaria. Este camino, aunque obtuvo grandes victorias, también estuvo permeado por múltiples y severas agresiones contra la autonomía universitaria en Venezuela. De hecho, la autonomía prácticamente desapareció desde finales del siglo XIX hasta adentrado el siglo XX. Lo anterior, producto de una serie de gobiernos que injirieron formal y materialmente de manera sustancial en las universidades, así como en todos los aspectos de la sociedad venezolana.

Ya en 1958, como consecuencia de diversas luchas que tuvieron lugar en las universidades más antiguas del país, se sanciona la primera ley de universidades, en la cual se consagra el principio de la autonomía universitaria. No obstante a que el recorrido histórico a través de las leyes Venezolanas, permite apreciar la existencia del principio de la autonomía universitaria –con mayor o menor alcance– en distintos momentos de la historia de esta República, lo cierto es que hasta la expedición de la Constitución de 1999, nunca había constituido la autonomía universitaria una norma de mayor jerarquía jurídica.

Avanzando en el tema concerniente a este capítulo, se ha encontrado que la jurisprudencia que ha abordado la autonomía universitaria en Venezuela, tras la promulgación de la constitución de 1999, ha definido la misma en los siguientes términos:

Alcance de la autonomía en cuanto: i) espacio de libertad para poder dedicarse a la búsqueda del conocimiento a través de la investigación científica, humanística y tecnológica, para beneficio espiritual y material de la Nación; ii) libertad para dictar sus propias normas en materia de gobierno, funcionamiento y administración eficiente de su patrimonio bajo el control y vigilancia, claro está, que a tales efectos establezcan las leyes; iii) libertad para planificar, organizar, elaborar y actualizar sus programas de investigación, docencia y extensión; y, iv) inviolabilidad del recinto universitario (Sala Electoral, Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia 77 de 2005).

Se ha reconocido además, desde el marco jurídico venezolano en conjunto, a la autonomía como una de las principales características de las universidades, entendida esta como condición que les permite dictar sus normas internas (autonomía organizativa); organizar y administrar su patrimonio (autonomía financiera); planificar, organizar y realizar los programas de investigación docentes y de extensión que fueren necesarios para cumplir con sus fines (autonomía académica); y, la libertad de elegir y nombrar sus autoridades y designar su personal docente, de investigación y administrativo (autonomía administrativa) (Artículo 109 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y Artículo 9 de la Ley de Universidades).

Se entiende entonces que la autonomía en Venezuela se encuentra delimitada a partir de los 4 ejes mencionados anteriormente (autonomía organizativa, financiera, académica y administrativa), y que además se encuentra consagrada a nivel constitucional y es desarrollada más ampliamente en la Ley de Universidades y la Ley Orgánica de Educación (LOE).

La jurisprudencia venezolana también ha sido contundente en afirmar que la autonomía universitaria no puede entenderse desde lo absoluto, a pesar de ser un principio constitucionalmente reconocido, en aplicación de los principios de separación de poderes y control de pesos y contrapesos, ninguna estipulación normativo-jurídica puede entenderse como ilimitada, puesto que sería ponerlo en un pedestal y sin control, por lo cual dicho principio, derecho o facultad podría extenderse y entenderse amplia y exclusivamente. Al respecto el Tribunal Supremo de Justicia, refiriéndose al Artículo 109 de la Constitución Política, que ya mencionamos alude a la autonomía universitaria, establece como límite la armonía con las demás normas de ordenamiento jurídico venezolano. Por lo cual debe estar en armonía con las demás normas del ordenamiento jurídico venezolano, respetando los derechos constitucionales de los particulares. Ha mencionado:

“(…) que esa autonomía que tienen las universidades para el establecimiento de sus normas de gobierno, funcionamiento y administración de su patrimonio, no las exime del control ejercido por los órganos jurisdiccionales, siendo estos los garantes de la justicia y el respeto a los derechos constitucionales de los particulares, y tal como se observa en la presente causa, la discusión gira en torno a la supuesta restricción del derecho al sufragio de la comunidad estudiantil de la Universidad de Los Andes, por la aplicación de un Reglamento que plantea una fórmula para la totalización de sus votos, distinta a la que contempla la Ley de Universidades (Tribunal Supremo de Justicia, Sentencia 165 de 2008)”

Ahora bien, la exploración a través de más de 70 sentencias del Tribunal Supremo de Justicia Venezolano, posteriores a la expedición de la carta política de 1999 –tema

principal de este capítulo– deja en evidencia que buena parte de la jurisprudencia que ha abordado el tema de la autonomía universitaria, ha estado enfocada a la resolución de conflictos concernientes a la elección de las distintas autoridades universitarias y al derecho de participación de toda la comunidad universitaria en la elección de las mismas.

Por lo tanto, el Tribunal Supremo de Justicia ha tenido una jurisprudencia reiterada respecto al tema, un ejemplo de ello se extraer de la Sentencia 47 de 2011, donde la sala electoral al analizar el artículo 34, numeral 3 de la Ley Orgánica de Educación, que como lo mencionamos un capítulo anterior, es el desarrollo legislativo más nuevo respecto al tema de educación en general y al de autonomía universitaria en particular, el cual consagra la elección democrática, participativa y protagónica de las autoridades de las universidades, resalta que la participación debe cobijar igualmente a todos los estamentos que conformen la comunidad universitaria.

(...) la Sala estima que el Legislador Nacional, regulando al sector educación en su plenitud y mediante Ley Orgánica, hizo prevalecer el derecho constitucional a la participación de todos los miembros de la comunidad universitaria, dotando de ese derecho a todos los profesores, estudiantes, personal administrativo, obreros, y egresados, en forma igualitaria, aclarando que éste no se funda “...en criterios de orden académico...”, aun cuando se trate de las elecciones universitarias, sino que se le reconoce como un derecho político de todos los miembros de la comunidad universitaria, para ser ejercido plenamente y en igualdad de condiciones (Sentencia N° 47 de 2011 Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia).

Puede resumirse la jurisprudencia en cuanto a la autonomía administrativa, específicamente, en cuanto a la elección de las diferentes autoridades universitarias, en el siguiente párrafo:

“(...) el Artículo 34, Numeral 3, de la Ley Orgánica de Educación, consagra, como mecanismo para el ejercicio de la autonomía universitaria, el derecho de participar “(...) en igualdad de condiciones de los derechos políticos de los y las integrantes de la comunidad universitaria, profesores y profesoras, estudiantes, personal administrativo, personal obrero y, los egresados y las egresadas...” (cfr. Fallo de Sala Electoral, Tribunal Supremo de Justicia, Número 2 del 28 de enero de 2010 y sentencia Número 18 del 23 de marzo de 2011)”.

De lo anterior se deduce, que el ejercicio de la autonomía debe estar en concordancia con el derecho de participación de todos los miembros de la comunidad universitaria, so pena de quebrantar los derechos políticos de los integrantes de la misma, avanzando hacia una autonomía que permite la participación en sentido amplio y contrarrestando los peligros que una autonomía “restringida” puede acarrear.

Es así, que la jurisprudencia llama a que con el fin de no atentar contra la participación y en ejercicio de la autonomía administrativa, nombren y elijan a las autoridades de gobierno universitario, con la participación de la Comisión electoral que designe cada universidad, encargada de:

“(...) efectuar los procesos de renovación de las autoridades de los órganos de cogobierno universitario, que son aquellos en cuya organización existe representación estudiantil o de egresados que coadyuva en el ejercicio de

funciones de gobierno universitario, tales como: (i) el Consejo Nacional de Universidades (ii) los representantes de los alumnos de cada Escuela en el Claustro Universitario; (iii) Asambleas de Facultades, integradas por representantes estudiantiles y por representantes de los egresados de la Facultad correspondiente; (iv) los Consejos de Facultades, que cuentan con dos representantes de los estudiantes; y, (v) los Consejos de Escuela, en cuya integración forman parte un representante de los egresados y dos representantes de los estudiantes (Art. 70 de la misma ley)".

Se puede concluir de manera preliminar en este punto, que pese al amplio desarrollo jurídico y social de la autonomía universitaria a través de la historia venezolana y su consagración a nivel constitucional a finales del siglo pasado, su desarrollo jurisprudencial no ha estado en consonancia con esa larga tradición y jerarquización jurídica, ya que aunque se han abordado distintos tópicos en torno a la autonomía, gran parte de la jurisprudencia parece haberse relegado al tratamiento sólo de la autonomía administrativa en cuanto a la elección de autoridades universitarias y la participación de los distintos miembros de la comunidad universitaria en éstas; conllevando a un alcance jurisprudencial bastante restringido de la autonomía universitaria en Venezuela.

CONCLUSIONES

La configuración de los Estados como los conocemos ahora inicia luego de las llamadas Revoluciones burguesas, es decir, la Revolución Francesa y la Independencia de Estados Unidos. Los Estados que estas consagran son los denominados Estados liberales de derecho, donde el principio más importante era la legalidad como límite impuesto al poder, para evitar excesos del mismo, tal como se gestaba en las monarquías, este tipo de Estado ha mutado pasando por el Estado de bienestar, y llegando al Estado social de derecho, en el cual se propende igualmente por el principio de legalidad y se adicionan derechos y garantías no solo individuales sino también grupales, económicas y ambientales. La mayoría de Estados latinoamericanos en el siglo XX pasaron por un período histórico en el cual se vieron vulnerados los derechos individuales de sus ciudadanos y la democracia se convirtió en dictadura, lo que llevó a que luego de superado dicho período se instauraran gobiernos democráticos donde la cumbre de la normatividad residía en la Constitución como carta de navegación en la cual se consagraban los principios filosóficos rectores de los Estados y se estipulaban los derechos de los coasociados. Por lo tanto, es importante resaltar la trascendencia jurídico-política que significa la inclusión de la autonomía universitaria como principio dentro de las Constituciones actuales que rigen en los dos países objeto de análisis de este estudio.

En el mismo orden de ideas anteriores, se contempla la inclusión del desarrollo y alcance del principio de autonomía universitaria en las legislaciones de cada país, principalmente con el objeto de ampliar la consagración hecha por las Constituciones, sin embargo acá encontramos diferencias sustanciales, pues si bien la autonomía

universitaria es reconocida para las universidades, en Colombia legislativamente, se contempla una ampliación del alcance al entenderse que son autónomas todas las instituciones encargadas de la educación superior aunque en diferentes grados, mientras la legislación venezolana, con interpretaciones disímiles, solamente consagra la autonomía constitucionalmente reconocida a las universidades autónomas y progresivamente a las experimentales. Esto no puede entenderse como resultado de una tendencia política sobre todo por el hecho de que una de las normatividades legales que consagran la autonomía universitaria en Venezuela viene de vieja data, es decir, la decisión política que llevó a su promulgación no fue gestada bajo un Gobierno con las características del actual.

Sin embargo, la tendencia política puede verse reflejada en aspectos legales y reales de los dos países; en Venezuela la consagración normativa más reciente, pero no de mayor jerarquía, es decir, la Ley Orgánica de Educación, entre su articulado, como ya se mencionó, contempla la autonomía universitaria para las instituciones que aplique, pero al mismo tiempo establece que es el Estado el rector del sistema educativo (Artículo 6) y en desarrollo de ello regula, supervisa y controla los recursos económicos, además se obliga el cumplimiento por parte de la educación de la doctrina del libertador Simón Bolívar (Artículo 6, Numeral 2, Literal C), y al mismo tiempo se consagra que la educación estará abierta a todas las corrientes de pensamiento (Artículo 14), se prohíbe la incitación al odio y la difusión de ideas contrarias a la soberanía nacional (Artículos 10 y 11); lo cual se entiende como contradictorio, pues lleva a preguntas tales como, si no comparto la doctrina de Simón Bolívar y lo expreso en un recinto educativo ¿estoy atentando contra la soberanía nacional?, ¿existe verdaderamente la libertad de cátedra –como elemento de la

autonomía universitaria– si tengo ideas contrarias a los principios, valores o derechos consagrados en la doctrina obligatoria?.

Por su parte, Colombia contempla una mayor libertad, incluso en la creación de universidades privadas, que se suponen son reguladas y vigiladas por el Estado y que deben impartir una educación idónea, se ve que en la realidad se ha permitido la proliferación de entes de educación superior privados con baja calidad académica y con una infraestructura escasa, sin desconocer la existencia de IES privadas que cumplen con todos los cometidos de calidad y educación, unido a lo anterior se ha presentado una gran disminución a los recursos entregados a las universidades públicas, por lo cual estas sobreviven mayoritariamente con recursos obtenidos en los programas de extensión.

Finalmente es importante considerar, las diferencias en cuanto al desarrollo jurisprudencial del tema, puesto que en Colombia esta se ha encargado no sólo de interpretar lo relativo a la autonomía universitaria sino también de establecer su alcance, contenido, límites y entes a los que aplica; mientras en Venezuela sólo se presenta un desarrollo jurisprudencial muy ligado a las actuaciones de elección de las autoridades administrativas y académicas, indagando si los procesos seguidos son de acuerdo a la Constitución y la ley.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acevedo, A. (2011). *A cien años de la reforma de Córdoba, 1918-2018. La época, los acontecimientos, el legado.* Recuperado de <http://historiayespacio.com/rev%2036/pdf/rev36art7.pdf>
- Alcántara, A. (2003). *Autonomía de la universidad pública en una era de globalización: el caso de la UNAM.* Recuperado de: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=71550105>.
- Arango, D. (2005). *Aproximación histórica a la universidad colombiana. Historia de la Educación Latinoamericana.* Recuperado de: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=86900706>.
- Biblioteca Nacional de Maestro de Argentina. *Declaración sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe.* Recuperado de: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL000528.pdf> (revisado el 20 de abril de 2013).
- Botero, A. (2005). *Autonomía universitaria. Desarrollo e impacto del concepto en Colombia.* Medellín. Biogénesis.
- Carmona, M. (2007). *Autonomía universitaria en Venezuela: siglo XIX. Procesos históricos.* Recuperado de: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=20061205>.

Dávila, J. (2011). *La maraña de la autonomía universitaria en la Venezuela del siglo XX*.

Recuperado:

<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=35618721015>.

Rojas, R. (2011). *Estado, universidad y autonomía: reflexiones en torno a la nueva Ley de Educación Universitaria*. Recuperado de:

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35618721010>.

Soto, D. (2005). *Aproximación histórica a la universidad colombiana*. Historia de la Educación Latinoamericana. Recuperado de:

<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=86900706>.

Tünnermann, C. (1993). *Autonomía universitaria y universidad pública*. México. Universidades

Tünnermann, C. (2008). *La autonomía universitaria en el contexto actual*. Recuperado de:

<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/373/37312909004.pdf>.

Vaccarezza, L. (2006). *Autonomía universitaria, reformas y transformación social*.

Recuperado de:

<http://biblioteca.clacso.edu.ar//ar/libros/secret/vessuri/Leonardo%20S%20Vaccarezza.pdf>

Villamil, C. (S.F). *Alcance de la autonomía universitaria en Colombia, 1980-2002. Una reflexión desde la evolución legislativa y jurisprudencial*. Buenos Aires. CLACSO.