

SED 550

LA DIMENSIÓN ACADÉMICA
DE LA AUTONOMÍA
UNIVERSITARIA EN LA
JURISPRUDENCIA DE LA
CORTE CONSTITUCIONAL



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN

LA DIMENSIÓN ACADÉMICA DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

*"He aquí lo que podríamos, por apelar a ella, llamar
La Universidad sin condición: el derecho primordial a decirlo todo,
aunque sea como ficción y experimentación del saber; y el
derecho a decirlo públicamente, a publicarlo."*

*"La Universidad debería, por lo tanto, ser también el lugar en
el que nada está a resguardo de ser cuestionado, ni siquiera la figura actual
y determinada de la democracia; ni siquiera la idea tradicional
de crítica, como crítica teórica, ni siquiera la autonomía de forma
"cuestión", del pensamiento como "cuestionamiento".
Por eso, he hablado sin demora y sin tapujos de deconstrucción."*

Jacques Derrida (2002) *Universidad sin Condición*. Mínima Trotta, S.A.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO-SED

Alcalde Mayor de Bogotá, D.C.

Gustavo Francisco Petro Urrego

Secretario de Educación del Distrito

Óscar Sánchez Jaramillo

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Camilo Andrés Blanco López

Jefe Oficina Asesora de Comunicación y Prensa

Rocio Jazmin Olarte Tapia

Elaboración de texto

Camilo Andrés Blanco López

Revisión de texto

Jenny Carolina Guevara Rivera

Corrección de estilo

Mario Andrés Cubillos

Diseño, diagramación y fotografías

Oficina Asesora de Comunicación y Prensa - SED

2015

CONTENIDO

Resumen	5
Introducción	7
1. EVOLUCIÓN DE LA CONCEPCIÓN NORMATIVA DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA	9
1.1. Origen legal a la manera de reglas de la educación superior en Colombia.	9
1.2. Nacimiento de las universidades bajo el estricto control del Gobierno.	9
1.3. La proscripción de la educación superior en Colombia.	13
1.4. El renacimiento de las Universidades Públicas.	14
2. LOS ORÍGENES DE LA AUTONOMÍA DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS	17
2.1. La autonomía universitaria.	18
2.2. La estructura normativa y lingüística de la autonomía universitaria como principio jurídico.	20
3. LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL	23
3.1. Autonomía universitaria: dimensiones positivas y negativas de la autonomía.	23
3.2. Cualquier limitación de la autonomía universitaria es de reserva legal.	27
3.3. Dimensiones de la autonomía universitaria.	32

4. DIMENSIÓN ACADÉMICA DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA	37
4.1. Potestad reglamentaria.	38
4.2. Poder disciplinario.	43
4.3. Pérdida de la calidad de estudiante, reingresos y permanencia.	46
4.4. Diferenciación de actos académicos y actos administrativos y su relación con el derecho fundamental a la libertad de cátedra.	50
4.5. Sobre la admisión.	53
Adventistas vs Universidad Nacional.	
a. Fallos que conceden el amparo.	56
b. Fallos que negaron la acción de tutela.	58
c. Fallos de los órganos de cierre.	60
4.6. La Autonomía universitaria y la calidad en la educación.	62
4.7. Exámenes preparatorios.	64
CONCLUSIONES	69
REFERENCIAS	77

RESUMEN

En este artículo se aborda el desarrollo jurisprudencial del principio constitucional de la autonomía universitaria; concretamente, su aspecto académico. Además, este documento reflexiona sobre las continuas colisiones del principio constitucional con otros derechos fundamentales. El objetivo es analizar de manera crítica los fallos constitucionales y la corrección argumentativa de la metodología aplicada. Finalmente, a partir de un análisis de líneas jurisprudenciales, el artículo propone los surcos de diálogo y conexión de dos sistemas herméticos presentes en nuestro ordenamiento jurídico.

INTRODUCCIÓN

Este documento analiza el trabajo jurisprudencial de la Corte Constitucional respecto a la dimensión académica del principio de autonomía Universitaria. La elección de este principio se justifica por varias razones. La primera, es la escasez de estudios que aborden el tema desde una perspectiva analítica. La segunda, es porque este principio da cuenta de paradigmas interpretativos, tal y como lo exige su estructura lingüística. Finalmente, en la elección del tema se explica por qué analizar en detalle la evolución jurisprudencial del principio y permite evidenciar como su “textura abierta” implica un cambio en las prácticas interpretativas del nuestro sistema jurídico.

En este orden de ideas, este escrito se divide en cuatro secciones. En un primer apartado, se analiza la concepción normativa de la autonomía universitaria, desde su origen formal de reglas de permisión y prohibición, hasta su actual configuración de principio. En seguida, se examina de manera general las dimensiones legales de la autonomía universitaria y posibilidades de acción y límite de las Universidades (aspecto positivo y negativo). En la tercera sección, se abordan las líneas jurisprudenciales desarrolladas por la Corte Constitucional y en la cuarta sección se analiza la dimensión académica de la autonomía. Finalmente se procede a concluir.



1. EVOLUCIÓN DE LA CONCEPCIÓN NORMATIVA DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

1.1. Origen legal a la manera de reglas de la educación superior en Colombia

El nacimiento, concepción, interrupción y desarrollo de la Universidad, especialmente en lo que a la educación pública superior se refiere en el país, ha estado signado de manera inescindible a su concepción legal. En tal sentido, en lo que sigue se busca mostrar cuáles son las implicaciones que en materia de paradigmas interpretativos trae su actual configuración normativa como principio constitucional analizando su desarrollo desde sus orígenes.

1.2. Nacimiento de las universidades bajo el estricto control del Gobierno

La idea de universidad pública (Aguilar, 2001) se materializó de la mano de la expedición de la Ley del 18 de marzo de 1826 titulada: "Sobre organización y arreglo de la instrucción pública", en la que el general Santander² instituyó la Universidad Central de la República con sedes en Bogotá, Caracas y Quito³. Este centro de enseñanza comenzó actividades en los años treinta del siglo XIX

1 Codificación Nacional, Bogotá, Vol. 2, p. 26-240.

2 Gaceta de Colombia, Núm. 272, Bogotá, diciembre 31 de 1826, p. 2.

3 Desde 1774 el Virrey Guinior encargó al entonces fiscal Francisco Antonio Moreno y Escandón la elaboración de un plan tendiente a crear la Universidad Pública con el objetivo de expropiar los bienes a la Compañía de Jesús (Carlos III), sin embargo, aunque el proyecto se elaboró nunca se llevó a la realidad hasta la llegada de las corrientes modernizantes de la Expedición Botánica.

con profesores⁴ y estudiantes herederos y precursores de la Expedición Botánica⁵. Pese a este antecedente, fue desde la instalación de la Real Audiencia en 1850, que se autorizó en el país a los conventos⁶ de la Nueva Granada para impartir instrucción a clérigos y seglares de cátedras de gramática y lectura, como uno de los mecanismos eficaces de la colonización y de la institución del patrimonio indiano, con la alianza perdurable del Estado y la Iglesia. Aun más, solo hasta comienzos del siglo XVII se dieron las primeras autorizaciones para dar títulos de licenciaturas y de doctor⁷.

El nacimiento⁸ de la Universidad estuvo orientado a privilegiar los estudios de medicina y jurisprudencia y la autonomía de la educación era inexistente por el estricto control y dirección del poder ejecutivo. Así por ejemplo, en desarrollo de la Ley 18 de 1826, el vicepresidente, Francisco de Paula Santander decretó el plan de estudios para las universidades centrales y departamentales.⁹ El artículo 16 de la Ley 4 de 1840 estableció: "las universidades quedan bajo la dirección del poder ejecutivo, i en ellas se enseñará de preferencia la jurisprudencia y la medicina."

Desde sus inicios los contenidos académicos de los programas que se impartían en las universidades fueron foco de debate¹⁰ y proscripción por parte del Estado y la Iglesia. Las primeras expresiones de inconformismo frente a la enseñanza obligatoria se dieron en relación a los textos y pensamiento de autores como Tracy (1754-1836) y el reemplazo de la palabra metafísica por ideología y de Jeremías Bentham (1748-1832) y sus ideas utilitaristas. Esto también ocurrió frente a las ideas de sensualismo de Juan Bautista Say, las cuales, pese a que gozaban del gusto de

4 Gaceta de Colombia, Num. 275, Bogotá, enero 21 de 1827 p. 2.

5 La inauguración de la Universidad Central se llevó a cabo el 25 de diciembre de 1826 en la Iglesia de San Ignacio. Entre los primeros profesores de esta institución se destacan los nombres de Ignacio Herrera, Fernando Caicedo y Flórez (primer rector), Vicente Azuero, José Félix Restrepo, Francisco Soto, Estanislao Vergara.

6 A los Franciscanos, Agustinos y Dominicos.

7 En 1605 a Fray Bartolomé Lobo Guerrero en el Colegio de San Bartolomé, en 1654 a Fray Cristóbal de Torte en el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, en 1623 son autorizados los jesuitas para crear la Universidad Javeriana y en 1626 los dominicos establecen la Universidad Tomística.

8 Universidad Nacional de los Estados Unidos de Colombia. Anales de la Universidad Nacional de los Estados Unidos de Colombia. Bogotá, 1867. Tomo I, p. 6

9 Archivo General de la Nación, Bogotá, Sección República, Archivo Histórico Restrepo, Fondo III, Instrucción Pública, Tomo I, 1821-18747, p. 178-201.

10 QUIROZ, C. (2003) La Universidad Nacional de Colombia en sus Pasillos. Bogotá: Ed. UNIBIBLOS, p. 41 y 42.

Santander, al mismo tiempo estuvieron condenadas por la no benevolencia del libertador, quien las calificó como de inconvenientes para la juventud proscribiéndolas. Así se decretó en la circular del 20 de octubre de 1828, donde estas nociones fueron consideradas como las culpables de la participación de profesores y estudiantes en las revueltas del 25 de septiembre de 1828, conocida como "Noche septembrina":

"Los escandalosos sucesos ocurridos en esta capital, a consecuencia de la conspiración que estalló el 25 de septiembre último, la parte que tuvieron desagradadamente en ellos algunos jóvenes estudiantes de la Universidad, y el clamor de muchos honrados padres de familia, que deploraron la corrupción, ya demasiado notable de los jóvenes, han persuadido al Libertador Presidente, que sin duda el plan general de estudios tiene efectos esenciales, que exigen pronto remedio para cortar de raíz los males que presagian a la patria los vicios e inmoralidad de los jóvenes. Su excelencia , meditando filosóficamente el plan de estudios, ha creído hallar el origen del mal en las Ciencias políticas que se han enseñado a los estudiantes, al principiar su carrera de la facultad mayor, cuando todavía no tienen el juicio bastante para hacer a los principios las modificaciones que exige las circunstancias peculiares de cada nación. El mal también ha crecido sobre manera por las autores que se escogía para el estudio de la legislación, como Bentham, y otro que al lado de las máximas luminosas, contienen muchas puestas a la religión, a la moral y a la tranquilidad de los pueblos"¹¹

El estricto control de la educación superior en Colombia por parte de los gobiernos de turno, y la inexistencia de autonomía para el manejo de sus recursos económicos, la disposición de su personal, así como de los contenidos académicos a impartir, fueron constantes que se extendieron hasta los años treinta del siglo XX¹² (Villamil, 2001).

La Ley 1 de 1842 estableció que el Secretario del Interior y Relaciones Exteriores, como director general de la instrucción pública¹³ tenía el control y dirección administrativa, presupuestal y académica de la universidad pública, así mismo, la Ley 7 de 1842 en su artículo segundo estableció:

11 Gaceta de Colombia, Núm. 378, Bogotá, octubre 3 de 1828 p. 3.

12 (VILLAMIL, 2001).

13 El estricto control del gobierno sobre la educación superior se reflejó en las funciones asignadas por el artículo 2 de la Ley 1 de 1842: "Dirigir los establecimientos de enseñanza pública y velar sobre ellos: promover la ampliación y mejora de la enseñanza. Formar y presentar al Poder Ejecutivo los reglamentos para el arreglo universitario y gobierno económico de las escuelas y universidades. Formar o hacer

"Corresponde al poder ejecutivo dictar los reglamentos i ordenes necesarias para la organización i dirección de estos establecimientos; nombramiento, suspensión i destitución de los empleados; recaudación contabilidad e inversión de los fondos i rentas; conservación, administración i enajenación de sus bienes; creación, dotación, i supresión de cátedras, i sobre todo lo demás relativo a la enseñanza".

No obstante que el nacimiento legal de la **universidad pública** estuvo marcado por su dependencia y control del ejecutivo, la lucha de la entonces insipiente comunidad académica nacional por conseguir que las labores universitarias se pudieran cumplir con autonomía, es tan antigua como la creación de la propia universidad.

Muestra de ello, como uno de los antecedentes más antiguos del que se tenga conocimiento de la que hoy conocemos como acción de inconstitucionalidad, versó sobre la violación de la independencia del Colegio Mayor de Nuestra Señora Rosario por cuenta de la expedición de una ley de carácter nacional, y que fuera demandada por dos de sus ex-rectores, Gil Colunje y Francisco Eustaquio Álvarez¹⁴.

La Ley 5 del 18 de marzo de 1865 había reconocido la independencia del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, estableciendo que este se regiría "por las instituciones que estableció su fundador, en cuanto que fueran compatibles con la Ley nacional". En la legislatura de 1879 del Estado Soberano de Cundinamarca, el diputado Octavio Salazar presentó un proyecto de ley con el objetivo de reformar la Constitución del Colegio Mayor de Cundinamarca. El propósito central de la reforma legislativa era cambiar la elección del Rector y del Vicerrector asignando la competencia al Gobernador del Estado, aboliendo la capacidad que tenían las colegiaturas de presentar ternas para la elección por parte del presidente.

formar, aprobar y circular los programas a que deben ajustarse los cursos de las universidades. Disponer la composición, traducción de las obras que deban servir para la enseñanza. Cuidar de la conservación y aumento de las bibliotecas públicas. Estimular por los medios más adecuados el celo de los maestros para la enseñanza de la juventud. Promover todo lo que mire a la mejor educación moral, religiosa, intelectual y política en todos los pueblos de la República. Proponer la suspensión y remisión de los empleados en la enseñanza pública, respecto de los cuales pueda decretarla el Poder Ejecutivo"

¹⁴ MALAGÓN, (2007), p. 207-231.

Pese a las objeciones del Gobernador de Cundinamarca y a su devolución al cuerpo legislativo de dicho estado, el proyecto fue aprobado mediante la sanción de la Ley 6 de 1879, que en todo caso fue demanda por los ex-rectores rosaristas. En decisión dividida, los magistrados José María Rojas y Rafael Martínez abogaron por la no suspensión de la ley, y los magistrados Manuel Ezequiel Corrales, Juan Agustín Uricoeche argumentaron a favor de sus suspensión, situación que produjo que la Corte Suprema no suspendiera la aplicación de la ley y remitiera el caso al Senado, quien la declaró nula por considerarla violatoria de la Ley 5 del 18 de marzo de 1865, y del inciso 5 del artículo 17 de la Constitución de Rionegro.

Lo anterior muestra cómo el nacimiento de la Universidad pública en Colombia se estableció mediante una estructura lingüística a manera de reglas específicas de control por parte del ejecutivo. El objetivo primordial fue establecer reglas claras sobre los límites administrativos, económicos y académicos de las Universidades como estamentos dependientes del ejecutivo, que en todo caso, por la lógica propia de la academia y la necesidad de su libertad empezó a presentar problemas judiciales en procura de su autonomía.

1.3. La proscripción de la educación superior en Colombia

Durante el gobierno de José Hilario López, el 15 de mayo de 1850 se estableció la libertad de enseñanza en todos los ramos del conocimiento, lo cual se tradujo en la decisión de extinción de los títulos académicos como requisito del ejercicio de lo que se denominaban, profesiones científicas, así como la supresión misma de las Universidades:

"suprimanse las Universidades. Los edificios bienes y rentas que hoy disfrutaban se aplicarán para el establecimiento de los colegios nacionales, a excepción del Colegio del Rosario, cuyos bienes serán administrados conforme lo decida la Cámara Provincial de Cundinamarca."¹⁵

Sobre las nefastas consecuencias de estas disposiciones legales en las que se proscribió la enseñanza de la educación superior en Colombia, el primer rector de la Universidad Nacional de los Estados Unidos de Colombia Manuel Ancizar¹⁶ señalaba:

¹⁵ Gaceta Oficial, Núm. 1124, Bogotá, mayo 23 de 1850, p. 233-234.

¹⁶ En verdad el primer Rector de la Universidad fue Ezequiel Rojas, quien debido a problemas de salud no aceptó la designación.

"En veinte años de experimentación, este sistema ha dado todos los frutos que de él pueden esperarse. Muy contados son los jóvenes, que merced a una vigorosa inteligencia i creándose ellos mismos un método de estudios, han llegado a ser científicos: i es la verdad, que entre la generación universitaria de 1848 i la que hos estudia, se encuentra un irreparable vacío intelectual "tenemos bombas de jabón aspirando a subir como globos aerostáticos"; ha dicho un profesor de otros tiempos, resumiendo en esa frase cuando pudiera decirse para pintar la insipiente en que hemos caído"

1.4. El renacimiento de las Universidades Públicas

Con la Ley 22 de 1867 y su famosa defensa de Miguel Plata Azuero, se crea la Universidad Nacional de los Estados Unidos de Colombia. Esta institución estaría plenamente controlada por el ejecutivo, quien se encargaría de determinar el número de facultades, la naturaleza de la enseñanza, la organización administrativa de la universidad, los reglamentos que la regirían, el nombramiento de los empleados, la constitución de su presupuesto, e incluso, los criterios de selección de los estudiantes admitidos para cada escuela.

El estatuto general, defendido por el Gobierno estableció como "supremo inspector de la universidad" al Secretario del Interior, en su calidad de "director general de la instrucción universitaria". Por lo que le correspondía elegir al rector general, a los rectores de las escuelas, y hasta los catedráticos, de acuerdo con las temas que enviaran los órganos de dirección de la universidad.

Posteriormente, y bajo el gobierno de Rafael Núñez, se expidió la Ley 106 de 1880 que definió la universidad como una "institución de educación creada por la Ley y sostenida con fondos nacionales, para dar pública y gratuita enseñanza secundaria y profesional", reiterando la tendencia de colocar la universidad pública bajo el control directo del poder ejecutivo, sumando la adscripción obligatoria de la educación a la religión católica:

"La religión Católica, Apostólica, Romana, es la religión de la Nación; los poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada como esencial elemento del orden social" "La Educación pública área organizada y dirigida en concordancia con la Religión Católica."

En consecuencia, y luego de una nueva interrupción de actividades académicas derivada de la guerra de los mil días, la instrucción pública fue restablecida mediante la Ley 39 de 1903, que se caracterizó por el debilitamiento de la estructura orgánica de la universidad y de su autonomía, convirtiéndola en un ente estatal sin cohesión entre sus facultades, totalmente independientes desde el punto de vista administrativo, académico y físico.

Segundo), señalando sus componentes, objetivos y organización (Capítulo I), las modalidades educativas (Capítulo II) y las instituciones de educación superior (Capítulo III).

2.1. La autonomía universitaria

Por su parte, con la expedición de la Constitución de 1991 surgió en el país la necesidad de actualizar la regulación existente en relación con la educación superior¹⁸. La Carta Política dispuso sobre la materia que la educación es un derecho de la persona, un servicio público que tiene una función social, y que le corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación (Artículo 67). Señala igualmente que los particulares tendrán libertad para fundar establecimientos educativos, en las condiciones que establezca la ley para su creación y gestión (Artículo 68) y garantiza la autonomía universitaria, de acuerdo con la Ley (Artículo 69).

A partir de este nuevo contexto constitucional se expidió la Ley 30 de 1992, por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior, norma a partir de la cual se han producido numerosos desarrollos orientados a la conformación de un sistema nacional de educación superior.

Así, se tiene que a partir de la Ley 30 de 1992, el Ministerio de Educación inició un proceso orientado a asegurar la calidad de la educación superior, que se plasmó en una serie de decretos que, en conjunto, configuraban el llamado Sistema Nacional de Educación Superior, del cual, entre otros instrumentos, hacen parte los estándares mínimos de calidad y el registro calificado de programas, la acreditación voluntaria de instituciones y de programas, los exámenes de calidad de la educación superior y el sistema de créditos académicos.

En el Artículo 98, la citada Ley, al tratar el tema de la naturaleza jurídica de las instituciones de educación de carácter privado, dispone que “las instituciones privadas de Educación Superior deben ser personas jurídicas de utilidad común, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones, fundaciones o instituciones de economía solidaria.”

¹⁸ Según Carol Villamil Ardila, la autonomía universitaria no fue contemplada en la Constitución Política de 1886. Fue desde el año 1966 que se planteó la necesidad de un ‘reconocimiento constitucional’ de la autonomía Universitaria. A través del Decreto 80 de 1980 se hizo un avance importante en el reconocimiento del ‘papel social de las universidades y de su autonomía’ (Villamil, 2004, p. 234-236).

En los Artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992, se desarrollan de manera explícita los postulados constitucionales de la autonomía universitaria, que en los términos de la ley se concreta en la libertad académica, administrativa y económica de las instituciones de educación superior. En ejercicio de esta autonomía, las universidades tienen derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir, organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos, adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.

Por otra parte, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 3 de la Ley 30 de 1992, corresponde al Estado garantizar la autonomía universitaria y velar por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior. El cual, según lo señalado por el Artículo 31 y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 67 y 189 de la Constitución Política –CP– (numerales 21, 22 y 26), corresponde al Presidente de la República, acorde con lo estipulado en los artículos 33 Ley 30 de 1992 y el 211 de la CP, delegar en el Ministro de Educación Nacional todas las funciones asignadas en los Artículos 31 y 32 de la Ley 30 de 1992. Mediante Decreto No.0628 de 1993 se delega en el Ministerio de Educación Nacional, las funciones de inspección y vigilancia que en relación con la Educación Superior consagra la Ley 30 de 1992.

Este breve panorama del nacimiento y desarrollo de la Universidad pública en el país hace evidente que la vida de la universidad pública y la forma de su existencia (autónoma o dependiente del gobierno) ha estado signada por la concepción normativa de cada momento de la historia, por tal razón, el estudio del desarrollo y concreción normativa debe ocupar un lugar importante dentro de las preocupaciones investigaciones de la academia, que en este caso se traducirá en el análisis de la especial estructura lingüística del principio de la autonomía y de las implicaciones de dicha construcción en materia interpretativa.

2.2. La estructura normativa y lingüística de la autonomía universitaria como principio jurídico

El anterior análisis de las características históricas del desarrollo legal de las universidades públicas y de su autonomía conduce a estudiar y reflexionar sobre la concepción normativa actual del régimen de autonomía consagrado en la Constitución Política de 1991.

La actual Constitución Política, y en especial sus postulados normativos nacieron de la mano de la crisis del paradigma positivista arraigado en las ciencias sociales y exactas hasta ese momento en nuestro país, que en la ciencia del derecho se ha expresado, no sin marcada resistencia, con la tendencia postmoderna del neo-constitucionalismo.

La concepción normativa del principio de la autonomía universitaria, en la Constitución Política de 1991, se enmarca dentro de la ruptura de la noción única del constitucionalismo como límite de poder, asumiendo una faceta constructiva y propositiva al erigirse como un principio constitucional con fuerza normativa, que en este nuevo contexto, debe enfrentar el problema de la construcción lingüística abierta. Específicamente, la cuestión de la indeterminación semántica, que si bien es cierto en general afecta todo enunciado normativo, en los principios constitucionales es mucho más fuerte.

Artículo 69. Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.

La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.

El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.

El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.

Desde esta perspectiva, debemos destacar que la estructura lingüística del artículo 69 de la Constitución Política, en el que se consagra la autonomía universitaria, presenta indeterminaciones semánticas por vaguedad, ambigüedad y apertura evaluativas. En primer lugar, dicha configuración

es ambigua porque no define de manera exhaustiva su significado. Lo anterior, produce que el postulado normativo pueda ser interpretado desde diferentes valoraciones del mundo, pues la expresión "se garantiza la autonomía universitaria", puede ser interpretada desde varios puntos de vista e intereses, que dependen de la concepción misma de sociedad, universidad y de Estado que tenga el intérprete. Dicha estructura es a su vez vaga, porque no establece con precisión bajo qué supuestos de hecho el Estado "fortalecerá" la investigación y la ciencia y "facilitará mecanismos financieros", remitiendo la capacidad normativa de la Universidad a una posterior reglamentación del legislador. Además, tiene aperturas evaluativas con las expresiones "fortalecer" y "facilitar" que, para su aplicación, suponen juicios de valor por parte del intérprete.

En consecuencia, de la propia estructura y características de la construcción semántica indeterminada de la *autonomía universitaria*, o en términos hartianos, de su textura abierta, se explica la importancia de analizar su configuración desde los lugares de concreción y actualización de subreglas de este principio, asignadas tanto a los jueces como al legislador (Hart, 1968).

La metodología utilizada para el análisis de dicha jurisprudencia, en primera instancia, es la llamada "ingeniería reversa" de Diego López (2000), en la que se identificó una última sentencia (arquimédica) por cada problema jurídico relevante de la esfera académica de la autonomía universitaria. En seguida, se llevaron tres o cuatro despliegues del *nicho citacional* de las sentencias, hasta identificar la primera sentencia (fundacional), para en un tercer momento proceder a la identificación de la *ratio decidendi* (razón última) del grupo de decisiones, todas ellas encuadradas temáticamente por la similitud de los hechos relevantes.

De esta manera, se identificaron las sentencias más relevantes sobre cada problema, es decir, las que presentaban mayor número de citas por la misma Corte Constitucional, y la coherencia y dinamismo de cada precedente (análisis dinámico y estático del precedente). Sin embargo, al ser evidente que no es suficiente analizar la jurisprudencia nacional sólo desde esta óptica heredera del sistema del pragmatismo anglosajón, porque resulta insuficiente al no dar cuenta de nuestra tradición racionalista conceptualista, en el análisis también se estudia la coherencia argumentativa de las *obiter dictas* (dicho al paso) de las decisiones y en especial de la metodología utilizada por la Corte Constitucional para la resolución de los diferentes problemas, lo cual permitirá arrojar un análisis más completo y exhaustivo para el cumplimiento de nuestro objetivo final.



3. LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

3.1 Autonomía universitaria: Dimensiones positivas y negativas de la autonomía

La construcción lingüística del *autonomía universitaria* como principio jurídico, y de la interpretación de la Corte Constitucional de máxima de optimización, y su continua colisión con otros principios constitucionales como el debido proceso, el derecho a la educación, el derecho a la investigación, el derecho a la igualdad y la unidad presupuestal, ha originado que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional haya destacado dos ideas regulativas. Por un lado, su dimensión positiva, o en otros términos, de posibilidad de acción de los entes universitarios, y por otro lado, se ha recalorado una dimensión negativa, o de límites frente a los otros derechos de rango constitucional.

De las tres dimensiones de la *autonomía universitaria*, veremos que la jurisprudencia se ocupa, en su mayoría, de los aspectos negativos o de límites; mientras que la jurisprudencia que se ocupa de la dimensión administrativa y presupuestal, desarrollan los aspectos positivos o de capacidad de acción. Dicha característica se explica por la naturaleza de las acciones que en uno y otro caso son objeto de estudio del Tribunal Constitucional. En la dimensión *académica* la gran mayoría de pronunciamientos se producen en virtud de acciones de tutela que se impetran por miembros de la comunidad universitaria contra las Universidades; mientras que, en los aspectos presupuestal y administrativo la gran mayoría son pronunciamientos de constitucionalidad en los que la Corte Constitucional se ocupa de evaluar si una determinada ley ha trasgredido el principio de la *autonomía universitaria* al colocar límites a este.

Referente a la interpretación de la *autonomía universitaria* en su aspecto positivo como garantía institucional, cabe destacar lo expresado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-534 de 1993:

“El artículo 69 de la CP consagra una garantía institucional cuyo sentido es el de asegurar la misión de la universidad y que, por lo tanto, para ésta adquiere, en cierto sentido, el carácter de derecho constitucional. Según la norma citada: “se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la Ley”. El alcance de la ley, en esta materia, tiene carácter limitado, pues la premisa que la Constitución asume es que la Universidad para cumplir su misión histórica requiere de autonomía y ésta se manifiesta básicamente en una libertad de auto - organización - “darse sus directivas” - y de auto-regulación - “regirse por sus propios estatutos” -. Ambas prerrogativas institucionales deben desarrollarse dentro de las coordenadas generales señaladas por la ley. Esta última se hace cargo de los aspectos de interés general inherentes a la educación - particularmente de los relativos a la exigencia de unas condiciones mínimas de calidad en su prestación y de los derivados de su carácter de servicio público, así como de las limitaciones que proceden de la coexistencia de otros derechos fundamentales (CP artículo 67), pero siempre respetando la intangibilidad de la autonomía universitaria, la que resulta indispensable garantizar a fin de que la universidad realice cabalmente su misión”.

En síntesis, conforme lo ha señalado la jurisprudencia, el aspecto positivo de la *autonomía universitaria* está determinado por el campo de acción de las universidades, el cual se manifiesta básicamente en seis facultades, a saber: 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 formativos, docentes, científicos y culturales y que regirán su actividad académica, así como los planes de estudio conforme a los parámetros mínimos señalados en la ley, v) asumir la elaboración, aprobación y manejo de su presupuesto¹⁹, y vi) administrar sus propios bienes y recursos.²⁰

Pero simultáneamente a todo el desarrollo jurisprudencial del aspecto positivo de la *autonomía universitaria*, la Corte Constitucional ha desarrollado unas subreglas constitucionales sobre los límites de la *autonomía universitaria*, o lo que se ha denominado en este escrito dimensión negativa.

¹⁹ República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-1435 de 2000.

²⁰ República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencias T-492 de 1992, ya citada, T-515 de 1995, C-1435 de 2000, C-810 del 18 de 2003 y T-180A de 2010.

Destaca la Corte que su carácter, como el de todos los principios y derechos constitucionales no es absoluto y por tanto tiene límites precisos cuando entra en colisión con otros principios y derechos de rango constitucional. En este sentido la Corte Constitucional en sentencia T-646 de 2011 reiteró que las entidades educativas tienen la facultad de establecer ciertos requisitos, políticas y pautas con el objetivo de buscar la calidad y excelencia en el desempeño estudiantil; pero que, así mismo, dicha expresión de la autonomía debe entenderse dentro de las reglas mínimas establecidas en la ley y la Constitución, por lo que concluye que “no puede entenderse como un derecho autónomo y absoluto, pues encuentra sus límites en el orden público, el interés general y el bien común.”

La Corte Constitucional ha insistido en que así como el legislador en el ejercicio de sus funciones no puede dictar leyes que contradigan la Constitución, quienes tienen autonomía para dictar sus propios reglamentos o estatutos, como las Universidades, deben desarrollar esta función acatando y atendiendo las normas de superior jerarquía.

Así, esta alta Corte ha destacado que la *autonomía universitaria* es un principio constitucional que comporta dos características estructurales: ser limitado y complejo. Por un lado, explica la Corte Constitucional, que es limitado al ser una garantía para un adecuado funcionamiento institucional compatible con derechos y garantías de otras instituciones que persiguen fines sociales. Y es complejo, al ser estructurado como un principio que, como tal, involucra otros derechos²¹ 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 y, muchas veces, ponderado cuando entra en colisión con aquellos.

De acuerdo con esta concreción interpretativa del principio constitucional de la *autonomía universitaria*, la misma Corte Constitucional, en las Sentencias T-310 de 1999 y C-1435 de 2000, determinó que los límites a esta se encuentran definidos en la propia Constitución así: i) la facultad que el artículo 67 le otorga a las autoridades del Estado para regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación, y para garantizar el adecuado cubrimiento del servicio; es decir, la enseñanza está sometida a la inspección y vigilancia del Presidente de la República (Arts.

21 Al respecto ver entre otras: República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-551 de 2011.

67 y 189-21 de la CP) ii) la competencia que el artículo 69 le atribuye al legislador para expedir las disposiciones generales con arreglo a las cuales las universidades pueden darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, lo cual se traduce en que la prestación del servicio público de la educación exige el cumplimiento estricto de la ley (Art. 150-23 de la CP).

Por ende, la *autonomía universitaria* no excluye la acción legislativa, como quiera que esta “no significa que haya despojado al legislador del ejercicio de regulación que le corresponde”²² iii) el amplio margen de configuración política que el artículo 150-23 de la CP le reconoce al Congreso para expedir las leyes que regirán la prestación efectiva de los servicios públicos, entre los que se cuenta el de educación, y, finalmente, iv) el respeto por el ejercicio legítimo de los derechos fundamentales, derivado de la obligación que el artículo 2. de la Carta le impone a las autoridades de la República para garantizar y propender por la efectividad de todos los derechos ciudadanos, en consecuencia el respeto por los derechos fundamentales también limita la *autonomía universitaria*, así por ejemplo, y como estudiaremos en lo que sigue, los derechos laborales²³, el derecho a la educación²⁴, el debido proceso²⁵, la igualdad²⁶, limitan el ejercicio de este principio.

Sobre este aspecto negativo del principio constitucional de la *autonomía universitaria*, es necesario destacar lo señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-180 de 1996, frente a los límites de la *autonomía universitaria*:

“Las universidades públicas y privadas gozan, por virtud de lo dispuesto en el artículo 69 de la Constitución Política, de un ámbito de libertad dentro del cual pueden adoptar de manera autónoma las decisiones que afecten el desarrollo de su función docente e investigativa. Esta garantía institucional surge como desarrollo natural y necesario de un Estado fundado en el valor de la libertad y en los principios del pluralismo y la participación. La finalidad de la autonomía universitaria es la de evitar que el Estado, a través de sus distintos poderes, intervenga de manera ilegítima en el proceso de creación y difusión del conocimiento. Con ello se asegura un espacio de plena autonomía en el que el saber y la investigación científica se ponen al servicio

22 República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-188 de 1996.

23 República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-06 de 1996.

24 República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-425 de 1993.

25 República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencias T-492 de 1992, T-649 de 1998 y T-850 de 2010.

26 República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-384 de 1995.

del pluralismo y no de visiones dogmáticas impuestas por el poder público, que coartarían la plena realización intelectual del ser humano e impedirían la formación de una opinión pública crítica que proyecte el conocimiento en el proceso de evolución social, económica y cultural.”

Sin embargo, de acuerdo con la misma Corte Constitucional, en Sentencia C-337 de 2006, al ser esta dimensión negativa o de límites del principio constitucional de la *autonomía universitaria* de carácter excepcional, la ley no puede extender sus regulaciones a materias relativas a la organización académica o administrativa de los centros de educación superior, como sería por ejemplo, en los aspectos relacionados con el manejo docente (selección y clasificación de sus profesores), admisión del personal docente, programas de enseñanza, labores formativas y científicas, designación de sus autoridades administrativas, manejo de sus recursos, selección y admisión de alumnos, etc., pues incurriría en un desbordamiento de sus atribuciones constitucionales y en una intromisión en la esfera propia del ámbito universitario, que atentaría contra el principio constitucional de la *autonomía universitaria*.

3.2. Cualquier limitación de la autonomía universitaria es de reserva legal

En este mismo sentido, y en armonía a la dimensión positiva y negativa de este principio constitucional, es importante destacar que la Corte Constitucional ha recalcado que las limitaciones al principio constitucional de la *autonomía universitaria* tienen un carácter excepcional, y por tal razón, cualquier disposición tendiente a su limitación debe tener origen legal, lo cual se traduce en que cualquier limitación al principio de la *autonomía universitaria* es de reserva legal y tiene que ser adoptada por el órgano democrático.

En este sentido la Corte Constitucional, en Sentencia C-852 de 2005, ha recalcado que la distribución general de competencias, la dimensión genérica de la función de regulación, entendida no como modalidad de intervención administrativa, sino como la función de expedición de normas imperativas de carácter general y abstracto, corresponde al Congreso de la República, por medio de leyes, en virtud de la cláusula general de competencia que tiene para el desarrollo de la Constitución. (C.P Art. 14 y 150). Destacando que en atención a lo dispuesto en los

numerales 21 y 22 del artículo 189, la función de inspección y vigilancia de los servicios públicos en general y de la educación, en particular, corresponde al Presidente de la República.

En consecuencia, la jurisprudencia constitucional ha subrayado que en general, el desarrollo de los postulados constitucionales en materia educativa corresponde al legislador; al paso que la inspección y vigilancia de la enseñanza se ejerce por el presidente de la República "conforme a la ley" (CP Art. 189 núm. 21).

Para fijar la anterior regla jurisprudencial de reserva legal en materia de limitaciones a la *autonomía universitaria*, la Corte Constitucional ha definido que "la competencia para la 'regulación' de las actividades que constituyen servicios públicos se concede por la Constitución a la ley, a la cual se confía la misión de formular las normas básicas en materias específicas."

Estas áreas son particularmente las relativas a: la naturaleza, extensión y cobertura del servicio, su carácter de esencial o no, los sujetos encargados de su prestación, las condiciones para asegurar la regularidad, permanencia, constancia, calidad y eficiencia en su prestación, las relaciones con los usuarios, en lo que atañe a sus deberes, derechos, al régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas que presten el servicio, el régimen tarifario, y la manera como el Estado ejerce el control, la inspección y la vigilancia para asegurar su prestación eficiente (Art. 1, 2, 56, 150-23, 365, 367, 368, 369 y 370 Constitución Política)" (Corte Constitucional, Sentencia -263 de 1996).

Así mismo, la Corte, Sentencia C-675 de 2005, ha destacado que en materia educativa, la Constitución Política dispone en el artículo 68: que corresponde a la ley establecer las condiciones en las cuales los particulares podrán crear y gestionar establecimientos educativos, y en el artículo 69 que se garantiza la *autonomía universitaria*, y que las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.

Por otra parte, tal como se puso de presente por la Corte en la Sentencia C-675 de 2005, el ejercicio de la potestad reglamentaria requiere la existencia previa de un contenido o una materia legal que pueda ser reglamentada.

En la Sentencia C-734 de 2003²⁷ la Corte precisó que *"si bien no puede exigirse al Legislador, sea este ordinario o extraordinario, que regule en detalle las materias que de acuerdo con su competencia le corresponda regular –en razón de las consideraciones de orden fáctico y técnico a tomar en cuenta²⁸–, este no puede dejar de sentar unos parámetros generales que orienten la actuación de la administración."* Agregó la Corte que *"un elemento esencial para que se pueda ejercer la facultad reglamentaria es la de la preexistencia de un contenido material legislativo que sirva de base para el ejercicio de dicha potestad"*, y puso de presente que sobre el particular ha señalado la Corporación lo siguiente:

"Es posible que la rama legislativa con la utilización de un lenguaje amplio reconozca a la autoridad administrativa competente un margen suficiente para el desarrollo específico de algunos de los supuestos definidos en la ley con el propósito de concretar la aplicación de ciertos preceptos legales a circunstancias diversas y cambiantes. Eso es propio de un Estado regulador. Sin embargo, en esos eventos la acción de la administración y el cumplimiento de las políticas públicas que animan la ley y las regulaciones administrativas que las materializan dependen de que las disposiciones legales establezcan criterios inteligibles, claros y orientadores dentro de los cuales ha de actuar la administración de tal forma que se preserven los principios básicos de un estado social y democrático de derecho²⁹ (Corte Constitucional, Sentencia C-265 de 2002).

- 27 En esa Sentencia la Corte se planteó la necesidad de examinar si en el caso de las disposiciones entonces acusadas (parágrafos de los artículos 9, 10, 12, 26 y 32 del Decreto 1278 de 2002), el Presidente de la República, actuando como legislador extraordinario, había cumplido con la carga mínima de intensidad normativa que se impone por razón de la reserva de ley, o si, por el contrario, con dichas disposiciones se atribuyó una competencia que desbordaba el ámbito de la potestad reglamentaria. Sobre la materia remite a las sentencias C-508/02 M.P. Alfredo Beltrán Sierra A.V. Magistrados Manuel José Cepeda Espinosa y Álvaro Tafur Galvis y C-313/03 M.P. Álvaro Tafur Galvis.
- 28 Al respecto la Corte ha señalado que: *"De acuerdo con los postulados de la doctrina clásica del derecho administrativo, la ejecución de los mandatos legales es la esencia de la función Administrativa del Estado. En este contexto, mientras el ejercicio de la función legislativa –que en primer lugar se le asigna al Congreso (Artículo 150 CP) y, en circunstancias excepcionales, al Ejecutivo (Arts. 150-10, 212 C.P.)– va encaminado al establecimiento de normas obligatorias de carácter general, impersonal y abstracto, el de la función administrativa tiene por tarea la ejecución de esas medidas en el plano de lo particular y concreto. Es la prioridad, pues, de la función administrativa, resolver en el terreno práctico los cometidos fijados por las reglas del legislador, pues dada la generalidad de estas últimas es poco probable que su implementación pueda lograrse por sí misma."* (Sentencia C-917 de 2002).
- 29 En esta ocasión la Corte declaró la inexecutable del inciso tercero del artículo 64 de la Ley 675 de 2001, que permitía la constitución de unidades residenciales cerradas. Consideró la Corte que condicionar la posibilidad del cerramiento a una autorización administrativa, sin señalar criterios que impidan la apropiación del espacio público resulta insuficiente para proteger los bienes constitucionalmente garantizados.

De manera más general, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-530 de 2003³⁰, había señalado que en virtud de la cláusula general de competencia que la Constitución radica en el legislador, "en principio las reglas a las cuales se sujeta la sociedad son expedidas por el Congreso, mientras que el Presidente ejerce su potestad reglamentaria para asegurar la debida ejecución de las leyes (CP artículo 189 ord. 11)". Agregando que, ese reparto general de competencias normativas entre la ley y el reglamento responde a importantes finalidades, aspecto sobre el cual expresó:

"Así, la sentencia C-710 de 2001, indica que esa estructura de competencias atiende al desarrollo del principio de división de poderes y a la necesidad de que el derecho, además de ser legal, sea democráticamente legítimo (CP arts. 1, 2, 3 y 113). La legitimidad del derecho se encuentra vinculada al principio democrático de elaboración de las leyes. Las normas que rigen una sociedad deben ser el resultado de un procedimiento en el que se garantizan en especial dos principios: el principio de soberanía popular, y el principio de pluralismo.

Conforme a lo anterior, si un asunto no es expresamente atribuido por la Constitución a una autoridad específica, como el Gobierno, la rama judicial, los organismos de control, o las entidades territoriales, entre otros órganos estatales, se entiende que, conforme a la cláusula general de competencia, se trata de una materia que corresponde desarrollarla principalmente al Legislador" (Corte Constitucional, Sentencias C-234 de 2002 y C-710 de 2001).

En particular, en relación con los ámbitos propios de la ley y el reglamento se señaló en esa Sentencia, que conforme a la jurisprudencia constitucional "la extensión del campo para ejercer la potestad reglamentaria no la trata de manera subjetiva y caprichosa el Presidente de la República, sino que la determina el Congreso de la República al dictar la ley, pues a mayor precisión y detalle se restringirá el ámbito propio del reglamento y a mayor generalidad y falta de estos, aumentará la potestad reglamentaria" (Corte Constitucional, Sentencias C-508 de 2002). Puntualizó la Corte que, "sin embargo, lo que no puede el Legislador es atribuir integralmente la reglamentación de la materia al Gobierno, pues el Congreso se estaría despendiendo de una competencia que la Carta le ha atribuido." Expresó a este respecto que:

() este Tribunal ha señalado que el desarrollo de la potestad reglamentaria por el Gobierno exige que la ley haya configurado previamente una

³⁰ Salvo el voto parcial de Jaime Araujo Rentería.

regulación básica o materialidad legislativa, a partir de la cual, el Gobierno puede ejercer la función de reglamentar la ley con miras a su debida aplicación, que es de naturaleza administrativa, y está entonces sujeta a la ley. Y es que si el Legislador no define esa materialidad legislativa, estaría delegando en el Gobierno lo que la Constitución ha querido que no sea materia de reglamento sino de ley. El "requisito fundamental que supone la potestad reglamentaria", ha dicho esta Corte, es "la existencia previa de un contenido o materia legal por reglamentar". Por ello no puede admitirse que en este caso se trate del ejercicio de la potestad reglamentaria. (Corte Constitucional. Sentencias C-290 de 1997).

En consecuencia, es claro entonces que en razón de la cláusula general de competencia legislativa, y más aún cuando existen específicas reservas de ley en una materia, no es posible que el legislador, por fuera de las condiciones que excepcionalmente le permiten conferir facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir normas con fuerza de ley, traslade al Gobierno la facultad de regulación sobre determinada materia.

Cuando ello ocurre, porque se defiere al reglamento la regulación de una materia, sin que la propia ley fije los parámetros mínimos que permitan el ejercicio de la potestad reglamentaria, habría una "deslegalización" contraria a la Constitución, debido a que, contenidos que de acuerdo con esta son propios de la ley, serían adoptados por el Gobierno, formalmente en ejercicio de su potestad reglamentaria, pero en realidad, en desarrollo de una facultad de regulación que le habría sido conferida por la ley, para desarrollar de manera autónoma y con unos inexistentes o muy tenues referentes legislativos, una materia cuya regulación, de acuerdo con la Constitución, debe hacerse en la propia ley, sin perjuicio del ámbito propio del reglamento.

En este orden de ideas, la jurisprudencia del máximo Tribunal Constitucional, concluye que el derecho a la educación, está sometido a una reserva general de ley, que se manifiesta en la cláusula general de competencia legislativa de que está revestido el Congreso de la República para el desarrollo de la Constitución mediante leyes, y a las específicas reservas contenidas en los artículos 68, 69 y 189 numeral 21 de la Constitución.

Por consiguiente, en esta materia, la remisión a la potestad reglamentaria solo es válida, a la luz de la Constitución, si la misma se inscribe en el marco de lo que se ha denominado un mínimo de

materalidad legislativa, sin que sea posible trasladar al gobierno las competencias de regulación que conforme a la Constitución, corresponden al legislador. (Corte Constitucional. Sentencia C-220 de 1997).

3.3. Dimensiones de la autonomía universitaria

El desarrollo legal plasmado en los artículos 37 y 57 de la Ley 30 de 1992, conceptualizó la autonomía universitaria desde tres dimensiones, a saber: académica, administrativa financiera y presupuestal. A partir de estas tres dimensiones legales, la Corte Constitucional ha precisado desde el inicio de sus labores, que la autonomía universitaria se concreta entonces en la libertad académica, administrativa y económica de las instituciones de educación superior³¹. Estableció que en ejercicio de esta, las universidades tienen derecho a establecer sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, organizar sus programas académicos, así como sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos, adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional". (Corte Constitucional, Sentencia C-547 de 1994).

Desde la dimensión administrativa, la autonomía de las universidades se traduce en la posibilidad de organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, para lo cual cuentan con la potestad para adoptar sus propios regímenes de carrera administrativa y docente, de contratación y control fiscal.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha precisado el contenido de la autonomía universitaria en su dimensión administrativa desde las siguientes subreglas: i) Por su naturaleza y funciones las Universidades públicas no integran ninguna de las ramas del poder público, 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. (Corte Constitucional, Sentencia C-220 de 1998), ii) En materia contractual, no quedaron cobijadas por las normas de la Ley 80/93, que

31 Recientemente la Corte Constitucional ha ratificado la jurisprudencia sobre el particular. Véase Sentencia T-046/14.

regula todo lo atinente a los contratos de las entidades estatales, porque de conformidad con el artículo 16 de la Ley 30 de 1992, las universidades estatales u oficiales son entes universitarios autónomos, con régimen especial, según lo señala el artículo 69 Constitucional que al garantizar la “*autonomía universitaria*”, autoriza a las universidades para darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos de acuerdo con la ley; además de otorgar facultades al legislador para establecer un “régimen especial” aplicable a las universidades del Estado (Corte Constitucional, Sentencias T-109/94, T-299/94, T-310/96, T-T-192/97); iii) Para *garantizar la libertad de cátedra y de investigación* (Corte Constitucional, Sentencia C-195 de 1994), *es necesario que sean “los mismos centros de educación superior los que decidan sobre lo relacionado con su personal, con el fin de evitar injerencias externas que podrían hacer mella en la libertad académica que debe prevalecer en las universidades”* (Corte Constitucional, Sentencia C-368, C-475, C-506 y C-746 de 1999, C-560 de 2000); iv) La inclusión de miembros del gobierno nacional en el máximo organismo de gobierno Universitario *per se* no vulnera el principio de la *autonomía universitaria*, advirtiendo que dicha participación no puede constituirse en un mecanismo a través del cual el Estado ejerza el control absoluto sobre los entes universitarios, concluyendo que la participación de los funcionarios del gobierno no debe tener por objeto imponer la política de este 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 esta se integre al sistema general (Corte Constitucional, Sentencia C-109-1994, C-589 de 1997); v) *La ratificación de las reformas estatutarias de las instituciones de educación superior por parte del Ministerio de Educación no significa posibilidad de coadministración o de sustitución del poder de decisión propio de la institución universitaria, sea esta originada en la voluntad del propio Estado o de los particulares*³²; vi) *En materia disciplinaria la facultades normativas se encuentran limitadas, en cuanto que el régimen disciplinario debe ser coherente con el Código Disciplinario Único, de tal suerte que ambos sean efectivos en su aplicación y posibiliten el logro de los propósitos institucionales* (Corte Constitucional, Sentencia C-829-2002).

Desde el punto de vista *financiero y presupuestal*, la autonomía universitaria se traduce en la posibilidad las Universidades de elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden, y que les permita arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.

32 La Corte Constitucional en sentencia C-008 de 2001 decidió declarar la constitucionalidad condicionada del artículo 103 de la Ley 30 de 1992, en lo referente a la potestad que esta disposición legal le otorga al Ministerio de Educación de ratificar las reformas estatutarias de las instituciones de educación superior.

Las subreglas constitucionales fijadas por la Corte Constitucional en materia de la autonomía presupuestal y financiera pueden ser resumidas así: i) Las universidades tienen la facultad de distribuir sus recursos según sus necesidades y prioridades, las cuales son definidas de manera autónoma por dichos entes sin intervención alguna por parte de la autoridad pública o del sector privado (Corte Constitucional, Sentencia C-547 de 1994). La Ley 30 de 1992 reconoció tal facultad cuando señaló que las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional pero solo en cuanto se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo, y dentro de sus características están las de tener personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y atribución para elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que les corresponden (Art. 57, ii) La ejecución del presupuesto por parte de los órganos constitucionales a los que se reconoce autonomía presupuestal supone la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto³³ (Corte Constitucional, Sentencia C-192 del 15 de abril de 1997), iii) Imponer a las universidades públicas no pueden ser sometidas a concertar y acordar con el Gobierno los criterios y el procedimiento de una redistribución de un porcentaje del total de las transferencias, en cuanto que esto sería someterlas a una especie de control presupuestal estricto por parte del

33 (MP Alejandro Martínez Caballero). En esa oportunidad la Corte estudió la constitucionalidad de un artículo del Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto) según el cual se facultaba al Gobierno Nacional para reducir o aplazar total o parcialmente las apropiaciones presupuestales en ciertos eventos. La Sala Plena consideró que "el Gobierno, con el fin de poder cumplir su responsabilidades fiscales globales, solo tiene necesidad de establecer reducciones o aplazamientos generales en las distintas entidades autónomas, pero no existe ninguna razón para que el Ejecutivo establezca específicamente cuáles partidas deben ser reducidas o aplazadas, ni que consagre trámites particulares que puedan afectar la autonomía administrativa de tales entidades. Esta decisión debe entonces ser tomada por las respectivas entidades autónomas, conforme a la valoración que hagan de sus propias prioridades. Admitir que el Gobierno pueda reducir o aplazar partidas específicas de las otras ramas del poder y de los otros órganos autónomos del Estado, o pueda tener injerencia en la administración de sus recursos, implica entonces un sacrificio innecesario y desproporcionado de la autonomía de esas entidades estatales, en nombre de la búsqueda de la estabilidad macroeconómica y de la sanidad de las finanzas públicas, por lo cual esa interpretación es inadmisible. Por ello la Corte considera que las normas acusadas son exequibles, pero en el entendido de que el Gobierno debe limitarse a señalar las reducciones globales necesarias en las entidades estatales autónomas, pero no puede entrar a determinar las partidas específicas que deben ser afectadas en las otras ramas del poder, ni en los otros órganos autónomos, ni afectar la gestión propia de esos recursos, ya que tal decisión es propia de la autonomía de gasto de esas entidades".

Gobierno que no puede ser aplicado a las universidades estatales³⁴ “en razón de que por sus singulares objetivos y funciones ello implicaría vulnerar su autonomía” (Corte Constitucional, sentencia C-053 de 1998), iv) La concurrencia de la Nación y las universidades estatales en el saneamiento de su pasivo pensional, no violaba per se la Constitución, siempre y cuando esta concurrencia no afecte el proceso educativo y la autonomía de las Universidades para definir y llevar a cabo los programas y proyectos a desarrollar, ni el derecho de las personas a acceder a una educación pública superior de calidad³⁵.

En lo que sigue, se estudia la perspectiva de la autonomía académica, por ser la que, mayor interés puede ofrecer desde el punto de vista interpretativo para el cumplimiento del objetivo de esta investigación. Debe tenerse en cuenta que la jurisprudencia sobre el particular es el resultado de la resolución de continuas colisiones de este principio con otros principios de rango constitucional.

34 En este mismo sentido, en materia de autonomía presupuestal, en Sentencia C-926 de 2005, la Corte Constitucional se ocupó de estudiar la demanda de inconstitucionalidad que interpuso el entonces rector de la Universidad Nacional de Colombia, profesor Marco Palacios, contra el artículo 84 de la Ley 812 DE 2003, el cual disponía que a partir de la vigencia presupuestal del año 2003 el 12% de las transferencias que la Nación hacía a las universidades sería redistribuido con base en una concertación con los rectores de las universidades públicas de acuerdo con los criterios y el procedimiento de una redistribución, basada en indicadores de gestión. En esa oportunidad la Corte Constitucional declaró la inexecutable de dicha disposición normativa al considerarla una “flagrante” violación a la autonomía universitaria.

35 En esta misma línea de exigencia de respeto al Ejecutivo por la autonomía presupuestal y financiera de las universidades, la Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad del artículo 38 de la Ley 1151 de 2008, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, en reciente sentencia C-507 de 2008 consideró que la concurrencia de la Nación y las universidades estatales en el saneamiento den su pasivo pensional, prevista en dicha disposición normativa, no violaba per se la Constitución.



4. DIMENSIÓN ACADÉMICA DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

Como ya se advirtió, la dimensión académica de la autonomía universitaria se materializa en las facultades que tienen las universidades de organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes y admitir a sus alumnos.³⁶

En este sentido, la Corte Constitucional se ha encargado de desarrollar estos aspectos de la autonomía académica en su gran mayoría en procesos de acción de tutela, en los que estudiantes, miembros de la comunidad académica, aspirantes a cupos universitarios y en general ciudadanos que alegan vulneración de algún derecho fundamental, acuden a dicha acción. En los mismos, los jueces han tenido que entrar a estudiar y resolver las tensiones que genera la aplicación del principio constitucional de la autonomía universitaria con otros principios de rango constitucional, tales como, el libre acceso a la educación superior e igualdad para su ingreso, el derecho a la calidad en la educación, el debido proceso, el derecho a la educación, el derecho al trabajo, y la libertad de escoger profesión y oficio, especialmente.

En este punto se analizan las líneas jurisprudenciales que ha desarrollado la Corte Constitucional sobre la dimensión académica de la autonomía, en aspectos tales como, la potestad reglamentaria de las universidades en el aspecto académico, la admisión de estudiantes, la calidad de la educación, el debido proceso estudiantil en procesos disciplinarios, los requisitos para obtener los títulos profesionales, y la constitucionalidad de la exigencia de presentación de exámenes preparatorios.

36 Ley 30 de 1992 Artículo 28.

4.1. Potestad reglamentaria

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, las instituciones de educación superior en virtud de su autonomía, pueden estipular, con carácter obligatorio para quienes hacen parte de la comunidad universitaria (directivos, docentes y estudiantes), un régimen interno, que normalmente adopta el nombre de reglamento (Corte Constitucional, Sentencia T-634 de 2003, T-180A de 2010 y T-551 de 2011). En el mismo deben estar previstas las disposiciones que, dentro del respectivo establecimiento, serán aplicables a las distintas situaciones que surjan por causa o con ocasión de su actividad, tanto en el campo administrativo como en el disciplinario. Razones de justicia y de seguridad hacen menester que en el correspondiente reglamento se hallen contempladas con entera nitidez las reglas de conducta que deben observar administradores, alumnos y profesores en el desenvolvimiento cotidiano de la vida universitaria (Corte Constitucional. Sentencias T-492 de 1992 y T-257 de 1995).

Este precepto de autonomía incluido en el artículo 69 de la Constitución Política ha sido entendido por la jurisprudencia como: *"la capacidad de autodeterminación otorgada a las instituciones de educación superior para cumplir con la misión y objetivos que les son propios"* (Corte Constitucional, Sentencias T-850 de 2010 y T-310 de 1999), es decir, como: *"una garantía que permite a los entes de educación superior darse su propia normatividad, estructura y concepción ideológica, con el fin de lograr un desarrollo autónomo e independiente de la comunidad educativa, sin la injerencia del poder político"* (Corte Constitucional. Sentencia T-513 de 1997).

En esta definición se destacan las dos "vertientes" que integran la figura en estudio, *"[d]e un lado, la dirección ideológica del centro educativo, lo cual determina su particularidad y su especial condición filosófica en la sociedad pluralista y participativa. Para ello la universidad cuenta con la potestad de señalar los planes de estudio y los métodos y sistemas de investigación. Y, de otro lado, la potestad para dotarse de su propia organización interna, lo cual se concreta en las normas de funcionamiento y de gestión administrativa, en el sistema de elaboración y aprobación de su presupuesto, la administración de sus bienes, la selección y formación de sus docentes"* (Corte Constitucional, T-886 de 2009).

En todo caso, la Corte Constitucional ha establecido que el derecho de las instituciones universitarias a adoptar su reglamento, al igual que todas las garantías constitucionales, no

puede ser considerado como absoluto. En efecto, "el derecho constitucional fundamental de la educación puede –y debe– ser regulado [por las instituciones de educación superior] pero no desnaturalizado" (Corte Constitucional, Sentencia T-612 de 1992). En consecuencia, y siguiendo al alto Tribunal Constitucional el abuso de la facultad reglamentaria, y de la autonomía universitaria en su dimensión académica, se produce cuando los requisitos o disposiciones reglamentarios, analizados a la luz de una situación particular y concreta, antes que buscar viabilizar u optimizar el derecho, apuntan a impedir u obstruir su legítimo ejercicio haciéndolo del todo negatorio (Corte Constitucional, Sentencia T-254 de 2007).

De acuerdo con la Corte Constitucional, en este evento, el juez debe entrar a ponderar la colisión que se presenta entre el derecho constitucional a la educación y el derecho a la autonomía de los centros educativos, materializado en las obligaciones previstas en el reglamento estudiantil y las consecuencias que se derivan de su incumplimiento. En tal evento, cuando estos dos derechos entran en conflicto y es posible su armonización, el juez debe proceder a realizar un juicio de ponderación a favor del derecho a la educación si la consecuencia del conflicto es su desconocimiento y negación (Corte Constitucional Sentencia T-083 de 2009). En este sentido es de recalcar como el propósito de la ponderación ha llegado al punto de jerarquizar el principio a la educación sobre la potestad reglamentaria de la dimensión académica de las universidades, en cuanto que según el alto Tribunal, el objetivo no puede ser excluir o eliminar el derecho a la autonomía, sino establecer una prelación a favor del derecho a la educación en aras de impedir que sea suspendido o negado indefinidamente³⁷.

Para la Corte Constitucional, por ser el derecho a la educación de carácter importante y en el caso de los menores tener rango de fundamental³⁸, es claro que la inobservancia de las obligaciones académicas, disciplinarias o administrativas previstas en el reglamento, si bien pueden conducir

37 "El propósito de la ponderación no es excluir o eliminar el derecho a la autonomía sino establecer una prelación a favor del derecho a la educación en aras de impedir que sea suspendido o negado indefinidamente."

38 A partir de la importancia que la Constitución Política le otorga a la educación y al papel preponderante que debe cumplir en el proyecto de desarrollo de la Nación, la jurisprudencia constitucional le ha reconocido a esta una proyección múltiple: es un servicio público con función social, es un derecho deber y por sobre todo, es un derecho fundamental de aplicación inmediata. (Sentencias T-772 de 2000 y T-767 de 2005).

a la imposición de las sanciones allí previstas, en ningún caso puede conllevar la afectación de su núcleo esencial. Es decir, esta prevista la no vulneración del "ámbito intangible del derecho cuyo respeto se impone a las autoridades y a los particulares"³⁹, por tanto, cuando el derecho "queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, dificultan irrazonablemente su ejercicio o lo privan de protección" se entiende que está siendo desconocido. (Corte Constitucional, Sentencia C-489 de 1995).

Esto tiene un impacto en lo referente a la interpretación que hacen las universidades de su propio reglamento. Por lo que la jurisprudencia ha explicado que cuando dicha facultad acontece, puede darse la situación de tornarse inconstitucional frente a unas circunstancias concretas. Razón por la cual la Corte precisó:

"Sin embargo, considera la Sala que el hecho de que dichas actuaciones se hayan ceñido al mencionado reglamento de la universidad, no son garantía de que se hubiere respetado el derecho a la educación de la accionante, pues como ya se señaló anteriormente, la autonomía universitaria y la posibilidad de autorregulación por los establecimientos de educación superior, no se configura como un derecho absoluto, pues sus actuaciones deben tener como fundamento el respeto del bien común y el cumplimiento de los principios y derechos establecidos en la Constitución Nacional." (Corte Constitucional, Sentencia T-925 de 2002).

En este sentido deberá tenerse en cuenta que aunque las actuaciones de las universidades se deriven del cumplimiento de sus reglamentos, es necesario que la interpretación de estos y su aplicación no traigan como consecuencia el desconocimiento de la ley, la Constitución y los derechos fundamentales de los educandos.

Los reglamentos educativos, ha dicho la jurisprudencia, si bien pueden contener normas que se acompañan con la Constitución, muchas veces su aplicación puede tornarse en inconstitucional frente a una concreta situación. (Corte Constitucional, Sentencias T-694 y T-925 de 2002).

³⁹ Sobre el concepto de núcleo esencial se pueden consultar, entre otras, las siguientes Sentencias: T-411 de 1992, T-426 de 1992, T-543 de 1994 y T-336 de 1995.

A partir del carácter vinculante de los reglamentos estudiantiles y del papel dinámico que cumple en el proceso formativo del individuo, la jurisprudencia viene sosteniendo que los reglamentos internos pueden ser analizados desde distintos enfoques o perspectivas⁴⁰, en especial si se tiene en cuenta que, en el ámbito constitucional, el reglamento estudiantil es no solo expresión de la autonomía universitaria, sino también una guía válida para enfrentar las conflictos que en relación con los derechos fundamentales puedan surgir al interior de la comunidad universitaria.

Así entendido, ha dicho la Corte Constitucional que la identificación de los posibles enfoques está motivada por la importancia que reviste la definición de la naturaleza jurídica de los reglamentos, el lugar que ocupan en el espectro normativo de las conductas que rigen a la comunidad educativa y finalmente, por las particulares consecuencias que se derivan de ellos como elementos imprescindibles para lograr el debido funcionamiento de los establecimientos universitarios.

Bajo esos supuestos, la Corte Constitucional ha señalado que el reglamento estudiantil puede ser analizado por lo menos desde tres puntos de vista, a saber: i) desde la perspectiva de la educación como un derecho deber; ii) desde el punto de vista del derecho a la autonomía universitaria, y iii) desde la óptica de su ubicación en el ordenamiento jurídico como norma con relevancia jurídica. (Corte Constitucional, Sentencia T-850 de 2010).

- I. Para la Corte Constitucional desde la óptica del derecho a la educación, entendido este desde sus dos dimensiones de *derecho-deber*, el reglamento interno de las universidades desarrolla esas dos facetas del derecho a la educación, pues, por una parte, le permite al estudiante conocer las opciones y alternativas que contribuyen a definir su futuro en la institución, indicándole cuáles son los derechos, prerrogativas y

40 El estudio profundo de la naturaleza jurídica de los reglamentos universitarios fue realizado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-634 de 2003. En esta Sentencia, la Corte estudió la posible vulneración del derecho al debido proceso y a la educación de un estudiante universitario, con ocasión de la aplicación de la norma del reglamento estudiantil del plantel, en la que se establecía que, si se llegara a constatar un porcentaje de inasistencia superior al 20% de las clases programadas en una asignatura, esta se perdería. La Corte encontró que, efectivamente la universidad había desconocido el derecho al debido proceso del actor, toda vez que la universidad se abstuvo de darle trámite a la reclamación que él había realizado luego de que se le comunicara que había perdido la materia. Para la universidad, la reclamación se había hecho de manera extemporánea, sin embargo, no existía en el reglamento una regla clara sobre los términos y la oportunidad para hacer las reclamaciones respectivas.

garantías que le asisten en el ambiente académico; y por la otra, le indica las exigencias que le pueden ser oponibles por la institución, concretando en que consisten y cuáles son sus obligaciones, deberes y responsabilidades.

- ii. Por otro lado, para la jurisprudencia constitucional, desde la perspectiva del ejercicio del derecho constitucional a la *autonomía universitaria*, el reglamento interno de las universidades implica el conjunto de facultades y atribuciones de los establecimientos educativos y los límites a los que se encuentra sometido.

Entre las libertades se cuenta la reconocida para definir los aspectos que atañen a sus propósitos filosóficos, ideológicos y académicos, así como a su estructura y organización interna. También se destaca la libertad para definir el contenido de los planes de estudio, los métodos y sistemas de investigación, los programas académicos y la intensidad horaria, los criterios y métodos de evaluación, el régimen disciplinario y los manuales de funciones. Igualmente, se le reconoce un amplio margen de autonomía al ente universitario para desarrollar los contenidos del reglamento y, especialmente, para aplicarlos e interpretarlos sin injerencias.

Entre los límites, se cuenta que los reglamentos están sometidos al imperio de la Constitución y de la ley, al orden público y a la ineludible obligación de respetar los derechos constitucionales de los miembros de la comunidad educativa, es decir, de los profesores, del personal administrativo, de los directivos y en especial de los estudiantes. (Corte Constitucional, Sentencias T-585 de 1999, T-947 de 1999 y T-1317 de 2000).

- iii. Por último, desde el punto de vista del ordenamiento jurídico, los reglamentos internos de las universidades, deben ser reconocidos como el producto del ejercicio de la potestad reglamentaria atribuida por la Constitución (artículo 67) y por la ley (Ley 30 de 1992) a las Universidades. Por esta razón, hace parte de la estructura normativa del Estado, desarrolla los contenidos de las normas superiores e integra el contrato de matrícula celebrado entre la universidad y el estudiante, siendo oponible a los miembros de la comunidad educativa.

Desde el punto de vista analítico tenemos que la ambigüedad semántica por apertura evaluativa con la que se estableció el primer párrafo del artículo 69 de la Constitución al garantizar la autonomía con la potestad reglamentaria de la Universidades, entre otras materias, en asuntos académicos, remitiendo directamente a la regulación de la ley dicha facultad, ha sido concretada por la Corte Constitucional mediante su trabajo jurisprudencial de actualización, en el que la ambigüedad del postulado ha sido aclarada con una jerarquización de los principios en conflicto, es decir, mediante la jerarquización del derecho a la educación sobre el derecho de la autonomía, en donde para la Corte al final de cuentas no existe una colisión en cuanto que el fin último de la autonomía universitaria debe ser la educación.

En este sentido el trabajo interpretativo de la Corte Constitucional ha consistido en la concreción semántica de dicha "garantía" adjudicándole a este un significado restringido en el sentido que toda facultad reglamentaria tiene que propender por la efectiva realización del derecho a la educación, convirtiéndose contrario a la Constitución cuando lo haga nugatorio o cuando en las circunstancias específicas de su aplicación desconozca de manera injustificada un derecho de igual rango constitucional.

4.2. Poder disciplinario

Por otro lado y como consecuencia de su poder reglamentario, la Corte Constitucional ha señalado que en desarrollo de la dimensión académica de la autonomía universitaria, es competencia de las instituciones de educación superior desarrollar procedimientos disciplinarios en virtud de los cuales, las investigaciones de las conductas académicas relevantes, han de adelantarse y agotarse en atención al principio constitucional del debido proceso.⁴¹

41 En el fallo de la Sentencia T-1228 de 2004, la Corte fue explícita en señalar de qué manera la actividad sancionadora de una institución de educación superior podía adelantarse bajo los lineamientos de sus estatutos y procedimientos por ella establecidos, en los cuales el núcleo esencial del derecho al debido proceso debe encontrarse presente:

"Al respecto la Corte ha enfatizado siempre que la potestad sancionatoria de los centros educativos debe adecuarse, en forma inmediata, a lo dispuesto por los reglamentos internos, los cuales, a su turno, han de reflejar los principios constitucionales y legales relativos al debido proceso. Sin embargo, la naturaleza propia de la actividad educativa, amparada por la garantía institucional de la autonomía universitaria, permite una relativa reconstrucción de las garantías propias del proceso criminal dentro de los procesos

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la plena garantía del derecho al debido proceso, se concretiza en sede de un procedimiento sancionatorio adelantado por una institución universitaria cuando quiera que se cumplan plenamente con las siguientes actuaciones:

- i) comunicación formal de la apertura del proceso disciplinario a la persona a quien se imputan las conductas susceptibles de sanción;
- ii) formulación verbal o escrita de los cargos imputados, en los que consten de manera clara y precisa las conductas, las faltas disciplinarias a que esas conductas dan lugar (con la indicación de las normas reglamentarias que consagran las faltas) y la calificación provisional de las conductas como faltas disciplinarias;⁴²
- iii) traslado al imputado de todas y cada una de las pruebas que fundamentan los cargos formulados;
- iv) indicación del término con que cuenta el acusado para formular sus descargos (de manera oral o escrita), controvertir las pruebas allegadas en su contra y aportar las que considere pertinentes,

sancionadores que lleven a cabo los establecimientos de educación superior. Por ello "la potestad sancionatoria de los centros educativos no requiere estar sujeta al mismo rigor de los procesos judiciales".

"Lo anteriormente expresado significa que los procedimientos universitarios enderizados a la imposición de una sanción deben respetar siempre el núcleo básico del derecho al debido proceso.

"En ese orden de ideas, la Corte ha exigido siempre que toda persona tiene derecho a que antes de ser sancionada se lleve a cabo un procedimiento, así sea mínimo, que instituya la garantía de su defensa".

- 42 La Corte Constitucional en sentencia T-301-96 se pronunció al respecto señalando: "En particular, esta Corporación ha determinado que la potestad sancionatoria de los centros educativos debe adecuarse, en forma inmediata, a lo dispuesto por los reglamentos internos, los cuales a su turno, han de reflejar los principios constitucionales y legales relativos al debido proceso. (...) Para que el principio de legalidad cobre plena vigencia dentro del procedimiento sancionador, es absolutamente necesario que la falta disciplinaria se tipifique en la norma reglamentaria con anterioridad a los hechos materia de la investigación. No es necesario que en los reglamentos de las instituciones universitarias se establezca la exacta determinación de los supuestos de hecho que dan lugar a una determinada sanción disciplinaria. En este tipo de reglamentos, la tipificación de las faltas puede ser lo suficientemente flexible como para permitir a la autoridad competente disponer de un margen de apreciación discrecional al momento de determinar la falta disciplinaria concreta y su respectiva sanción, pero ese margen no puede llegar nunca hasta el punto de permitirle la creación de figuras sancionatorias no contempladas por la norma." Sobre el particular, también puede leerse la Sentencia T-264 de 2006.

- v) pronunciamiento definitivo de las autoridades competentes mediante un acto motivado y congruente;
- vi) imposición de una sanción⁴³ proporcional⁴⁴ a los hechos que la motivaron, y
- vii) posibilidad de que el acusado pueda controvertir, mediante los recursos pertinentes, todas y cada una de las decisiones de las autoridades competentes. (Corte Constitucional, Sentencia T-301 de 1996).

Debemos concluir entonces, que de conformidad con la jurisprudencia constitucional en las actuaciones e investigaciones disciplinarias estudiantiles el límite a la autonomía universitaria es el núcleo esencial del debido proceso, derecho fundamental que debe garantizarse con el agotamiento de un procedimiento que cumpla cuando menos con las etapas atrás anotadas que permitan que la persona objeto de investigación disciplinaria pueda ejercer el derecho de defensa. (Corte Constitucional, Sentencia T-263 de 2006).

Así, la importancia de un proceso de esta índole radica fundamentalmente en la posibilidad que se dé una defensa material por parte del acusado, que se le permita rendir sus descargos y así mismo pueda controvertir y aportar las pruebas que considere pertinentes en su defensa. De esta manera, la defensa material surge en estos casos como un pilar fundamental en las investigaciones disciplinarias que se adelanten por parte de las instituciones universitarias según lo disponen sus reglamentos internos, razón por la cual, la defensa técnica que en algún momento

⁴³ En igual sentido ha sostenido la Corte Constitucional en Sentencia T-92 de 1994, (...) Quien se matricule en un centro educativo con el objeto de ejercer el derecho constitucional fundamental que lo ampara, contrae por ese mismo hecho obligaciones que debe cumplir, de tal manera que no puede invocar el mentado derecho para excusar las infracciones en que incurra. Por ello, si reclama protección mediante la acción de tutela alegando que el plantel desconoce las garantías constitucionales al aplicarle una sanción es imperioso que el juez verifique tanto los actos ejecutados por las autoridades del centro educativo como la conducta observada por el estudiante, a objeto de adoptar una decisión verdaderamente justa en cuya virtud no se permita el quebrantamiento de los derechos constitucionales del educando pero tampoco se favorezca la irresponsabilidad de este⁴⁴.

⁴⁴ La Corte Constitucional en la Sentencia T-492 /92 señaló que un ejemplo de sanción desproporcionada sería el caso de que a la expulsión de la Universidad se añadiera la notificación a los demás establecimientos de educación superior pretendiendo impedir el ingreso del estudiante al sistema educativo nacional, lo cual desconocería además el mandato contenido en el artículo 67 de la Carta, a cuyo tenor la educación es un derecho de la persona. [...]

se pretenda reclamar, y cuyo ámbito de estricta aplicación tiene su desarrollo en actuaciones judiciales de orden penal, civil, tributario, etc., resulta ser una exigencia que excede las garantías que se deben otorgar en el ámbito sancionatorio de una institución de educación superior. (Corte Constitucional. Sentencias C-008 de 2001 y T-634 de 2004.)

En este caso, nuevamente la Corte Constitucional ata el significado de la garantía reglamentaria en materia disciplinaria estudiantil a la jerarquización de otro derecho de rango fundamental, esta vez del debido proceso, especialmente a sus componentes de derecho de defensa y contradicción, estableciendo la exhaustividad de su contenido desde su relación de jerarquización subordinada frente al debido proceso.

4.3. Pérdida de la calidad de estudiante, reingresos y permanencia

La dimensión académica del principio constitucional de la autonomía universitaria, en cuanto a la exigencia de requisitos y parámetros de índole académicos para la permanencia en las instituciones universitarias ha traído como consecuencia casos de colisión de este principio constitucional y el derecho a la educación⁴⁵.

⁴⁵ La Corte Constitucional en Sentencias T-974 de 1999 y T-925 de 2002, entre muchas otras, detalló como características esenciales del derecho a la educación, en armonía con los pronunciamientos de la propia Corte, los siguientes elementos:

"i) La educación por su naturaleza fundamental, es objeto de protección especial del Estado, de ahí que, la acción de tutela se estatuye como mecanismo para obtener la respectiva garantía frente a las autoridades públicas y ante los particulares, con el fin de preaver acciones u omisiones que impidan su efectividad.

"ii) Es presupuesto básico de la efectividad de otros derechos fundamentales, tales como la escogencia de una profesión u oficio, la igualdad de oportunidades en materia educativa y de realización personal y el libre desarrollo de la personalidad (Constitución Política, arts. 26, 13 y 16), así como de la realización de distintos principios y valores constitucionalmente reconocidos, referentes a la participación ciudadana y democrática en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, al pluralismo, a la tolerancia, al respeto de la dignidad humana, a la convivencia ciudadana y a la paz nacional.

"iii) La prestación del servicio público de la educación se erige, como consecuencia de las anteriores características, en fin esencial del Estado social de derecho colombiano. (.)

"iv) El núcleo esencial del derecho a la educación está comprendido por la potestad de sus titulares de reclamar el acceso al sistema educativo o a uno que permita una "adecuada formación", así como de permanecer en el mismo. Posteriormente, este núcleo se amplió al incluir parámetros establecidos en la

Frente a esta colisión, la Corte Constitucional ha puesto de presente que la decisión de un plantel educativo de negar la solicitud de reingreso elevada por un estudiante, debe adoptarse de acuerdo con el reglamento⁴⁶ y en atención a los parámetros fijados en la Constitución Nacional. En este orden de ideas la Corte Constitucional en su sentencia T-254-07 ha manifestado que una Institución Universitaria “apartándose de las *expresas condiciones del Reglamento, y sin fórmula de juicio alguna*”, viola los derechos fundamentales al debido proceso y a la educación, al negar su reingreso a la Institución⁴⁷. En otro caso, la Corte Constitucional ha afirmado que la negativa de un plantel educativo frente a la petición de reingreso presentada por una estudiante viola el derecho a

observación general no. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – DESC–. En este orden de ideas, se puede plantear la existencia de cuatro componentes estructurales del derecho a la educación: disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad aceptabilidad. Ver: Sentencia T-428/12-T-152 de 2015.

⁴⁶ Por último, en virtud de la función social que reviste la educación, se configura como derecho-deber y genera obligaciones recíprocas entre los actores del proceso educativo.

Además de los anteriores desarrollos jurisprudenciales, el carácter fundamental del derecho a la educación ha sido reconocido expresamente por la Comunidad Internacional reunida en Viena, en 1993, durante la Segunda Conferencia Mundial de Derechos Humanos cuyo resultado fue una declaración conjunta de reconocimiento a la integralidad de los Derechos inalienables de la persona, en su triple condición de universales, indivisibles e interdependientes. Del mismo modo, los instrumentos internacionales de DDHH suscritos por Colombia y los estándares creados por los organismos encargados de su interpretación y aplicación son contundentes en otorgar a este Derecho una clara relevancia como requisito sine qua non para la protección y garantía de sus pares.

46 La Corte Constitucional ha dejado claro en la Sentencia T-592/11 que: “los requisitos de reingreso deberán ser plasmados en los reglamentos académicos, conforme a lo decidido por el plantel educativo en aspectos como (i) la temporalidad, es decir, que la solicitud sea interpuesta en un término razonable entre la fecha de desvinculación y la intención de retorno; (ii) el académico, derivado de un tope específico en el promedio de notas o factores similares; (iii) el disciplinario, ligado a la conducta; (iv) el paz y salvo por todo concepto, ya sea por cuestiones académicas o administrativas; (v) acogerse al plan de estudios vigente al momento de la solicitud de retorno; (vi) la actualización, esto es el someterse a programas o seminarios de actualización o examen”.

47 En este mismo fallo la Corte Constitucional manifestó que cuando los motivos por los cuales las personas deben suspender sus estudios no son motivos académicos o disciplinarios sino la carencia de recursos económicos por hechos callamitosos, las autoridades universitarias no deben ser insensibles, dando aplicación ciega a las normas o escudándose en la autonomía universitaria. Para el alto Tribunal, en cada caso es necesario “ponderar la trascendencia del problema frente al sacrificio que debe asumir la universidad con la permanencia de uno de sus educandos”.

la educación: "porque la separación de la estudiante del Colegio la priva de los conocimientos que a través de ella se le brindan y que contribuye al perfeccionamiento de su ser".⁴⁸

No obstante, la Corte Constitucional también ha conocido de casos en los cuales la decisión de una universidad de negar, de acuerdo con su reglamento, la solicitud de reingreso presentada por un estudiante, se ajusta a los parámetros constitucionales. (Corte Constitucional, Sentencia T-002 de 1992).

Por ejemplo, en la Sentencia T-223 de 1996 la Corte Constitucional señaló que: "la Universidad Nacional –teniendo en cuenta el bajo rendimiento académico del actor, así como la repetida pérdida de materias que, de acuerdo con el reglamento, después de la segunda oportunidad, puede dar lugar a la cancelación de la condición de estudiante, y la consecuente imposibilidad de matricularse– obró de conformidad con dicho reglamento expedido en ejercicio de su autonomía universitaria, sin quebrantar los derechos fundamentales invocados por el accionante, por cuanto fue este quien incumplió con los deberes propios de su condición de estudiante, quebrantando los requisitos adoptados por la accionada para expedirle el correspondiente título profesional"

Del mismo modo, la Corte Constitucional ha establecido que el ámbito de autonomía universitaria de la que dispone una institución de educación superior para negar la solicitud de reingreso de un estudiante, es menor que el ámbito de autonomía con la que cuenta para admitirlo por primera vez⁴⁹, porque la persona que ya ha ingresado a una institución de educación superior goza, por la propia universidad, de la presunción de idoneidad para hacer parte del programa académico para el que ha sido aceptada, según los criterios que el propio plantel ha establecido, salvo que impere

48 La Corte Constitucional estudio casos en los cuales se había negado la solicitud de reingreso presentada por estudiantes que se habían retirado del colegio y de la universidad, respectivamente, dado que se encontraban embarazadas. En ambas oportunidades la Corte sostuvo que la negativa de los planteles educativos de aceptar tales solicitudes impedía sin razón válida que las accionantes continuaran con su proceso educativo.

49 En efecto, la Corte ha sostenido que "el mérito académico, en principio, es el parámetro que debe regir el proceso general de distribución de estos bienes escasos, sin embargo, es aceptable que las universidades utilicen otros criterios cuando se persigue contrarrestar las condiciones desiguales con las que arriban a los exámenes de admisión los distintos aspirantes a ingresar a la universidad, o se procura dar cumplimiento a los fines de la institución universitaria".

el sistema de la admisión automática. (Corte Constitucional, Sentencias T-441 de 1997 y T-268 de 2001).

Por este motivo, compete a la Institución a la que se solicita el reingreso, demostrar (de acuerdo al reglamento) que la persona no cumplió los requisitos para seguir en el programa elegido⁵⁰ ni para que pueda aceptarse su solicitud de reingreso.

Por otro lado, en la Sentencia T-755 de 2006, la Corte Constitucional se ocupó de estudiar un caso en el que la Universidad Nacional de Colombia se había negado a otorgar un traslado a una estudiante admitida en la Sede Palmira a la Sede Bogotá, que había sido solicitado por la estudiante debido a que padecía una enfermedad que sólo podía ser tratada de manera adecuada en la capital. La negativa de la institución educativa se fundamentaba en la aplicación de las exigencias de sus reglamentaciones internas para la procedencia de dichos traslados, consistentes en: haber cursado, por lo menos, un semestre académico en la Universidad, y haber obtenido en el examen de admisión un puntaje igual o superior al del último estudiante admitido en la carrera que pretende cursar, dentro de la sede de destino⁵¹. En esta oportunidad la Corte Constitucional determinó que la negativa del traslado en ese caso violaba de manera injustificada el derecho a la educación de la estudiante al considerar que si bien la universidad, en virtud del principio superior de la autonomía universitaria, tenía la facultad de regirse por autoridades propias e independientes, y de darse sus propias normas dentro del ámbito académico, tales prerrogativas no eran ilimitadas, pues en todo caso debían ser compatibles con los derechos y garantías consagradas en la Constitución Política y en la ley. Concluyendo que aunque los reglamentos internos tienen en principio efectos vinculantes para toda la comunidad educativa, excepcionalmente, algunas de sus disposiciones podían llegar a ser inaplicadas en un evento concreto, cuando de su adjudicación se derivara una vulneración o amenaza cierta de derechos fundamentales.

50. República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-223 de 1996 la Corte afirmó que: "la decisión adoptada por parte de la Universidad Nacional en el caso presente, no puede extenderse a otras carreras que dicha institución ofrezca, por cuanto con ello se vulneraría el derecho fundamental a la educación del accionante, es decir, que el señor Gélvez Arias puede ser admitido a otro programa que exista en la Universidad para adelantar sus estudios profesionales, siempre y cuando cumpla con los requisitos exigidos para lograr dicha admisión".

51. Artículo 6 del Acuerdo 101 de 1977 del Consejo Superior Universitario.

La concreción y exhaustividad de la potestad reglamentaria en el caso de la pérdida de la calidad de estudiante y negación de reingresos, ha sido cumplida por la Corte Constitucional mediante el reforzamiento de la jerarquización del derecho de la educación sobre la autonomía por vía de dos restricciones. Por un lado, se advierte que en estos casos el ámbito de autonomía es menor en razón a que existe una presunción de idoneidad del estudiante, lo cual en términos procesales implica una inversión de la carga dinámica de la prueba en cabeza de las Universidades, quienes están obligadas a probar la falta de idoneidad del estudiante por causas imputables a él mismo. Por otro lado, a revisar la constitucionalidad de la aplicación de los reglamentos en casos específicos, es decir, sobre la exigencia de ponderación en ejercicio de la función pública cuando la aplicación del reglamento resulta inconstitucional por las particularidades de los hechos o circunstancias que rodean el caso.

4.4. Diferenciación de actos académicos y actos administrativos y su relación con el derecho fundamental a la libertad de cátedra

La jurisprudencia del Consejo de Estado⁵² y de la Corte Constitucional ha sido clara en resaltar que las Universidades públicas expiden actos administrativos⁵³ propiamente dichos, y también actos académicos que se rigen por su propia preceptiva legal y reglamentaria, y que como tal, escapan al control jurisdiccional, como sería, por ejemplo, los relacionados con la evaluación académica; la matrícula, los actos de reingreso o una sanción disciplinaria y las diferentes convocatorias a concursos.

La Corte Constitucional en Sentencia T-314-1994, sostuvo frente a la libertad de cátedra y las calificaciones lo siguiente:

-
- 52 El Consejo de Estado, Sala de lo contencioso Administrativo, Sección Segunda. CP Ignacio Reyes Posada. 17 de junio de 1982, Sección primera, Auto marzo 17/84.
- 53 En la Sentencia T-050/13, la Corte Constitucional se pronuncia (de nuevo) sobre la procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos, emitidos en el curso de procesos de designación de rector en entes universitarios autónomos.

"El profesor es autónomo para calificar, ni el Rector ni funcionarios administrativos, pueden alterar el resultado de una evaluación. Pero es indispensable precisar:

La autonomía del profesor es limitada, nunca puede ir hasta extremos de irracionalidad, como sería el caso de una calificación contraevidente, pues ésta atenta directamente contra el derecho a la verdad.

Además, el proceso académico se sujeta a la promoción del conocimiento, y la verdad es un criterio objetivo dentro de proceso pedagógico.

El Estado, al velar por la calidad de la enseñanza, no puede enervar su acción vigilante y correctiva porque le antepongan la autonomía del profesor, ya que la libertad de cátedra se viola por parte del mismo profesor cuando lo que se configura es el arbitrio injustificado de éste, es decir, el libertinaje académico, que no puede ser legítimo, bajo ningún aspecto.

Cuando el estudiante cree que hay arbitrariedad, puede acudir ante el profesor y pedir la revisión de la nota.

El Juez de tutela analizará si se respetó el debido proceso y si ello no ocurrió ordenará cumplirlo, pero la valoración académica que hace un profesor, respaldada en el ejercicio de la libertad de cátedra, no puede ser alterada por un Juez; éste solamente podrá hacer cumplir el debido procedimiento a seguir en la revisión de una nota, para que la autoridad educativa correspondiente lleve hasta el final el trámite de la revisión, ponderando la existencia de dos valores: el derecho a la educación y la libertad de cátedra."

De conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en las Sentencias T-187/93 y T-314/94, la autonomía con la que cuentan los docentes y de las autoridades académicas en general para la expedición y determinación de actos académicos no es absoluta e ilimitada, en cuanto que deben respetar la Constitución y la Ley⁵⁴. En especial, se ha destacado las siguientes condiciones que permiten evaluar el grado de respeto de los actos académicos de la Constitución: i) "nunca puede ir hasta extremos de irracionalidad", ii) debe buscar "la promoción

54 Tal y como ocurre con otros derechos fundamentales la libertad de cátedra no es absoluta. Los límites de este derecho se justifican en la protección, necesaria o adecuada, de otros derechos fundamentales. Del mismo modo la libertad de cátedra, interactúa constantemente con otros derechos fundamentales, por lo que es factible que se generen tensiones. En este estado de cosas, el juez constitucional deberá: "Identificar cuáles son las garantías constitucionales que están directamente relacionadas en el caso concreto, y tenerlas en cuenta para justificar allí los límites necesarios y específicos que se podrían imponer al ejercicio de la libertad de cátedra".

del conocimiento", iii) la verdad como criterio "objetivo" dentro de proceso pedagógico, iv) debe respetar el derecho fundamental al debido proceso y específicamente la condición de motivación del acto⁵⁵. (Corte Constitucional, Sentencia T-314/94).

En este sentido la labor de actualización de la Corte Constitucional se establece nuevamente en una relación de jerarquización, esta vez a favor del principio de la autonomía universitaria sobre el derecho a la educación, en razón a su íntima relación con el principio constitucional de libertad de cátedra, así, la exhaustividad del contenido reglamentario de este ámbito implica la racionalidad, el conocimiento y la verdad como criterio objetivo. (Corte Constitucional, Sentencia T-056 de 2011)

55 Con fundamento en el artículo 29 de la Constitución, que consagra el debido proceso en actuaciones judiciales y administrativas, cada decisión que se adopte por parte de una universidad oficial y que comporte una actuación administrativa -de cualquier índole-, debe en consecuencia respetar el debido proceso.

Ahora bien, una de las dimensiones del debido proceso es la motivación del acto, según se desprende de la expresión "con observancia de la plenitud de las formas", de que trata el artículo 29 de la Constitución.

Todo acto debe ser motivado con expresión de las razones justificativas, como desarrollo del principio de legalidad, para determinar si este se ajusta a la ley o si corresponde a los fines señalados en la misma.

La motivación de las decisiones garantiza el cumplimiento de los principios rectores de la administración pública, contenidos en el artículo 209 de la Constitución, que consagra:

"La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad".

El principio de la imparcialidad está desarrollado en los artículos 30 y 33 del Código Contencioso Administrativo. Y la motivación en la adopción de las decisiones la establece el artículo 35 de la misma codificación.

El principio de publicidad -conocimiento de los hechos-, se refiere a que las actuaciones de la administración -en general-, pueden ser conocidas por cualquier persona, aun más cuando se trata de actos de la administración que lo afectan directamente. Se exceptúan de la regla general aquellos casos en donde las disposiciones legales especialmente no permiten la publicidad.

Finalmente, la motivación -que es la expresión del principio de publicidad-, ante todo debe ser seria, adecuada o suficiente e íntimamente relacionada con la decisión que se pretende, rechazándose así la que se limite a expresar fórmulas de conocimiento o susceptible de ser aplicada a todos los casos. Estas fórmulas se estiman insuficientes y el acto que la presenta como justificación, carente de motivación.

4.5. Sobre la admisión.

En sentencia C-337 de 1996, la Corte Constitucional se ocupó de estudiar la tensión constitucional que implica la potestad de la autonomía académica en cuanto la facultad de admisión de sus estudiantes y el derecho de acceso a la educación. En esa oportunidad el alto Tribunal declaró la constitucionalidad de los artículos 28 y 29 (parciales) de la Ley No. 30 de 1992, al considerar que cuando dichas disposiciones normativas consagran como uno de los derechos que tienen las instituciones de educación superior en ejercicio del principio de la *autonomía universitaria*, de admitir y seleccionar a sus alumnos, no se quebranta norma alguna del ordenamiento superior.

La razón, es que la garantía de acceso al sistema educativo consagrada constitucionalmente, no consiste en que todo aspirante deba ser admitido en los planteles educativos, ni en la ausencia de criterios de selección de los estudiantes que las entidades de educación superior habrán de admitir, sino *en la posibilidad de llegar a ser aceptado en igualdad de condiciones con los demás aspirantes y dentro de las reglas de juego predeterminadas por el mismo establecimiento*⁵⁶.

Adventistas vs Universidad Nacional.

Pese al respeto que había mostrado la jurisprudencia de la Corte Constitucional a la autonomía académica en materia de admisiones, en sentencias T-448 de 2007 y T-044 de 2008, ordenó a la Universidad Nacional de Colombia la reprogramación del día del examen a los miembros de la Iglesia Adventista del séptimo día. Dicha situación se origina por la negativa de la Universidad a la solicitud de reprogramar el examen de los miembros de dicha comunidad religiosa⁵⁷ en un día diferente al sábado. Aunque la Universidad argumentó razones de seguridad de la prueba en

56 En sus Sentencias T-441/1997 y T-326/98 la Corte Constitucional señala que los cupos en los centros de educación superior públicos, son considerados como bienes escasos. Es entonces, el mérito académico el criterio que debe guiar la asignación de los cupos. El valor del mérito académico en los procesos de admisión, es ratificado por la Corte Constitucional en su sentencia T-642/04. Además, en este último fallo se precisa que aun cuando se ha reconocido la validez constitucional de cupos especiales para ciertos sectores de la población, su alcance ha sido limitado.

57 La solicitud se fundamentaba en el hecho que los miembros de dicha comunidad, guardan o consagran el día sábado (Sabbath) a la adoración a Dios; lo cual, de acuerdo con sus creencias, implica que por principios de orden moral y religioso no practiquen ninguna actividad de tipo laboral, secular o académico el día sábado, comenzando desde la puesta del sol del día viernes (6:00 p.m.) hasta la puesta del sol del día sábado (6:00 p.m.). Tal creencia se funda en el apartado Bíblico de Éxodo 20:8-11.

razón a que esta se realizaba a todos los admitidos un único sábado del semestre en todo el país, además de razones logística, y de disponibilidad de los recursos humanos, físicos y presupuestales, la Corte Constitucional concluyó que dicha negativa vulneraba la igualdad y libertad religiosa, por lo que ordenó la reprogramación de dicha prueba en un día diferente a los miembros de dicha comunidad que así lo solicitaran.

Sin embargo, el origen y decisión misma de la Corte Constitucional vale la pena analizarlos de una manera más detallada por varios motivos. En primer lugar, porque ninguno de los jueces a pesar de reconocer en su mayoría, un problema de colisión de derechos fundamentales utilizó la ponderación. En segundo lugar, porque se trata de una discusión que se origina en una ambigüedad semántica de una regla que obligaba a los jueces de instancia a realizar su concreción con la interpretación directa de la Constitución. Y finalmente, porque muestra el medio camino que ha recorrido el cambio de paradigma y la necesidad de unificación y/o sistematización de nuestros sistemas interpretativos.

El antecedente de la discusión se ubica en el primer semestre del año 2008, en el que 18 aspirantes para un cupo universitario de la Universidad Nacional de Colombia, pertenecientes a la Iglesia Adventista del Séptimo Día de Colombia, institución eclesiástica que cuenta con personería jurídica especial, presentaron acciones de tutela contra la institución educativa por considerar que la Universidad, al fijar como único día de presentación de los exámenes de admisión un día sábado, vulneró sus derechos fundamentales a la igualdad y a la libertad religiosa.

La pluralidad de acciones presentadas en este período se debe a que en el semestre inmediatamente anterior habían sido presentadas tres acciones de tutela por miembros de esta comunidad religiosa, por esta misma circunstancia, negadas en primera instancia por los jueces penales municipales. En segunda instancia una de estas decisiones fue revocada por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá ordenado a la Universidad Nacional practicar

"Acuédate del día sábado para santificarlo. Seis días trabajarás y harás toda tu obra. Pero el sábado es el día de reposo del señor tu Dios. No hagas ningún traje en él; ni tu ni tu hijo, ni tu siervo, ni tu criada, ni tu bestia ni tu extranjero que está dentro de tus puertas. Porque en seis días el Eterno hizo el cielo y la tierra y el mar; y todo lo contienen y reposó en el séptimo día. Por eso, el señor bendijo el sábado y lo declaró santo"

el examen a una aspirante perteneciente a esta comunidad religiosa en un día diferente al día sábado. Esta decisión generó que en el semestre siguiente se presentaran solicitudes para aplicar el examen ante las autoridades de admisiones de la Universidad en un día diferente y, ante la negativa, la posterior presentación de las acciones de tutela.

El problema jurídico sobre el cual radica esta situación es la aplicación e interpretación del literal c) del artículo adicional del Decreto 354 de 1998⁵⁸ el cual dispone: "Los exámenes o pruebas selectivas convocadas para el ingreso o cargos de las Instituciones del Estado o a Instituciones educativas, que hayan de celebrarse durante el periodo de tiempo expresado en los literales anteriores, serán señalados en una fecha alternativa para los fieles de la Iglesia Adventista del Séptimo Día, cuando no haya causa motivada que lo impida".

La estructura lingüística de este postulado normativo es interesante para los objetivos de este trabajo, porque pese a que en la primera disposición normativa se expresa una regla clara al obligar a las entidades del Estado a realizar los exámenes de meritocracia a los miembros de la Iglesia Adventista del Séptimo Día en un día diferente al sábado, a región seguida, restringe la imperatividad de dicha regla con una ambigüedad semántica evaluativa, cuando expresa: "cuando no haya causa motivada que lo impida", estructura lingüística que implicaba que los jueces concretarán la constitucionalidad de las causas motivadas, en caso de una negación por parte de una institución pública, como en efecto ocurrió.

Lo particular de este caso, y sobre lo cual se ocupa este apartado, es la disparidad de las decisiones y de los argumentos utilizados por los jueces de instancia para abordar la solución del problema planteado, aún más, si se tiene en cuenta que tanto el documento de tutela presentado por los accionantes, como las respuestas dadas por la entidad educativa, son formatos de idéntico contenido⁵⁹.

58 Por medio de este Decreto se aprueba el Convenio de Derecho Público Interno número 1 de 1997, entre el Estado colombiano y algunas Entidades Religiosas Cristianas no Católicas.

59 Las cifras son más que dicientes sobre el particular, de las 18 acciones de tutelas presentadas en primera instancia fueron concedidas 8 y negadas 10, de las 8 acciones concedidas fueron revocadas 3 en segunda instancia, y de las diez decisiones que negaron la tutela en primera instancia fueron revocadas 2, es decir, que en definitiva, fueron negadas 11 y concedidas 7 acciones de tutela. De los 37 jueces que en total conocieron las acciones de tutela (contando todos los jueces tanto de primera como de segunda

a. Fallos que conceden el amparo.

Las 15 decisiones judiciales que decidieron conceder la acción presentada y que concluyeron que la Universidad Nacional había violado el derecho fundamental de libertad religiosa de los miembros de la Iglesia Adventista del Séptimo Día de Colombia al no ordenar la reprogramación del examen de admisión en un día diferente al sábado, procedieron metodológicamente para la resolución del caso de manera muy diversa.

Algunas de las decisiones se fundaron en la aplicación silogística parcial o total del literal b) del artículo adicional del Decreto 354 de 1998⁶⁰. Otra parte de los fallos hicieron un silogismo en donde la premisa mayor para justificar la decisión fue el literal b) del artículo 6 de la Ley 133 de 1994⁶¹. Otro grupo de fallos dio aplicación y prevalencia directa al artículo 18 de la Constitución Política omitiendo la interpretación de alguna norma de menor jerarquía, y un último sector de decisiones aplicó un silogismo jurisprudencial en el que la premisa mayor fueron las decisiones de la Corte Constitucional, en especial la Sentencia T-448 de 2007.

Las decisiones que se fundan en la aplicación silogística del literal b) del artículo adicional del Decreto 354 de 1998, al identificarla como premisa mayor, en la cual se subsume como premisa menor la pertenencia de los accionantes a la iglesia adventista, concluyen que los tutelantes cumplan con las premisas para la aplicación del precepto normativo. Uno de estos fallos considera: "Así las cosas, con fundamento en las premisas en precedencia consignadas, concluye el Tribunal que no ha estado revestida de acierto la decisión del juzgado de instancia al denegar por impropio el instrumento tutelar, de manera que se revocará el fallo impugnado". Lo curioso de este tipo de decisiones es que ignoraron por completo el apartado final del literal b) del artículo adicional del Decreto 354 de 1998, que disponía que la fecha alternativa para esta clase de

instancia, contando la revisión de la de la Corte Constitucional, 22 jueces negaron el amparo solicitado y 15 concedieron la acción.

60 El literal b) del artículo adicional para la Iglesia Adventista del Séptimo Día establece que: "Los alumnos fieles de la Iglesia Adventista del Séptimo Día, que cursen estudios en centros de enseñanza públicos y privados, siempre que medie acuerdo entre las partes, estarán dispensados de la asistencia a clase y de la celebración de exámenes desde la puesta del sol del viernes hasta la puesta del sol del sábado, a petición propia o de quienes ejerzan la patria potestad o tutela"

61 A través de esta ley se desarrolla el Derecho de Libertad Religiosa y de Cultos, reconocido en el artículo 19 de la Constitución Política de Colombia.

exámenes se deberá programar "cuando no haya causa motivada que lo impida", absteniéndose de estudiar o refutar las justificaciones académicas, presupuestales y de seguridad dadas por la Universidad como justificaciones de la imposibilidad de correr la fecha del examen.

Otra parte de los fallos que concedieron las acciones de tutela procedieron metodológicamente desde la exégesis, dando una aplicación e interpretación completa del literal b del artículo adicional del Decreto 354 de 1998. Es decir, sin omitir el análisis del último apartado como en el caso anterior. Sin embargo, dicho análisis de la invalidez de las causas dadas por la Universidad para no realizar el examen en una fecha diferente a la inicialmente programada se limita a pronunciar lo siguiente: "No encuentra esta Juez de tutela causa suficientemente motivada que impida un acuerdo, entendido en los términos que lo expresa la Sentencia de la Corte Constitucional T-026/05 citada, con la accionante para señalar una fecha alternativa de examen de admisión ya que la causa motivada que lo impida debe ser, teniendo en cuenta el texto del literal b del artículo 6 de la Ley 133 de 1994 citado en esta sentencia, en cada caso concreto que presente conflicto, para la situación que se estudia, (...) no una causa general, impersonal como la que expone la demandada", o una idea como esta: "que para este despacho no son de recibo para negar la solicitud, pues la petición se elevó desde el (30) de marzo de 2007(...)".

Lo que asombra de tal postura judicial, es la selección de la premisa mayor para justificar la decisión que sea el literal b del artículo 6 de la Ley 133 de 1994 y no el literal b del artículo adicional del Decreto 354 de 1998. Es decir, que se cita como premisa mayor una norma que no es aplicable al caso concreto, y la interpretación jurisprudencial que se ha hecho en el pasado de dicha norma, para concluir que las justificaciones dadas por la Universidad como causas motivadas, según la segunda norma, no son válidas.

Una parte considerable de los fallos que concedieron la tutela resolvieron no ocuparse de la interpretación misma del literal c del artículo adicional del Decreto 354 de 1998, por considerar que esa "discusión de interpretación normativa no puede acabar prevaleciendo sobre los derechos fundamentales de las personas"; y dieron aplicación y prelación directa al artículo 18 de la Constitución Política; es decir, al derecho fundamental de libertad de cultos, sin entrar a

examinar si las justificaciones dadas por la Universidad constituían una causa motivada para no realizar el examen en una fecha diferente.

De esta manera, los jueces asumieron que existían un despliegue variado de posibilidades interpretativas, pero de las cuales no se iba a ocupar por considerarlas menos garantistas a la aplicación directa de la Constitución, asumiendo con esta argumentación una postura alternativa del derecho dando aplicación directa a la Constitución por una contradicción del sistema.

Un último grupo de decisiones aplicó un silogismo jurisprudencial en el que la premisa mayor fueron las decisiones de la Corte Constitucional, en especial la Sentencia T-448 de 2007. Como premisa menor se verificó que el accionante perteneciera a la Iglesia Adventista del Séptimo Día y se concluyó con la decisión tutelar el derecho a la Libertad de cultos. En consecuencia, se ordenó a la Universidad Nacional de Colombia realizar el examen en una fecha diferente.

b. Fallos que negaron la acción de tutela

Por otro lado, las 22 decisiones que negaron el amparo solicitado, por considerar que la disposición de la Universidad Nacional de Colombia de no reprogramar el examen en un día diferente al sábado no vulneraba ningún derecho fundamental de los miembros de la Iglesia Adventista, discurren desde el punto de vista metodológico desde tres puntos de partida. Un primer grupo, partió de la aplicación silogística del literal b del artículo adicional del Decreto 354 de 1998. Otro conjunto de fallos, procedió a aplicar también desde el silogismo, el literal b del artículo 6 de la ley 133 de 1994. Un tercer sector, resolvió el problema jurídico acudiendo directamente al principio constitucional de la autonomía universitaria preocupándose por argumentar la corrección de su decisión directamente desde los principios constitucionales sin atender la interpretación del Decreto.

Un considerable número de sentencias aplicó el silogismo jurídico como método interpretativo para abordar la solución del problema planteado. Estos fallos identificaron como premisa mayor el literal b del artículo adicional del Decreto 354 de 1998, y como premisa menor, la pertenencia del accionante a la Iglesia Adventista de Séptimo Día y las causas motivadas expuestas por la

universidad que le impedían reprogramar el examen en otra fecha. En estos casos, se concluyó afirmando la existencia de causas motivadas que impedían la práctica del examen en un día diferente. Un ejemplo de este proceder es la siguiente consideración del Tribunal Superior de Bogotá: "En el caso bajo estudio, contrario a lo decidido por el Juez de instancia, concluye la sala, si existe causa motivada que impide la práctica del examen en día diferente al establecido para la totalidad de la comunidad estudiantil que aspira a acceder a una de la universidades más prestigiosas y económicas del país, tal como explicara la Dirección Nacional de Admisiones de la U.N. en la respuesta que diera a la accionante (...)".

Otro tipo de silogismo aplicado por los fallos que negaron la acción de tutela fue escoger como premisa mayor el literal b del artículo 6 de la ley 133 de 1994 el cual dispone: "Los alumnos fieles a la iglesia Adventista del Séptimo Día, que cursen estudios en centros de enseñanza públicos y privados, siempre que medie acuerdo entre las partes, estarán dispensados de la asistencia a clase y de la celebración de exámenes desde la puesta del sol del viernes hasta la puesta del sol del sábado, a petición propia o de quienes ejerzan la patria potestad o tutela". La premisa menor fue la verificación de que los aspirantes no cursaban estudios en la universidad ni mediaba acuerdo entre las partes, y concluir que no era aplicable la norma por no cumplirse los requisitos de pertenencia y existencia de acuerdo previo entre las partes negando por consiguiente el amparo solicitado.

Un variado grupo de fallos que negaron la acción de tutela, resolvieron el problema jurídico acudiendo directamente al principio constitucional de la autonomía Universitaria. Este grupo se preocupó por argumentar la corrección de su decisión directamente desde los principios constitucionales sin atender la interpretación del Decreto. Un ejemplo de este tipo de decisiones es el fallo de Juez 17 penal del circuito cuando afirma: "la Universidad está actuando dentro del ámbito de su autonomía universitaria y esta situación no implica una vulneración a los derechos fundamentales de la joven Nurelly Aguilar Moreno, pues en realidad, conforme al criterio jurisprudencial, su derecho a la igualdad y a la libertad de cultos va hasta donde comienza el derecho a la educación de miles de aspirantes que esperan cada año reunir sus documentos para presentar la prueba de admisión en la fecha programada por la institución, y así acceder a sus estudios profesionales, atendiendo precisamente su alto nivel académico y las facilidades económicas que brinda".

Otro fallo del Juzgado décimo penal del circuito, en esta misma línea, acude a la moralidad política de la Constitución para interpretar los principios de autonomía universitaria y libertad de cultos: "La posición filosófica de la Universidad Nacional de Colombia, como una institución laica, destinada a educar a las personas con excelencia académica, no permite conocer garantías o prerrogativas por razones religiosas, pues además, está en consonancia con la vocación política del modelo de Estado que concibe la constitución de 1991, la cual reaccionó contra una carta política casi confesional como la de 1886". En esta argumentación, el juez recurre directamente a los principios basados en los desarrollos jurisprudenciales anteriores, pero para dar su mejor cara, planteando la armonización y corrección de su argumentación, desde la integridad del derecho, al considerar que no hay ninguna vulneración de los derechos fundamentales de la accionante.

c. Fallos de los órganos de cierre

La Corte Constitucional en sentencia T-448 de 2007 se ocupó de revisar el primer fallo de la sala Penal del tribunal de Bogotá, que resolvió revocar el fallo de primera instancia, concedió la tutela presentada y ordenó a la Universidad en el primer semestre de 2006, realizar el examen a un miembro de la Iglesia Adventista en un día diferente al sábado.

La Corte Constitucional, con ponencia del magistrado Nilson Pinilla, citó cuatro jurisprudencias (T-538-93, C-088-94, T-982-01, T-026-05) que se habían ocupado de la protección de la libertad de cultos en virtud de la aplicación del artículo 6 de la Ley 133 de 1994, considerando que:

"Según fue objeto de estudio, en la consideración tercera de este fallo se observa cómo la jurisprudencia constitucional ha interpretado esta garantía y el alcance que ha dado a la misma. Teniendo en cuenta estos precedentes, la Sala no puede admitir el argumento expresado por la Universidad para no acceder a las solicitudes elevadas en su oportunidad, que conduce al quebrantamiento de los derechos fundamentales reclamados, por la negativa de la entidad a llegar a un acuerdo que posibilitara presentar el examen de admisión en tiempo diferente al Sabbath, permitiendo así el desarrollo de los derechos a la libertad de culto y a la educación, que en nada se excluyen entre sí.

Debe aclararse, que especialmente las entidades educativas de carácter público, pero también las privadas, están vinculadas por el deber de

procurar el acuerdo con los estudiantes que, por razón de sus convicciones religiosas, no pueden cumplir regularmente el calendario académico u otras obligaciones estudiantiles. Así, ha de propiciarse la obtención de tales acuerdos con los alumnos o aspirantes que estén en esos supuestos, siempre y cuando el interesado lo solicite desde el primer momento y demuestre que es miembro activo de una iglesia o confesión religiosa previamente reconocida por el Estado colombiano."

Con este proceder metodológico la Corte Constitucional aplicó un silogismo jurídico donde la premisa mayor es el Artículo 6 de la Ley 133 de 1994; la premisa menor, la pertenencia al centro educativo, supuesto normativo al que fueron equiparados los aspirantes a un cupo, y la inadmisibilidad de los argumentos expuestos por la Universidad Nacional de Colombia para lograr acuerdos para el cumplimiento de sus actividades en días diferentes al sábado. Así, la Corte Constitucional concluyó que con dicho actuar se violó el derecho fundamental de la libertad de culto de los accionantes.

Este fallo de tutela, al elegir como premisa mayor aplicable al caso el Artículo 6 de la Ley 133 de 1994 y sustentar su decisión en jurisprudencia que interpreta este mandato constitucional, es un claro ejemplo de una vía de hecho sustantiva al fundarse en la subsunción silogística de un precepto normativo que claramente no era aplicable al caso discutido, en cuanto que los aspirantes no tenían ningún vínculo académico con la Universidad y, por tal razón, no podían tener ningún acuerdo previo con esta, y además, existía una norma en la cual se subsumían los hechos puestos a su consideración; es decir, para la participación de concursos de cupos de instituciones educativas que debía ser objeto de interpretación y por la indeterminación evaluativa que debió ser concretada por la Corte Constitucional, es decir el literal b del artículo adicional del Decreto 354 de 1998.

Por otra parte, la sentencia en segunda instancia de la Corte Suprema de Justicia que conoció del fallo del Tribunal Superior del Distrito Judicial, decidió revocarlo por considerar que carecía de objeto cualquier pronunciamiento judicial, porque la accionante ya había presentado el examen de admisión en un día diferente al sábado.

El anterior análisis es un ejemplo de la necesidad de unificación de criterios metodológicos en los problemas judiciales que impliquen alguna relevancia iusfundamental. Si bien es cierto, que la constitucionalización del derecho, que ha traído consigo la acción de tutela, ha implicado ventajas considerables en el sistema jurídico colombiano⁶², también es cierto, que ha aparejado una discusión metodológica sobre el procedimiento que deben asumir los jueces para abordar la solución de los problemas de esta índole que garantice la predictibilidad de los fallos.

Si partimos de la idea de exigencia de constitucionalización del ejercicio del derecho por el reconocimiento expreso de la fuerza normativa de la constitución, tendremos varias paradojas en el quehacer interpretativo del juez. Por ejemplo, frente a la pregunta de en qué momento el juez debe aplicar de manera directa la Constitución, pueden identificarse diversas y encontradas respuestas. Por un lado, podría responderse a esta cuestión considerando que si las normas en estricto sentido son los desarrollos de la propia Constitución como obra de los representantes del pueblo (legislador), su aplicación en estricto sentido significa por sí misma una aplicación de la Constitución sin que le sea dado al Juez asumir la interpretación directa de las normas constitucionales. Por otro lado, podría afirmarse, que en todos los casos el juez, al aplicar las normas de tipo legal, debe consultar su mejor interpretación de acuerdo con los postulados constitucionales. Una tercera postura, podría afirmar que el juez debe proceder a aplicar e interpretar de manera directa la constitución sin considerar sus desarrollos legales aplicables al caso, este tipo de cuestionamientos fueron evidenciados en el análisis del caso.

4.6. Autonomía universitaria y la calidad en la educación

Frente a la colisión que se puede presentar entre el derecho a recibir una educación con calidad en cabeza de los educandos y el principio constitucional de autonomía universitaria, la Corte Constitucional ha precisado que es necesario destacar la doble dimensión del derecho a la educación⁶³ y de la autonomía universitaria como derechos-deberes.

62 Entre estas ventajas se encuentran el acercar el derecho legislado a la realidad, brindar protección inmediata a los sectores más débiles, y promover la promoción de los derechos fundamentales en una sociedad identificada por su sistemática violación.

63 En la sentencia T-153/13 la Corte Constitucional ratifica, que la doble dimensión de la educación, derecho-deber, se refiere a las obligaciones que se generan por parte de los planteles educativos, con los

Es decir, para la Corte Constitucional, la autonomía universitaria es un privilegio que aparece responsabilidades. En consecuencia, el derecho a la calidad a la educación y la autonomía universitaria tienen una relación inversamente proporcional, así en la medida en que un centro de estudios reduce su calidad académica proporcionalmente será mayor la intervención estatal⁶⁴ y se incrementarán las posibilidades que por la vía judicial ordinaria se deduzcan las obligaciones a su cargo (Corte Constitucional, Sentencia T-574 de 1993).⁶⁵

En sus sentencias C-852/05 y 782/07 la Corte Constitucional decidió declarar la inexecutable parcial del artículo 8 de la Ley 749 de 2002⁶⁶, “por la cual se organiza el servicio público de la educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica”. En su

estudiantes y a la obligación que tienen estos de cumplir con los deberes y obligaciones previstas en el reglamento estudiantil.

- 64 En el segundo semestre del año 2014, un escándalo por irregularidades ligadas a la calidad de los programas de una conocida Institución de Educación Superior sacudió la opinión pública nacional. En este caso, fue evidente la tensión entre el principio de autonomía universitaria (artículo 69 CN) y la posibilidad de que el gobierno ejerza inspección y vigilancia sobre la educación, con el fin de velar por su calidad (artículo 67 CN). Con el fin de frenar algunos desmanes el Gobierno nacional expidió el Decreto 2219 de 31 de Octubre de 2014. En el referido Decreto se dieron facultades al Gobierno para adoptar medidas preventivas y temporales en las instituciones que no cumplan con los estándares de calidad, utilicen las rentas para fines diferentes a las de su misión social, que no hayan hecho nada por mejorar sus condiciones a pesar de las sanciones o que ofrezcan programas sin registro calificado. Frente a las críticas que generó la posible vulneración del principio de la autonomía universitaria, el Gobierno (a través de su Ministra de Educación) manifestó: “Lo que pasa es que el gobierno no va a permitir que se siga engañando a los estudiantes ofreciendo programas ilegales, ni tampoco que se desvíe la plata de los estudiantes y sus familias han ahorrado durante toda la vida, en cosas que no tienen nada que ver con la educación. En este sentido, la función del Ministerio es cuidar que los recursos de educación sean usados en la educación. No vamos a permitir que se haga negocio con esos recursos”. (Revista Semana (2014) El tateo del Ministerio a las Universidades). Estos hechos, sumado a las acciones emprendidas por el gobierno, reviven la discusión sobre ¿cuáles son los límites de la autonomía universitaria? Por el momento el debate queda servido. Sobre todo, luego de que el Gobierno nacional decidiera expedir la ley 1740 del 23 de Diciembre de 2014, mediante la cual se regula el artículo 67 y los numerales 21, 22, 26 de la CN y se regula la inspección y vigilancia de la educación superior.
- 65 En esta sentencia, la Corte Constitucional es enfática en afirmar que la autonomía universitaria no puede ser un pretexto para proteger una deficiente calidad académica.
- 66 Artículo 8. Del Ofrecimiento y Desarrollo de Programas Académicos de Educación Superior Para poder ofrecer y desarrollar un programa de formación técnica profesional, tecnológica, y profesional de pregrado, o de especialización, nuevo o en funcionamiento, se requiere obtener registro calificado del mismo. El Gobierno Nacional reglamentará: el registro de programas académicos, los estándares mínimos, y los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior, como herramientas de medición y evaluación de calidad e instrumentos de inspección y vigilancia de la educación superior.”

primera decisión (C-852/05)⁶⁷, declaró inexecutable la expresión “profesional de pregrado”, al considerar que: “Como quiera que la Ley 749 de 2002 no hay una sola previsión relativa al registro calificado de programas, los estándares mínimos de calidad y los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior en los programas profesionales de pregrado, el contenido normativo conforme al cual corresponde al gobierno la reglamentación de tales aspectos, resulta contrario a la Constitución (”). Posteriormente, el alto Tribunal, decidió declarar la inexecutableidad del apartado según el cual: “El Gobierno Nacional reglamentará: el registro de programas académicos, los estándares mínimos, y los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior, como herramientas de medición y evaluación de calidad e instrumentos de inspección y vigilancia de la educación superior”.

En la decisión, C-782/07⁶⁸, la Corte constitucional declaró inexecutable el apartado final del artículo 8 de la ley 749 de 2002. Para la Corporación, la habilitación que consagra el artículo 8 de la Ley 749 de 2002 para que el Gobierno Nacional reglamente lo relacionado con el registro de programas académicos, los estándares mínimos y los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior, constituye una habilitación no debida. Según la Corte Constitucional, no existe un referente legal mínimo y suficiente a partir del cual dicha reglamentación pueda llevarse a cabo. En este orden de ideas, se estaría traspasando al Ejecutivo la competencia de regulación general sobre educación superior, que corresponden al Congreso de la República, de conformidad con la cláusula general de competencia legislativa y de la reserva general de ley por tratarse de un servicio público.

4.7. Exámenes preparatorios

La Corte Constitucional se ha ocupado de determinar si presentar exámenes preparatorios cuando la respectiva universidad tiene señalado este requisito en la normatividad interna,

67 A juicio del demandante la posibilidad de regular las materias establecidas en el artículo demandando, en cuanto a los programas profesionales de pregrado, quedó en manos del Gobierno Nacional sin ningún tipo de parámetro legal que garantice que dicha regulación obedece a la voluntad democrática debatida y discutida dentro del Congreso de la República.

68 El demandante aduce que la norma es inconstitucional porque, básicamente, desconoce los límites y las prohibiciones previstas por la Constitución Política de 1991, sobre la distribución general de competencias en materia de servicios públicos. Así, según los artículos 14, 67, 68 y 150 de la CP se trata de una competencia que reside de manera exclusiva en el Congreso de la República.

constituye una vulneración a los derechos fundamentales a la educación (Art. 67 CP), al trabajo (Art. 25 CP) y a la libertad de escoger profesión u oficio (Artículo 26 CP) o si por el contrario esta circunstancia constituye el ejercicio legítimo de la *autonomía universitaria* (Artículo 69 CP).

La Sala Plena de la Corte Constitucional mediante la Sentencia SU-783 de 2003⁶⁹ otorgó efectos *inter pares* a la jurisprudencia que sustentó aquel fallo y la decisión adoptada en dicha providencia, es decir, que para asegurar la efectividad del principio de supremacía constitucional, dicha sentencia surtía efectos respecto de todas las acciones de tutela semejantes.

En esta última jurisprudencia, la Corte Constitucional determinó que las universidades conforme a lo establecido en el artículo 69 de la Constitución Política, están facultadas para adoptar la normatividad interna que les permita autogobernarse, para lo cual pueden: *“contar con sus propias reglas internas (estatutos), y regirse conforme a ellas; 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, adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.”* (Corte Constitucional, Sentencia T-310 de 1999).

“Lo anterior, como desarrollo del deber que tienen dichas instituciones de adoptar dentro del marco de la razonabilidad y proporcionalidad las medidas necesarias que les permita garantizar la idoneidad profesional de sus egresados, quienes deben acatar las disposiciones que para tales fines impone la Constitución, la ley y los estatutos internos de las entidades de educación superior en las que voluntariamente deciden adelantar sus estudios.” (Corte Constitucional, Sentencia SU-783 de 2003).

Para la Corte Constitucional, en el caso de profesiones cuyo ejercicio puede demandar un riesgo social, es clara la necesidad de implementación por parte de las instituciones de educación

69 Sobre este particular dijo la Corte en la Sentencia SU-783 de 2003: “b. No tiene sentido que se fallen tutelas de manera distinta para casos iguales al que ya haya sido fallado por la Corte Constitucional. Si las ramas del poder público deben actuar armónica y coordinadamente (artículo 113 CP), con mayor razón los jueces constitucionales tratándose de la protección de los derechos fundamentales. No tiene presentación que la Corte Constitucional tenga que estar revisando fallos que no se ajustan a su jurisprudencia permanentemente, para reiterar lo que ha sido determinado no solo en sentencias de tutela, sino en sentencia de constitucionalidad, que produce efectos de cosa juzgada constitucional”.

superior de una preparación que goce de un alto grado de exigencia académico, para lo cual, le está permitido definir los criterios y elementos de su sistema de calificación (establecimiento de promedios académicos para aprobar una asignatura (Corte Constitucional, Sentencia T-061 de 1995), dominio de un determinado idioma (Corte Constitucional, Sentencia T-669 de 2000), imposición de un horario estricto (Corte Constitucional, Sentencia T-585 de 1999), etc).

De esta manera se garantiza que el egresado es idóneo para practicar la profesión para la cual fue preparado y se disminuye el riesgo de un ejercicio irresponsable de la misma, frente al conglomerado social. De modo específico, el ejercicio de la profesión liberal de abogado⁷⁰ involucra la posibilidad de un riesgo social, el cual puede ser conjurado o disminuido mediante una acertada formación académica, para lo cual es menester el establecimiento de ciertos requisitos a través de los cuales sea posible medir la idoneidad del individuo para desempeñarse como profesional del Derecho. (Corte Constitucional, Sentencia T-1127 de 2003).

Desde la perspectiva normativa la Ley 552 de 1999, en su artículo 2. estableció que "el estudiante que haya terminado las materias del pensum académico antes de la entrada en vigencia de la presente ley, elegirá entre la elaboración y sustentación de la monografía jurídica o 1 realización de la judicatura", (Corte Constitucional, Sentencia C-1053 de 2001) precepto este que fue declarado exequible, con lo cual quedaron vigentes como requisitos legales para optar al título de abogado: i) terminación de las materias del pensum académico y ii) elaboración y sustentación de la monografía jurídica o realización de la judicatura.

Empero, conforme se señaló en la providencia de unificación, la Corte Constitucional ha establecido de forma consistente que adicionalmente a los requisitos de orden legal arriba enunciados, las universidades en desarrollo de su *autonomía universitaria* pueden fijar otros, como los exámenes preparatorios, que siendo razonables dentro de las expectativas académicas de la institución y el respeto a la Carta Fundamental, le permitan graduar profesionales idóneos,

70 Debe tenerse en cuenta que conforme a lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto-ley 196 de 1971 "por el cual se dicta el estatuto del ejercicio de la abogacía" esta profesión tiene como función social la de colaborar con las autoridades en la conservación perfeccionamiento del orden jurídico del país, y en la realización de una recta y cumplida administración de justicia.

este fin constitucionalmente válido de conformidad con lo dispuesto en el inciso 5 del artículo 67 Superior.

Con fundamento en lo anterior, la Corte Constitucional ha negado la protección de tutela a los derechos a la educación, a la libertad de escoger profesión u oficio y a la igualdad, de los egresados de las diferentes facultades de Derecho de las universidades accionadas⁷¹ por considerar que (i) las universidades, en ejercicio de la *autonomía universitaria*, tanto antes como después de la sentencia C-1053 de 2001, podían y pueden fijar exámenes preparatorios, cursos, otros exámenes de comprobación de conocimiento, exigencia de idiomas, u otros requisitos, como requisito de grado para obtener el título de abogado, (ii) en el momento de ingresar a cursar sus estudios de derecho, los accionantes adquirieron la obligación de cumplir las normas de la universidad dentro de las cuales estaba la presentación de preparatorios, y (iii) entrando al estudio particular de los derechos fundamentales invocados no se encuentra que ninguno de estos se encuentre vulnerado con la exigencia de las universidades.⁷² (Corte Constitucional, Sentencia T-445 de 2004).

De esta manera la Corte Constitucional ha concluido que el requisito consistente en la presentación de exámenes preparatorios cuando la respectiva universidad tiene señalado este requisito en la normatividad interna no conculca ningún derecho fundamental puesto que dicha exigencia materializa el ejercicio legítimo de la *autonomía universitaria* y, además, busca un fin constitucionalmente válido cual es el de velar por la calidad de la educación, para la mejor formación moral e intelectual de los futuros profesionales del Derecho⁷³.

⁷¹ En el mismo sentido pero en el ámbito de requisitos de grado para Ingeniería ver República de Colombia, Corte Constitucional, Sentencia T-056-2011.



CONCLUSIONES

1. UNA PROPUESTA DE UNIFICACIÓN DE NUESTRO SISTEMA INTERPRETATIVO

Lo hasta aquí expuesto arroja, en términos generales, un buen balance sobre la labor de actualización de la dimensión académica del principio de la autonomía universitaria por parte de la Corte Constitucional. Sin embargo, plantea muchos interrogantes sobre el proceder metodológico de la Corte Constitucional en materia de concreción de las ambigüedades lingüísticas propia de los principios. Lo anterior, obliga a proponer un sistema integrado que logre dar cuenta de su complementariedad al momento de abordar la resolución de casos específicos. Para efectos metodológicos, se utilizará la clásica división de Dworkin de las tres etapas en las que divide el proceso interpretativo: pre-interpretativo, interpretativo y post-interpretativo.

La comprobación de existencia de dos sistemas interpretativos en nuestro medio, implica para su complementariedad y acople, que todo problema de interpretación parta de la ubicación en la grada configurativa de normas del respectivo asunto, es decir, de si se trata de un caso específico de reglas, si se trata de un caso específico de colisión de principios o si se trata de un caso de colisión de principios y reglas, ello en consideración a que según su determinación dependerá el proseguir metodológico.

El intérprete, una vez agotado el nivel pre-interpretativo de identificación del material jurídico relevante (que en nuestro medio ya implica una labor monumental por la falta de sistematización de la abundante producción legislativa y jurisprudencial), deberá identificar si se trata de un caso específico de concreción e interpretación de reglas o principios.

En el caso en el que identifique de manera clara que el asunto bajo estudio se trata de un problema de actualización de reglas, dentro del nivel interpretativo, estará ubicado en alguna de las cuatro situaciones de claridad, oscuridad, coexistencia de reglas contradictorias o lagunas. En dicha hipótesis, el proceso interpretativo consistirá en determinar en el campo semántico en el que se

encuentra, aplicando para su resolución el dispositivo interpretativo de las reglas. Es decir, en el caso de la claridad deberá atender el sentido literal de la norma entendiendo su significado en su sentido natural y obvio, evitando consultar su espíritu. En el caso de conflicto entre la regla aplicables, deberá resolver la interpretación mediante el sistema de especialidad, jerarquía y temporalidad. En el caso de oscuridad, deberá acudir para su concreción a los sistemas gramatical, lógico, histórico y sistemático. Finalmente en caso de presentarse una laguna, deberá acudir a la analogía, a la aplicación de las reglas generales del derecho, y a la costumbre *secundum legem*.

Una vez cumplida la etapa interpretativa, en la fase post-interpretativa deberá verificar por medio de procesos de ponderación, la corrección de la decisión adoptada. El objetivo de esta etapa es verificar la corrección de la decisión desde el punto de vista constitucional. El criterio a tener en cuenta en este último proceso, es la fuerza normativa de la Constitución y la exigencia jurisprudencial de interpretaciones conforme a esta; para lo cual, deberá considerar, además, las circunstancias específicas de las partes en conflicto. Este proceso post-interpretativo de ponderación deberá ser más estricto en el caso de oscuridad y analogía, porque en estos casos la carga argumentativa se hace mucho más severa por la pluralidad de opciones razonables que puede encontrar el intérprete.

Si por el contrario, y una vez cumplida la labor a nivel pre-interpretativo de selección del material jurídico relevante, el intérprete identifica que existe un problema de rango iusfundamental deberá diferenciarlo según las particularidades de cada caso; si se trata de un problema de rango iusfundamental propiamente dicho, en razón a que no existe ningún grado de concreción por parte del legislador de los derechos en colisión, o si se trata, de un caso de concreción de reglas en el que la exhaustividad de los significados es de tal ambigüedad que la resolución del caso lo remite nuevamente a la actualización del asunto por medio de la aplicación de principios de rango Constitucional.

En el primero de los casos, es medianamente claro que el juez deberá en primer lugar revisar la jurisprudencia constitucional sobre el asunto, para de esta manera establecer *a priori* y en abstracto la jerarquización de los derechos en conflicto. En caso que encuentre que el problema ya ha sido abordado por los órganos de cierre deberá aplicar la jurisprudencia vigente, a menos que

en ejercicio de su autonomía considere que esta no es correcta, caso en el cual para distanciarse de aquella deberá cumplir con los requisitos de transparencia y suficiencia argumentativa, so pena que su cambio jurisprudencial sea considerado una vía de hecho por defecto sustantivo al desconocer el precedente iusfundamental.

Si por el contrario, encuentra que no existe jurisprudencia ni horizontal ni vertical sobre el problema jurídico a abordar, la labor pre-interpretativa consistirá en determinar los derechos constitucionales en pugna y el posterior establecimiento de su jerarquización *a priori* y en abstracto, para ello, deberá acudir al estudio de las líneas jurisprudenciales de los órganos de cierre de dichos derechos en los cuales determinó la colisión. Posteriormente, en la etapa interpretativa propiamente dicha, y con la aplicación estricta del test de ponderación deberá demostrar de manera suficiente la adecuación, necesidad y corrección de su interpretación. Por último, en la etapa post-interpretativa deberá comprobar la corrección de su decisión desde el punto de vista externo, comprobando que su elección no resulte contraria a la constitución por hacer nugatorio sin una razón suficiente el derecho reducido y que además, en las condiciones y circunstancias del caso específico no resulta una negación de la propia Constitución.

En el segundo de los casos, es decir, cuando medie una concreción no exhaustiva por parte del legislador, la labor pre-interpretativa consistirá en la identificación del tipo de indeterminación semántica (ambigüedad, vaguedad o apertura evaluativa) de la que adolece la norma de segundo grado. Luego, en la etapa interpretativa por medio de los métodos establecidos para el caso de oscuridad de las reglas (gramatical, lógico, histórico y sistemático) deberá hacer la concreción de la subregla aplicable al caso. Por último, en la etapa post-interpretativa deberá comprobar la corrección de su decisión, comprobando que su elección no resulte contraria a la Constitución por hacer nugatorio sin una razón suficiente el derecho reducido y, que además, en las condiciones y circunstancias del caso específico no resulta una negación de la propia Constitución.

2. LA IMPORTANCIA DE LA PRESENCIA DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN EN LA LABOR DE CONCRECIÓN JURISPRUDENCIAL DEL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

Paralelo con lo anterior, y desde un punto de vista mucho más pragmático, esta investigación hace manifiesta la importancia de la presencia de los diferentes grupos de presión, que se pueden ver afectados en los procesos de concreción y actualización de los derechos y principios constitucionales, en los lugares que se lleva acabo dicha tarea.

Así, por ejemplo, y en lo que respecta a la autonomía universitaria, se encuentra que existen por lo menos tres puntos de vista desde los cuales se puede justificar la importancia de la participación organizada y con objetivos claros de la comunidad de las universidades públicas en los lugares de producción, actualización y concreción del derecho, en procura de la protección y adecuado desarrollo del principio constitucional de la autonomía universitaria. El histórico, el jurídico lingüístico, y desde el balance de las líneas jurisprudenciales de la Corte Constitucional.

Desde el punto de vista histórico, por lo menos hay tres razones por las cuales es necesaria la intervención de la comunidad de las universidades públicas. La primera, es porque el nacimiento y desarrollo de la vida de la universidad pública en el país, permite evidenciar que la forma de su existencia (autónoma o dependiente del gobierno) ha estado signada por la concepción normativa de cada momento de la historia. La segunda razón, es porque la autonomía universitaria es una garantía que ha sido colonizada por la academia de manera muy lenta a través del desarrollo legislativo. Y, la última razón, es porque existe una marcada tendencia de los gobiernos y en general del poder ejecutivo, aún palpable hoy, de retomar el control de las universidades públicas para ejercer de manera directa el control administrativo, financiero y hasta académico de las universidades.

Desde el aspecto jurídico lingüístico, se destacan dos argumentos por los cuales es indispensable la participación de la comunidad de las universidades públicas. En primer lugar porque la estructura lingüística del artículo 69 de la Constitución Política, en el que se consagra la autonomía universitaria, presenta una indeterminación semántica por ambigüedad, al no definir de manera

exhaustiva su significado, lo cual produce que el postulado normativo pueda ser interpretado desde diferentes valoraciones del mundo, y desde varios puntos de vista e intereses, que dependen de la concepción misma de sociedad, universidad y de Estado que tenga el intérprete, lo cual justifica la necesidad de la presencia de las universidades en los lugares de concreción y actualización de subreglas de este principio.

En segundo lugar, porque el giro en el sistema de fuentes en Colombia, que ha pasado de privilegiar la actualización de los postulados normativos indeterminados por parte del legislador a equipararlo a la labor de concreción de los jueces, justifica que los grupos de interés y la comunidad de la universidad pública en general hagan presencia y ejerzan su labor de control en los espacios en los que se produce la fijación del verdadero sentido de las normas sustantivas de la Constitución, en especial del principio de la autonomía universitaria.

Por otro lado, desde las dos ideas regulativas de las que parte la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la autonomía universitaria, es decir, la dimensión positiva o de posibilidad de acción de los entes universitarios y la dimensión negativa o de límites, hoy es indudable que la labor de actualización legislativa es trascendental en el adecuado desarrollo de la autonomía universitaria. Lo anterior por cuanto la existencia de la cláusula general de competencias, que en esta materia está en cabeza del legislador, implica que solo a través de la actividad legislativa se puedan imponer límites a este principio constitucional, lo cual trae como consecuencia que el poder de acción de las Universidades Públicas está enmarcado por los desarrollos y marcos que este le imponga.

Tal característica no sólo justifica sino, que además, hace evidente la necesidad de participación y presencia organizada, dirigida, con una agenda y objetivos claros por parte de la comunidad de las universidades públicas en el Congreso de la República, para que con un marcado seguimiento y acompañamiento de la actividad legislativa se logre que los desarrollos legales sean acordes y respetuosos de la Constitución desde su nacimiento, y no limiten la acción de las Universidades en este campo a acciones judiciales posteriores como ocurre en la actualidad.

Desde el panorama jurisprudencial, se evidencia que al ser la dimensión académica de la autonomía universitaria el resultado de la actividad de actualización judicial que se produce en virtud de procesos de acciones de tutela, su desarrollo y concreción, tiene como característica principal, ser demasiado casuística y poco sistemática.

Así, los derechos inherentes a la autonomía y la labor académica⁷², resultan poco estudiados y desarrollados, situación que se produce como consecuencia obvia de la naturaleza misma de los procesos de tutela, en la que en la mayoría de los casos, las Universidades se encuentran en una posición defensiva al ser señaladas como usurpadoras de un derecho fundamental, hecho este que no ha permitido ni permitirá que por la vía judicial se concrete de manera adecuada esta dimensión de la autonomía.

Tal característica del desarrollo de la autonomía académica, ha traído como consecuencia frente a las reglamentaciones referentes a la investigaciones, como por ejemplo, las existentes en materia de acceso a recursos biológicos, no existan reglas claras en las que se puedan apoyar las Universidades para exigir el respeto de su autonomía académica que garantice el libre acceso al conocimiento, frente a las entidades estatales que tienen a cargo dicha regulación.

En tal medida, será necesario que la labor de concreción que ha venido adelantando la judicatura constitucional en materia de autonomía académica, se acompañe de la labor de actualización legislativa en el Congreso de la República, para que las Universidades dentro de su nueva ubicación en la estructura del Estado, asuman una labor propositiva y no sólo defensiva en este campo, que propenda por la determinación de reglas claras sobre aspectos como la investigación, la libertad de cátedra, así como la reglamentación de aspectos sustanciales, como la determinación y caracterización de parámetros de diferenciación de actos académicos y actos administrativos, que garanticen la inmunidad de las actuaciones académicas, sin más controles que el respeto de los derechos constitucionales.

72 Tales como: el derecho a la investigación, el derecho al acceso a la información, los límites, las posibilidades del quehacer investigativo, académico y el papel y las posibilidades de la universidad frente a la producción del conocimiento con autonomía.

Así mismo, sobre la dimensión administrativa, del análisis precedente se puede afirmar que, aunque existe una marcada tendencia jurisprudencial hacia la protección de la autonomía de los entes universitarios para administrar de manera autónoma sus recursos financieros, físicos y de personal, dicha tendencia no ha sido aprovechada y desarrollada por parte del poder normativo residual de las Universidades.

Así, las Universidades no han sido capaces de asumir con creatividad y arrojo dicha facultad que el legislador y el constituyente les han concedido. Por ejemplo, basta dar una mirada a los estatutos contractuales, como el Acuerdo 002 de 2008 de la Universidad Nacional de Colombia, para identificar que en estos estatutos, se hace una copia literal de los parámetros y principios orientadores del Estatuto Contractual que rige la contratación de las entidades del Estado (Ley 80 de 1993). Este hecho es una muestra fehaciente de la incapacidad de los entes universitarios de dar respuestas eficientes, desde el derecho, a sus propias necesidades.

La incapacidad de las Universidades Estatales de adoptar y diseñar categorías jurídicas propias en materias básicas de la autonomía universitaria, como la contratación, además de convertirse en un obstáculo para el conocimiento, al auto-imponer la exigencia del cumplimiento de los mismos requisitos, condiciones y procedimientos de la contratación de las demás entidades del Estado a la contratación universitaria, sin responder a los requerimientos de agilidad y velocidad que en la mayoría de los casos requiere la actividad académica por la velocidad del conocimiento, ha traído como consecuencia que no se haya logrado convencer a la comunidad jurídica colombiana de la necesidad e importancia de dicha autonomía.

Esta situación ha implicado dos consecuencias nocivas para este tipo de autonomía. Por un lado, dicha carencia ha implicado que los propios organismos de control no acepten las pocas nuevas figuras contractuales que proponen algunos estatutos. Por otro lado, esta falencia de posicionamiento discursivo en la materia, ha aparejado que grupos económicos de presión, como el sector de la construcción, tengan éxito en la paulatina limitación de esta autonomía. Un ejemplo sobre el particular es la reciente reglamentación que tiende a restringir la posibilidad de suscripción de acuerdos y convenios de las entidades públicas con las universidades estatales, en

materias de construcción y consultarías, que tantos beneficios económicos y de retribución de conocimiento y control había dejado en el país.

Así mismo, será necesario que la agenda próxima en la participación de las universidades en el cuerpo legislativo, se ocupe de temas recurrentes de inseguridad jurídica en esta dimensión de la autonomía. Sobre todo, en materia de administración de personal: la edad de retiro forzoso de sus servidores, la aplicación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, y la posibilidad de contratación de personas pensionadas, así como de temas sustanciales, como el establecimiento de parámetros claros de diferenciación de actos académicos y administrativos producidos por los entes universitarios y su control.

Tal vez, el aspecto más neurálgico y urgente que requiere de la constante presencia universitaria en el cuerpo legislativo para el logro de la adecuada actualización y fijación de contenido del principio constitucional de la autonomía universitaria, es su dimensión presupuestal y financiera. La jurisprudencia examinada evidencia que en los tres últimos planes de desarrollo presentados por los gobiernos de turno, existe una tendencia de la rama ejecutiva de desconocer la autonomía presupuestal de las universidades, al tratar de recuperar, en cierta medida, el control de tutela sobre dichas entidades a través de presiones presupuestales, tales como, intentar someter el porcentaje del aporte nacional a parámetros que este imponga.

Tal comportamiento del Ejecutivo, hace palpable la debilidad de la concreción jurisprudencial de los principios normativos que presentan indeterminación semántica por ambigüedad, como es el caso del principio de autonomía universitaria. Así, pese al reconocimiento de la fuerza vinculante de los fallos de constitucionalidad de la Corte Constitucional, nada obsta para que se presenten nuevos planes de desarrollo o reglamentaciones por parte del Ejecutivo que logren cambiar la interpretación de la Corte Constitucional, y se modifique su postura sobre la dimensión presupuestal y financiera de la autonomía. Por tal razón, es necesario que además de hacer presencia en la aprobación legislativa de los planes de desarrollo y de normas que puedan afectar el presupuesto universitario, se impulsen desde las universidades leyes que establezcan reglas y criterios inmodificables de la asignación del presupuesto que garantice la progresividad del mismo.

REFERENCIAS

- Archivo Histórico Restrepo (1821-1874). Instrucción Pública, Fondo III. (Vols. I). Bogotá: Archivo General de la Nación, Sección República.
- Aguilar, M. (2001) Universidad Nacional de Colombia: Génesis y Reconstitución. Serie Historia de la Universidad Nacional de Colombia. Bogotá: UNIBIBLOS.
- Alexy, R. (1993). Teoría de los derechos fundamentales. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Alexy, R. (1997). Teoría de la argumentación jurídica. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Alexy, R. (1998). Sistemas jurídicos, principios jurídicos y razón práctica. Revista Doxa 5.
- Alexy, R. (2000). Derecho injusto, retroactividad y principio de legalidad penal: la doctrina del Tribunal Constitucional Federal Alemán sobre los homicidios cometidos por los centinelas del muro de Berlín. Recuperado de: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/oiart?codigo=128800>.
- ALEXY, R. (2001). Una defensa de la fórmula de Radbruch. Recuperado de: www.cervantesvirtual.com
- Alexy, R. (2003). Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios. (Vol. 28) Bogotá: Universidad Externado de Colombia, serie Teoría jurídica y filosofía del derecho.
- Arango, R. (2004). Derecho, constitucionalismo y democracia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Aarnio, A. (2000 marzo 24). Reglas y principios en el racionamiento jurídico. (Vol. 4) Anuario da Faculdade de Direito da Universidade da Coruña.
- Atienza, M., y Ruiz, J. (1996). Las piezas del derecho: Teoría de los enunciados jurídicos. Barcelona: Ariel.
- Atienza, M., y Ruiz, J. (2000). Ilícitos atípicos. Madrid: Trotta.
- Atienza, M. (2001). El sentido del Derecho. Barcelona: Ariel.
- Beccaria, C. (1990). De los delitos y de las penas. Bogotá: Temis.

- Benavides, J. (1982). *La Universidad y el Estado en la reforma de la Educación Superior de 1980*. Bogotá: ASCUN/ICFES.
- Bernal, C. (2003). *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*. Madrid: Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Bernal, C. (2002). *El juicio de igualdad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana*. Recuperado de: <http://190.41.250.173/rij/bases/nodiscriminacion/BERNAL.PDF>
- Bobbio, N. (1997). *El problema del positivismo jurídico*. México: BEEDP.
- Botero, C. (2002). *Para entender la narrativa jurídica colombiana*. *Revista Digital Precedente*, pp. 242-256. Recuperado de: www.wices.edu.co.
- Burgos, G. (2003). *¿Qué se entiende hoy por independencia judicial? Algunos elementos conceptuales*. En *Independencia Judicial en América Latina*. Bogotá: ILSA.
- Carrera, G. (1993). *Simón Bolívar fundamental*. (Vol. I). Caracas: Monte Ávila.
- Castaño, L. *Bibliografía Francisco de Paula Santander*. En: *Gran Enciclopedia de Colombia del Círculo de Lectores*, tomo de biografías. 1988-1993. Recuperado de: <http://www.lablaa.org/blaavirtual/biografias/santfran.htm>.
- Castro, G. (2008). *El Palacio sin máscaras*. Bogotá: Planeta.
- Cepeda, M. (2004). *La defensa judicial de la Constitución*. Bogotá: Ariel-Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cianciardo, J. (2003). *Principios y reglas: Una aproximación desde los criterios de distinción*. *Boletín Mexicano de derecho comparado*, 108, 3.
- Comanducci, P. (2002). *Formas de (Neo) constitucionalismo: un análisis metateórico*. Traducido por Miguel Carbonell. En: *Isonomía No. 16*. Recuperado de: <http://www.upf.edu/filosofiadeldret/pdf/comanducci-formas.pdf>.
- Constantinesco, V y Pierré-caps, S. (2007). *Droit constitutionnel*. París: Ed. Thémis Droit.
- Dworkin, R. (1977). *¿Es el derecho un sistema de reglas?* México: Instituto de Investigaciones Filosóficas. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Dworkin, R. (1989). *Los derechos en serio*. Traducido por Marta Guastavino. 2. ed. Barcelona: Ariel.
- Esguerra, J. (2004). *La protección constitucional del ciudadano*. Bogotá: Legis.

- España, G. (1984). Los Radicales del siglo XIX. Escritos políticos. Bogotá: Áncora Editores.
- García, M. (2002). El derecho como esperanza. Constitucionalismo y cambio social en América Latina, con algunas ilustraciones a partir de Colombia. Versión en español de Law as Hope. Wisconsin International Law 20 (2).
- GARCÍA, M y otros. (2005). Crítica jurídica : Teoría y sociología jurídica en los Estados Unidos. Bogotá: Unibiblos.
- García, E. (1974). Introducción al estudio derecho. México: Ed. Porrúa.
- García, A. (1998). Principios y positivismo jurídico. El no positivismo principalista en las teorías de Ronald Dworkin y Robert Alexy. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- FAVOREAU, L. y CORREA, M. (2000). Legalidad y constitucionalidad: La constitucionalización del derecho. Bogotá: Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita.
- Ferrajoli, L. (1978). Política y Justicia en el estado Capitalista. Barcelona: Fontanela.
- Ferrajoli, L. (2000). Derecho y Razón. Teoría del garantismo penal. Madrid: Trotta.
- Gaceta de Colombia. (1828). Núm 378. Bogotá.
- Gaceta de Colombia. (1826). Núm. 272. Bogotá.
- Gaceta de Colombia. (1827) . Núm. 275. Bogotá.
- Gaceta Oficial. (1850). Núm. 1124. Bogotá.
- González, F. (1985). La obediencia del derecho. Una anticrítica. Sistema núm. 65
- Guastini, R. (1990). Dalle fonti alle norme. Torino : Giappichelli.
- Guastini, R. (2003). La constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano. Neokonstitucionalismo (s). Madrid: Editorial Trotta.
- Haberle, P. (2002). Constitución como cultura. Bogotá: Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita.
- Habermas, J. (1998). Facticidad y validez, Madrid: Trotta.
- Hart, H. (1968). El concepto del derecho. Traducido por Genaro R. Carrio. Buenos Aires. Ed Porrúa-Abeledo-Perrot.
- Kelsen, H. (1974). La garantía judicial de la constitución. Traducido por Ronaldo Tamayo. En: Anuario Jurídico, Año I, Núm. 1. México.

- Kelsen, H. (1963). *Teoría pura del derecho*. Buenos Aires: Eudeba.
- Kelsen, H. (1969). *Teoría general del derecho y del Estado*. México: UNAM.
- Laguado, A. (2004). *Pragmatismo y voluntad nacional: La idea de nación de las élites en Colombia y Argentina. 1880-1910*. Bogotá: UNIBIBLOS Universidad Nacional de Colombia.
- Lopera, G. y Arias, D. (2010). *Principio de proporcionalidad y derechos fundamentales en la determinación del judicial de la pena*. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura.
- López, J. (1998). *Lo constitucional en el derecho: sobre la idea e ideas de Constitución y Orden Jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- López, D. (2000). *El derecho de los jueces: obligatoriedad del precedente constitucional, análisis de sentencias y líneas jurisprudenciales y teoría del derecho judicial*. Bogotá: Ediciones Uniandes y Legis.
- López, D. (2004). *Teoría impura del derecho. La transformación de la cultura jurídica en América Latina*. Bogotá: Editorial Legis-Universidad Nacional de Colombia, Universidad de los Andes.
- Malagón, M. (2007). *La acción pública de inconstitucionalidad en la Colombia del siglo XIX a través de una ley del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario*. *Revista Estudios Socio-jurídicos*, (9) 002. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Moreso, J. (2001). *El encaje de las piezas del derecho. Isonomía*, núm. 14. Recuperado de: www.cervantesvirtual.com.
- Martínez, F. (2001). *El nacionalismo cosmopolita. La referencia europea en la construcción nacional en Colombia 1845-1900*. Bogotá: Banco de la República.
- Maurois, A. (1957). *Histoire de la France*. Paris: Hachette.
- Mejía, O. (2003). *El origen constituyente de la crisis política en Colombia. La filosofía política y las falacias de la Constitución*. Recuperado de: http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/congreso04/mejia_310504.pdf
- Mejía, O. y Rodríguez, G. (2005). *Élites, conflicto y narcotráfico en Colombia*. *UN Periódico*. 76.
- Morabito, M. (2006). *Histoire constitutionnelle de la France (1789-1958)*. Paris: ed. Montchrestien.
- Nino, C. (1985). *La validez del derecho*. Buenos Aires: Astrea.
- Núñez, R. (1886). *La Crisis económica*. Bogotá.

- PINILLA, E. (2002). ¿Es viable el estado social de derecho en la sociedad colombiana? *Pensamiento Jurídico*, 15. Bogotá: Universidad Nacional.
- Prieto, L. (1992). Sobre principios y normas. Problemas del razonamiento jurídico. *Cuadernos y Debates*, 4. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Prieto, L. (1999). *Constitucionalismo y positivismo*. México: Distribuciones Fontamara.
- Quiroz, C. (2003). *La Universidad Nacional de Colombia en sus pasillos*. Bogotá: Ed. UNIBIBLOS.
- Samper, J. M. (1951). *Derecho público interno*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- Savigny, F.C. (1924). *Derecho romano actual*. Madrid: Centro Editorial de Góngora. Segunda Edición.
- Tilly, C. (1992). *Coerción, capital y los estados europeos 990-1990*. Madrid: Alianza Editorial.
- Uprimny, R. (2005). El bloque de constitucionalidad en Colombia. Un análisis jurisprudencial y un ensayo de sistematización doctrinal. Bogotá: Dejusticia.
- Uprimny R., y García, M. (2005). El control judicial de los estados de excepción. Bogotá: Dejusticia.
- Uprimny R. y Rodríguez, A. (2006). *Interpretación judicial*. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura.
- Uribe, M. (2002). *Las promesas incumplidas de la democracia participativa. El debate a la Constitución*. Bogotá: ILSA.
- Universidad Nacional de los Estados Unidos de Colombia. (1867). *Anales de la Universidad Nacional de los Estados Unidos de Colombia*. Bogotá.
- Universidad Nacional de Colombia. (1991). *Catálogo 1991-1992*. Bogotá.
- Villamil, C. (2001). *Aproximación histórica a la facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia*. Bogotá. Ed. UNIBIBLOS.
- Villamil, C. (2004). *Alcance de la Autonomía Universitaria en Colombia, 1980-2002. Una reflexión desde la evolución legislativa y jurisprudencial*. Asunc. Memorias. Foro Internacional sobre autonomía Universitaria. Bogotá.
- Valencia, H. (1998). *Cartas de batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano*. Bogotá: Cerec.

Normatividad.

- Ley 18 de 1826.
- Circular del 20 de octubre de 1828.
- Ley 4 de 1840.
- Ley 1 de 1842.
- Ley 7 de 1842.
- Ley 8 de 1979.
- Ley 80 de 1980.
- Ley 22 de 1867.
- Ley 106 de 1880.
- Ley 39 de 1903.
- Ley 57 de 1923.
- Ley 68 de 1935.
- Ley 1740 de 2014.
- Decreto Reglamentario Núm. 260 de 1936.
- Ley 30 de 1992.
- Decreto 1210 de 1993.
- Decreto 2589 de 1993.
- Decreto 1478 de 1994.
- Decreto 2219 de 2014.

Jurisprudencia de la Corte Constitucional:

T-002-92, T-411-92, T-420-92, T-426-92, T-492-92, T-493-92, T-612-92, T-425-93, T-574-93, T-92-94, T-109-94, C-195-94, T-292-94, T-299-94, C-221-94, T-543-94, C-547-94, T-061-95, T-257-95, T-336-95, T-384-95, T-515-95, C-06-96, T-180-96, C-188-96, T-223-96, C-263-96, T-301-96, T-310-96, C-337-96, T-192-97, C-220-97, C-290-97, T-441-97, T-513-97, T-534-97, C-589-97, T-59 C-053-98, C-220-98, C-649-98, T-310-99, C-368-99, C-475-99, C-506-99, T-585-99, C-746-99, T-947-99, T-974-99, C-560-00, T-669-00, T-772-00, T-1317-00, C-1435-00, C-008-01, T-642-01, C-710-01, C-1053-01, C-234-02, C-265-02, C-506-02, C-508-02, T-694-02, C-917-02, T-925-02, C-313-03, C-530-03, T-634-03, C-734-03, SU-783-03, C-810-03, C-872-03, T-1127-03, T-445-04, T-634-04, T-642-04, T-1228-04, T-268-05, C-675-05, T-767-05, C-852-05, C-926-05, T-263-06, T-264-06, C-337-06, T-755-06, C-820-06, T-254-07, C-782-07, C-507-08, T-886-09, T-110-10, T-308-10, T-850-10, T-180A-10, T-1044-10, T-551-11, T-1120-11, T-055-11, T-056-11, C539-11, T-592-11, T-428-12, T-542-12, T-691-12, T-050-13, T-153-13, T-046-14, T-152-15.

*"He aquí lo que podríamos, por apelar a ella, llamar
La Universidad sin condición: el derecho primordial a decirlo todo,
aunque sea como ficción y experimentación del saber, y el
derecho a decirlo públicamente, a publicarlo."*

*"La Universidad debería, por lo tanto, ser también el lugar en
el que nada está a resguardo de ser cuestionado, ni siquiera la figura actual
y determinada de la democracia; ni siquiera tampoco la idea tradicional
de crítica, como crítica teórica, ni siquiera la autoridad de forma
"cuestión", del pensamiento como "cuestionamiento".
Por eso, he hablado sin demora y sin tapujos de deconstrucción."*

Jacques Derrida (2002) Universidad sin Condición. Minima Trotta . S.A.

Oficina Asesora Jurídica
Avenida El Dorado No. 66-63 - PBX: 324 1000

www.educacionbogota.edu.co



@Educacionbogota



Educacionbogota



Educacionbogota



@educacion_bogota

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN

Impresión: C&A Ediciones Impresoras Bogotá 190717