

EDITORIAL

REFLEXIONES EN TORNO A LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

Andrés Botero Bernal¹

Forma de citar este artículo en APA:

Botero Bernal, A. (enero-junio, 2015). Reflexiones en torno a la autonomía universitaria. *Summa Iuris*, 3(1), 17-26

Como es de esperarse, hay temas, dentro del discurso científico del derecho, que han sido más trabajados que otros. Esto es normal. Pero lo que sí me parece triste es que haya un tema en concreto que raya con lo desproporcionado por la falta de trabajos en el campo: me refiero a la autonomía universitaria (en adelante AU). Sí hay algunas cosas, buenas por demás², pero para lo que implica este tema en el desarrollo de un país debería ser mejor tratado por la academia jurídica. Ante tal aridez quise hacer un modesto aporte, por lo que escribí hace algunos años un pequeño texto defendiendo la AU por su importancia para la existencia de una cultura, ciencia y educación superior con calidad, pero dejando en claro, obviamente, que esta tiene límites, de manera tal que si bien es una libertad colectiva que asiste a las universidades³, esta no puede terminar siendo una patente de corso que afecte los legítimos intereses de la sociedad en una educación superior de calidad, por un lado, y de los miembros de la comunidad académica, por el otro (Botero, 2005). Así las cosas, traté de interpretar el componente de la autonomía universitaria sin caer en sus extremos viciosos: uno, creer que la AU permite la irresponsabilidad de las universidades y sus directivas (Botero, 2005; pp. 95-97), y dos, creer que ella se limita a los derechos propios de cualquier persona jurídica (darse sus autoridades y estatutos conforme a la ley del caso).

¹ Profesor de la Escuela de Filosofía de la Universidad Industrial de Santander. Correo electrónico: abotero@uis.edu.co

² Hago un recuento enunciativo, para incentivar al lector, de la literatura académica colombiana sobre el tema: Martínez & Castañeda, 2005, pp. 15-24; Amaya, Gómez & Otero, 2007: 158-165; Linares, 2011: 43-84. Hay otros textos más generales al respecto: Ossa, 2005: 7-9. Borrero, 2005: 39-46; Gaviria, 2008: 1-4.

³ Por mandato legal, en Colombia existen varios tipos de entidades que pueden ofrecer el servicio público de educación superior, denominadas genéricamente como Instituciones de Educación Superior (en adelante, IES), siendo las universidades una de dichos tipos. En sentido estricto, por mandato del artículo 28 de la ley 30 de 1992, la AU se predicaría solo de las universidades, pero el artículo 29 permite un ejercicio limitado de la AU a las instituciones universitarias, escuelas tecnológicas e instituciones técnicas profesionales. En este escrito no partiré de esta diferenciación jurídica y aludiré a las universidades y a las IES como sinónimos.

Esta preocupación de evitar los extremos quedó plasmada en la definición de AU que en aquel entonces propuse: “un proceso efectivo en los resultados académicos por medio del ejercicio responsable de competencias gubernativa, financiera y normativa, que mediante acciones u omisiones constituye el ámbito vital de la universidad, que va más allá de los derechos y de los deberes otorgados con ocasión de la personería jurídica, y que para salvaguarda de las universidades y como garantía de mínimos de autonomía se consagra jurídicamente” (Botero, 2005, p. 98).

De esta definición colegí en su momento que la AU no puede entenderse como un derecho constitucional de carácter absoluto (en un Estado constitucional y en un “derecho entendido como argumentación” no hay lugar para hablar de derechos absolutos)⁴ ni mucho menos como un mero derecho (sin un componente deontológico o de deber) de las universidades. Dicho con otras palabras, la autonomía es, claramente, un derecho pero simultáneamente es un deber de la institución que en ella se ampara⁵. Así, cuando una universidad alega a su favor la AU ello implica de esa misma institución su compromiso con el ejercicio efectivo y responsable de dicha autonomía en su propio gobierno, en sus finanzas y en su regulación normativa, todo con el fin de crear un espacio real y verificable que permita el desarrollo de las misiones sustanciales de la universidad que históricamente son la docencia, la investigación y la extensión (más recientemente se habla de la internacionalización, entre otras).

Sólo de esta manera se evitaría que la AU termine siendo excusa justificante de corrupciones que generarían el peor de los efectos posibles: un reclamo socio-político generalizado para extirparla ante su mal uso. Entonces, nada mejor para defender a la universidad, en general, que decir a viva voz lo que decimos en voz baja: que se está abusando, a veces por un mal uso y otras veces por un mal entendimiento, de lo que dicho derecho-deber implica. Entiéndase bien y para ello me amparo en Sosa (2004), que alegar la AU para permitir el desangre institucional o la comodidad perezosa por parte de miembros de la comunidad universitaria terminaría, con

⁴ Dice así la Corte Constitucional colombiana, en sentencia T-141 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas): “Sin embargo, la autonomía universitaria no es una potestad absoluta, pues existen límites a su ejercicio, que están dados principalmente por la ley y el respeto a los derechos fundamentales de toda la comunidad del centro universitario”.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-114 de 2005 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).

el tiempo, por poner en riesgo a la universidad misma a un punto tal que, por su debilidad endémica provocada por los excesos, no pueda resistir los fuertes retos a los que se enfrenta y los que se le avecinan⁶.

Agrego, además, que estos retos a los que me refiero no son estrictamente externos a pesar de lo que la generalidad pueda pensar. Son igualmente fuertes las tensiones que la AU puede tener al interior de la universidad especialmente con derechos individuales tales como la libertad de investigación, la de enseñanza y la de educación, por señalar tres casos. Verbigracia, no son pocos los eventos donde es la libertad de enseñanza de un docente la que se enfrenta con la autonomía de la institución en la que labora, tanto cuando el docente no comulga con la ideología institucional como cuando un docente promueve espacios crítico-humanistas que desafían a la propia institución.

Así las cosas, la AU está lejos de ser un tema pacífico en el *mundo de la vida*, de manera tal que, una vez más lo digo, no me explico el relativo silencio que hay al respecto en el discurso científico del derecho.

Es por todo ello que el escenario al que ahora asistimos en Colombia es más que preocupante en especial porque hay cierta sensación generalizada y creciente de que muchas universidades, tanto públicas como privadas, han abusado de su AU y que, con base en ella, han pretendido guarecerse de los reclamos sociales y especialmente de los estatales ante muchos desmanes cometidos. Antes eran raras (pero se oían) noticias sobre corrupción en universidades. Hoy en día esto se volvió algo cotidiano y ya no solo sobre instituciones públicas⁷.

⁶ Pienso, por ejemplo, en las embestidas del capital globalizado y del empresarismo burdo, entre otros, que observan a las universidades como fuentes de reproducción acrítica de los dispositivos de poder y como sede de negocios sobre cualquier otra consideración (Botero, 2005, pp. 133-160). Sobre cómo la educación superior pierde su componente crítico para favorecer los nuevos modelos de gobernanza, ver: Michéa, 2009, pp. 39-48 (Capítulo VII).

⁷ Vid. Restrepo, Trujillo & Guzmán, 2012. Este texto alerta, resumiendo, sobre serios problemas de la gestión administrativa universitaria, en especial de las privadas: (i) IES que tienen “dueños” con ánimo de lucro, generalmente sus fundadores o familiares, que desangran internamente a las instituciones al servir de proveedores o como empleados con excesivas remuneraciones sin necesidad, en algunas ocasiones, de prestar el servicio por el cual se contrata; (ii) compraventa de puestos en los consejos directivos que se benefician, muchas veces, con excesivas remuneraciones o con el control sobre la contratación de la entidad; (iii) prácticas abusivas tributarias que pueden convertirlas en pequeños paraísos fiscales e, incluso, entidades apetecibles para el blanqueo de capitales; (iv) extracción de rentas de las IES, por medio de pasadizos oscuros contables, para financiar otras actividades diferentes a las académicas o, simplemente, para engrosar cuentas privadas de los “dueños” y directivos; (v) cobro de coimas por las contrataciones; (vi) contrataciones que no están destinadas al cumplimiento de los fines académicos; etc.

Recordemos que el manto neoliberal dominante en los ochenta y los noventa del siglo pasado, vendió (y muy bien) una idea que tendrá repercusiones funestas para la cultura, la ciencia y la educación superior colombianas: que la universidad pública ha sido una mata de ineficiencia y de corrupción mientras que la universidad privada, regulada por un libre mercado con un débil control estatal, sería la salida adecuada y rentable a los problemas del sector (ver la bibliografía de Botero, 2003, pp. 23-40). Fue así como ante tal ideología se marcó aún más la política de freno y ahogo a la universidad pública, por un lado, y de auspicio a la iniciativa privada con un Estado débil en la inspección y vigilancia del sistema, del otro. ¿Cuál fue el resultado pasadas pocas décadas? Que la universidad pública apenas ha crecido (sin poder atender la demanda creciente de cultura, educación y ciencia) y que, por la actitud de desprecio estatal, se ha enraizado más en sus males, mientras que en las privadas, por las buenas expectativas de negocio y por el poco control efectivo estatal, se presentó un caldo de cultivo no solo para universidades-negocio (las famosas “universidades de garaje” que generalmente empiezan con programas de derecho, por su alta demanda, sus bajos costos y su buen margen de ganancia) sino para cosas peores de las que solo un penalista podría hablar con propiedad⁸.

Pero el tema no es sólo institucional. El hecho de que hayan pululado instituciones así en Colombia pone en evidencia, además, que hay un sector social que está presto, por muchos motivos, a comprarles sus malos servicios, puesto que estamos en una sociedad donde importa en varios escenarios más el título que el conocimiento, más el papel que la realidad. Incluso, si se piensa bien, puede observarse que los desmanes de algunas instituciones privadas no son más que reflejo de una compleja red de causas que pasan por (i) el debilitamiento de la universidad pública; (ii) las políticas neoliberales que debilitaron la función social del Estado en lo que respecta a la cultura, la educación y la ciencia; (iii) el aumento de una demanda de educación superior sin un correspondiente aumento de oferta con calidad; (iii) la dificultad de financiamiento -del sistema y de la demanda- sostenible; y (iv) el favorecimiento social a ciertas prácticas

⁸ Existe una amplia literatura que analiza el desenvolvimiento de la educación superior en los últimos años, dejando en claro, especialmente, el ahogo al que se ha visto sometida la universidad pública. Al respecto, recomiendo, por dar un caso posible, este trabajo: Rodríguez, 2011.

irresponsables de muchas personas que buscan, expresamente, educación superior en instituciones de poca calidad justo porque ellas le ofrecen la opción del título, que es su principal interés, sin mayores dilaciones.

¿Y cuál ha sido el discurso de batalla de aquellos a los que se cuestiona? La pretendida AU e, incluso, la famosa idea de que el mercado se autorregula (como si en Colombia existiesen condiciones de un “mercado perfecto” que permitiría una autorregulación y como si este tipo de servicios públicos, considerados como meritorios y de gran interés para la sociedad, no merecieran un control especial por parte del Estado Social⁹), lo cual, al parecer, legitimaría todos los abusos que prometen una catástrofe.

Definitivamente muchas universidades, en especial las que están siendo cuestionadas, no han entendido en qué consiste la AU. La propia Corte Constitucional colombiana ha señalado que la AU se encuentra limitada por “(i) la facultad que el artículo 67 (constitucional) 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; (ii) la competencia que el artículo 69 (de la Constitución) 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, (iii) el amplio margen de configuración política que el artículo 150-23 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

⁹ Recuerdo un debate que sostuve a inicios de este siglo al respecto con un político antioqueño, quien ha sido en varias oportunidades congresista. Él señalaba que lo mejor era dejar la educación superior en manos particulares, primero porque una institución privada puede funcionar con menos recursos (comparó, por ejemplo, el presupuesto de dos universidades dividido por el número de estudiantes matriculados en cada una de ellas, una privada de bajo prestigio académico y otra pública, la prestigiosa Universidad de Antioquia) y segundo porque el mercado mismo regularía las instituciones dejando las “mejores”. No se necesita mucho para observar los errores de comparar una educación de baja calidad con una que tiene los mejores estándares, para escoger así la primera por ser más barata. Me preocupa más el segundo punto: ¿en Colombia existen las condiciones sociales y económicas que permitirían que la propia demanda regule la oferta y que de esta manera queden las “mejores”? Y, más agudo aún, ¿qué entender por “mejores”? Este personaje señaló que las que sobrevivan a la lucha del mercado serían las mejores, claro está que esto no significa que fuesen las de mejor calidad, sino las que mejor se adaptan a las necesidades inmediatas sociales, las cuales pocas veces son acordes con los ideales de la educación para el republicanismo/democracia en general y para la universidad ilustrada en particular.

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”¹⁰.

Pero, hay que aclarar, la AU no es solo para proteger a la universidad responsable académicamente ante el Estado cuando este tiene intereses de censura sino también ante otras fuerzas que, por decir algo, pretenden reducirla a ser centros de instrucción laboral en el mejor de los casos (Botero, 2005, pp. 91-95).

Ante este panorama crítico es que aparecen voces que piden reducir (o incluso eliminar en el peor de los casos) la AU al responsabilizarla equivocadamente de la crisis que ya es evidente. Pero los que así piensan no saben posiblemente de que de esta manera coadyuvan al desmonte de los ideales republicanos y demócratas que exigen de las universidades ser centros de formación crítica y humanista¹¹. En este sentido, considero que hay que empezar a navegar entre dos aguas de forma tal que se pueda seguir siendo progresista sin caer en la ingenuidad.

Es en estos momentos de crisis donde hay que respaldar (y no eliminar) la AU, frente a un Estado censor como ante fuerzas como el capital global que pretenden volverlas centros de instrucción laboral, puesto que solo mediante la AU es posible una educación superior crítica y humanista. Esto nos pone en la tarea, y allí mi llamado al discurso científico jurídico, de repensar el valor de la universidad pública para la cultura, la ciencia y la educación superior; de aclarar el concepto mismo de la AU para evitar malentendidos; y de diferenciar la censura prohibida del control estatal necesario dado que el Estado no solo puede sino que debe tener controles efectivos sobre las IES. Esto último porque es legítimo pedirle al Estado democrático que evite la corrupción de un sistema que nos conviene a todos que funcione bien, por medio de procedimientos claros, válidos, justificados y eficaces. De esta manera, se evitaría que los controles necesarios al sistema caigan en la “eficacia simbólica” (García, 1993,

¹⁰ T-933 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar. El texto entre paréntesis es nuestro. Igualmente, sentencias T-310 de 1999 (M.P. Alejandro Martínez) y C-1435 de 2000 (M.P. Cristina Pardo). Un análisis de la jurisprudencia constitucional en torno a la AU, en: Martínez & Castañeda, 2005: 15-24 y Botero, 2005: 109-125.

¹¹ Lo que me recuerda las sabias anotaciones al respecto por parte de: Nussbaum, 2010, pp. 19-31.

pp. 79-110). En fin, buscar, en los casos prácticos, el justo medio entre la AU y el control del Estado es una tarea pendiente, entre otros actores, de la academia jurídica.

Ya para finalizar, quisiera proponer los siguientes aspectos para una discusión académica, con base en todo lo dicho:

1. Crear una ley estatutaria que conceptualice la AU como un derecho-deber fundamental. La Corte Constitucional ya señaló que este tipo de temas no son de los que deben ser regulados por ese tipo especial de leyes¹², criterio que no comparto plenamente. Pero, incluso aceptando la postura de la Corte, la AU entra continuamente en conflictos jurídicos con derechos fundamentales (por ejemplo, los derechos de educación, enseñanza e investigación) y es parte esencial del republicanismo y la democracia, todo lo cual podría justificar que se adoptase una ley especial al respecto que esté protegida ante las leyes ordinarias.
2. Una mayor clarificación lingüística y una mejor justificación constitucional de las normas de control estatales a las universidades en especial y a las IES en general, fundadas en prácticas de buen gobierno corporativo.
3. Una mayor eficacia de las medidas de control, lo que exige un fortalecimiento de las funciones de vigilancia y control del Estado y un abandono de las políticas de libre mercado que han dominado hasta el momento y que han aumentado los males de los que tanto se habla en la actualidad en relación con el sistema de educación superior. En este punto, por ejemplo, es que vale ya la pena aludir a la pertinencia de controlar el número de programas de derecho, por mencionar un caso, que puede admitirse en un país como el nuestro, para controlar las medidas irresponsables de muchas universidades que abren y abren estos programas sin importar su costo social, ante la pasividad del Estado.

¹² “[C]omo se ha visto, la ley 30 de 1992 no reviste las características necesarias para que amerite ser calificada como una ley estatutaria (por no tratarse de la regulación de un derecho constitucional fundamental), y es imposible que pueda ser enmarcada bajo las denominadas leyes generales (por no existir facultad constitucional que así lo permita), entonces resulta forzoso concluir que la normatividad sub-examine corresponde a las denominadas leyes ordinarias expedidas por el órgano legislativo” (Sentencia C-311 de 1993, MP Fabio Morón Díaz).

4. Un cuestionamiento de las responsabilidades tanto de los miembros de las comunidades universitarias como de la ciudadanía en general en lo que respecta al buen manejo de la AU y la forma de la consecución de una educación superior de calidad.

REFERENCIAS

- Amaya, R. Gómez, M. & Otero, A. M. (2007). "Autonomía universitaria y derecho a la educación: alcances y límites en los procesos disciplinarios de las instituciones de educación superior". En: *Revista de Estudios Sociales*, 26, 158-165.
- Borrero, Alfonso, S. J. (2005). "La autonomía universitaria. Breve ensayo histórico y teórico". En: *Uni-pluri/versidad*, 5 (1), 39-46.
- Botero, A. (2003). "Historia reciente de la economía colombiana: Década de los noventa, siglo XX". En: *Revista Universidad de San Buenaventura Medellín*. 18, 23-40.
- Botero, A. (2005). *Autonomía universitaria: Desarrollo e impacto del concepto en Colombia*. Medellín: Biogénesis (Universidad de Antioquia).
- García Villegas, M. (1993). *La eficacia simbólica del Derecho*. Bogotá: Uniandes.
- Gaviria Díaz, C. (2008). "Hay que defender la autonomía universitaria". En: *Uni-pluri/versidad*, 8, (3), 1-4.
- Linares Prieto, P. (2011). "Reflexiones sobre la propuesta de reforma a la ley 30 de 1992: ¿fortalecimiento o debilitamiento de la autonomía universitaria?". En: *Pensamiento Jurídico*, 31, 43-84.

- Martínez, J-C. & Castañeda, H. N. (2005). "Breve descripción de los conceptos de autonomía universitaria derivados de las sentencias de la Corte Constitucional colombiana: 1991-1998". En: *Uni-pluri/versidad*, 5, (1), 15-24.
- Michéa, J. C. (2009). *La escuela de la ignorancia y sus condiciones modernas*. Madrid: Acuarela & A. Machado.
- Nussbaum, M. C. (2010). *Sin fines de lucro: ¿Por qué la democracia necesita de las humanidades?* Buenos Aires: Katz.
- Ossa, J. (2005). "Editorial. De la autonomía universitaria a la 'libertad de la voluntad'". En: *Uni-pluri/versidad*, 5 (1), 7-9.
- Restrepo, J. M. Trujillo, M. A. & Guzmán, A. (2012). *Gobierno corporativo en las instituciones de educación superior*. Bogotá: Editorial CESA.
- Rodríguez, J. A. (2011). "Reforma de la educación superior: Santos y el presupuesto de las universidades públicas". En: *Razón Pública*, recuperado de: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2326-reforma-de-la-educacion-superior-santos-y-el-presupuesto-de-las-universidades-publicas.html>
- Sosa Wagner, F. (2004). *El mito de la autonomía universitaria*. Madrid: Cuadernos Civitas.

SENTENCIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA:

C-311 de 1993, MP Fabio Morón Díaz.

T-310 de 1999, M.P. Alejandro Martínez.

C-1435 de 2000, M.P. Cristina Pardo.

C-114 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

T-933 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar.

T-141 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas.