AUTONOMÍA UNIVERSITARIA
TEXTO DE PROPUESTA DE LEY ESTATUTARIA DE AUTONOMÍA DE LAS UNIVERSIDADES

23 de junio de 2011

Documento preparado por Jorge E. Durán, Secretario General de la Universidad Nacional de Colombia; Santiago Pinilla, Secretario General de la Universidad EAN; Germán Villegas, Director Jurídico de la Universidad del Rosario; y Jaime Alberto Cataño, Director Jurídico de la Pontificia Universidad Javeriana.

COMISIÓN RECTORAL:

Dr. Moisés Wasserman, Rector Universidad Nacional de Colombia.
P. Joaquín E. Sánchez, S.J., Rector Pontificia Universidad Javeriana.
Dr. José Fernando Isaza, Rector Universidad Jorge Tadeo Lozano.
Dra. Ana Sofía Mesa de Cuervo, Rectora Universidad del Atlántico.
Dr. Jorge Enrique Silva, Rector Universidad EAN.
Dr. Ruthber Escorcia, Rector Universidad del Magdalena.
Dr. Juan Carlos Orozco, Rector Universidad Pedagógica Nacional.
Dra. Martha Espinosa, Vicerrectora Administrativa Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca.

CAPÍTULO I
DE LA UNIVERSIDAD

ARTÍCULO 1. La Universidad es la institución de educación superior en la cual la comunidad académica ejerce la autonomía universitaria como un derecho fundamental indispensable para el cumplimiento de su misión.

ARTÍCULO 2. La misión de la Universidad como institución es formar personas; avanzar en el conocimiento; aportar soluciones a los problemas de la población; promover la cultura y la consolidación de la sociedad; ofrecer programas de pregrado y posgrado, fortaleciendo las diversas profesiones mediante procesos educativos de aprendizaje, investigación y extensión, en el diálogo interdisciplinar de las diversas áreas del saber: las ciencias de la naturaleza y las ciencias sociales, las humanidades, las matemáticas, las artes, las tecnologías y la filosofía.

ARTÍCULO 3. Para que una comunidad académica se reconozca como Universidad y se le conceda personería jurídica, deberá acreditar al menos la existencia de una comunidad de profesores en diversas áreas del saber que ofrezca programas profesionales, cuente con trayectoria académica e investigativa nacional e internacional, capacidad administrativa, económica, financiera y de infraestructura, así como los demás requisitos jurídicos que se establezcan en la correspondiente ley que para el efecto se expida.

CAPÍTULO II
AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

ARTÍCULO 4. La autonomía universitaria es un derecho fundamental, garantizado por el Estado a los miembros de las comunidades académicas organizadas como Universidades, para que puedan cumplir con su misión libre de interferencias, de poderes políticos o ideológicos, de manera que sean vector de desarrollo social y conciencia crítica de la sociedad.

ARTÍCULO 5. La autonomía universitaria es la condición fundamental académica, de gobierno, económica y financiera que se erige y garantiza constitucionalmente, como facultad a las comunidades académicas organizadas como Universidades reconocidas por el Estado.

ARTÍCULO 6. La autonomía universitaria en el gobierno de la Universidad le confiere capacidad de autorganizarse y autorregularse, conforme a su naturaleza, misión y visión que desempeñe dentro del Estado social de derecho, su proyecto educativo, y

dentro de los límites que establezcan la Constitución y la ley.

ARTÍCULO 7. La autonomía universitaria en el ámbito académico se fundamenta en el principio de libertad académica que se manifiesta en las libertades de cátedra, de enseñanza, de investigación, de aprendizaje y de asociación.

ARTÍCULO 8. La autonomía universitaria en los aspectos económico y financiero, le confiere a la Universidad la facultad de recibir, administrar y disponer de sus recursos, de conformidad con sus planes de desarrollo y prioridades institucionales.

ARTÍCULO 9. La Universidad estatal es un ente autónomo e independiente, no perteneciente a ninguna de las ramas del poder público y realiza su misión sin injerencias de tipo político o ideológico.

ARTÍCULO 10. El Estado garantizará a las Universidades estatales, para el cumplimiento de su misión y el ejercicio efectivo de la autonomía universitaria, el acceso a recursos financieros adecuados para su funcionamiento y sus planes de inversión.

ARTÍCULO 11. La Contraloría General de la República y las contralorías del orden territorial concertarán un patrón de seguimiento institucional para la valoración del modelo de gestión de las Universidades estatales en cada vigencia fiscal, en concordancia con su plan de desarrollo institucional.

ARTÍCULO 12. El Estado dispondrá de recursos para el financiamiento de la investigación, los cuales se distribuirán a las Universidades estatales y privadas con transparencia y sin menoscabo de su independencia ideológica, académica y de gestión.

ARTÍCULO 13. En ejercicio de la autonomía universitaria, las Universidades tienen las siguientes facultades:

1. Darse y modificar sus estatutos y reglamentos.
2. Establecer las calidades de sus directivos y los mecanismos de elección, designación y períodos de sus correspondientes órganos de gobierno y representación.
3. Definir, crear, organizar y desarrollar sus planes de estudio e investigación y sus programas académicos, formativos, docentes, científicos, culturales y de bienestar.
4. Seleccionar, formar, promocionar y evaluar al personal docente y administrativo, así como determinar las condiciones en que estos han de desarrollar sus actividades.
5. Definir la admisión, régimen de permanencia y evaluación de los estudiantes.
6. Expedir títulos de carácter oficial, con validez en todo el territorio nacional, así como los certificados y diplomas que correspondan, según el nivel de formación ofrecido.
7. Elaborar y aprobar sus planes de desarrollo y de acción, los presupuestos y planes de inversión.
8. Administrar su patrimonio y sus rentas.
9. Establecer relaciones con otras entidades para la promoción y desarrollo de sus fines institucionales.
10. Y cualquier otra competencia necesaria para el adecuado cumplimiento de la misión institucional de cada Universidad.

ARTÍCULO 14. El ejercicio de la autonomía universitaria conlleva el deber de las Universidades de disponer y ejecutar procesos de autorregulación, autoevaluación y autocontrol en sus actividades de docencia, investigación, extensión, administrativas, financieras y de bienestar universitario.

ARTÍCULO 15. Los actos académicos de la Universidad se derivan del ejercicio de la autonomía universitaria; por tanto, gozan de la inmunidad que de ella se deriva y no pueden ser controvertidos en instancias o con procedimientos ajenos a los establecidos por la institución, salvo trámites de control constitucional por violación de derechos fundamentales.

ARTÍCULO 16. Los órganos máximos de dirección de las Universidades privadas, en desarrollo de su función de control, deberán establecer mecanismos en los cuales se coordinen las estrategias, actividades y dependencias de control establecidas en sus Estatutos y estructuras de organización.

ARTÍCULO 17. La Universidad rendirá cuentas una vez al año a la comunidad académica y a la sociedad, a través del mecanismo que ella determine en ejercicio de su autonomía.

ARTÍCULO 18. Procederá la acción de tutela para la defensa de la autonomía universitaria. Dicha acción podrá ser interpuesta por el representante legal de la Universidad afectada en los términos que disponga la ley.

ARTÍCULO 19. Los límites de la autonomía universitaria son el respeto a los principios y valores del Estado social de derecho, a los derechos fundamentales, al orden público, al interés general y al bien común.

CAPÍTULO III
PRINCIPIOS UNIVERSITARIOS

ARTÍCULO 20. Los principios universitarios que informan y reconocen a la Universidad su singular sistema de valores y que hacen parte de la formación de su comunidad, además de los reconocidos en la Constitución Política de Colombia, son:

1. Excelencia académica. Abarca el desarrollo de procesos académicos de alta calidad, con equidad, igualdad y eficiencia, en una dinámica de cambio e innovación, lo que supone un esfuerzo colectivo e individual que formule estándares de calidad producidos por las comunidades universitarias, atendiendo al interés general y al bien común.
2. Transparencia. Comprende el libre acceso de la ciudadanía a la información institucional a la que tiene derecho, el deber de la Universidad de proveerla de manera oportuna y fidedigna, y la debida imparcialidad en todas las actuaciones de los miembros de la comunidad universitaria.
3. Participación. Mediante mecanismos idóneos y de conformidad con su identidad, las Universidades deben facilitar y propiciar los escenarios necesarios para que su comunidad participe en las decisiones, asuntos y acciones que la afectan.
4. Ética. Orienta a la comunidad universitaria para lograr un impacto positivo en la sociedad mediante actitudes fundamentadas en valores de justicia, responsabilidad, rectitud e inclusión.
5. Equidad. Considerada como garantía de acceso y permanencia, así como la valoración no discriminatoria de todas las disciplinas del conocimiento y la calidad de la oferta educativa
6. Bienestar. Comprende el conjunto de condiciones necesarias que garantizan a todos los miembros de la comunidad universitaria un ambiente adecuado para desarrollar sus actividades académicas.
7. Pluralismo. En la composición de su comunidad académica y el desarrollo de sus actividades misionales, la Universidad deberá garantizar acciones que promuevan la libertad de pensamiento, inclusión y la presencia de grupos étnicos y regionales.
8. Responsabilidad social. En su entorno local, regional y nacional las actividades misionales universitarias deben impactar y coadyuvar al mejoramiento de la calidad de vida y la transformación de las comunidades que conviven con ella en sus áreas de influencia.
9. Formación integral. El proyecto educativo universitario de cada institución debe estimular y promover la vivencia de valores y principios que garanticen a la sociedad la vinculación de egresados formados armónicamente, en todas sus dimensiones humanas.

CAPÍTULO IV
UNIVERSIDAD Y SOCIEDAD

ARTÍCULO 21. El Estado deberá consultar a las comunidades académicas de las Universidades y considerar sus propuestas en los procesos de discusión y formulación de políticas públicas sociales, económicas y culturales, para el desarrollo del país.

ARTÍCULO 22. Créase el Consejo Nacional Universitario como organismo para la concertación de políticas públicas educativas, del plan sectorial y como ente privilegiado para la deliberación y coordinación de acciones para la universidad colombiana.

ARTÍCULO 23. El Consejo Nacional Universitario estará conformado por el Rector de la Universidad Nacional de Colombia, el Ministro de Educación Nacional, el Director de Colciencias, el Director de Departamento Nacional de Planeación, dos (2) Rectores de Universidades estatales, elegidos en el Subsistema de Universidades Estatales (SUE), dos (2) rectores de Universidades privadas, elegidos entre los representantes de las mismas, un representante de los profesores, un representante de los estudiantes, un representante del sector productivo y un representante de las academias.

PARÁGRAFO PRIMERO: El proceso para la elección de los rectores de las Universidades privadas, del representante profesoral, estudiantil, del sector productivo y de las academias, se llevará a cabo de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el consejo.

PARÁGRAFO TRANSITORIO: Una vez determinados por el SUE, los rectores miembros del consejo, se deberá proceder por esta única vez, a expedir el reglamento para el proceso de elección de las primeras Universidades privadas miembros del consejo, los representantes de estudiantes, de profesores, del sector productivo y de las academias.

ARTÍCULO 24. El Consejo Nacional Universitario expedirá su reglamento.

CAPÍTULO V
FINANCIACIÓN ESTATAL

ARTÍCULO 25. El gasto público social en educación debe incluir el financiamiento de las Universidades estatales, garantizar el funcionamiento y la realización de su plan de inversiones.

ARTÍCULO 26. El Gobierno nacional determinará, conjuntamente con las Universidades estatales y por ley ordinaria, un modelo de financiación que tenga en cuenta, entre otras, las siguientes pautas:

a. un incremento anual mínimo y permanente en pesos constantes de los presupuestos de rentas y gastos e incrementos adicionales, en función del crecimiento económico del país;
b. la variabilidad de los costos universitarios en docencia e investigación;
c. la ampliación de cobertura de manera gradual;
d. la reducción o exención, de conformidad con las normas impositivas, de las cargas que en materia de impuestos deban asumir las Universidades;
e. los requerimientos tecnológicos para el desarrollo de sus actividades misionales;
f. y las necesidades de respaldo en proyectos de inversión que tengan como objeto el mejoramiento de la calidad.

En todos los casos, el modelo de financiamiento debe propugnar y preservar la excelencia académica en las Universidades.

CAPÍTULO VI
INSPECCIÓN Y VIGILANCIA

ARTÍCULO 27. El Presidente de la República, a través del Ministro de Educación Nacional, ejercerá la inspección y vigilancia de las Universidades, bajo los principios de legalidad, debido proceso y doble instancia.

ARTÍCULO 28. El Estado, en las leyes que regulen su facultad de inspección y vigilancia, dispondrá de instrumentos que aseguren las condiciones mínimas de solvencia académica, económica y ética de las Universidades, de su cuerpo directivo y la transparencia en su gestión. De igual forma, establecerá mecanismos que verifiquen las condiciones de calidad de los programas de pregrado o de posgrado que conlleven el otorgamiento de títulos académicos por parte de las Universidades, especialmente en aquellos que por ley habiliten para el ejercicio de un oficio o profesión, sin menoscabo de lo establecido en la presente ley.

ARTÍCULO 29. Las Universidades podrán ser sancionadas mediante amonestaciones, multas a las personas jurídicas o directivos de la institución, suspensión o cancelación de programas académicos, retiro de la acreditación institucional y la suspensión o cancelación de la personería jurídica, otorgada de conformidad con la ley que para el efecto se expida.

ARTÍCULO 30. La inspección y vigilancia que le corresponde ejercer al Presidente de la República sobre la prestación de los servicios públicos, las instituciones de utilidad común, la enseñanza y la educación, cuando se trate de Universidades no podrá vulnerar la autonomía universitaria.

ARTÍCULO 31. El Estado, en la regulación del servicio público, garantizará la presencia y participación de las comunidades académicas agrupadas en las Universidades, en la construcción y aplicación de sistemas de aseguramiento de la calidad de la educación superior.

ARTÍCULO 32. La presente ley rige a partir de la fecha y deroga todas las normas que le sean contrarias.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

1. Justificación

El artículo 152 de la Constitución Política de Colombia (1991) señala que le corresponde al legislador regular los derechos fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección a través de las denominadas leyes estatutarias.

Dichas leyes tienen su antecedente en las leyes orgánicas previstas en la Constitución Española de 1978, traídas a su vez de la Constitución Francesa de 1958 que consagró en sus artículos 34 y 46 normas estatutarias para la regulación del derecho fundamental de la enseñanza en todos sus niveles. Es así como mediante varias sentencias del Tribunal Constitucional de España (1989) se definió como derecho fundamental la autonomía universitaria y se ordenó la expedición de una ley orgánica para su desarrollo.

Ahora bien, el punto que origina la propuesta de la presente Ley Estatutaria sobre Autonomía Universitaria es la consagración de esta en el artículo 69 de la Constitución Política de Colombia como un elemento sustancial a la Universidad que tiene especial protección por parte del Estado. Así las cosas, y tomando en cuenta la evolución de la jurisprudencia constitucional sobre leyes estatutarias y autonomía universitaria, se evidencia la pertinencia de que la protección de este elemento esencial de la Universidad sea objeto de una ley de rango superior a la que debe regular el servicio público cultural de la educación superior.

Las premisas jurídicas para concluir la pertinencia y necesidad de la expedición de una Ley Estatutaria sobre Autonomía Universitaria son:

a. La conexidad de la autonomía universitaria con el ejercicio de derechos fundamentales tales como: los derechos a la educación, a la libertad de enseñanza, de cátedra, de investigación, de aprendiz
b. Los pronunciamientos de la Corte Constitucional (2006) sobre los elementos que hacen posible el trámite de un asunto como materia de una Ley Estatutaria.

2. Autonomía universitaria

La autonomía universitaria se predica de las comunidades académicas organizadas como universidades y reconocidas así por el Estado, sin distingo de su origen como público o privado (Corte Constitucional, 1996). Las facultades de autorganización y autorregulación que se derivan de este precepto constitucional, deben leerse en consonancia con una de las notas esenciales de la universidad que la distingue de cualquier otro establecimiento educativo, como lo es la autonomía, que en ellas se deriva del discurrir autónomo de la razón sin interferencias ideológicas o políticas (Corte Constitucional, 1998).

Una lectura detenida de los antecedentes dados en la Asamblea Nacional Constituyente durante la discusión de este tema, los cuales fueron recogidos por la Corte Constitucional (1997) para fijar su postura sobre este importante tema, no dejan duda de que el sentido de esta garantía constitucional fue asegurar la misión de la Universidad "y que, por lo tanto, para ésta adquiere, en cierto sentido, el carácter de derecho constitucional". Afirma la Corte (1993) sin equívocos que: "La misión de la Universidad requiere que la libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra (CP art 27), garantizados individualmente a los miembros de la comunidad universitaria, lo sean también en su aspecto colectivo e institucional a la Universidad misma, de suerte que la propia estructura y funcionamiento de ésta sean refractarios a las injerencias extrañas que desvirtúen el sentido de su indicada misión.

Justamente la autonomía universitaria concede al establecimiento científico la inmunidad necesaria para ponerlo a cubierto de las intromisiones que atenten contra la libertad académica que a través suyo y gracias al mismo ejercen los miembros de la comunidad universitaria con ocasión de los procesos de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra, todos ellos eslabones esenciales en la tarea de crear, ampliar y transmitir libre y críticamente los contenidos de la técnica y la cultura".

Con base en esta consideración que hizo la Corte (1993) sobre la autonomía universitaria, es imperativo admitir que por vía de conexidad ésta se erige como un derecho fundamental porque se convierte en "condición esencial de posibilidad" para la realización de la misión de la Universidad. Es así como se determina el núcleo esencial de este derecho, conformado por "la necesidad de asegurar la misión

de la Universidad y la formación de profesionales, dentro de una enseñanza sometida a la crítica y al cambio. La libertad de la ciencia y la incorporación de sus métodos en el proceso formativo, constituye, parte importante del núcleo esencial de la autonomía universitaria" (Corte Constitucional, 1997).

3. Mecanismos de protección

Esta lógica jurídica de análisis de la autonomía universitaria no es exclusiva del tribunal colombiano. Como se mencionó anteriormente, nuestras leyes estatutarias tienen semejanza con las leyes orgánicas españolas que regulan igualmente derechos fundamentales. En España los estrados judiciales también han discutido la naturaleza de la autonomía universitaria. La diferencia de asumirla como garantía constitucional o derecho fundamental en cuanto a sus consecuencias, según estudios conocidos de la jurisprudencia española (Oliver, 1991), coincide con la conclusión de nuestra Corte Constitucional en cuanto que su tratamiento como un derecho fundamental faculta a su titular para el ejercicio de una determinada pretensión; y como garantía constitucional, no habilita para el ejercicio de derechos subjetivos, pero sirve para protegerlos porque obliga al legislador a respetar el núcleo esencial de la institución garantizada (Corte Constitucional, 1993). Su declaración como garantía facilita la labor de regulador de la educación que le asiste al Presidente de la República, pero, la declaración como derecho le otorga a las comunidades universitarias una fuerza que limita la potestad regulatoria del Estado.

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

4. El servicio público y la autonomía universitaria

Una Ley Estatutaria sobre Autonomía Universitaria en los términos sugeridos, tiene la pretensión de regular asuntos relacionados con las Universidades y no de abordar asuntos del servicio público de la educación superior, como tampoco regular aspectos de los demás actores que pueden concurrir a este escenario los cuales no son sujetos de esta protección constitucional.

Esta postura obedece a la necesidad sentida de preservar y distinguir la pluralidad de oferentes del servicio público de la educación superior, y en este caso, de amparar la institución universitaria basados en la aplicación literal del artículo 69 de la Constitución, así como también en lo expresado por la Corte Constitucional en la sentencia SU-667-1998 a saber: "La Universidad, cuyo fundamento es el perfeccionamiento de la vida y cuyo objetivo es contribuir a la formación de individuos que reivindiquen y promuevan ese fundamento, a través del dominio de "un saber" y de la capacidad de generar conocimientos, reclamando su condición de fines en sí mismos y no de meros instrumentos, es la Universidad que requiere, para "ser", del reconocimiento efectivo de su autonomía. Otro tipo de instituciones de educación superior, que fundamentan su quehacer en objetivos distintos, como por ejemplo la mera profesionalización, si bien son necesarias en el mundo moderno, no pueden proclamarse como Universidades".

5. Principio de reserva legal

La propuesta de articulado para una Ley Estatutaria de la Autonomía Universitaria tiene validez porque no se opone a la ley ordinaria que deberá expedirse para la regulación del servicio público de la educación superior. Además es legítima porque la Universidad ha sido reconocida constitucionalmente como una institución emblemática y relevante en el Estado social de derecho y por lo cual se le otorgó facultades especiales que requieren de una regulación especial para su correcto ejercicio y respeto.

Esta competencia, por principio de reserva legal (Corte Constitucional, 1997; 2010), está dada de manera exclusiva al Congreso en un tipo especial de normas y no puede ser asumida por el Poder Ejecutivo a través de actos administrativos, ni por el Poder Judicial a través de sentencias, tal y como ha ocurrido hasta la fecha. Es un vacío legal que debe ser subsanado para garantizar la seguridad jurídica que requieren las Universidades para el desarrollo de su misión.

6. La Universidad y la sociedad

La interacción de la Universidad con otros actores sociales en un Estado social de derecho no es accesoria. La relación Universidad-Estado-empresa se ha constituido en una fórmula clave para el desarrollo de la sociedad que requiere la instauración de escenarios institucionales para promover la construcción de puentes sin detrimento de la vocación que le asiste a las Universidades. Más aún, esta dinámica debe llevar a la legitimación social de la autonomía que se predica de las Universidades por parte de otras organizaciones sociales y no de ellas mismas, para que siguiendo consideraciones de la Corte (1997; 2010) su misión tenga el respaldo de la sociedad. Es por ello, que con el cuidado de no usurpar competencias regulatorias, se sugiere la creación del Consejo Nacional de Universidades como un espacio predilecto para la concertación y construcción de propuestas para las Universidades del país.

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

REFERENCIAS

Corte Constitucional (1987). Sentencia 026.
Corte Constitucional (1989). Sentencia 055.
Corte Constitucional (1993) Sentencia T-574.
Corte Constitucional (1996). Sentencia C-006.
Corte Constitucional (1997). Sentencia C-220.
Corte Constitucional (1998). Sentencia SU-66.
Corte Constitucional (2006). Sentencia C-319.
Oliver, J. (1991). Alcance y significado de la autonomía universitaria, según la doctrina del Tribunal Constitucional. Revista de Derecho Político, 33,77-98.