



Autor: Luis Mario Marín Cadavid
Título: Soledad
Técnica: Acuarela
Dimensiones: 61 x 46

LA POTESTAD REGLAMENTARIA DE LAS UNIVERSIDADES COMO EXCEPCIÓN A LA POTESTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA*

* Artículo presentado y aprobado para obtener el título de Especialista en Derecho Administrativo. Universidad de Antioquia, 2008.

Fecha de recepción: Agosto 31 de 2009
Fecha de aprobación: Octubre 8 de 2009

LA POTESTAD REGLAMENTARIA DE LAS UNIVERSIDADES COMO EXCEPCIÓN A LA POTESTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

*Diana Carolina Sánchez Zapata***

RESUMEN

El siguiente artículo sintetiza de manera descriptiva, los principales elementos teóricos que conforman la discusión en torno a la potestad normativa de las universidades estatales. Tiene como propósito ubicar la temática referida en el contexto de las dinámicas propias de la función administrativa, de sus tendencias y transformaciones a la luz de aproximaciones a nociones como el sistema de fuentes del Derecho Administrativo, la autonomía universitaria y la descentralización. Igualmente, se orienta a plantear las principales tesis y conceptualizaciones definidas por la jurisprudencia sobre el tema, y por último a presentar un breve bosquejo alusivo al tratamiento de la temática planteada en otros países.

Palabras clave: autonomía universitaria, potestad reglamentaria, función administrativa, sistema de fuentes.

REGULATORY POWER OF THE UNIVERSITIES AS EXCEPTION TO THE REGULATORY POWER OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC

ABSTRACT

This article synthesizes in a descriptive way, the main theoretical elements of the discussion around the regulatory power of public universities. Its purpose is to locate the thematic in the context of the public administrative function dynamics such as tendencies and transformations of Administrative Law, the university autonomy and decentralization. Likewise, it aims to pose the main thesis and conceptualizations defined by the jurisprudence about the topic. Finally it presents a short reference about the treatment of the thematic in other countries.

Keywords: university autonomy, regulatory power, administrative function, system of sources of law.

** Abogada y Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad de Antioquia.

LA POTESTAD REGLAMENTARIA DE LAS UNIVERSIDADES COMO EXCEPCIÓN A LA POTESTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Hoy, cuando 'universidad plena' implica 'autonomía' en cualquier parte del mundo, la justificación cultural y ética de ese privilegio debe ser la naturaleza del saber: nadie sabe mejor qué es una universidad y cómo debe hacerse una universidad que una universidad; nadie puede ser más eficaz en el reconocimiento de la universidad espuria que la universidad real. Es por eso que el Estado y la sociedad que éste representa se inhiben de intervenir en ella¹.

INTRODUCCIÓN

El presente artículo pretende efectuar una aproximación al estudio de la potestad reglamentaria de las universidades, entendida como la facultad para regular las relaciones y situaciones que surgen en ejercicio de la actividad académica mediante la expedición de estatutos o reglamentos que tienen vocación legal para los miembros de la comunidad universitaria, en tanto son el instrumento normativo idóneo para disponer de manera puntual de todo aquello relacionado con su organización y funcionamiento².

Para presentar la temática alrededor de la potestad reglamentaria de las universidades, preliminarmente, se hace referencia al marco constitucional de la forma de Estado adoptado por Colombia a partir de la Constitución Política de Colombia de 1991. Atendiendo a esta consideración, el Estado se concibe como un Estado Social de Derecho, organizado como una República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, precisamente procurando establecer desde su misma estructura un reparto de poder que permita la realización de unos contenidos jurídicos materiales. Paralelo a este esquema organizacional del poder público instaurado con la vigencia de la nueva Carta Política, se desarrolla un proceso de

1 PÁRAMO ROCHA, Guillermo. "Sentido cultural de la autonomía universitaria y de la vigilancia de su calidad". En: www.revistavirtualucn.com/content/view/44/1/1/7/. Consulta: septiembre 13 de 2008.

2 Sobre la naturaleza jurídica de los reglamentos de las universidades, véase: CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA. Sentencia T-634 de 2003, magistrado ponente Eduardo Montealegre Lynett, Bogotá, julio 31 de 2003.

modernización del Estado, que ineludiblemente le imprime a la Administración la necesidad de rematerializarse, de readaptarse de tal forma que pueda asumir los nuevos retos y cumplir con las finalidades que le han sido asignadas.

Por tanto, el artículo procurará dar cuenta de una de dichas tendencias, que en Colombia fueron previstas por el constituyente para el caso del servicio público de la educación superior, atendiendo a los principios democráticos de igualdad, participación y pluralidad, estableciendo la posibilidad de su prestación directamente por el Estado, como titular de los servicios públicos o por particulares, pero reconociendo en ambos casos, la garantía de la autonomía a través de la cual las instituciones de educación superior pueden cumplir su misión y objetivos contribuyendo al avance de la cultura, a la apropiación del conocimiento y al desarrollo singular e integral del individuo.

En consecuencia, con este estudio se abordará un acercamiento al sistema de fuentes en el Derecho Administrativo, a partir del análisis de la autonomía universitaria concebida por la Constitución de 1991, como un factor competencial³, que permite sustancialmente determinar en cuáles materias pueden las universidades lícitamente ejercer la potestad normativa.

En efecto, la autonomía, contraría por completo la noción de jerarquía, de subordinación. En el caso de las universidades, organizadas como entes universitarios autónomos, ello significa que no están adscritos ni vinculados a ningún tipo de entidad ni organismos del Estado de forma que se garantiza el ejercicio de sus funciones y el cumplimiento de sus finalidades sin ningún tipo de injerencias.

De igual manera, se aludirá al concepto general de potestad reglamentaria que, por regla general, es ejercida por el Presidente de la República, con el propósito de demostrar que constitucionalmente dicha cláusula general se encuentra exceptuada en razón de las competencias especiales que tengan los demás órganos. Para el caso específico del artículo se intentará exponer que con sujeción a la Constitución y al régimen legal especial de las universidades, es posible que éstas ejerzan funciones reglamentarias respecto a materias determinadas que corresponden a una reserva autónoma que se convierte en límite para ellas mismas y para los demás poderes públicos.

Desde esta perspectiva, el artículo apunta a descubrir la dimensión política de la descentralización en el caso de la prestación del servicio público de la educación superior por las universidades estatales, a partir de una interpretación del diseño del aparato estatal, de las relaciones entre los diferentes órganos y del contenido

3 GÓMEZ CARDONA, Efraín. Las autonomías constitucionales en Colombia. Medellín: CORNARE, 2000.

de la autonomía universitaria. Para el desarrollo de esta línea de análisis, se presentarán algunas de las principales tesis extraídas de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado en Colombia, con relación a la temática de la naturaleza de la potestad reglamentaria de las universidades.

Seguidamente, en el artículo se considerarán algunas referencias provenientes del tratamiento que en algunos ordenamientos jurídicos internacionales se viene dando a la potestad normativa de las universidades con referencia al ámbito funcional de éstas y a la protección del desarrollo de su quehacer académico. Es el caso de países como Costa Rica y España, en los cuales se reconoce la potestad reglamentaria, pero delimitada desde el concepto de autonomía, a su especialidad funcional o sustantiva⁴.

En síntesis, la temática propuesta supone una recopilación de los aportes doctrinales y jurisprudenciales más relevantes relacionados con el ejercicio de la potestad reglamentaria de las universidades, de tal manera que pretende aportar elementos de juicio y discusión con respecto al sistema competencial de los órganos autónomos e independientes.

1. LA ESTRUCTURA ESTATAL A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1991: TRANSFORMACIONES Y PERSPECTIVAS DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

La distribución de poder originada desde la Carta Política se vislumbra tanto en su parte dogmática en la cual desarrolla los principios configurativos del Estado y se define mediante la fórmula de Estado Social y democrático de Derecho, como en su parte orgánica, en la cual se describe el esquema organizacional básico de funciones y la asignación a los distintos órganos y ramas. El Estado, es a su vez, un ente que para el adecuado cumplimiento de sus cometidos se transforma y manifiesta a través de sus distintos órganos, generando una distribución de funciones a través de mecanismos jurídico- políticos como la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones⁵. De este modo, con la Constitución de 1991

4 LÓPEZ ROJAS, Carla y Cascante Salas, Warner. La autonomía universitaria sus alcances y límites. En: *Revista de Ciencias Jurídicas* Universidad de Costa Rica. San José de Costa Rica: N° 113 (2007): pp. 13-58. SÁNCHEZ NAVARRO, Álvaro. La Potestad Reglamentaria de las Universidades Públicas. En: <http://www.ugr.es/> Consulta: marzo 15 de 2008.

5 Así, en el organigrama básico institucional, previsto en el Título V de la Constitución, cuyo título reza “De la organización del Estado”, se determina una definición y distribución de competencias estatales en tres grandes “ramas”, a las cuales se confía la responsabilidad básica de cumplir una función específica del Es-

se efectuó un “reparto horizontal de poder”⁶, en virtud del cual para cada función básica del Estado, existe un órgano naturalmente habilitado para desarrollarla en toda su extensión y profundidad, y frente a la cual está revestido de la plenitud de la competencia para ejercerla, sin que ello implique desconocer la existencia de una colaboración armónica entre las ramas y órganos que permita no sólo la unidad y coherencia en la acción de los diversos sujetos de poder, sino también la recíproca vigilancia y control permanente entre los diversos órganos. Al respecto, señala Efraín Gómez Cardona:

La Constitución de 1991 en su artículo 113 toma un rumbo distinto. En lugar de acoger las voces que proponían ampliar las ramas, para que fueran cuatro, cinco o seis, o de empeñarse en seguir declarando que en las tres había todo, optó por aceptar que las funciones del Estado son más, pero que no necesariamente para cada función debe existir una rama, la cual se supone un conjunto de órganos, sino que es posible la existencia de órganos autónomos e independientes, al lado de las clásicas ramas⁷.

Igualmente, a partir de la vigencia de la Constitución de 1991, se desarrolla un escenario de modernización del Estado, de apertura, de internacionalización y liberalización de la economía, que ineludiblemente le imprimen a la Administración la necesidad de rematerializarse, de readaptarse a las exigencias de la globalización de tal forma que pueda asumir los nuevos retos y cumplir con las finalidades que le han sido asignadas. En consecuencia, se admite que el Estado no debe desaparecer sino que debe transformarse para insertarse en la lógica de la competitividad, de tal modo que se ajuste a las necesidades sociales y de desarrollo.

Al respecto, Molano López al analizar la evolución y desarrollo de la función administrativa con la transformación del constitucionalismo y el tránsito del Estado de Derecho al Estado Social de Derecho, agrega que además de la configuración como sistema orgánico, la función administrativa en la actualidad, se encuentra sujeta al principio de unidad del Estado y a la aplicación de técnicas como la des-

tado, a partir del reconocimiento de su autonomía e independencia funcionales, y a su vez, reconociendo la existencia de otras funciones diferentes a las tradicionales que son ejercidas por los denominados órganos autónomos e independiente que colaboran al cumplimiento de los fines del Estado. Véase: CHINCHILLA, Tulio Eli. Constitución Política de Colombia comentada por la Comisión Colombiana de Juristas. Título V de la organización del Estado. Bogotá: Presencia, 1996. Artículo 113.

6 GÓMEZ CARDONA, Efraín. Las autonomías constitucionales en Colombia. Medellín: CORNARE, 2000. p. 6-7.

7 Ibid.

centralización, la desconcentración, la delegación y coordinación de funciones para diversificar y racionalizar el cumplimiento de los fines Estatales⁸.

De modo similar, Santofimio Gamboa resalta, al referirse a las características de la Administración pública, que el sistema colombiano de funciones administrativas se sustenta en unos presupuestos fundamentales⁹, que se derivan del marco constitucional y se desglosan en distintos regímenes tales como el *régimen constitucional de funciones administrativas y autoridades responsables* de acuerdo con el cual la Constitución en su articulado instituye una serie de precisas atribuciones radicadas en determinados sujetos y organismos que constituyen funciones administrativas¹⁰. El *régimen de competencias legales en materias administrativas* que presupone el desarrollo del marco general de funciones administrativas elaborado por el constituyente, a partir del cual el Congreso, determina las funciones que les corresponderán a los distintos órganos y sujetos administrativos, en ejercicio de la facultad constitucional de expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas estatuida en el artículo 150 numeral 23. Y, finalmente, el *régimen de sujeción de nuevas estructuras a funciones primordiales*, de conformidad con el cual la existencia de la función administrativa, está íntimamente ligada a la importancia reconocida por el constituyente a la actividad administrativa como medio para la consecución de las finalidades Estatales. Esto encuentra sustento en los artículos 113 y 285 de la Constitución, los cuales posibilitan la creación de nuevas estructuras y órganos estatales con el fin de cumplir los cometidos estatales, y a su vez, señalan la existencia de otros organismos autónomos e independientes, para el cumplimiento de funciones del Estado que no están asignadas a los tres órganos tradicionales.

2. LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y EL SISTEMA DE FUENTES EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO. MANIFESTACIONES DE LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN

En suma, la caracterización constitucional que acaba de abordarse comprende un diagnóstico de las transformaciones y manifestaciones de la función administrativa,

8 MOLANO LÓPEZ, Mario Roberto. Transformación de la función Administrativa (evolución de la administración pública), Colección Profesores 37. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2005. p. 26-27.

9 SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I, Introducción a los conceptos de la administración pública y el Derecho Administrativo. 2º Edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2002. p. 60-69.

10 *Ibid.* Es el caso de las competencias atribuidas de manera directa, por ejemplo, al jefe de Estado como suprema autoridad administrativa, a los ministros, al Consejo Nacional Electoral, a la Contraloría General de la República, al Defensor del Pueblo, al Procurador General de la Nación, entre otros.

aplicable a la función que cumplen las universidades estatales, consideradas como sujetos de derecho público en tanto se les ha confiado la prestación del servicio público de la educación superior, actividad que además, hace parte de las finalidades que el Estado colombiano, como Estado social de Derecho debe desarrollar.

Por tanto, el carácter autónomo reconocido constitucionalmente desde 1991 a las universidades, constituye una evidencia o expresión de las mutaciones estatales surgidas en las últimas décadas que comprende los aspectos descritos en el acápite preliminar. Ese ha sido uno de los sentidos que ha permitido la identificación de la autonomía de los centros educativos superiores en el contexto de la lógica o funcionamiento estatal:

Esas posiciones [refiriéndose a la influencia de las transformaciones estatales y del discurso político y económico caracterizado por hacer difusas las barreras entre el sector público y el privado. Fuera de texto] han sido distorsionadas en varios casos, para indicar que cualquier bien público, incluida la educación superior, puede ser dejado a las definiciones del mercado, aún en sociedades con profundos desequilibrios sociales y económicos como la colombiana. A ese fin ha servido el uso laxo de la expresión “autorregulación”, como uno de los componentes de la autonomía universitaria. La autorregulación y el autogobierno, han sido usados como sustento de la identidad de las universidades, pero no sólo con el sentido académico que les corresponde, sino también con el fin de identificarlas como prestadoras de un bien regulado por el mercado¹¹.

Las universidades estatales como órganos autónomos e independientes, están dotadas de autonomía no obstante su carácter de organismos de derecho público, y en razón de su naturaleza y funciones, se encuentran sujetos a un régimen legal propio que exige de parte del legislador un tratamiento especial, sin que ello signifique que se encuentren exoneradas de todo tipo de contacto con el Estado.

La individualización como entes universitarios autónomos, implica para las universidades una vinculación a la administración, en particular al Ministerio de Educación Nacional, en virtud de la cual no integran la administración ni están subordinadas a ésta, pero actúan de conformidad con la orientación y coordinación del sector central en lo que se refiere a las políticas y planeación de la educación.

Por tanto, la función administrativa que ejercen las universidades estatales es un derivado del principio de autonomía administrativa como manifestación particular del principio marco de autonomía que le es reconocido por la Constitución, a partir

11 VILLAMIL ARDILA, Carol. “Alcance de la autonomía universitaria en Colombia, 1980-2002. Una reflexión desde la evolución legislativa y jurisprudencial”. En: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar> Consulta: marzo 15 de 2008. p. 6.

del cual se encuentran sometidas a un régimen especial que comprende, según lo estatuido por el legislador, la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el régimen financiero, el régimen de contratación y control fiscal y su propia seguridad social en salud¹². Al respecto la Corte ha puntualizado:

La facultad de las universidades de expedir libremente sus propios estatutos para otorgarse el régimen interno que regule el proceso educativo en lo necesario, desde el punto de vista organizacional y funcional, así como para fijar una regulación clara y precisa de las obligaciones surgidas entre educadores y educandos constituye, entonces, consecuencia natural de la mencionada autonomía administrativa universitaria¹³.

En otros términos, puede afirmarse que uno de los campos de acción a partir de los cuales se realiza materialmente el principio de autonomía, consiste precisamente en la autodeterminación administrativa, es decir, en la posibilidad que tienen los centros educativos de regular aquellos aspectos relacionados con su organización interna¹⁴.

En consecuencia, son funciones administrativas de las universidades públicas todas aquellas que se ejercen por las autoridades académicas y que por su contenido, están dirigidas a la organización y gestión del servicio público de la educación superior. De igual forma, las actividades administrativas de las universidades públicas, por regla general, se ejecutan a través de la utilización del acto administrativo como instrumento de naturaleza unilateral indispensable en el ejercicio del poder público¹⁵.

12 Al respecto véase: Art. 57 Ley 30 de 1992.

13 CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA. Sentencia T-974 de 1999 de diciembre 2 de 1999, Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis. En: <http://200.21.19.133/sentencias>.

14 Como personas jurídicas de derecho público, las universidades ejercen una serie de actividades de naturaleza administrativa que se traducen en la posibilidad de manejarse a sí mismas, y dirigir sus recursos y finanzas. En este sentido, constituyen actividades de índole administrativa ejercidas por las universidades, los asuntos relativos a la contratación de los profesores, esto es, las formas y requisitos para el ingreso a la actividad docente, los ascensos dentro de la carrera respectiva, los estímulos a profesores en casos determinados o la no concesión de estos últimos; los asuntos relativos a la elección, designación y periodos del personal administrativo; el régimen disciplinario interno aplicable a la comunidad universitaria; la creación de los programas académicos; los procedimientos adelantados para la selección de los alumnos; la elaboración y aprobación de sus presupuestos; la administración de sus propios bienes y recursos, entre otros.

15 Frente a todas aquellas decisiones proferidas por las universidades a través de sus funcionarios y que revisten el carácter de administrativas porque tienden al cumplimiento y puesta en acción del servicio público de la educación como finalidad estatal, es aplicable el procedimiento administrativo y el control jurisdiccional previstos por el Decreto 01 de 1984, para las autoridades que cumplen funciones administrativas. Esto equivale a afirmar, en otras palabras, que a dichas decisiones administrativas nacidas al interior de las universidades estatales les serán aplicables las mismas ritualidades y formalidades propias de la formación de las decisiones de naturaleza administrativa que les es común a cualquier institución o sujeto que desarrolle una función administrativa.

La autonomía universitaria constituye un elemento innovador en el contexto de los roles institucionales, especialmente frente a aquellas funciones legislativas reguladoras y ejecutivas reglamentarias. Al respecto, Efraín Gómez resalta una serie de elementos característicos de la autonomía que surge directamente de la Constitución¹⁶:

- La autonomía implica un reparto de poder, toda vez que constituye una separación definitiva de potestades. Hace relación a la titularidad de un órgano o autoridad sobre una potestad propia que no puede ser interferida por ningún otro poder, ni aún el legislativo puede válidamente imponerle restricciones pero respetando un margen de libre disposición.
- La autonomía puede ser entendida como un límite de actuación frente a los otros poderes. Indica el ámbito de acción para los demás órganos o autoridades en atención al respeto por las potestades que no pueden perpetrar.
- La autonomía no depende de la existencia de personalidad jurídica, depende de la delimitación de potestades entre los diferentes órganos del Estado, circunstancia que da lugar al fenómeno de la competencia a partir del cual se define el ámbito funcional y material de actuación de cada autoridad.
- La relación entre los distintos órganos y autoridades con el Estado central no está determinada por un factor jerárquico sino competencial. Así, en el caso de las universidades impera la competencia autónoma que tienen éstas para definir su organización interna, incluso aunque del Congreso se predique la cláusula general de competencia para desarrollar la Constitución y del Presidente la atribución principal para reglamentarla. De manera que no importa la ubicación que ostente el órgano dentro del ordenamiento sino la competencia que tenga sobre determinada materia o actividad. Esta característica, igualmente hace referencia a la posibilidad de autonormación de una autoridad administrativa, como potestad jurídica de definición de su propio régimen.
- La autonomía es en esencia política porque proviene directamente de la voluntad del constituyente de conceder la facultad de reglamentación sobre ciertos contenidos a determinados órganos. En suma, se transforma y amplía el significado de norma jurídica que ya no se restringe al sentido formal de ley expedida por el Congreso. Se habla por tanto, de reservas normativo-competenciales asignadas a órganos diferentes al Congreso.

16 GÓMEZ CARDONA, Efraín. Las autonomías constitucionales en Colombia. Medellín: CORNARE, 2000.

Las anteriores consideraciones permiten aseverar que la autonomía constitucional en materia jurídica supone un elemento diversificador del sistema tradicional de fuentes del derecho administrativo, de manera que no necesariamente tienen que ser equivalentes el poder normativo con el poder legislativo, ni el poder reglamentario con el poder ejecutivo. En consecuencia, si bien está a cargo del Congreso la función normativa general y en cabeza del Presidente la función reglamentaria, puede predicarse la inconstitucionalidad de las leyes y la ilegalidad de los decretos reglamentarios que invadan la órbita de autonomía de las universidades¹⁷, ello en armonía con el artículo 69 constitucional que indica que las universidades en virtud de la autonomía tienen la potestad constitucional de “darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos”¹⁸.

De otro lado, Pedro Alfonso Hernández, apunta a descubrir la connotación política del concepto de descentralización que tradicionalmente se ha reducido a las funciones constitucionales y legislativas. Para ello, distingue entre la descentralización consagrada en el artículo 1° de la Constitución y la contenida en el artículo 209 de la misma Carta Política. La primera hace relación a la autonomía conferida a las entidades territoriales a través de la distribución de potestades entre los distintos niveles del Estado, se presenta exclusivamente en la rama ejecutiva del poder público y es de naturaleza esencialmente política. La segunda, se genera en los institutos descentralizados en los diversos sectores al interior de cada nivel del Estado, y tiene un carácter eminentemente técnico que permite la creación de entes especializados por fuera de la rama ejecutiva del poder público del orden nacional¹⁹.

A su vez, señala con respecto a la descentralización del artículo 1° que su carácter político pretende garantizar el cumplimiento de la función administrativa e incide en la organización del poder público en tanto busca el reparto de poder entre las autoridades nacionales y territoriales, y señala que no es una característica exclusiva de las entidades territoriales pues la misma Constitución reconoce alguna modalidad

17 Al respecto, la Corte Constitucional colombiana, ha señalado como legítima y acorde con la Constitución la intervención del poder legislativo en las universidades en lo referente a la expedición de las disposiciones generales con arreglo a las cuales las universidades pueden darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos. Asimismo, señala que el legislador está constitucionalmente autorizado para limitar la autonomía universitaria, debido al amplio margen de configuración política que el artículo 150 numeral 23 constitucional le reconoce al Congreso para la expedición de las leyes que regirán la prestación efectiva de los servicios públicos, entre los que se encuentra la educación, pero siempre y cuando no invada ni anule su núcleo esencial. Véase el acápite sobre la naturaleza jurídica de la potestad normativa de las universidades, sus alcances y límites en la jurisprudencia.

18 Constitución Política de Colombia, 1991. Artículo 69.

19 HERNÁNDEZ, Pedro Alfonso. Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia. Bogotá: Legis, 1999. p. 51.

de autonomía a distintas entidades, organismos o actividades. Asimismo, resalta como característica consustancial a la autonomía la posibilidad que tiene el ente u órgano independiente de expedir sus propias normas, situación que no desdibuja la naturaleza unitaria del Estado ya que la facultad normativa debe, en todo caso, respetar las normas de superior jerarquía y desde luego, la Constitución. Igualmente, el autor expone los vínculos existentes entre la autonomía y la descentralización, de la siguiente manera:

Así, la descentralización y la autonomía son dos conceptos compatibles y complementarios en una república unitaria. Mientras que *la descentralización* se concibe como el conjunto de relaciones de diferente naturaleza –política, administrativa, jurídica y económica– entre una autoridad centralizada y otras entidades descentralizadas, *la autonomía* es la libertad de acción, el grado de actuación o la capacidad de decisión, no condicionada, que se reconoce y garantiza a las entidades descentralizadas por parte de las autoridades centralizadas. De esta forma, *no hay descentralización sin algún grado de autonomía*²⁰.

Los anteriores argumentos convalidan el planteamiento conforme al cual la autonomía reconocida constitucionalmente a ciertos organismos, entre ellos las universidades, envuelve la existencia de una competencia normativa que genera variaciones en el sistema tradicional de fuentes del derecho administrativo. La autonomía que ha de operar necesariamente en entes descentralizados²¹, jurídicamente encierra una excepción a la cláusula de reserva que tiene el legislador y a la potestad reglamentaria del presidente, de tal forma que comprende un espacio intangible determinado por asuntos o competencias propias que le impone límites materiales a los demás poderes.

El reglamento, desde el punto de vista de su ubicación dentro del sistema de fuentes tiene la naturaleza de un acto normativo que se expide en el ejercicio de competencias frente a determinadas materias reglamentables. Por tanto, son la Constitución y la ley quienes definen la atribución, el alcance y el contenido de la función reglamentaria.

20 Ibid. p. 80.

21 Atendiendo al principio en virtud del cual no hay descentralización sin autonomía.

3. LA POTESTAD NORMATIVA DE LAS UNIVERSIDADES: NATURALEZA JURÍDICA, ALCANCES Y LÍMITES EN LA JURISPRUDENCIA

La actividad de la administración combina las funciones jurídicas y administrativas, motivo por el cual resulta impreciso circunscribirla de manera exclusiva a la aplicación mecánica de la ley en casos concretos mediante la expedición de actos administrativos de contenido particular, pues de acuerdo con el funcionamiento actual del Estado, cada vez alcanza más importancia la actividad pública que se efectúa mediante la emisión de actos administrativos de contenido general que se integran al sistema normativo con vocación incluso de jerarquía legal.

La reglamentación legal y la administrativa constituyen una manifestación de la potestad normativa del Estado que en razón de la división de competencias normativas entre la Constitución, la ley y el reglamento, permiten distinguir el régimen normativo aplicable a una materia específica. En este sentido, la facultad de regulación de las universidades estatales u oficiales es una especie dentro de la potestad reglamentaria que en general está atribuida a distintas autoridades administrativas. Sobre este aspecto, la Corte Constitucional en su jurisprudencia, específicamente ha puntualizado:

La potestad reglamentaria, entendida como la capacidad de producir normas administrativas de carácter general, reguladoras de la actividad de los particulares y fundamento para la actuación de las autoridades públicas, la tiene asignada de manera general, en principio, el Presidente de la República, en virtud de lo dispuesto en el artículo 189-11 de la Carta Política, quien puede ejercerla en cualquier momento sin necesidad de que la ley así lo determine en cada caso. Excepcionalmente, y por disposición constitucional, existe un sistema de reglamentación especial respecto de ciertas materias y para determinados órganos constitucionales, al margen de la potestad reglamentaria del Presidente de la República²².

De igual manera se ha sostenido que en el marco de la organización administrativa, quien ejerce potestades reglamentarias goza de una especial autonomía constitucional o independencia legal, según el caso, para desarrollar su misión institucional, dentro de un ámbito determinado de competencia. En este sentido, la Corte Constitucional, al referirse a la autonomía universitaria, ha considerado la

22 CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA., Sentencia C-384 de 2003, mayo 13 de 2003, magistrado ponente: Clara Inés Vargas Hernández. En: <http://200.21.19.133/sentencias>.

existencia de un “núcleo esencial”²³, esto es, un contenido mínimo que no puede ser afectado por ningún poder, ni usurpado por el órgano legislativo, que constituye un verdadero “reducto de poder”²⁴ en los términos de Efraín Gómez Cardona. La potestad reglamentaria es, entonces, el fuero en virtud del cual las universidades gestionan las actividades de índole administrativo y académico y las confían a sus propios órganos de gobierno.

En el análisis de los alcances de la autonomía universitaria con respecto a la potestad de autorregulación de las instituciones de educación superior, la Corte ha señalado que la libertad de autorregulación reconocida como potestad a los establecimientos educativos de educación superior, debe ser ejercida dentro del ámbito propio de sus funciones y en el marco de las limitaciones y restricciones que surjan de la propia Constitución Política y de la Ley. Así, se ha decantado de conformidad con la jurisprudencia constitucional que los límites al ejercicio de la potestad reglamentaria como manifestación de la autonomía universitaria vienen dados tanto desde el orden constitucional, en la medida en que el régimen interno adoptado por los entes universitarios autónomos debe respetar la Constitución y los principios y derechos consagrados en ésta, como desde el orden legal ya que se dispone que las universidades podrán darse sus propias normas y regirse por sus propios estatutos de acuerdo con la ley.

Bajo estos supuestos, los reglamentos han sido definidos por la Corte Constitucional, como “textos sublegales en los que se consagran, además de los principios filosóficos e ideológicos que identifican a cada institución, las reglas de carácter obligatorio que van a gobernar su funcionamiento interno y el proceso educativo propiamente dicho en los campos administrativo, presupuestal y académico”²⁵. Por tanto, son el instrumento normativo idóneo del que se valen las universidades en ejercicio de su autonomía, para disponer de manera puntual de todo aquello relacionado con su organización y funcionamiento.

23 El criterio del “núcleo esencial” o del contenido esencial, según el Derecho español, hace relación al ámbito mínimo o irreducible de un derecho que si se afecta lo torna nugatorio

24 GÓMEZ CARDONA, Efraín. Las autonomías constitucionales en Colombia. Medellín: CORNARE, 2000.

25 CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA. Sentencia C-299 de 1994, junio 30 de 1994, magistrado ponente: Antonio Barrera Carbonell. En: <http://200.21.19.133/sentencias>.

El estudio profundo sobre la naturaleza jurídica de los reglamentos universitarios, es realizado por la Corte Constitucional en la sentencia T-634 de 2003. Ver: CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA., Sentencia T-634 de 2003, julio 31 de 2003, magistrado ponente: Eduardo Montealegre Lynett. A su vez, las reglas relativas a los alcances y límites del reglamento son reiteradas en la sentencia T-933 de 2005. Ver: CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA. Sentencia T-933 de 2005, septiembre 7 de 2005, magistrado ponente: Rodrigo Escobar Gil. En: <http://200.21.19.133/sentencias>.

A su vez, la Corte ha establecido la diferencia entre los estatutos, entendidos como reglamentación sublegal y la ley básica de la educación superior. Los primeros constituyen para las entidades descentralizadas en general y para los organismos de educación superior, en particular, su reglamento interno de carácter obligatorio, la segunda establece las normas sobre el diseño general de la estructura y mecanismos de operación institucional²⁶.

Igualmente, la Corte en sus providencias ha resaltado el carácter vinculante y dinámico que tienen los reglamentos en el sentido de que pueden ser analizados desde diferentes enfoques, esto es, desde la perspectiva de la educación como un derecho-deber, desde el punto de vista del derecho a la autonomía y desde la óptica de su ubicación en el ordenamiento jurídico como norma con relevancia jurídica, de tal forma que los estatutos se acogen voluntariamente por quienes deseen estudiar en el centro educativo superior, pero una vez aceptados son obligatorios para toda la comunidad educativa. De cualquier modo, la Corte ha manifestado que la facultad de autorregulación en ningún caso puede conducir a la afectación del núcleo esencial a la educación como ámbito intangible del derecho cuyo respeto se impone a las autoridades y a los particulares²⁷.

Un balance de la jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional, alusiva a los reglamentos expedidos por las universidades, permite deducir que en general ha primado la tendencia en el Tribunal Constitucional colombiano por reconocer la naturaleza obligatoria de los estatutos expedidos por los mismos entes universitarios autónomos para definir las relaciones surgidas entre los distintos miembros que conforman la comunidad universitaria. Esta consideración, da cuenta de un respeto hacia las potestades universitarias de autorregulación en virtud de la cual los Consejos Superiores Universitarios pueden adoptar, por ejemplo, los mecanismos de designación de sus directivas y de forma genérica crear sus propias normas de funcionamiento a través de sus reglamentos internos, definir los aspectos concernientes al agotamiento de la vía gubernativa relacionada con los actos administrativos que

26 CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA. Sentencia C-299 de 1994, junio 30 de 1994, magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell. En: <http://200.21.19.133/sentencias>.

27 Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA. Sentencia T-933 de 2005, septiembre 7 de 2005, magistrado ponente: Rodrigo Escobar Gil. En: <http://200.21.19.133/sentencias>.

CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA., Sentencia T-634 de 2003, julio 31 de 2003, magistrado ponente Eduardo Montealegre Lynett. En: <http://200.21.19.133/sentencias>.

CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA. Sentencia C-547 de 1994, diciembre 7 de 1994, magistrado ponente: Carlos Gaviria Díaz. En: <http://200.21.19.133/sentencias>.

CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA.. Sentencia T-515 de 1995, noviembre 15 de 1995, magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero. En: <http://200.21.19.133/sentencias>.

ellas expiden dentro de los linderos de su propia competencia, dado que no existe superior jerárquico que los pueda revisar, entre otros²⁸.

En cuanto a la incorporación de los reglamentos como norma de derecho que integra el ordenamiento jurídico, la Corte Constitucional ha definido una órbita de legalidad que supone su sujeción a la voluntad constitucional y a la ley²⁹, por ello ha considerado, que la normatividad expedida en ejercicio de la autonomía debe garantizar el pleno ejercicio de los derechos fundamentales y ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza³⁰. Desde esta perspectiva, ha manifestado la vigencia de la sujeción de las universidades a una legalidad de índole teleológica:

En un Estado Social de Derecho la legitimidad del ejercicio de las potestades y facultades constitucionalmente reconocidas, incluyendo las que se derivan de la autonomía universitaria, se funda el respeto de valores, principios y derechos que integran el ordenamiento jurídico, y se garantiza otorgando a las personas los recursos necesarios para que los actos susceptibles de transgredirlos puedan ser fiscalizados por autoridades pertinentes en desarrollo de la inspección y vigilancia que consagra el artículo 189 numeral 21 constitucional³¹.

En algunos casos por tanto, es admisible la realización de actividades de inspección sobre la gestión regulatoria de las universidades, sin que ello implique coadministración o sustitución del poder propio de decisión de las universidades. En cuanto a los alcances del ejercicio de la potestad de autorregulación, la Corte Constitucional ha advertido que se trata del ejercicio de un poder discrecional, que es derivado, tutelado y tolerado por el ordenamiento jurídico y sitúa a la universidad en una posición de privilegio y supremacía como titular de una potestad de mando

28 CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA.. Sentencia T-187 de 1993, mayo 12 de 1993, magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero. En: <http://200.21.19.133/sentencias>.

CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA. Sentencia C-006 de 1996, enero 31 de 1996, magistrado ponente: Fabio Morón Díaz. En: <http://200.21.19.133/sentencias>.

29 CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA.. Sentencia T-515 de 1995, noviembre 15 de 1995, magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero. En: <http://200.21.19.133/sentencias>.

30 CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA.. Sentencia T-196 de 1996, mayo 8 de 1996, magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero. En: <http://200.21.19.133/sentencias>.

31 CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA., Sentencia C-220 de 1997, abril 29 de 1997, magistrado ponente: Fabio Morón Díaz. En: <http://200.21.19.133/sentencias>. Otras sentencias igualmente, hacen alusión al principio de no inmunidad de los actos de las universidades con fundamento en la protección al ordenamiento jurídico:

CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA. Sentencia C-299 de 1994, junio 30 de 1994, magistrado ponente: Antonio Barrera Carbonell. En: <http://200.21.19.133/sentencias>.

CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA. Sentencia C-006 de 1996, enero 31 de 1996, magistrado ponente: Fabio Morón Díaz. En: <http://200.21.19.133/sentencias>.

en el campo administrativo y académico. De ahí que actos de índole disciplinaria expedidos con base en el carácter jurídico y vinculante de los reglamentos, necesariamente posean una naturaleza reglada³² y que se predique la aplicación frente a los mismos de principios como la no retroactividad de la ley que se reconoce en general a toda norma jurídica.

El anterior planteamiento ha servido a la Corte para definir de conformidad con el sustento constitucional de la facultad reglamentaria de las universidades, derivado de la lectura armónica de los artículos 67, 69 y 365 de la Constitución Política, que los reglamentos universitarios poseen un valor normativo similar a los reglamentos administrativos expedidos por las autoridades públicas, constituyendo por tanto, normas particulares de derecho aplicables dentro del ámbito universitario³³.

Por ende, se ha entendido que la facultad de autonormación, no constituye un derecho alternativo, pero su interpretación gira alrededor de una concepción ética-educativa necesaria para desarrollar el contenido académico. Se resalta así su importancia como función para garantizar la calidad de la educación, en desarrollo de pautas mínimas de enseñanza que respondan a las expectativas y necesidades sociales³⁴.

Igualmente se ha sostenido, que la facultad de dictar su propia normatividad, apareja para las universidades la posibilidad de ejercer un control sobre todos los aspectos relacionados con la producción y aplicación de sus normas, otorgándoseles un reconocimiento de su independencia para interpretar el alcance de las normas estatutarias que expidan. De este modo, sólo es admisible la intervención del juez de tutela cuando la norma o la interpretación sea incompatible con la Constitución o cuando se desprenda la violación a derechos fundamentales³⁵.

Los aspectos anteriores relativos a las universidades consideradas como órganos autónomos e independientes demuestran que constitucional y legalmente es factible que una autoridad administrativa ejerza funciones de regulación respecto de una materia determinada. Así, de las universidades se predica su capacidad de autorregulación normativa, para organizarse estructural y funcionalmente y auto-

32 CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA. Sentencia T-184 de 1996, mayo 7 de 1996, magistrado ponente: Antonio Barrera Carbonell. En: <http://200.21.19.133/sentencias>.

33 CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA., Sentencia T-098 de 1999, febrero 18 de 1999, magistrado ponente: Antonio Barrera Carbonell. En: <http://200.21.19.133/sentencias>.

34 CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA., Sentencia T-061 de 1995, febrero 21 de 1995, magistrado ponente: Fabio Morón Díaz, Bogotá. En: <http://200.21.19.133/sentencias>.

35 CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA., Sentencia T-1317 de 2001, diciembre 7 de 2001, magistrado ponente: Rodrigo Uprimny Yepes. En: <http://200.21.19.133/sentencias>.

controlarse³⁶, presumiéndose que son sujetos con capacidad de decisión para crear un “espacio jurídico doméstico”³⁷.

De otra parte, el Consejo de Estado ha admitido que los reglamentos universitarios constituyen ley en sentido material para la comunidad universitaria³⁸. Sin embargo, ha mantenido coherencia con la Corte Constitucional al sostener la tesis de que “los estatutos de las universidades públicas no pueden, sin infringir abiertamente la Constitución y la ley, incursionar en predios del legislador y del gobierno y regular el régimen salarial y prestacional de sus empleados públicos, puesto que estos entes no pueden ejercer una facultad exclusivamente asignada a la ley marco y sus reglamentos”³⁹.

De manera inversa, el máximo órgano de la jurisdicción contencioso administrativa ha señalado que el constituyente ha deferido ciertas materias y asuntos para que sean reglamentados por las universidades, frente a los cuales ni el legislador ni el Gobierno Nacional pueden inmiscuirse. Estos asuntos, constituyen actividades propias que demandan la dirección, la administración y la gestión de las universidades del Estado u Oficiales, las cuales gozan además de un fundamento constitucional prevaleciente⁴⁰. De este modo, el Consejo de Estado, ha defendido para las universidades la reserva frente a algunos contenidos que en el ordenamiento jurídico implica la ubicación de los reglamentos expedidos por éstas, aun por encima de las leyes expedidas por el legislador y de los decretos presidenciales, en consideración a la competencia o atribución precisa que ostentan para definir autónomamente sus asuntos.

La potestad reglamentaria de las universidades como manifestación de su autonomía, de conformidad con las providencias emitidas por el Consejo de Estado, encuentra sus alcances y límites en las competencias constitucional y legalmente

36 CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA., Sentencia C-008 de 2001, enero 17 de 2001, magistrado ponente: Álvaro Tafur Galvis. En: <http://200.21.19.133/sentencias>.

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia T-310 de 1999, mayo 18 de 1999, magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero. En: <http://200.21.19.133/sentencias>.

37 CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA.. Sentencia T-515 de 1995, noviembre 15 de 1995, magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero. En: <http://200.21.19.133/sentencias>.

38 CONSEJO DE ESTADO COLOMBIANO. Sección Primera, Sentencia del 23 de septiembre de 1999, Consejero Ponente: Roberto Medina López. Expediente: ACU 877.

39 CONSEJO DE ESTADO COLOMBIANO. Sección Segunda, Sentencia del 5 de diciembre de 1996, Consejero Ponente: Javier Díaz Bueno. Expediente: 10858.

40 Sobre el alcance de la potestad reglamentaria del presidente, véase: CONSEJO DE ESTADO COLOMBIANO. Sección Quinta, Sentencia del 12 de mayo de 2006, Consejero Ponente: Darío Quiñones Piñilla. Expediente: 3891.

asignadas a otras autoridades. Para ejemplificar, el Consejo de Estado ha advertido en reiteradas oportunidades que “las universidades estatales u oficiales no tienen competencia para emitir su propio régimen salarial y prestacional, extrañas a las normas generales, como quiera que la Constitución no les atribuyó esa competencia. Siendo ello así, los acuerdos universitarios no son el instrumento normativo apto para reglamentar lo atinente a estos temas”⁴¹.

4. BREVE REFERENCIA A OTROS ORDENAMIENTOS

La temática abordada en el presente artículo, ha sido desarrollada doctrinal y jurídicamente en sistemas internacionales bajo la óptica de las que han sido denominadas como administraciones independientes. Con esta designación han sido reconocidas distintas entidades y agencias cuya constante es el actuar y desenvolvimiento administrativo con independencia absoluta del Presidente y de sus agentes en lo que respecta al ejercicio propio de sus funciones propias, normas, y en general, por un actuar ajeno a la tutela del poder central del Estado.

Con respecto al tratamiento del tema de la potestad reglamentaria de las universidades, en España se tiene como punto de partida la realidad jurídica que revela la existencia de una variedad de productos normativos que se manifiestan como simples actos administrativos o como auténticas disposiciones de carácter general. En este sentido, la potestad reglamentaria es asumida como una “técnica de colaboración de la Administración con el poder legislativo, es decir, como un instrumento de participación de la Administración pública en la ordenación de los diferentes sectores materiales de interés social”⁴².

La postura de la jurisprudencia española, tal como se da a conocer por comentarios doctrinales, muestra una tendencia a reconocer que tanto la potestad organizatoria como la potestad reglamentaria se encuentran inherentes en las universidades y en las entidades locales, puesto que ésta ha sido la voluntad del legislador al dotarlas de autonomía en su configuración constitucional. Igualmente, se hace referencia a la existencia de un contenido esencial que supone el derecho de ciertas entidades, como las universidades, a participar a través de órganos de gobierno propios de la administración de los asuntos que les atañen, el cual se entiende formado por todos los elementos necesarios para el aseguramiento de la libertad académica, derecho

41 CONSEJO DE ESTADO COLOMBIANO. Sección Segunda, Subsección A, Sentencia del 19 de abril de 2007, Consejera Ponente: Ana Margarita Olaya Forero. Expediente: 4252-05.

42 SÁNCHEZ NAVARRO, Álvaro. La Potestad Reglamentaria de las Universidades Públicas. En: <http://www.ugr.es/> Consulta: marzo 15 de 2008.

que no es tampoco absoluto ya que encuentra limitaciones en las competencias asignadas a otros órganos.

Con respecto a la naturaleza propiamente dicha de la potestad reglamentaria en el contexto del derecho positivo español, se asume que dicha atribución se ejerce dentro de un ámbito material determinado, que es por esencia residual, es decir, la Administración sólo podrá dictar reglamentos en aquellas materias no reservadas por la Constitución a la ley (reserva material) ni ya reguladas por la ley (reserva formal), salvo que exista una remisión de la ley al reglamento.

Para el caso de las universidades, se predica una tipología de potestad reglamentaria que se ocupa preferentemente de regular materias no comprendidas en el ámbito de la reserva de ley, que ostenta un “carácter estatutario o infraestatutario, bien para articular ad extra las peculiaridades de su organización”⁴³. En consecuencia, se consideran equivalentes la potestad reglamentaria y la potestad estatutaria, entendida esta última como la posibilidad de elaboración de los estatutos y demás normas de funcionamiento interno, que constituye, sin duda, el principal reflejo de la autonomía de la Universidad. Asimismo, con respecto a los estatutos como actos normativos dentro del sistema de fuentes, se considera que:

Los actos normativos mediante los que, tradicionalmente, se ha ejercido la potestad organizatoria en las Universidades han sido los Estatutos. De ahí que podemos inferir que la potestad estatutaria es potestad normativa en su aspecto formal pero potestad organizativa en cuanto a su contenido⁴⁴.

De igual modo, la existencia de una Ley Orgánica de Reforma Universitaria en España, como es la denominada LRU de 1983⁴⁵, en el sentir del alto tribunal constitucional español, aunque ostenta un carácter habilitante para las universidades, no significa que los estatutos sean normas dictadas en su desarrollo. Por el contrario, se les considera como reglamentos autónomos donde se plasma la potestad de auto-ordenación de la Universidad en los términos que les permite la ley⁴⁶. A su vez, se advierte que para efectos de saber cuál es el ámbito material de la potestad reglamentaria de las universidades es preciso conocer el contenido del núcleo

43 Ibid.

44 Ibid.

45 Ley Orgánica, 11 de 35 de agosto de 1983. En: <http://www.ucm.es/info/uepei/lru.html#p>. Consulta: octubre 15 de 2008.

46 SÁNCHEZ NAVARRO, Álvaro. La Potestad Reglamentaria de las Universidades Públicas. En: <http://www.ugr.es/> Consulta: marzo 15 de 2008.

esencial de la autonomía universitaria, esto es, el espacio de libertad estatal que el legislador no haya agotado en su regulación.

Por otra parte, en países como Costa Rica, el razonamiento conceptual sobre la temática referida a la potestad normativa de las universidades tiene como referente la consagración a nivel constitucional de la autonomía universitaria, que en el orden jurídico consiste en la capacidad de las universidades para darse sus propias normas de comportamiento. Se plantea además que el alcance de este tipo de análisis, de conformidad con algunos estudios, depende de la determinación de tres aspectos fundamentales: “a) *quién* es autónomo, b) *en qué es* autónomo y c) *frente a quién o quiénes lo es*”⁴⁷.

Para la doctrina costarricense el valor jurídico de la autonomía en algunos entes o autoridades administrativas como las universidades proviene de la posibilidad de generar un derecho propio, en consideración a su especialidad funcional o actividad sustantiva⁴⁸. Por tanto, se advierte que el legislador sólo puede legislar en virtud del principio de unidad, en aquellos asuntos que no sean del quehacer típico universitario que se traduce en las actividades que tienen un contenido académico y que finalmente marcan su ámbito de accionar lícito.

De igual forma, la jurisprudencia citada por éstos reconoce la existencia de un poder reglamentario en las modalidades de autónomo y de ejecución⁴⁹. Con relación a su ubicación en el sistema de fuentes se señala:

La potestad normativa propia de la Universidad está referida a su ámbito funcional, sea la docencia, la investigación o la acción social y cultural del Ente. En dicho ámbito, las normas universitarias prevalecen sobre cualquier disposición legal que pretenda regular la materia universitaria. Dichas normas son oponibles al propio legislador en tanto no excedan el marco de su autonomía⁵⁰.

Otras referencias a ordenamientos latinoamericanos otorgan a la autonomía de las universidades un reconocimiento como conquista política, que ha permitido una serie de prerrogativas para dichos entes, entre ellas la facultad de dictar sus propias

47 LÓPEZ ROJAS, Carla y Cascante Salas, Warner. La autonomía universitaria sus alcances y límites. En: Revista de Ciencias Jurídicas Universidad de Costa Rica. San José de Costa Rica: N° 113 (2007): p. 22.

48 Así, se predica por ejemplo de la universidad de Costa Rica la autonomía frente al poder ejecutivo, legislativo y hasta judicial, en los aspectos de docencia, investigación y acción social. *Ibíd.*

49 González García, Yamileth. “El reto de la autonomía universitaria”, *Revista Universidades* 36, enero-abril 2008, (100), p.13.

50 LÓPEZ ROJAS, Carla y Cascante Salas, Warner. La autonomía universitaria sus alcances y límites. En: Revista de Ciencias Jurídicas Universidad de Costa Rica. San José de Costa Rica: N° 113 (2007): p.49.

normas; es el caso de países como Argentina o México, que reconocen a su vez, la potestad reglamentaria que como derivado del poder autónómico señala el marco jurídico dentro del cual se pretende un amplio ejercicio de la libertad académica⁵¹.

CONCLUSIONES

- En el caso de las universidades, la autonomía se erige como un presupuesto ineludible para efectos de contextualizar la temática referida a su potestad normativa, y atendiendo al equilibrio introducido por la Constitución de 1991 en las relaciones entre los diversos órganos que componen la administración, se puede afirmar que la autonomía supone una superación de la descentralización administrativa y el rescate de la descentralización política, en la medida en que delimita un ámbito material para el ejercicio de ciertas atribuciones que solo pueden ser ejercidas por las universidades porque les son consustanciales al ejercicio de su función académica.
- La potestad reglamentaria implícita al ejercicio de la autonomía conferida desde la Constitución, representa una tendencia a favor de la potestad normativa de la administración como mecanismo que pretende reducir al mínimo la regulación de la ley. En consecuencia hay materias que no han sido reguladas por el constituyente, ni han sido asignadas para su desarrollo al legislador, que suponen un traslado de competencias a otras autoridades administrativas que ostentan en virtud de tal autonomía competencial o funcional la titularidad de una potestad de normación para la ordenación de su propio funcionamiento y el cumplimiento de la misión constitucional que les ha sido encomendada.
- El sistema de fuentes del derecho administrativo, está concebido como medio para garantizar la sujeción de la administración al ordenamiento jurídico a partir de la designación de precisas potestades o atribuciones a sujetos diferentes. No obstante, debe advertirse que en el actual esquema constitucional de la administración pública, su funcionalidad se analiza no en razón de la jerarquización de los actos emitidos por las distintas autoridades sino en consideración a la competencia que haya sido atribuida o asignada por la misma Constitución. Así, existe un sistema de reglamentación especial respecto de ciertas materias y para determinados órganos constitucionales, entre los que se encuentran las

51 HALLÚ, Rubén E. La autonomía universitaria. En: Revista Universidades 36. México. Vol. 58, N° 036 (Ene-abr. 2008): p.55-63.

WOLDENBERG, José. Autonomía Universitaria: esbozo histórico y significado. En: Revista Universidades 36. México: Vol. 58, N° 036 (Ene-abr. 2008): pp. 61-64.

universidades como titulares de capacidad normativa para definir sus estatutos y reglamentos dentro de un ámbito material que se delimita por el ejercicio de su autonomía, que exceptúa la potestad reglamentaria que de manera general tiene asignada el Presidente de la República.

BIBLIOGRAFÍA

Doctrina:

- Blanquer, David. *Introducción al Derecho Administrativo*. Valencia: Tirant Lo blanch, 1998.
- Chinchilla, Tulio Elí. *Constitución Política de Colombia comentada por la Comisión Colombiana de Juristas. Título V de la organización del Estado*. Bogotá: Presencia, 1996.
- Gómez Cardona, Efraín. *Las autonomías constitucionales en Colombia*. Medellín: CORNARE, 2000.
- Hernández, Pedro Alfonso. *Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia*. Bogotá: Legis, 1999.
- Molano López, Mario Roberto. *Transformación de la función Administrativa (evolución de la administración pública)*, Colección Profesores 37. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2005.
- Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I, Introducción a los conceptos de la administración pública y el Derecho Administrativo*. 2º Edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2002.
- Younes Moreno, Diego. *Curso de Derecho Administrativo*. Octava edición actualizada. Bogotá: Temis, 2007.
- Younes Moreno, Diego. *Derecho Constitucional Colombiano*. Novena edición actualizada. Bogotá: Ibáñez, 2007.

Artículos de revistas:

- González García, Yamileth. *El reto de la autonomía universitaria*. En: *Revista Universidades* 36. México. Vol. 58, N° 036 (Ene-abr. 2008): p. 13-18.
- Hallú, Rubén E. *La autonomía universitaria*. En: *Revista Universidades* 36. México. Vol. 58, N° 036 (Ene-abr. 2008): p.13-18.
- Ibáñez Najar, Jorge Enrique. *Alcance y límites de las potestades reguladora y reglamentaria; la división de competencias existente entre la ley y el acto administrativo normativo, sea regulador o reglamentario*. En: *Revista Universitas de la facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana*. Bogotá. N° 106, (Dic. 2003): p. 9-93.
- López Rojas, Carla y Cascante Salas, Warner. *La autonomía universitaria sus alcances y límites*. En: *Revista de Ciencias Jurídicas Universidad de Costa Rica*. San José de Costa Rica: N° 113 (2007): pp. 13-58.

Woldenberg, José. Autonomía Universitaria: esbozo histórico y significado. En: Revista Universidades 36. México: Vol. 58, N°. 036 (Ene-abr. 2008): pp. 61-64.

Artículos de Internet:

Fuentes Arjona, Fernando. La autonomía universitaria. En: <http://www.universia.net.co/universidades/proyectos-estrategicos/la-autonomia-universitaria.html>. Consulta: agosto 29 de 2008.

Grau, María Amparo. Potestades normativas de la administración. En: www.minhacienda.gov.co. Consulta: octubre 6 de 2008.

Ibáñez Najar, Jorge Enrique. Debates en el Derecho Administrativo: potestad reglamentaria vs. Regulación. Memorias Foro Académico. Reflexiones jurídicas en torno a la regulación. Comisión de regulación de telecomunicaciones en Colombia. En: <http://www.crt.gov.co/>. Consulta: Octubre 2 de 2008.

Páramo Rocha, Guillermo. Sentido cultural de la autonomía universitaria y de la vigilancia de su calidad. En: www.revistavirtualucn.com/content/view/44/1/1/7/. Consulta: septiembre 13 de 2008.

Sánchez Navarro, Álvaro. La Potestad Reglamentaria de las Universidades Públicas. En: <http://www.ugr.es/> Consulta: marzo 15 de 2008.

STIRN, Bernard. Las autoridades administrativas independientes. En: http://www.amba-france-es.org/article.php?id_article=538. Consulta: octubre 6 de 2008.

Villamil Ardila, Carol. Alcance de la autonomía universitaria en Colombia, 1980-2002. Una reflexión desde la evolución legislativa y jurisprudencial. En: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar>. Consulta: marzo 15 de 2008.

Sentencias Corte Constitucional Colombiana:

Sentencia T-187 de 1993, mayo 12 de 1993, magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero. En: <http://200.21.19.133/sentencias>.

Sentencia C-299 de 1994, junio 30 de 1994, magistrado ponente: Antonio Barrera Carbonell. En: <http://200.21.19.133/sentencias>.

Sentencia C-547 de 1994, diciembre 7 de 1994, magistrado ponente: Carlos Gaviria Díaz. En: <http://200.21.19.133/sentencias>.

Sentencia T-061 de 1995, febrero 21 de 1995, magistrado ponente: Fabio Morón Díaz. En: <http://200.21.19.133/sentencias>.

Sentencia T-237 de 1995, mayo 31 de 1995, magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero. En: <http://200.21.19.133/sentencias>.

Sentencia T-515 de 1995, noviembre 15 de 1995, magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero. En: <http://200.21.19.133/sentencias>.

Sentencia T-184 de 1996, mayo 7 de 1996, magistrado ponente: Antonio Barrera Carbonell. En: <http://200.21.19.133/sentencias>.

- Sentencia C-006 de 1996, enero 31 de 1996, magistrado ponente: Fabio Morón Díaz. En: <http://200.21.19.133/sentencias>.
- Sentencia T-196 de 1996, mayo 8 de 1996, magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero. En: <http://200.21.19.133/sentencias>.
- Sentencia C-220 de 1997, abril 29 de 1997, magistrado ponente: Fabio Morón Díaz. En: <http://200.21.19.133/sentencias>.
- Sentencia T-098 de 1999, febrero 18 de 1999, magistrado ponente: Antonio Barrera Carbonell. En: <http://200.21.19.133/sentencias>.
- Sentencia T-310 de 1999, mayo 18 de 1999, magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero. En: <http://200.21.19.133/sentencias>.
- Sentencia T-585 de 1999, agosto 11 de 1999, magistrado ponente: Vladimiro Naranjo Mesa. En: <http://200.21.19.133/sentencias>.
- Sentencia T-974 de 1999, diciembre 2 de 1999, magistrado ponente: Álvaro Tafur Galvis. En: <http://200.21.19.133/sentencias>.
- Sentencia T-870 de 2000, julio 11 de 2000, magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero. En: <http://200.21.19.133/sentencias>.
- Sentencia C-008 de 2001, enero 17 de 2001, magistrado ponente: Álvaro Tafur Galvis. En: <http://200.21.19.133/sentencias>.
- Sentencia T-1317 de 2001, diciembre 7 de 2001, magistrado ponente: Rodrigo Uprimny Yepes. En: <http://200.21.19.133/sentencias>.
- Sentencia C-384 de 2003, mayo 13 de 2003, magistrado ponente: Clara Inés Vargas Hernández. En: <http://200.21.19.133/sentencias>.
- Sentencia T-634 de 2003, julio 31 de 2003, magistrado ponente: Eduardo Montealegre Lynett. En: <http://200.21.19.133/sentencias>.
- Sentencia T-933 de 2005, Bogotá, septiembre 7 de 2005. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil. En: <http://200.21.19.133/sentencias>.

Sentencias Consejo de Estado Colombiano:

- Sección Cuarta, Sentencia del 26 de julio de 1996, Consejera Ponente: Consuelo Sarria Olcos. Expediente: 7618.
- Sección Primera, Sentencia del 26 de julio de 1996, Consejera Ponente: Olga Inés Navarrete Borrero. Expediente: 7564.
- Sección Segunda, Sentencia del 5 de diciembre de 1996, Consejero Ponente: Javier Díaz Bueno. Expediente: 10858.
- Sección Primera, Sentencia del 23 de septiembre de 1999, Consejero Ponente: Roberto Medina López. Expediente: ACU 877.
- Sección Cuarta, Sentencia del 2 de agosto de 2002, Consejera Ponente: Maria Inés Ortiz Barbosa. Expediente: ACU-1429.

Sección Tercera, Sentencia del 17 de Febrero de 2005, Consejero Ponente: Alier Eduardo Hernández.

Sección Quinta, Sentencia del 12 de mayo de 2006, Consejero Ponente: Darío Quiñones Pinilla. Expediente: 3891.

Sección Segunda, Subsección A, Sentencia del 19 de abril de 2007, Consejera Ponente: Ana Margarita Olaya Forero. Expediente: 4252-05.