

**LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN LA VINCULACIÓN DE DOCENTES
CATEDRÁTICOS Y OCASIONALES EN UNIVERSIDADES PÚBLICAS**

LUIS EDUARDO LEÓN OTÁLORA

UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL

FACULTAD DE EDUCACIÓN

ESPECIALIZACIÓN EN PEDAGOGÍA

BOGOTÁ D.C

2023

**LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN LA VINCULACIÓN DE DOCENTES
CATEDRÁTICOS Y OCASIONALES EN UNIVERSIDADES PÚBLICAS**

LUIS EDUARDO LEÓN OTÁLORA

Trabajo de grado para optar por el título de Especialista en Pedagogía

Asesora: CARMENZA SÁNCHEZ RODRÍGUEZ

UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL

FACULTAD DE EDUCACIÓN

ESPECIALIZACIÓN EN PEDAGOGÍA

BOGOTÁ D.C

2023

TABLA DE CONTENIDO

DELIMITACIÓN.....	5
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	6
JUSTIFICACIÓN	8
OBJETIVOS	10
OBJETIVO GENERAL	10
OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	10
MARCO DE REFERENCIA.....	11
BREVE HISTORIA DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA.....	11
LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN AMÉRICA LATINA: problemas, desafíos y temas capitales.	12
ALCANCE DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN COLOMBIA, 1980-2002, una reflexión desde la evolución legislativa y jurisprudencial.	14
ANÁLISIS CRÍTICO DE LA FORMA COMO OPERA LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN COLOMBIA.....	17
MARCO LEGAL	18
ANTECEDENTES LEGALES QUE SOPORTAN LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN COLOMBIA.....	18
Constitución Política de Colombia 1991	18
ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA.....	23
CONCEPTOS JURÍDICOS	26
METODOLOGÍA.....	31
ENFOQUE EPISTEMOLÓGICO	31
ANÁLISIS DE RESULTADOS	32
AUTONOMÍA ACADÉMICA	36
AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA	38
AUTONOMÍA FINANCIERA.....	40
AUTONOMÍA NORMATIVA	42
VINCULACIÓN DE DOCENTES.....	43

COMPONENTES DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN RELACIÓN CON LA VINCULACIÓN DE DOCENTES CATEDRÁTICOS Y OCASIONALES Y SUS VACÍOS.	44
VACÍOS LEGALES EN MATERIA DISCIPLINARIA.....	46
CONCLUSIONES.....	50
BIBLIOGRAFÍA	53

DELIMITACIÓN

La presente investigación se desarrolla desde un enfoque histórico hermenéutico-interpretativo, que a la luz de lo dicho por Carlos Vasco en su libro Tres estilos de trabajo en ciencias sociales (1985), pretende analizar los postulados legales, los antecedentes literarios y jurisprudenciales de la autonomía universitaria desde la Constitución Política de 1991, en relación con la vinculación de docentes de cátedra y ocasionales, a través de la identificación de los orígenes de la autonomía universitaria, la identificación de la normativa y las posturas jurisprudenciales que crean y regulan la autonomía universitaria y las figuras de docentes de cátedra y ocasionales, permitiendo identificar el impacto que la autonomía y estos tipos de vinculación han tenido en la educación superior pública de Colombia y en el quehacer cotidiano de los maestros de las universidades públicas.

Por lo anterior, este trabajo investigativo centra su importancia en conocer la historia y las luchas de lo que ha representado la universidad pública en Latinoamérica y lograr comprender cómo el Estado colombiano a través de la autonomía universitaria contribuye con el desarrollo de estas y la influencia que las políticas públicas tienen en el bienestar de los docentes y los estudiantes de las universidades públicas en Colombia.

De igual forma, es pertinente conocer e interpretar el motivo por el cual las políticas colombianas en materia de educación si bien es cierto garantizan una autonomía a las Instituciones de Educación Superior – IES, no son del todo eficaces en relación a las universidades públicas, puesto que no fueron pensadas para que los principios y normas jurídicas disciplinarias que facultan al Estado a regular el comportamiento de sus servidores públicos fueran aplicables a los maestros vinculados bajo las figuras de cátedra y ocasional, situación que en muchos casos puede implicar que se genere impunidad frente a las presuntas conductas reprochables de algunos maestros vinculados bajo las mencionadas modalidades.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La historia de la autonomía universitaria en las universidades públicas en Latinoamérica y en Colombia se caracteriza por estar marcada de grandes luchas por la construcción de una sociedad más justa y más educada, donde todas las personas tengan acceso a una educación pública gratuita y de calidad, luchas que no sólo se han dado en Colombia con los diferentes movimientos estudiantiles y sindicales, sino alrededor del mundo, para el caso de Latinoamérica tenemos como referente la reforma de Córdoba de 1918 que logró despertar el verdadero sentido de las universidades públicas en América Latina, sin embargo, esas luchas no han sido del todo efectivas.

En el caso de Colombia si bien es cierto existen políticas públicas amparadas en leyes, actualmente se puede ver que la contratación de docentes para las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas se puede dar entre otras bajo la figura de catedrático y ocasional, figura de creación legal que permite la vinculación de docentes para desempeñar funciones de docencia por periodos de tiempo determinados que en la práctica no superan los 8 o 9 meses, situación que acarrea un desequilibrio de estos docentes frente a otros vinculados en las plantas de las universidades con vinculaciones indefinidas.

Estas vinculaciones en la actualidad juegan un papel primordial en las IES públicas, puesto que por un lado permiten a las universidades la vinculación de docentes solamente por los periodos de tiempo en que se dictan las clases, es decir durante los periodos académicos, lo que en un primer escenario es favorable para las finanzas de las entidades puesto que no van a tener la misma carga prestacional que tuvieran al tener toda la planta de docentes o su mayoría vinculados directamente a la institución por periodos de tiempo ininterrumpidos, situación que es ocasionada entre otras cosas, por el poco presupuesto que los gobiernos destinan a las universidades públicas.

Es así como las vinculaciones de docentes de cátedra y ocasionales no atienden a las realidades que afrontan los maestros, puesto que si bien es cierto, un maestro vinculado bajo alguna de estas figuras tiene un empleo al igual que un docente de planta y pese a que prestan los mismos servicios que los docentes de planta, no

cuentan con una vinculación continua y estable, precarizando, minimizando y atentando contra la labor docente y la dignidad de estos al no brindarles las mismas garantías que a los docentes pertenecientes a las plantas de las universidades.

De igual forma, esta creación legal aparte de generar precarización de la labor del maestro de las universidades públicas, ha generado vacíos legales en cuanto a su aplicación, ya que estas figuras se consagran como vinculaciones transitorias por periodos de tiempo inferiores a un año, siendo de público conocimiento que en las IES existen docentes que prestan sus servicios a una misma entidad bajo estas figuras por periodos de tiempo que si bien es cierto son inferiores a un año, en muchos casos estos docentes llevan varias vinculaciones en una misma entidad bajo estas figuras.

En lo referente al control y disciplinamiento de las presuntas conductas irregulares de los docentes, se tiene que los docentes catedráticos y ocasionales no son considerados como empleados públicos ni trabajadores oficiales, lo que implica que no sean destinatarios de la ley disciplinaria que permite al estado regular el comportamiento de sus empleados, siendo este un instrumento de vital importancia para el cumplimiento de los fines de la administración pública al imponer una serie de derechos y obligaciones a sus funcionarios.

JUSTIFICACIÓN

En presente trabajo de investigación, se da en el marco de la Especialización en Pedagogía de la Universidad Pedagógica Nacional y pretende dar cuenta de las discusiones de los fenómenos educativos propios de las IES, especialmente los relacionados con la autonomía universitaria como principio y como derecho fundamental de la educación superior en Colombia que propende por que la educación superior sea libre de todo tipo de influencias externas, garantizando su independencia y su libertad en la toma de decisiones de todo tipo; en ese orden de ideas, este trabajo se desarrolla desde la concepción que la autonomía universitaria es un derecho fundamental que marca el destino de las IES, especialmente de las públicas, ya que desde allí es posible direccionar los fines y los objetivos de la educación superior.

El presente trabajo de investigación, aunque es un análisis jurídico, tiene su vista puesta en un fenómeno de la educación superior como lo son las vinculaciones docentes mediante las figuras de catedra y ocasional, figuras que en la actualidad juegan un papel primordial en el desarrollo y el funcionamiento de las universidades públicas de Colombia, por lo que se pretende analizar desde la autonomía universitaria las implicaciones que tiene este tipo de vinculaciones para los docentes y para las universidades.

Si bien es cierto el asunto principal no se relaciona directamente con la pedagogía ni con la didáctica, la autonomía universitaria ha permitido la contratación docente mediante las figuras de cátedra y ocasional, ocasionando entre otras cosas, la vulneración al principio de igualdad frente a los maestros de planta de las IES públicas, generando igualmente vacíos normativos en relación con el control del comportamiento de los docentes que para el caso de las instituciones públicas, se da bajo los preceptos del derecho disciplinario, luego estas dos situaciones, se constituyen como un problema propio de las universidades públicas del país.

Así, este trabajo de investigación centra su importancia en la necesidad que tienen los establecimientos de educación superior pública de garantizar la calidad de la educación y la misionalidad de las instituciones a través del mejoramiento de las vinculaciones de los docentes que en la actualidad se denominan catedráticos y ocasionales y como consecuencia de ello afrontar los vacíos legales que existen en el marco de sus vinculaciones, especialmente, en los relacionado con las normas que regulan sus comportamientos y la precarización de la labor docente respecto de las desigualdades salariales y beneficios laborales que existen con los docentes de planta.

Por otra parte, y teniendo en cuenta lo anterior, se formulan las siguientes preguntas, las cuales se relacionan directamente con la delimitación y el problema planteado.

- ¿Cuáles son las características de la autonomía universitaria en relación con la contratación de docentes catedráticos y ocasionales en las universidades públicas de Colombia?
- ¿De qué forma la autonomía universitaria ha permitido la precarización de los docentes vinculados bajo las figuras de cátedra y ocasionales?
- ¿Cuáles son los vacíos normativos que genera la vinculación de docentes catedráticos y ocasionales, en relación con la regulación de su comportamiento a nivel disciplinario?

Para responder estos interrogantes, es pertinente realizar un análisis a los postulados legales, antecedentes literarios y jurisprudenciales que en materia de autonomía universitaria permitan identificar plenamente sus características y permitan establecer cuáles son las regulaciones existentes respecto de las vinculaciones de docentes catedráticos y ocasionales en las universidades públicas, así mismo, este análisis busca identificar las posiciones legales, jurisprudenciales y literarias que se tienen respecto de la aplicación del derecho disciplinario a los docentes catedráticos y ocasionales.

OBJETIVOS

- **OBJETIVO GENERAL**

Caracterizar los componentes de la autonomía universitaria en la vinculación de docentes catedráticos y ocasionales, identificando las afectaciones que se pueden generar a los docentes vinculados bajo estas figuras y los vacíos legales que de ella se desprenden en materia disciplinaria.

- **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Reconocer los componentes de la autonomía universitaria mediante el análisis de la normativa nacional a partir de la Constitución Política de 1991, la jurisprudencia y la literatura sobre el tema.
- Identificar las condiciones de contratación de los docentes que se encuentran vinculados bajo la modalidad de catedráticos y ocasionales para caracterizar posibles vulneraciones a sus derechos y obligaciones en materia disciplinaria.

MARCO DE REFERENCIA

A continuación, se referenciarán los análisis que se han hecho de la autonomía universitaria en los siguientes términos:

- **BREVE HISTORIA DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA.**

En este documento el autor concibe la autonomía universitaria como una construcción social que se ha dado a lo largo de la historia por medio de la cual las universidades luchan por generar sus propias normas y gobernarse por ellas, con independencia del Estado y de más instituciones con importancia histórica y social.

Se hace un recorrido histórico de los inicios de la autonomía universitaria, la cual inicia con el surgimiento del concepto de universidad a partir de las diferentes luchas que se dieron entre sectores sociales en la Edad Media y la aparición de corporaciones que se dedicaban a definir colectivamente las normas para la transmisión y ejecución de los oficios y los artes que circulaban, corporaciones que se caracterizaban por ser autónomas.

Hacia mediados del siglo XII, en Alemania, Francia e Inglaterra se organizaron nuevas corporaciones nómadas intelectuales, las cuales constituyeron un nuevo grupo social que se ocupaba de vender la enseñanza entre ciudades, promoviendo nuevos estilos de vida, movimiento que fue conformado principalmente por jóvenes burgueses y campesinos organizados en las Universitas (corporaciones migrantes de maestros).

Con el paso del tiempo, estas universitas, se fundaron en las diferentes ciudades de Europa y fueron reconocidas como talleres urbanos y se regulaban a través de los cuerpos colegiados de profesores y estudiantes mediante organizaciones horizontales y democráticas que determinaban estructuras, contenidos y regulaciones, sin embargo, dada su importancia, despertaron el interés de la monarquía y de la Iglesia quienes la concibieron como un peligro para la sociedad.

Así la Iglesia Católica en el siglo XIII, fue la protectora de las universitas, transformándolas en un instrumento político frente a la monarquía la punto en que el papa Gregorio IX le otorgó a una universidad autonomía frente al rey de Francia a tal punto que en virtud de esta autonomía, la iglesia católica decía a los maestros lo que debían y lo que estaba permitido enseñar y la facultad de certificar lo que enseñaban, es así que durante los siglos XIII y XIV, las universidades se

extendieron por toda Europa bajo la batuta de las comunidades religiosas amparadas por el Papa, sin embargo estas entidades atravesaron por un proceso de decadencia por cuenta de la restricción de la autonomía y los contenidos que se enseñaban durante la Edad Media, en donde finalmente en el Renacimiento se gestaron movimientos intelectuales que buscaban que las universidades retomaran la discusión en torno a la crítica y el pensamiento libre de los estudiantes.

En la modernidad Immanuel Kant, repensó el sentido de la autonomía como aquella que permitía ejercer libremente la crítica y el pensamiento, evitando la intervención del Estado y sus ideologías. Para los siglos XIX y XX, las universidades se tornaron como entidades al servicio de las élites mundiales con dos connotaciones, la republicana enfocada a la profesionalización de ciertos sectores económicos y la humboldtiana, dedicada a formar investigadores y a producir ciencia, resaltando que en América Latina se institucionalizó el carácter republicano en la educación.

En América Latina se tiene como antecedente la reforma de Córdoba, la cual fue impulsada por los hijos de los inmigrantes de las clases medias en busca de transformar las estructuras universitarias y des institucionalizar el carácter oligarca de las universidades.

El documento concluye que la autonomía universitaria debe entenderse desde 3 dimensiones, la jurídica, que es la que se encarga de enmarcar la capacidad de dictar sus propias normas a través de un marco normativo que le permite auto administrarse, la dimensión de la autonomía económica como la capacidad de generar sus propios recursos lo cual garantiza cierta independencia frente al Estado y una dimensión política, entendida como las luchas que se dan desde las universidades y los sujetos que las conforman frente a los poderes económicos y la legitimidad que de ello se desprende valiendo de figuras propias del cogobierno universitario a nivel interno en busca de transformaciones sociales. (Palma C, 2017, Págs. 49-55).

- **LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN AMÉRICA LATINA. Problemas, desafíos y temas capitales.**

La autonomía universitaria de los últimos años en América Latina, conlleva las tensiones y las practicas que en materia de educación superior han surgido a partir de una mirada a lo que han sido las políticas públicas que hay en común en América Latina y la relación entre esas políticas públicas en materia de educación superior, los cambios institucionales y la autonomía universitaria, además de los factores internos y externos que de una u otra manera marcaron el derrotero de la autonomía universitaria en la región.

La tensión existente entre el concepto de universidad en Latinoamérica, surge de las relaciones entre los estados, el mercado y la sociedad, en donde se configuraron espacios complejos entre las universidades y sus entornos, puesto que las luchas por una mejor educación acarrearón distanciamientos entre sectores políticos, económicos y sociales, caracterizando la autonomía universitaria como *“una invención política, un artefacto político, generado a partir de la interpretación de que el conocimiento la pluralidad y la libertad de pensamiento tenían su espacio más sólido y natural dentro de las fronteras universitarias”* (Acosta Silva Adrian.) (2008). (Pág. 72)

En un sentido más estricto el concepto de autonomía universitaria que predominó hasta los años ochenta radicaba en la concepción de un autogobierno y la facultad que tenían de elegir a sus autoridades, tomar decisiones sin intervención estatal, y la capacidad de regularse laboral, académica y financieramente, lo que significa que las universidades controlaron autónomamente las condiciones de ingreso, permanencia, regulación del personal académico, administrativo y todo lo concerniente a la oferta académica de programas. Se define este concepto como un *“muro de contención”* frente a las necesidades de la universidad.

Este concepto de autonomía se mantuvo desde 1930 hasta 1970 aproximadamente, configurándose una relación de poder basado en la autonomía política, administrativa y financiera, no obstante a mediados de los años ochenta, el concepto de autonomía se resignificó, puesto que producto de la crisis económica de la región, se modificó la forma de financiamiento de las universidades, lo que implicó que se iniciara la adopción de criterios diferenciadores del desempeño de las instituciones, encontrando su nicho en las políticas de educación de los años noventa que enfilaron dichas disposiciones hacia la diferenciación y los incentivos a los mejores desempeños en busca de mejores resultados, lo que de una u otra manera significó un activismo gubernamental que a su vez se personificó en burocracia universitaria, la competencia entre entidades y un *“capitalismo académico”* que sin pretenderlo fue regulado por los Estados.

Producto de la falta de recursos, las nuevas formas evaluativas, los nuevos criterios de acreditación y certificación generaron competencia y a su vez desventajas, las nuevas políticas y los cambios institucionales de la época ocasionaron que se crearan nuevas universidades, que dado su crecimiento acelerado ocasionó una completa ausencia de mecanismos de regulación por parte de los gobiernos y a su vez se generaron demandas a nivel de mercado, en donde existían ciertas disciplinas preferidas por las personas, develando el enfoque social que de ellas se desprendía.

Es así como esas políticas generaron nuevos espacios de acercamientos entre las universidades y el Estado, que llevaron a replantear las condiciones financieras de las instituciones con los modelos de incentivos, que generaron la cualificación de los maestros y las áreas administrativas, situaciones que implicaron una fuerte demanda en cuanto a los programas de posgrado; por otro lado, estos nuevos acercamientos y formas de regulación basadas en los incentivos, ocasionaron que se burocratizara la educación superior pública, puesto que este modelo de incentivos, permitía que un grupo de dirigentes tuvieran el control financiero de las entidades, situaciones que en muchos casos llevaron a disputas por el poder entre los mismos integrantes de las universidades, al punto de pretender dirigir las entidades con amigos y familiares.

Este modelo de incentivos ocasionó que se instrumentara la evaluación en cuanto a los exámenes de ingreso que en todos los casos eran elaborados por personas ajenas a las universidades, es decir, se empezaron a tercerizar ciertos procesos.

Los cambios institucionales y las políticas de educación estuvieron acompañadas de leyes que ampararon esas políticas, situaciones que no se dieron en todos los países latinoamericanos, sin embargo, se considera que, gracias a esas regulaciones, se pasó a tener una autonomía no regulada a una regulada y con múltiples cargas para la consecución de recursos.

Plantea que dados los recursos limitados, se generan conflictos en cuanto a su administración y uso, puesto que se empezó a ponderar la importancia y la pertinencia para su inversión, luego plantea que se deben repensar las universidades como *“espacios críticos de deliberación pública en ambientes de libertad y respeto”*, concluyendo que entorno a las universidades públicas, se deben generar espacios de discusión sobre problemas propios de la academia en cuanto a sus políticas dado que a lo largo del tiempo se han decantado los aciertos y desaciertos de los modelos de la autonomía universitaria enfocados a repensar la calidad de los programas, la gestión y el gobierno universitario, las formas de control existentes y el impacto de las políticas en materia de educación. (Acosta Silva, Adrian, 2008, págs. 69-82).

- **ALCANCE DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN COLOMBIA 1980-2002. Una reflexión desde la evolución legislativa y jurisprudencial.**

Carol Villamil Ardila, expresa que la autonomía universitaria en Colombia evolucionó durante los años de 1980 a 2002 desde una visión propiamente restringida a una con más amplitud en donde existe un sin número de libertades, pero reconociendo otro tanto de ambigüedades normativas políticas e

institucionales, pretendiendo que con este tipo de estudios confluyan diferentes áreas del conocimiento junto con el área del derecho para abordar de una mejor forma los problemas propios de la autonomía universitaria y fortalecer el diálogo interdisciplinario.

Respecto de la doctrina en la década del ochenta, se caracterizó por ser una doctrina más enfocada a la capacidad de las universidades para autodeterminarse y lograr sus propósitos, resaltando la participación que tuvo la universidad colombiana en la IV Asamblea Internacional de Universidades de 1966, realizada en Tokio, lo que conllevó a que se consideraran 5 puntos importantes para que se entendiera la existencia de la autonomía universitaria a saber: 1. Poder nombrar y remover Rectores, personal docente y administrativo. 2. Seleccionar a los estudiantes. 3. Participar con el Estado en la definición y adopción de planes de estudio y definir los requisitos para el funcionamiento de las universidades. 4. Decidir los programas a ofertarse. 5. Distribución de sus bienes y rentas, lo anterior atendiendo las normas establecidas por cada universidad y respetando las leyes vigentes.

Respecto a las 5 características de la autonomía universitaria, se considera que para la época no se define propiamente lo que es la autonomía universitaria dado que los análisis del fenómeno de la autonomía habían sido abordados desde la enunciación de lo que podían hacer las universidades, no obstante, consideró que la doctrina señala otras características importantes relacionadas con la cooperación interuniversitaria y la inviolabilidad del claustro universitario.

De las diferencias entre las universidades públicas y privadas la doctrina en la década de los ochenta concebía las universidades públicas como establecimientos públicos mientras que a las privadas como entidades de utilidad común, señalando que en virtud de esas concepciones legales, se criticaba que los Rectores de las universidades públicas fueran elegidos por el presidente, el gobernador o el alcalde del lugar donde estuviese ubicada la universidad y en cuanto a las universidades privadas se criticaba que se consideraran entidades de utilidad común puesto que limitaba su libertad de asociación frente a las universidades privadas.

En lo relacionado a las tensiones entre la autonomía universitaria y las facultades del Estado en la inspección y vigilancia, los análisis de la época de los ochenta estaban enfocados en la autonomía respecto de la libertad de enseñanza y el poder de crear instituciones y definir los contenidos a enseñar, sin embargo con la expedición de la Ley 30 de 1992 la facultad de vigilancia permitió hallar y corregir el incumplimiento de las universidades que en esa época dificultaban la calidad de los programas y de sus estudiantes.

De lo dicho por la doctrina en la década de los noventa, la autora sostiene que la concepción de autonomía universitaria se complementó con la promulgación de la Constitución Política de 1991 en lo referente a la inclusión de esta como un principio constitucional de la actividad universitaria, es decir su constitucionalización, lo cual permitió que se definiera como *“una capacidad de autodeterminación colectiva, como un ámbito de libertad, justificado y limitado por la especialidad de la labor universitaria y por las responsabilidades sociales que a ella le competen como sujeto político”* (Villamil Ardila, Carol, 2011, Pág. 213).

La autorregulación y el autogobierno han sido aspectos identitarios de las universidades, con la expedición de la Ley 30 de 1992 se generó una disminución respecto de los controles del Estado ya que esta fungió como un tipo de reglamento para las universidades.

En relación a los desarrollos legales y jurisprudenciales de la autonomía universitaria en Colombia desde 1980 al 2002, se plantea que la expedición de la Constitución Política Colombiana de 1991 acarrió una transformación en cuanto a la producción legislativa y los antecedentes jurisprudenciales en relación a lo que se expedía en la década de los ochenta cuando no se había constitucionalizado la autonomía universitaria, que junto con la creación de la acción de tutela permitieron visibilizar las falencias de las universidades en torno a la idea de autonomía universitaria.

Los cambios legales y jurisprudenciales obedecieron de igual forma a la creación de la Corte Constitucional, que tendría como misión, entre otras, el control de las leyes expedidas en coherencia con los principios de la Constitución Política de 1991. La Constitución Política de 1886 no consagraba el concepto de autonomía universitaria, pero si el de la libertad de enseñanza y junto con la expedición del Decreto 80 de 1980 definieron la educación superior como un servicio público que cumple una función social y su prestación estaba a cargo del Estado y los particulares que recibían autorización para ello, es decir, a partir de la década del ochenta, la educación superior fue concebida como un servicio público sin importar quien lo prestara.

Durante la década del 90 los desarrollos legales y jurisprudenciales recogieron los desarrollos de años anteriores y apuntaron a la constitucionalización del concepto de autonomía universitaria a través de preceptos como la libertad de enseñanza, de investigación, de catedra y de aprendizaje que constituyeron por primera vez nuevos derechos a las Universidades a través de la Ley 30 de 1992 y se reconoce a las universidades el derecho de *“darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas,*

docentes científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional”, (Villamil Ardila, Carol, 2011, Pág. 236) clasificando las universidades en estatales, privadas y de economía solidaria, creándose los entes universitarios autónomos, sin embargo la Corte Constitucional expresa que dichas facultades están limitadas por los derechos fundamentales enmarcados en la Constitución Política. (Villamil Ardila, Carol, 2011, págs. 205-257).

- **ANÁLISIS CRÍTICO DE LA FORMA COMO OPERA LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN COLOMBIA.**

En este documento la autora Clara Inés Cantor plantea entre otras cosas el concepto de autonomía entendido como la potestad que se tiene para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios apegados a los preceptos de la Constitución y la ley y que, para el caso de Colombia, la autonomía universitaria se enmarca en el artículo 69 de la Constitución Política Nacional.

Caracteriza la autonomía como un concepto filosófico y psicológico que expresa la capacidad para darse normas a uno mismo sin influencia de presiones internas o externas y como sinónimo de autodeterminación y de auto organización, destacando el concepto de autonomía funcional como una potestad que se da a un órgano la posibilidad de regular su funcionamiento interno sin ningún tipo de interferencia externa que impida su funcionamiento.

La autonomía universitaria está compuesta por autonomía administrativa, financiera y normativa, dimensiones que si bien es cierto se relacionan, conservan entre si su independencia, sin embargo, la autonomía universitaria debe incluir los conceptos de autonomía organizacional, financiera, de personal y académica, indicando que producto de la evolución propia del concepto y junto a la promulgación de la Constitución Política Nacional, han permitido desarrollos legales como la expedición de la Ley 30 de 1992, Ley 60 de 1993, Ley 115 de 1994, Ley 489 de 1998 y Ley 715 de 2001.

La autonomía no es un concepto absoluto, pero que faculta el fijar ciertos límites a las instituciones con el objetivo que puedan ejercer su objeto social con total independencia respecto al Estado y que el hecho que la autonomía universitaria sea un derecho constitucional permite de una u otra manera que la Corte Constitucional sea garante de dicho derecho a las universidades. *(Cantor Cárdenas, Clara Inés, 2018, Análisis crítico de la forma como opera la autonomía universitaria en Colombia. págs. 1-82.).*

MARCO LEGAL

- **ANTECEDENTES LEGALES QUE SOPORTAN LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN COLOMBIA.**

A continuación, se exponen los postulados constitucionales y legales que soportan la autonomía universitaria en Colombia y los referentes legales del derecho disciplinario en relación con los sujetos de derecho disciplinario.

Constitución Política de Colombia 1991.

***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.

(...)

***Artículo 210.** (...) La ley establecerá el régimen jurídico de las entidades descentralizadas y la responsabilidad de sus presidentes, directores o gerentes.*

Respecto del control a los servidores públicos la Constitución Política Nacional dispuso:

Respecto de los empleados públicos y trabajadores oficiales ha de tenerse en cuenta los siguientes preceptos constitucionales:

***Artículo 123.** Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.*

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.

***Artículo 124.** La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva.*

Artículo 125. Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.

El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley (...)

Ley 30 de 1992, por el cual se organiza el servicio público de la Educación Superior.

Artículo 28. La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente Ley, reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.

Artículo 29. La autonomía de las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y de las instituciones técnicas profesionales estará determinada por su campo de acción y de acuerdo con la presente Ley en los siguientes aspectos:

- a) Darse y modificar sus estatutos.
- b) Designar sus autoridades académicas y administrativas.
- c) Crear, desarrollar sus programas académicos, lo mismo que expedir los correspondientes títulos.
- d) Definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas, culturales y de extensión.

e) *Seleccionar y vincular a sus docentes, lo mismo que a sus alumnos.*

f) **Adoptar el régimen de alumnos y docentes.**

g) *Arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional. Parágrafo. Para el desarrollo de lo contemplado en los literales a) y e) se requiere notificación al ministro de Educación Nacional, a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES).*

Artículo 30. *Es propio de las instituciones de Educación Superior la búsqueda de la verdad, el ejercicio libre y responsable de la crítica, de la cátedra y del aprendizaje de acuerdo con la presente Ley.*

Artículo 57. *Las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo.*

Los entes universitarios autónomos tendrán las siguientes características: Personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden.

El carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero y el régimen de contratación y control fiscal, de acuerdo con la presente Ley.

Parágrafo. *Las instituciones estatales u oficiales de Educación Superior que no tengan el carácter de universidad según lo previsto en la presente Ley deberán organizarse como Establecimientos Públicos del orden Nacional, Departamental, Distrital o Municipal.*

Artículo 71. *Los profesores podrán ser de dedicación exclusiva, de tiempo completo, de medio tiempo y de cátedra.*

La dedicación del profesor de tiempo completo a la universidad será de cuarenta horas laborales semanales.

Artículo 73. *Los profesores de cátedra no son empleados públicos ni trabajadores oficiales.*

Artículo 74. *Serán profesores ocasionales aquellos que con dedicación de tiempo completo o de medio tiempo, sean requeridos transitoriamente por la entidad para un período inferior a un año.*

Los docentes ocasionales no son empleados públicos ni trabajadores oficiales, sus servicios serán reconocidos mediante resolución.

Artículo 79. *El estatuto general de cada universidad estatal u oficial deberá contener como mínimo y de acuerdo con las normas vigentes sobre la materia, los derechos, obligaciones, inhabilidades, situaciones administrativas y régimen disciplinario del personal administrativo.*

Ley 115 de 1994, Por la cual se expide la Ley General de Educación

Artículo 115. *Régimen especial de los educadores estatales. El ejercicio de la profesión docente estatal se regirá por las normas del régimen especial del Estatuto Docente y por la presente Ley. El régimen prestacional de los educadores estatales es el establecido en la Ley 91 de 1989, en la Ley 60 de 1993 y en la presente Ley.*

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución Política, el Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones y salarios legales.

En ningún caso se podrán desmejorar los salarios y prestaciones sociales de los educadores

Artículo 148.- *Funciones del Ministerio de Educación Nacional. El Ministerio de Educación Nacional, en cuanto al servicio público educativo, tiene las siguientes funciones:*

- 1. De Política y Planeación (...)*
- 2. De Inspección y Vigilancia (...)*
- 3. De Administración (...)*
- 4. Normativas (...)*

Artículo 173. *Financiación de la educación estatal. La educación estatal se financia con los recursos del situado fiscal, con los demás recursos públicos nacionales dispuestos en la ley, más el aporte de los departamentos, los distritos y los municipios (...)*

Ley 489 de 1998, Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional...

Artículo 40. *Entidades y organismos estatales sujetos a régimen especial. El Banco de la República, los entes universitarios autónomos, las corporaciones autónomas regionales, la Comisión Nacional de Televisión y los demás organismos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política se sujetan a las disposiciones que para ellos establezcan las respectivas leyes.*

Por su parte el Decreto 3135 de 1968 señala respecto de los empleados públicos y trabajadores oficiales:

Artículo 5. *Empleados Públicos y Trabajadores Oficiales. Las personas que prestan sus servicios en los Ministerios; Departamentos Administrativos, Superintendencias y Establecimientos Públicos son empleados públicos; sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales (...)*

Las personas que prestan sus servicios en las Empresas Industriales y Comerciales del Estado son trabajadores oficiales. Sin embargo, los estatutos de dichas empresas precisarán qué actividades de dirección o confianza deban ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos.

Así mismo y en materia disciplinaria tenemos:

Ley 1952 del 2019 – Código General Disciplinario

Artículo 25. *Destinatarios de la ley disciplinaria. Son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos, aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en esta ley.*

Para los efectos de esta ley y en concordancia con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998; son servidores públicos disciplinables los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria.

Los indígenas que ejerzan funciones públicas o administren recursos del Estado, serán disciplinados conforme a este código.

Artículo 70. *Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o*

transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia.

(...)

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, desarrolle o realice prerrogativas exclusivas de los órganos del Estado.

No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias.

- **ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA**

Sentencia C-006 de 1996, Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz:

“...la autonomía universitaria de que gozan las instituciones de educación superior, dedicadas a la formación universal, tanto docente como investigativa, gozan de la prerrogativa constitucional de "darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley". La comunidad científica que conforma el estamento universitario es autónoma en la dirección de sus destinos, aunque tal autonomía no es absoluta y no excluye la intervención adecuada del estado en la educación, pues este tiene el deber de "regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos". (Artículo 67, inciso 5o., C.P.)” (Corte Constitucional, Sentencia C-195 de abril de 1994, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.)

(...) La categoría "profesores ocasionales" es una creación de la ley, específicamente de la ley 30 de 1992, por la cual se organiza el servicio público de la educación superior; a través de ella se determina un régimen especial para particulares, profesores en este caso, que presten temporalmente sus servicios en universidades estatales u oficiales; ella constituye una de las excepciones que establecía el legislador con fundamento en lo dispuesto en el artículo 122 de la Carta.

(...) No se encuentra fundamento constitucional que justifique la negación expresa que hace la disposición demandada, del derecho que tienen los profesores ocasionales, en tanto trabajadores al servicio del Estado, al reconocimiento, obviamente proporcional, de las prestaciones sociales que consagra la legislación laboral, mucho menos, cuando ellas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53 de la C.N. constituyen beneficios mínimos irrenunciables. Los profesores ocasionales de las universidades estatales u oficiales, a los que se refiere la norma, tendrán derecho, a partir de la fecha de este pronunciamiento, al reconocimiento proporcional de las prestaciones sociales que se aplican a los profesores empleados públicos de carrera.

(...) La realidad de las condiciones de trabajo de los profesores ocasionales, es similar a la que presentan los profesores de carrera; ello implica que dicha realidad supere la intención que al parecer subyace en la formalidad que consagra la norma impugnada, referida a que sus servicios se reconocerán a través de resolución, lo que no puede entenderse como razón suficiente para que el patrono, en este caso la universidad estatal u oficial, desconozca las obligaciones que le asisten en una relación de trabajo, diferente a la contratación administrativa, como si lo es la de los profesores catedráticos, a los que se refiere el artículo 73 de la Ley 30 de 1992, y los derechos del trabajador por ser Este ocasional.

(...) Competencia del legislador Homologar una figura con otra, determinar el alcance de la misma, o sus condiciones de aplicabilidad, en síntesis, determinar el régimen aplicable a los particulares que transitoriamente presten sus servicios al Estado, en este caso como profesores ocasionales de universidades estatales u oficiales, es una función que la misma Constitución, de manera expresa, le otorga al legislador.

Decidir que el régimen aplicable a los profesores ocasionales es el mismo que la ley establecía para los supernumerarios, tal como se solicita en el concepto fiscal, implica el ejercicio de una actividad legislativa que no le corresponde a esta Corporación.

(...) Los profesores de cátedra tienen también una relación laboral subordinada, por cuanto cumplen una prestación personal de servicio, igual a la que realizan los profesores de tiempo completo, de medio tiempo o los llamados ocasionales, ellos devengan una remuneración por el trabajo desempeñado y están sujetos a una subordinación como se les exige a los otros, como horarios, reuniones, evaluaciones, etc., contemplados en el reglamento. Entonces frente a esta similar situación de hecho que identifica

la misma relación de trabajo subordinado de estos servidores públicos, debe corresponderles el mismo tratamiento en cuanto a prestaciones sociales, que deben pagárseles proporcionalmente al trabajo desempeñado. Otro tratamiento desconocerá el principio de igualdad y de justicia y será evidentemente discriminatorio.

Sentencia C-547 de 1994, Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz:

"A más de lo anterior, el constituyente autoriza a la ley para crear un "régimen especial" para las universidades del Estado, lo que significa que estas instituciones se regularán por normas especiales que pueden ser iguales o distintas a las aplicables a otras entidades de educación superior, públicas y privadas, o a las demás entidades estatales, siempre y cuando con ellas no se vulnere su autonomía. En consecuencia, bien podía la ley, sin infringir la Constitución, establecer un régimen contractual diferente para tales entes universitarios, como lo hizo en las normas acusadas, al determinar en el inciso tercero del artículo 57, que el carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales comprende el régimen contractual; y consagrar en el artículo 93 que los contratos que celebren dichas instituciones se regirán por las normas del derecho privado, y sus efectos estarán sujetos a las normas civiles y comerciales, según la naturaleza de los contratos, exceptuando los de empréstito, que deben someterse a las reglas del "decreto 222 de 1983, o a las normas que lo modifiquen o deroguen". Y como este ordenamiento fue derogado por la ley 80 de 1993, ha de entenderse que la normatividad a la cual se remite el precepto demandado es la citada ley."

Sentencia C-220 de 1997, Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz:

Las universidades del Estado, son instituciones que para mantener y preservar su esencia deben estar ajenas a las interferencias del poder político, en consecuencia no pueden entenderse como parte integrante de la administración, o como organismos supeditados al poder ejecutivo, ellas deben actuar con independencia del mismo y no estar sujetas a un control de tutela como el concebido para los establecimientos públicos, concepto que por sí mismo niega la autonomía; eso no quiere decir que no deban, como entidades públicas que manejan recursos públicos y cumplen una trascendental función en la sociedad, someter su gestión al control de la sociedad y del Estado, o que rechacen la implementación de mecanismos de articulación con dicho Estado y la sociedad, pues por el contrario ellos son indispensables para el cumplimiento de sus objetivos y misión."

- **CONCEPTOS JURÍDICOS**

Concepto 169941 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública.

(..) Considerando todas las disposiciones anteriormente citadas y la jurisprudencia que analiza el alcance de la autonomía universitaria, se concluye que las universidades, en virtud de su autonomía y carácter especial, tienen el derecho a darse y modificar sus estatutos y adoptar sus correspondientes regímenes para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.

Así, la Ley 30 señala la facultad que tienen las universidades públicas para regular la carrera de su personal, cuya función emana de la definición de autonomía contenida en el artículo 28 en el cual se establece que uno de los alcances de dicha autonomía universitaria es la de "darse y modificar sus estatutos" y "adoptar sus correspondientes regímenes", atribuciones que luego se concretan en el tercer inciso del artículo 57 de la ley 30 de 1992, donde se advierte con claridad que el régimen especial de las universidades comprende la organización y elección de sus directivas, la organización y elección del personal docente, la organización y elección del personal administrativo, conceptos que conllevan la facultad de establecer los sistemas de ingreso, selección, retiro, etc.; es decir, el sistema de carrera, así como establecer su propio sistema de evaluación del desempeño de los profesores universitarios.

Por tanto y para dar respuesta a su consulta, esta Dirección Jurídica considera que la autonomía universitaria abarca la potestad de modificar los estatutos y adoptar la opción que posibilite financiar la matrícula de postgrado a personal de contrato a término fijo pues tienen autonomía administrativa y financiera para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.

- **Concepto 173961 de 2022 - Departamento Administrativo de la Función Pública.**

(...) Así las cosas los tipos de vinculación de los servidores públicos con la administración pública, es:

EMPLEADOS PÚBLICOS: Relación legal o reglamentaria, debe existir un acto administrativo de nombramiento, precedido de la respectiva acta de posesión.

TRABAJADORES OFICIALES: Relación contractual, existe un contrato laboral de trabajo que contiene las condiciones de la relación. El régimen laboral para los trabajadores oficiales está contenido en el mismo contrato de trabajo, así como en la convención colectiva, pacto colectivo, reglamento interno de trabajo, si los hubiere y por lo no previsto en estos instrumentos, por la Ley 6ª de 1945 el Decreto 1083 de 2015.

La modalidad contractual laboral otorga a quien por ella se vincula a la Administración el carácter de trabajador oficial y se traduce en un contrato de trabajo que regula el régimen del servicio que se va a prestar, permitiendo la posibilidad de discutir las condiciones aplicables.

Con fundamento en lo expuesto, y en criterio de esta Dirección Jurídica la diferencia entre empleados públicos y trabajadores oficiales se fundamenta así:

El empleado público se rige por una relación legal y reglamentaria, y se concreta con un acto de nombramiento y la suscripción de un acta de posesión, en tanto que un trabajador oficial suscribe un contrato de trabajo;

Los empleados públicos desarrollan funciones que son propias del Estado, de carácter administrativo, de jurisdicción o de autoridad, las cuales se encuentran detalladas en la Ley o el reglamento, mientras que los trabajadores oficiales desarrollan actividades que realizan o pueden realizar ordinariamente los particulares, entre otras, labores de construcción y sostenimiento de obras públicas.

El régimen jurídico que se aplica a los empleados públicos es de derecho público y las controversias que se susciten con la Administración deben ventilarse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en tanto que el régimen jurídico que se aplica a los trabajadores oficiales es en principio de derecho común, y los conflictos laborales son de competencia de los jueces laborales.

En conclusión, si el servidor público tiene un contrato de trabajo, se trata de un trabajador oficial y su régimen legal será el establecido en el contrato de trabajo, la convención colectiva, el pacto colectivo o en el reglamento interno de trabajo, y por lo no previsto en ellos en la Ley 6 de 1945, al Decreto 1083 de 2015 y demás normas que lo modifican o adicionan; si por el contrario, el servidor público fue vinculado mediante una relación legal y reglamentaria a un empleo de libre nombramiento y remoción o a un cargo de carrera administrativa, sea por concurso o provisional, en planta temporal o en cargo de periodo, tiene la

calidad de empleado público y su régimen legal será el establecido en las normas para empleados públicos.

Concepto 186321 de 2021 - Departamento Administrativo de la Función Pública.

Partiendo del presupuesto de que la categoría "profesores ocasionales", creada por el artículo 74 de la ley 30 de 1992, es armónica y no contradice las disposiciones del ordenamiento superior, es procedente analizar si el régimen establecido para la misma, consagrado en la misma norma, se encuentra también acorde con las disposiciones de la Constitución Política.

Los servidores públicos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 123 de la Carta, son aquellos que desempeñan funciones públicas; algunos de ellos lo hacen de manera temporal, debiendo el legislador establecer el régimen que les es aplicable. En el caso analizado nos encontramos ante docentes que por un período de tiempo determinado prestan sus servicios como profesores en las universidades estatales u oficiales, para quienes la norma impugnada establece un régimen especial que se sintetiza en los siguientes elementos:

- Su vinculación es transitoria por un término inferior a un año.*
- Se les exige dedicación de tiempo completo o de medio tiempo.*
- No son empleados públicos ni trabajadores oficiales.*
- Sus servicios se reconocen mediante resolución.*

Es claro que los "profesores ocasionales", al igual que los catedráticos, cumplen las mismas funciones que un profesor de planta, además deben acreditar para efectos de su vinculación similares requisitos de formación y experiencia, y tienen las mismas obligaciones que los docentes empleados públicos; la diferencia con aquellos estriba en su forma de vinculación, a través de resolución, y en la temporalidad de la misma.

(...) los docentes ocasionales, cumplen las mismas funciones que un profesor de planta, además deben acreditar para efectos de su vinculación similares requisitos de formación y experiencia, y tienen las mismas obligaciones que los docentes empleados públicos, la diferencia con aquellos estriba en su forma de vinculación, a través de resolución, y en la temporalidad de la misma; por ello, se deben reconocer los derechos que como servidores del Estado tienen, los cuales constituyen una modalidad de trabajo que como tal goza de especial protección por parte del Estado.

Con fundamento en la normativa y jurisprudencia expuestas, los docentes ocasionales no son empleados públicos, ni tampoco pertenecen a la carrera profesoral, sino que son servidores públicos cuya relación con la Universidad se rige por las disposiciones que se han dejado indicadas.

Los docentes ocasionales son servidores públicos, que no son ni trabajadores oficiales ni empleados públicos.

Como servidores públicos, les son aplicables las inhabilidades propias de los mismos, contenidas en la Constitución y en la Ley.

Concepto 152 de 14 de agosto de 2018 – Procuraduría General de la Nación

Lo primero es indicar que el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia señala que «La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social (...)

Bajo la premisa de que la educación es un servicio público, es conveniente indicar que este puede ser prestado por particulares, pero no por este hecho los hace sujetos disciplinables. Para afirmar lo anterior, se acude al inciso cuarto del artículo 44 de la Ley 1474 de 2012 modificadorio del artículo 53 de la Ley 734 de 2002 (...) «No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias».

Ahora, además de establecerse que la educación es un servicio público, es preciso advertir, en atención a la autonomía universitaria, que los entes de educación superior oficiales tienen la posibilidad de vincular personal docente de diferentes maneras, sin que exista la obligación que estos pertenezcan a la carrera docente.

La regulación de la Ley 30 de 1992 es clara en este aspecto al indicar (...) «artículo 73. Los profesores de cátedra no son empleados públicos ni trabajadores oficiales (...)». «artículo 74. (...) Los docentes ocasionales no son empleados públicos ni trabajadores oficiales (...)». Lo que las normas antes citadas esclarecen es que los profesores de cátedra y los ocasionales no tienen el carácter de empleados públicos ni de trabajadores oficiales, apreciación extendida a aquellos que no hacen parte (sic) de la carrera docente.

(...)

Como se puede ver, tanto el profesor de cátedra, el ocasional y en general cualquier otro que tenga una vinculación diferente a la de los docentes en carrera, están sujetos a reglas internas o contractuales que tienen un carácter particular en cada ente universitario, esto en ejercicio de la autonomía constitucional (...)

Por esta razón, se estima que pueden vincularse particulares para que cumplan con el servicio público de la docencia, sujetándose al estatuto docente de cada ente universitario y no a la Ley 734 de 2002, y es bajo este régimen como debe disciplinarse a este profesorado que no tiene la calidad de servidor público ni de particular en cumplimiento de funciones públicas.

Es de recalcar que la educación no es considerada como una función pública, y en estos términos, la sentencia C-037 de 2003 ha sido precisa al indicar: «(...) En el caso de un particular que presta un servicio público la Corte ha precisado que éste se encuentra sometido al régimen especial fijado por el legislador para la prestación del servicio público de que se trate, así como al control y vigilancia del Estado. Ello no implica, sin embargo, que ese particular por el simple hecho de la prestación del servicio público se encuentre sometido al régimen disciplinario (...)

En conclusión, los profesores con vinculación especial que no pertenecen a la carrera docente no son servidores públicos, motivo por el cual deben entenderse como particulares que prestan un servicio público y, por tanto, en ejercicio de la autonomía universitaria, están sujetos a los estatutos de la universidad y a lo que en materia disciplinaria allí se establezca (...)

METODOLOGÍA

A continuación, se describe la metodología que se utilizó para el desarrollo del presente trabajo, así como su enfoque.

- **ENFOQUE EPISTEMOLÓGICO**

Teniendo en cuenta el objetivo general y los objetivos específicos, este trabajo tiene un enfoque histórico hermenéutico que a la luz de lo dicho por Carlos Vasco en su libro *“Tres Estilos de Trabajo en las Ciencias Sociales”*, pretende caracterizar desde la historia de la autonomía universitaria y las diferentes posturas legales, jurisprudenciales y doctrinarias los desarrollos que ha tenido dicho concepto a lo largo de la historia y la interpretación práctica que se le da en las universidades a partir de las realidades de nuestras universidades públicas en colombianas.

Es por esto por lo que, en palabras de Guillermo Hoyos y Germán Vargas Guillen, *“si la comprensión de sentido como paso previo para toda investigación amenaza cierto tipo de objetividad, es dicha comprensión la que permite acercarse de la manera más auténtica a los problemas sociales. Con ello se gana un tipo de objetividad más comprometedor, que consiste en poder analizar no sólo diversas comprensiones de un mismo fenómeno social, sino llegar de manera más inmediata a las razones y motivos que subyacen a las diferentes interpretaciones.”* (Hoyos Vásquez Guillermo, Vargas Guillen Germán, pág. 218, año 1997).

Por lo anterior, el presente trabajo, pretende caracterizar las diferentes concepciones y modos de aplicación de la autonomía universitaria en Colombia, analizando dichas visiones desde lo que sucede en el diario vivir de las universidades públicas, permitiendo de una u otra manera que se puedan identificar a parte de los vacíos legales que se generan con las diferentes concepciones, las afectaciones que no son visibles tanto para los maestros ni para la comunidad universitaria.

Así las cosas, el enfoque histórico hermenéutico de corte cualitativo presente en este trabajo aparte de permitir conocer los antecedentes de la autonomía universitaria permite identificar los diferentes significados que ha tenido en Colombia y a su vez identificar algunos de los problemas que persisten por sus vacíos legales, a través del análisis de los postulados legales, jurisprudenciales y literarios sobre la materia.

ANÁLISIS DE RESULTADOS

El procedimiento establecido en el presente trabajo para abordar la autonomía universitaria en la vinculación de docentes catedráticos y ocasionales consistió en ubicar algunas investigaciones sobre el concepto de la autonomía universitaria, en donde encontré investigaciones que hablaron del desarrollo de la autonomía universitaria en el mundo desde la edad media, pasando por su desarrollo en América Latina y finalmente el desarrollo que ha tenido en Colombia.

Se logró identificar que el concepto de autonomía universitaria data de la Edad Media con la aparición de fenómenos sociales propios de la época como por ejemplo las corporaciones migrantes de maestros, las cuales se dedicaron a formar a las personas en los oficios y los artes circundantes de cada lugar, es decir, formaron personas en los temas de especial relevancia e importancia para el desarrollo social de las diferentes ciudades o poblaciones en que se ubicaban y cada vez más, estos espacios empezaron a tomar una gran importancia para la sociedad permitiendo impartir o llevar conocimiento para el desarrollo de las labores no solamente de las clases oligarcas si no a otras personas que no hacían parte de estos círculos sociales.

De los documentos analizados, es posible afirmar que en la Edad Media se desarrollaron diferentes estrategias que permitieron que el proceso de formación tuviera ciertas garantías en cuanto a las libertades de cátedra, dadas las censuras que producto de las creencias religiosas limitaban en gran medida impartir conocimientos libres, razón por la cual las estrategias versaron en que la actividad académica no estuviera a cargo ni controlada por el Estado o por la Iglesia, otorgando a estas asociaciones una financiación autónoma e independiente del Estado, así se logró que surgiera en un primer escenario el concepto de autonomía en el campo de la educación superior, luego este concepto se afincó como una construcción social de todas las personas que participaron de la construcción de la academia y de las universidades que lucharon por impartir conocimientos a sus estudiantes de una forma libre y crítica, encontrando que para poder desarrollar esa libertad fue necesario implementar estrategias encaminadas grosso modo a tener sus propias normas de funcionamiento.

Continuando con el análisis de esta investigación, tenemos que el concepto de la autonomía en un sentido amplio fue repensado por Immanuel Kant, quien propuso permitir ejercer libremente la crítica y el pensamiento, evitando la intervención de Estado o de otro tipo de instituciones como la Iglesia, en diferentes actividades colectivas.

Ahora bien, respecto a la evolución del concepto de la autonomía universitaria en América Latina, la investigación permite evidenciar que el más grande antecedente en la región es la reforma de Córdoba, Argentina, la cual tuvo lugar en el año 1918, y que fue impulsada principalmente por hijos de migrantes de clase media, siendo esta una proclamación de los estudiantes universitarios que tenían como objetivo transformar las estructuras universitarias para lograr una democratización de estas y una serie de libertades, especialmente en lo relacionado al gobierno universitario, pretendiendo que las universidades fueran concebidas como espacios científicos gratuitos, destacados por la libertad de pensamiento y una independencia que apuntó a que las universidades públicas no fueran dirigidas por la oligarquía ni para la oligarquía del momento o el Estado; dada su importancia, este estallido social tuvo una proyección por todos los países de América Latina, los cuales se caracterizaban por tener las mismas brechas y dificultades que las existentes en la Argentina de esa época a nivel de educación superior.

De igual manera hay que tener en cuenta que esta proclama social y la trascendencia que tuvo para nuestro continente acarreó rupturas con la sociedad y la cultura política de la época, puesto que los impulsores de una mejor calidad educativa eran estigmatizados y discriminados, luego se logra establecer que con el paso de los años, el concepto de autonomía universitaria evolucionó gracias a esas luchas históricas que permitieron, en unos primeros escenarios que las universidades públicas manejaran con cierto grado de libertad en el manejo de sus recursos, sin embargo ello implicó que se generaran otros fenómenos que afectarían a las universidades como la burocratización, especialmente en cuanto al manejo institucional y académico.

Así mismo, es posible establecer que dada la crisis económica por la cual atravesaron los países Latino Americanos en la década de los años ochenta por cuenta de la deuda externa, se produjo un cambio en las políticas de educación ,a tal punto que con el objetivo de invertir de mejor manera los recursos para la educación pública, se crearon criterios de desempeño de estas universidades, las cuales eran medidas por los resultados de sus estudiantes y los resultados de los programas ofrecidos, no obstante, estos criterios que en una primera mirada parecieran ser acertados, crearon factores de competencia entre universidades y por ende mayores o menores índices en la asignación de recursos, lo cual significó de una u otra manera, la disminución de las matrículas de los estudiantes.

Con estos criterios de evaluación y competencia que surgieron en las universidades Latinoamericanas, se expidieron nuevas leyes que introdujeron nuevas formas de control a los entes universitarios públicos, ya que producto de la segregación social a las universidades públicas por cuenta de sus luchas, se crearon entre las

sociedades criterios o estatus entre establecimientos, en donde se creía que las personas mejor preparadas eran egresadas de universidades privadas, las cuales se beneficiaron de renombres que surgieron por cuenta de estudiantes pertenecientes a las élites de la región y que marcaron diferencias frente a las universidades públicas.

En cuanto a la autonomía universitaria en Colombia, se logra evidenciar que para la década de los ochenta, este concepto giraba en torno a la capacidad de las universidades para autodeterminarse y lograr sus propósitos sin que existiera una definición puntual, resaltándose que las universidades públicas y privadas no eran concebidas de la misma forma, ni política ni socialmente dados los perjuicios y los estigmas que se generaron sobre las instituciones públicas circunstancias que jugaron en contra de estas, aunado a que para esa época, los rectores de las universidades eran elegidos por los gobernantes de turno, lo que generó burocracia y malos manejos institucionales.

De lo sucedido en la época de los ochenta, especialmente en Colombia, se creó un entorno de estratificación en cuanto a las IES, aumentándose la brecha social existente en nuestro país, puesto que se creía que hay mejores o peores universidades por el nivel socioeconómico de sus estudiantes o de sus maestros, lo que significó que solo un pequeño porcentaje de estudiantes fueran beneficiados de estas concepciones y prueba de ello es que los estudiantes egresados de las universidades que gozaban de ese renombre para la década de los ochenta o incluso antes, han tenido la oportunidad de ocupar grandes cargos o espacios políticos de nuestro país, bien sea como presidentes, alcaldes, gobernadores o empresarios, siendo este un factor determinante que no ha contribuido con la dignificación de las instituciones públicas, ni la labor de los docentes, puesto que si hacemos catarsis, en los últimos años han las mismas familias las que han decidido el futuro de nuestro país, personas que no han sido educadas en universidades públicas colombianas que no están en la capacidad de reconocer las problemáticas de la educación superior pública.

Las luchas sociales que se han dado en las universidades públicas han estado acompañadas de pequeños triunfos que fortalecen el concepto de autonomía universitaria, para el caso de Colombia, esa luchas se han dado a partir de la experiencia de las primeras universidades, que permitieron recoger experiencias que fueron fundamentales para la promulgación de la Constitución Política Colombiana de 1991, permitiendo que la autonomía universitaria se concibiera como un principio que implicó su constitucionalización, es decir, como un principio que estuviera amparado y garantizado por la Constitución Política de Colombia, la cual lo forjó como *“una capacidad de autodeterminación colectiva, como un ámbito*

de libertad, justificado y limitado por la especialidad de la labor universitaria y por las responsabilidades sociales que a ella le competen como sujeto político” (Villamil Ardila, Carol, 2011, pág. 213).

Se logra identificar que constitucionalmente la autonomía universitaria está compuesta por autonomía académica, administrativa, financiera y normativa, sin embargo, se logra evidenciar que estas líneas que conforman la autonomía en Colombia no son del todo absolutas entre tanto hay límites que las universidades públicas y privadas deben mantener, luego dichos componentes no son del todo absolutos.

Respecto a la legislación colombiana y los avances jurisprudenciales, se observa que, con la expedición de la Constitución Política de Colombia de 1991, el concepto de autonomía universitaria adquirió un estatus constitucional, es decir se constituyó como un concepto que lleva inmersa la relación derecho – deber que permite a las universidades ser autónomas académica, administrativa, financiera y normativamente, lo que implica fijar sus propias normas en todo lo relacionado con el ámbito académico, su regulación, vinculación de docentes, admisión de estudiantes entre otras, así como autonomía para fijar sus propios criterios de contratación de personal docente y administrativo y lo que de ellos se desprende así como también la capacidad para tener un patrimonio propio e independiente y tener la libertad de manejar su presupuesto de conformidad con las funciones de la entidad.

Identificados los componentes de la autonomía universitaria y como se vio a lo largo de este trabajo, el concepto de autonomía universitaria ha venido evolucionando con el paso del tiempo, para el caso de Colombia observamos que la autonomía universitaria especialmente en el caso de las universidades públicas, ha propendido por buscar una independencia casi absoluta del Estado, sin embargo, y teniendo en cuenta que la financiación de la educación pública proviene de los dineros públicos que se giran a cada entidad, esta autonomía implica también una serie de deberes para con el Estado y la sociedad, puesto que sus alcances se deben someter a los controles legales existentes en todas sus áreas, que luego de los desarrollos legales han sido posteriores a sus actuaciones.

Es por esto que de conformidad con el texto Constitucional, se expidió entre otras la Ley 30 de 1992, la cual permitió a los entes universitarios aterrizar el avance del concepto de la autonomía universitaria dotando a las universidades de la capacidad para organizarse académica, administrativa, financiera y normativamente, amparándose en la facultad de los entes universitarios de ejercer posiciones críticas y concibiéndolas por primera vez como entes autónomos, los cuales

gozarían de un régimen especial, vinculadas al Ministerio de Educación Nacional en lo referente a políticas del sector educación.

Realizado el análisis e identificados los componentes de la autonomía universitaria en Colombia y teniendo en cuenta que actualmente *“Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.”*, se estableció un régimen especial para las universidades del Estado” (C.P. Art. 69).

Así mismo, teniendo en cuenta que la Ley 30 de 1992 establece en el artículo 57 que:

“Los entes universitarios autónomos tendrán las siguientes características: Personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden.”

Las prerrogativas listadas en el artículo 57 de la Ley 30 de 1992 se desarrollan en los conceptos de autonomía académica, administrativa, financiera y normativa, por lo cual me permito realizar el siguiente análisis de los componentes identificados, no sin antes aclarar que la autonomía universitaria tiene una multiplicidad de alcances y matices, no obstante, es conveniente centrar el análisis en los cuatro componentes descritos, con miras a identificar las características de las vinculaciones de docentes catedráticos y ocasionales además de comprender los vacíos legales existentes en las dos vinculaciones:

- **AUTONOMÍA ACADÉMICA**

Esta facultad histórica dentro del concepto objeto de estudio, permite articular la autonomía universitaria en Colombia con los otros componentes ya identificados, uno de los aspectos más importantes que conforma la autonomía académica es la libertad académica, la cual es pertinente entenderla como el derecho que tienen las universidades en Colombia para fijar los programas académicos que ofrecen a los estudiantes y la programación del currículo de estudios, así mismo, esta libertad de cátedra es extendida a los docentes al momento de dictar sus clases, prerrogativa que le garantiza a estos tener el enfoque que consideren pertinente para sus estudiantes al momento de orientarlos garantizando el aprendizaje libre y sin intermediaciones o preconcepciones del Estado en los temas o currículos impartidos.

Esta facultad lleva inmersa la posibilidad de ejercer libremente, sin repercusiones ni consecuencias, actividades de investigación, aspecto de gran importancia, para

la academia, puesto que en atención a la función social que enmarca a las universidades públicas, estas tienen un carácter crítico frente a las situaciones sociales y de gobierno, es por ello que al garantizarse que las universidades puedan realizar investigaciones libremente, tendrán la oportunidad de ejercer un control político en busca de la verdad y permitirá despojar a la sociedad del yugo que por años se ha intentado mantener a través del control religioso y político que se ha tenido sobre las universidades.

Así mismo, la autonomía académica, permite a las IES seleccionar sus estudiantes, evaluarlos y titularlos, fijando sus propios métodos y criterios, de conformidad con la Constitución y la ley.

Concluyendo este primer componente, es pertinente afirmar que la autonomía académica permite a las universidades sin importar si son públicas o privadas, fijar sus propios criterios para la admisión, evaluación y titulación de sus estudiantes, enseñar y generar espacios de aprendizaje al igual que promover la investigación libremente y darse sus propias autoridades académicas, es decir, elegir las, así como la libertad de fijar todo tipo de criterios en cuanto a la formulación de los programas académicos que se ofrecen, sin embargo, estos planes académicos o contenidos curriculares en todos los casos deben ser acordes con los demás principios constitucionales, sin que ello implique que la IES funcionen de manera aislada y sin control alguno, puesto que existen instancias de regulación como el Ministerio de Educación Nacional.

Respecto a la correspondencia de los currículos fijados por las universidades y las políticas estatales, este ítem llama poderosamente la atención ya que si bien es cierto esa correspondencia se torna a modo de recomendación o lineamiento, los planes de estudio no pueden estar contrarios a la Constitución Política Colombiana ni la ley, luego estos deben atender a las realidades sociales de las comunidades académicas.

Por lo tanto, las universidades en Colombia deben mantenerse muy activas en cuanto a la garantía de formular libremente sus currículos, puesto que en la actualidad hay una serie de lineamientos para su formulación que en principio no atienden a las realidades de los estudiantes, luego no hay que perder de vista que las universidades y especialmente las públicas juegan un papel importante en cuanto al desarrollo social del país, puesto que tienen contacto de primera mano, con personas de diversas características sociales y económicas entre muchas otras, lo que de una u otra manera, permite a estas entidades tener un conocimiento real de lo que pasa en nuestra sociedad y a partir de ella enfocar el rumbo de lo que se debe impartir.

Así, las universidades deben seguir fortaleciendo este componente, de tal forma que la formulación de los currículos obedezca a las diferentes realidades de los estudiantes y no exclusivamente a los lineamientos del Estado en cabeza de personas que si bien es cierto están calificadas académicamente hablando para formular políticas educativas, carecen de un conocimiento de la sociedad puesto que no han tenido un contacto estrecho con esta, situación que no les permite problematizar de una forma crítica y social las necesidades del pueblo ni de los estudiantes, lo que conlleva a una mirada y a una postura simplista de los fenómenos educativos.

- **AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA**

Este componente de la autonomía universitaria comprende el derecho que tienen las universidades para organizarse administrativamente, es decir, la facultad de IES para tener una estructura administrativa de conformidad con sus necesidades, para el caso de las universidades públicas, la ley estableció como estamentos de dirección, un Consejo Superior Universitario, un Consejo Académico y un Rector quien funge como representante legal de la entidad, teniendo en cuenta que por orden legal, las universidades públicas tienen el carácter de entes autónomos con personería jurídica.

Esta autonomía administrativa permite a las IES designar libremente sus autoridades académicas y administrativas, en otras palabras, permite elegir libremente de acuerdo a sus necesidades a sus Decanos, Vicerrectores, Coordinadores, Maestros y jefes de cada una de las áreas administrativas como por ejemplo jefes de oficina y de más personal administrativo, para lo cual tienen el derecho de adoptar estas estructuras a través de la expedición de sus propios reglamentos.

Así, constitucionalmente esta autonomía administrativa garantiza el derecho a las IES de darse su propia organización interna, la cual también permite la creación de nuevas unidades académicas o administrativas acordes con las necesidades de cada institución y prueba de ello, es que hoy en día por cuenta de la visibilización de las violencias basadas en género, todas las IES, han optado por crear nuevas unidades administrativas encargadas de gestionar y atender los casos de violencias en contra de los integrantes de la comunidad universitaria.

La autonomía administrativa se conjuga con los demás elementos que integran la autonomía universitaria y específicamente a través de la adopción de estatutos que organizan las actividades académicas y administrativas que a su vez facilitan el

funcionamiento de las IES y por ende permiten el cumplimiento de los fines y objetivos académicos de cada entidad.

Con todo, este componente analizado, es de vital importancia para las universidades, especialmente para las públicas, puesto que permite de una forma directa y sencilla, adoptar las medidas necesarias para la consecución de los objetivos académicos propuestos por cada institución, luego juega un papel importante ya que si no existe un correcto engranaje administrativo, el gobierno universitario no va a ser eficiente ni efectivo, existiendo la posibilidad que procesos como los de contratación tanto de personal docente como administrativo sean procesos traumáticos y demorados que perjudican en últimas a los estudiantes.

Con la constitucionalización de la autonomía universitaria, se logró cambiar el enfoque por medio del cual eran vistas y tratadas las IES, especialmente las públicas, ya que la Ley 30 de 1992 fijó que la dirección de las universidades públicas está a cargo de un Consejo Superior Universitario, Un Consejo Académico y el Rector de cada entidad.

De lo anterior, no se puede perder de vista el hecho que el Consejo Superior Universitario por orden legal esta estatuido como el máximo órgano de dirección y gobierno de las universidades públicas el cual a su vez está compuesto por el Ministro de Educación o su delegado, por el Gobernador -Alcalde o su delegado de acuerdo a la ubicación de cada entidad, un miembro designado por el Presidente de la República y un representante de las directivas académicas, uno de los docentes, uno de los egresados, uno de los estudiantes, uno del sector productivo, un exrector y el Rector de la entidad con voz pero sin voto.

Visto lo anterior, es posible evidenciar que los avances en materia de autonomía universitaria sin lugar a duda han sido significativos e importantes para el desarrollo de la academia, el componente de autonomía administrativa aún debe desarrollarse y seguir evolucionando en busca de evitar intervenciones externas, ya que en la actualidad se establecen facultades al Consejo Superior Universitario el cual como se vio, está integrado por personas delegadas del gobierno, es decir, está integrado por personas que no pertenecen directamente a la comunidad académica de cada institución y son estas las que a través de este cuerpo colegiado están investidas de autoridad para fijar las políticas y definir la organización de las actividades académicas, administrativas y financieras de cada entidad, así como también designar o remover al Rector, aprobar el presupuesto y aprobar los reglamentos, circunstancias que deben ser de competencia única y exclusiva de las entidades.

Teniendo en cuenta que el Consejo Superior Universitario como máximo órgano administrativo de las IES está conformado entre otros por diferentes actores de las

universidades públicas, también lo integran delegados del Gobierno de turno, luego si bien es cierto las decisiones son producto de un consenso o una votación propias de un cuerpo colegiado, permite colegir que el hecho de estar integrado por representantes de cada uno de los gobiernos ya sean locales o nacionales, constituye un desconocimiento a las luchas que se han venido dando por tener unas universidades públicas libres de la intervención del Estado.

Luego se ponen en duda la eficacia total de esta autonomía administrativa, ya que como se ha visto, los miembros del CSU por parte de los gobiernos están integrados por personas que representan los intereses de los gobernantes de turno, situación ampliamente gravosa puesto que como se ha visto en los últimos años, los gobiernos se han caracterizado por su desinterés frente a las situaciones propias de las universidades públicas.

En síntesis, la autonomía administrativa permite a las universidades gozar de las facultades vistas anteriormente, las cuales quedan en intenciones que son importantes, pero que en la práctica quedan resumidas en la facultad de aplicación de las políticas y lineamientos fijados por entes o personas ajenas a las entidades universitarias y que en la mayoría de los casos no conocen las situaciones de cada entidad ni de su comunidad, luego es claro que es una facultad que en la realidad no es del todo cierta ni absoluta, relegando la figura del Rector y los órganos académicos y administrativos internos al cumplimiento de órdenes emanadas de un cuerpo colegiado superior.

- **AUTONOMÍA FINANCIERA**

Para abordar el significado de la autonomía financiera de las universidades públicas de Colombia, hay que decir que por mandato legal, el gasto público de la educación hace parte del gasto público social, luego el presupuesto de estas es el mecanismo básico para su funcionamiento, así, según la Ley 30 de 1992 estos presupuestos están constituidos por aportes del presupuesto Nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales y los recursos propios de cada universidad.

Así mismo, las universidades públicas cuentan con un impuesto denominado estampillas pro-universidad, siendo este un impuesto de recaudo automático el cual grava todos los actos de entidades territoriales con el objetivo de fortalecer las universidades públicas, estos recursos son catalogados como mecanismos de financiación de la oferta.

De igual forma, se crearon los mecanismos de financiación de la demanda, los cuales consisten esencialmente en el pago de las matrículas por parte de los

estudiantes a través de la financiación ya sea por vía de los bancos, cooperativas e ICETEX; por mandato legal, el Gobierno Nacional incrementará sus aportes con destino a las universidades públicas, en un porcentaje no menor al 30% del producto interno bruto-PIB.

Según la Ley 30 de 1992, los ingresos y el patrimonio de las universidades públicas está constituido por las partidas presupuestales que se asignen directamente en el presupuesto nacional, los bienes muebles e inmuebles que les pertenezcan o que posean junto con sus rendimientos y los dineros que perciban por conceptos de matrículas.

Así las cosas y estableciéndose de una manera muy general cómo es la financiación de las universidades públicas en Colombia, la autonomía financiera, está encaminada a brindarle a las universidades la posibilidad de administrar de una manera libre sus recursos de conformidad con las necesidades particulares de cada entidad, luego no es otra cosa que la posibilidad de tener un control pleno y absoluto de los recursos que se le asignan o que recaudan así como también la posibilidad de administrar su patrimonio, entendiendo este último como los bienes que posea cada entidad.

Respecto a este ápice que conforma la autonomía universitaria, es cierto que la Constitución Política Nacional y las leyes que versan sobre la materia, conciben la posibilidad que cada institución administre sus propios recursos sin injerencia directa del Estado, no obstante y como se vio en el presente análisis, la autonomía financiera vista desde un punto de vista más riguroso, no es propiamente una autonomía sino más bien un derecho que se tiene de distribuir los recursos que se le asignan por parte del Gobierno Nacional.

Hay que tener en cuenta que el gran problema de la autonomía financiera versa en las fórmulas aplicadas en la designación de los ingresos de las universidades, ya que los últimos gobiernos se han apegado a una asignación máxima del 30 % del P.I.B., desconociendo que los gastos de las universidades se aumentan con base al I.P.C. y que en la práctica pueden ser varios puntos porcentuales por encima, porcentajes que distan en relación con la asignación de recursos y que son los causantes del déficit que tienen las universidades públicas, las cuales para estar a tono con las dinámicas cambiantes de la educación y sus exigencias en materia de competitividad deben pagar más por servicios de docentes más calificados y por mejores servicios, sin contar con las circunstancias de deterioro natural de las instalaciones, equipos o herramientas las cuales deben ser reemplazadas.

En síntesis, la autonomía financiera tal y como se expresó anteriormente no es del todo una autonomía, puesto que depende de las intenciones políticas de cada

Gobierno y su compromiso para con la educación pública, es decir, pese a que se cuenta con la mencionada prerrogativa, la misma se torna insuficiente toda vez que depende de voluntades políticas en cuanto a la asignación de recursos.

- **AUTONOMÍA NORMATIVA**

Respecto a este componente y partiendo del artículo 69 superior, que define en un amplio sentido de la palabra la autonomía universitaria como la capacidad de las universidades para darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, este elemento de la autonomía universitaria se describe como la posibilidad que tienen las universidades públicas de adoptar sus propios regímenes y estatutos para el desarrollo de su función u objeto.

Es así como este componente al igual que los ya identificados, es de gran importancia, puesto que le permite a las universidades y en especial a las públicas adoptar normativas internas o dicho en otras palabras fijar sus propios parámetros para la ejecución de sus actividades, permitiendo dar celeridad a los procedimientos de cada entidad, es así como por ejemplo las universidades y especialmente las públicas pueden optar por expedir reglamentos, estatutos, regímenes y de más que regulen la vinculación docente, lo referente a los aspectos financieros de la entidad, aspectos académicos y administrativos, incluyendo los disciplinarios.

Este componente de la autonomía, si bien es cierto, pareciera garantizar en un primer momento que cada entidad pueda expedir la normativa que considere pertinente para la consecución de su función u objetivos, también esta permeada por la voluntad de agentes externos a las universidades, en el entendido que estos reglamentos y por orden legal deben ser aprobados por el Consejo Superior Universitario, que como se vio está compuesto por personas representantes de cada gobierno ya sea nacional o municipal, circunstancia que de igual forma se tornan perjudiciales, puesto que los gobiernos se han caracterizado por demostrar un absoluto abandono a la financiación de las universidades públicas.

Vistos cada uno de los componentes de la autonomía universitaria en Colombia, los cuales recogen las facultades otorgadas por la Constitución Política y la ley, en esta materia y expuestas las consideraciones en cada una de ellas, es pertinente afirmar que la autonomía universitaria en Colombia es reconocida y tiene una especial protección Constitucional, sin embargo tiene diferentes limitantes en cuanto a su aplicación, los cuales fueron analizadas en líneas anteriores, es por esto que las universidades y especialmente las universidades públicas a través de sus desarrollos conceptuales y la historia de sus luchas, deben seguir trabajando

por lograr una independencia total de los intereses del Estado y más aun de los intereses de los Gobiernos de turno que históricamente se han mostrado apáticos para con la dignificación de la universidad pública.

Lo anterior, no significa que las IES puedan actuar en contra de los principios mínimos enmarcados en la Constitución y la Ley, es decir, se debe tener una autonomía total en los aspectos analizados, pero sin que ello implique que se atribuyan derechos para actuar en contra vía de los mandatos legales, esta autonomía debe propender por garantizar los requisitos mínimos que las leyes regulan en cada materia y a partir de ello, desarrollar las actividades que sean necesarias para el funcionamiento de las universidades en concordancia con las circunstancias sociales.

- **VINCULACIÓN DE DOCENTES**

Respecto de las vinculaciones objeto de estudio y para realizar un correcto análisis, es pertinente decir que la ley determinó para el caso de las entidades públicas, los tipos de vinculaciones de los servidores públicos agrupándolas en empleados públicos y trabajadores oficiales, las cuales como se vio anteriormente tiene una serie de características en cada caso, no obstante, es claro que en la administración pública no solamente existen empleados públicos (en carrera administrativa) y trabajadores oficiales, sino que hay otras figuras que permiten a las IES públicas desarrollar su objeto, como por ejemplo los contratos por prestación de servicios, las vinculaciones de supernumerarios y en el caso de los docentes, las vinculaciones por carrera administrativa y las vinculaciones bajo las figuras de docentes catedráticos y ocasionales.

Respecto a las universidades públicas y desarrollando desde otro punto de vista el objetivo principal y los objetivos específicos del presente trabajo, como se vio anteriormente, la Ley 30 de 1992 estableció un régimen especial que permitió a las Instituciones de Educación Superior la vinculación de docentes bajo las figuras de catedráticos y ocasionales, sin embargo la ley fue enfática en afirmar que los docentes vinculados bajo estas figuras, no tendrían la calidad de empleados públicos ni de trabajadores oficiales, encontrando que inicialmente estas vinculaciones no gozarían de régimen prestacional alguno hasta que, mediante pronunciamientos jurisprudenciales, les fueron reconocidas prestaciones sociales de conformidad con el tiempo laborado.

En otras palabras, la ley estableció que las vinculaciones mediante las figuras de catedra y ocasional eran vinculaciones transitorias que las universidades podían

hacer a los profesores por periodos de tiempo inferiores a un año, sin que estos tuvieran la calidad de servidores públicos, lo que tuvo una serie de implicaciones.

Estas vinculaciones son concebidas como transitorias y por periodos de tiempo inferiores a un año, encontrándose que en la actualidad muchos de los docentes vinculados bajo las figuras de catedra y ocasionales deben cumplir con los mismos requisitos que los docentes de planta para poder prestar sus servicios a las universidades, es decir, deben acreditar la misma experiencia e iguales o superiores niveles de formación, criterios que para la justicia se enmarcaban igualitarios respecto a los docentes de planta, razón por la cual tiempo después de expedida la Ley 30 de 1992, se reconoció a los docentes catedráticos y ocasionales el derecho a las prestaciones sociales, las cuales serían pagadas proporcionalmente al tiempo laborado.

En cuanto al periodo de tiempo de su vinculación, se tiene que en todos los casos las vinculaciones la ley los fijó por periodos de tiempo inferiores a un año, pero en la práctica es posible evidenciar que estos docentes llevan varios años vinculados a estas entidades bajo las mismas figuras, con vinculaciones que oscilan entre los 10 a los 11 meses, lo que quiere decir que los docentes vinculados como catedráticos y ocasionales, pese a tener los mismos requisitos para su vinculación y dictar en algunos casos las mismas asignaturas, se encuentran en una situación de inferioridad respecto a los docentes de planta que cuentan con una vinculación continua en tanto sus vínculos con las universidades no son por todo el año, lo que afecta sustancialmente sus ingresos en el entendido que hay periodos de tiempo en que no están vinculados, es decir, periodos de tiempo en que no reciben ingresos, lo que afecta drásticamente sus economías y las de sus familias.

- **COMPONENTES DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN RELACIÓN CON LA VINCULACIÓN DE DOCENTES CATEDRÁTICOS Y OCASIONALES Y SUS VACÍOS.**

Como se vio en el desarrollo de este trabajo, la autonomía universitaria tiene cuatro componentes importantes que abarcan las disposiciones Constitucionales y legales como son: autonomía académica, administrativa, financiera y normativa, elementos que han sido desarrollados con el paso del tiempo tal como se ha visto en el presente trabajo.

Con la promulgación de la Constitución Política de 1991, el concepto de autonomía universitaria alcanzó un nivel mucho más garantista que implicó un cambio en la forma en que se veían las universidades y en especial las universidades públicas, lo cual permitió que en un ámbito político y legal se reconocieran más facultades a

las IES, luego dada su constitucionalización, la ley reguló ciertos aspectos para el funcionamiento de las universidades públicas y las catalogó como entidades autónomas con régimen especial.

Es así, como la ley concibió que las universidades públicas podían vincular para el desarrollo del servicio público de educación, docentes bajo las figuras de catedráticos y ocasionales, sin embargo, fue clara en enfatizar que estos no serían empleados públicos ni trabajadores oficiales, luego vistas las diferentes posturas en el acápite del marco de referencia, es posible establecer que la Ley 30 de 1992 dejó un gran vacío legal en lo referente a la naturaleza de los docentes vinculados bajo estas modalidades, puesto que en la actualidad la tesis que se recoge es que son particulares que ejercen la docencia en entidades públicas que prestan el servicio público de educación.

El vacío normativo es evidente y da cuenta que en la elaboración de la Ley 30 de 1992 y demás normas concordantes, se desconocieron muchos factores y circunstancias las cuales atentan directamente contra el concepto de autonomía universitaria, desconociendo también factores que en la práctica atentan contra el ejercicio docente y tal vez sin pretenderlo precarizan la labor de los docentes universitarios, ya que como se vio, en la práctica, en las universidades públicas hay docentes vinculados bajo las modalidades de cátedra y ocasional desde hace varios años, situación que muy seguramente viven algunos de los docentes encargados de leer el presente trabajo.

De lo anterior, se observa que la falta de conocimiento de la realidad de los maestros universitarios en cuanto a la formulación de la política en materia de educación, llevó a que la Ley 30 y demás normas concordantes, que regulan la actividad de las universidades públicas, desconocieran la labor docente, encontrando que el texto original establecía que estos docentes no recibirían prestaciones sociales, las cuales luego de un largo proceso judicial de demanda de la norma, culminó con el reconocimiento de prestaciones sociales a estos docentes de una manera proporcional al tiempo laborado, en pro de alcanzar la igualdad entre los docentes.

Sin lugar a dudas, la Constitución Política Nacional de 1991, la Ley 30 de 1992 y demás normas concordantes, reconocieron ciertos aspectos claves propios de la autonomía en universidades y en especial en las IES públicas, pero dejaron de lado el hecho que los docentes vinculados bajo las figuras de catedrático y ocasional deben cumplir con los mismos requisitos académicos y de experiencia que los docentes de planta o de carrera administrativa, circunstancia que agrava y precariza la labor del docente, puesto que los docentes como seres humanos sintientes, comen, duermen y tienen necesidades a diario junto con sus familias,

luego no es admisible que pese a exigírseles los mismos requisitos de experiencia y de formación para impartir clases en muchos casos a los mismos estudiantes, las vinculaciones sean por periodos de tiempo inferiores a un año.

Del término de vinculación, el legislador no tuvo en cuenta las vulneraciones a los mínimos vitales que como seres humanos debían ser garantizados, entonces al ser vinculados por periodos de tiempo inferiores a un año, se están vulnerando derechos fundamentales a estos docentes puesto que se ven obligados a atravesar periodos de tiempo sin remuneración alguna y en muchos casos con las responsabilidades vigentes para con sus estudiantes.

Es cierto que las figuras de docentes catedráticos y ocasionales permiten a los docentes tener la posibilidad de dictar clases en varios establecimientos académicos, situación de la que algunos docentes pueden llegar a ser una minoría consideran están vinculaciones como beneficiosas ya que si tienen la oportunidad de tener varias vinculaciones al mismo tiempo, no obstante, la realidad es que la mayoría de docentes universitarios vinculados bajo estas modalidades solo tienen la oportunidad de estar vinculados a una sola institución universitaria, no por falta de capacidades sino por falta de oportunidades y por falta de puestos de trabajo.

Sin más que decir respecto de la relación entre los componentes de la autonomía universitaria y las vinculaciones de cátedra y ocasional, si bien es cierto tal y como se ha dicho en líneas anteriores los vacíos legales frente a estos docentes son atribuibles a las leyes que regulan la materia, también hay que tener en cuenta que la precarización de las universidades públicas y de sus docentes en gran medida se debe al déficit presupuestal de estas entidades, las cuales no reciben los ingresos suficientes para poder pagar salarios dignos y acordes a las necesidades de la academia la cual se enfrenta a retos como la competencia y la calidad, que requieren de presupuesto para poder desarrollarse.

- **VACÍOS LEGALES EN MATERIA DISCIPLINARIA**

Con todo lo anteriormente expuesto y ya identificado un vacío legal en torno al tiempo de vinculación docente que desvaloriza y precariza la labor de los docentes universitarios, se expone un segundo vacío legal, como lo es el hecho que los docentes catedráticos y ocasionales no sean considerados servidores públicos, si bien es cierto la Ley 30 de 1992 es clara en indicarlo, se encuentran discrepancias en torno a si tienen o no la calidad de servidores públicos, puesto que como se vio con los conceptos analizados que si bien no tiene fuerza vinculante, demuestran el vacío legal en cuanto al tema, ya que en algunos casos si son considerados como servidores públicos.

En la actualidad se considera que los docentes objeto de estudio no son servidores públicos, puesto que, si bien la educación es un servicio público enmarcado en la Constitución Política Nacional de 1991, se considera que por orden legal de la Ley 30 de 1992 estos no ostentan la calidad de empleados públicos ni de trabajadores oficiales y por ende no tienen la calidad de servidores públicos, siendo tratados como particulares que prestan un servicio, sin que exista la obligación de pertenecer a la carrera docente.

Respecto de lo anterior, es conveniente afirmar que en la actualidad las universidades públicas pueden vincular particulares para que cumplan con el servicio público de la docencia resaltándose que la educación es un servicio público más no es una función pública, motivo por el cual estos docentes en la actualidad no están sometidos al control establecido por la Ley 1952 del 2019 – Código General Disciplinario.

De lo anterior y como se dijo anteriormente, la no consideración de estos docentes como servidores públicos, es un segundo vacío legal en la norma que regula las instituciones de educación superior pública, puesto que en la práctica al no considerarse a los docentes catedráticos y ocasionales como servidores públicos si no como particulares, estos no ostentan la calidad de sujetos disciplinarios y por lo tanto no pueden ser juzgados por las entidades respecto de los comportamientos irregulares que lleguen a desplegar.

La ley disciplinaria que rige para todos los servidores públicos establece que es a estos (servidores públicos) a los que le es aplicable la norma, es decir que el comportamiento de los docentes catedráticos y ocasionales no está regulado por la Ley 1952 del 2019 a diferencia de los servidores públicos a quienes si les es aplicable dicha normativa.

Según la mencionada ley, la potestad disciplinaria y sancionatoria se encuentra en cabeza de la Procuraduría General de la Nación y en cabeza de las Oficinas de Control Disciplinario de cada entidad, las cuales son las llamadas a conocer las presuntas conductas reprochables de sus servidores, pero dado que su campo de aplicación esta estatuido para disciplinar, es decir, para investigar y sancionar las conductas de los servidores públicos y reconocido que en la actualidad los docentes catedráticos y ocasionales no ostentan esta calidad, no es posible juzgar sus presuntas infracciones, situación que perjudica gravemente a la academia y afecta la comunidad académica, puesto que si las presuntas infracciones de este grupo de docentes no están reguladas por nadie, se puede crear un ambiente de impunidad para los casos de docentes que incumplen sistemáticamente sus obligaciones.

Es preciso hacer hincapié en la impunidad que se genera en cuanto a la falta de regulación de estos docentes, para nadie es un secreto que hay docentes que incumplen sistemáticamente sus funciones, luego la solución pareciera fácil, en el sentido de identificar los incumplimientos y simple y llanamente terminar la vinculación por incumplimientos sistemáticos o esperar que se venza el término de la vinculación y no renovar a estos docentes presuntamente incumplidos.

De lo anterior hay que tener en cuenta que la realidad es otra, por un lado, en los casos de incumplimientos, no es solamente identificar el incumplimiento y no volver a vincular a esos maestros, puesto que el incumplimiento por ejemplo en los casos de inasistencias a sus labores académicas representa en la práctica afectación a los estudiantes y perturbación al servicio público de educación superior.

Lo anterior para los casos de incumplimientos de sus labores docentes y las obligaciones que de allí se desprenden, pero hay que tener en cuenta que hay otro fenómeno que está atando a las universidades tanto públicas como privadas y son los casos de acoso sexual de algunos docentes en contra de hombres y especialmente de mujeres de la comunidad universitaria.

En la actualidad, los casos de acoso sexual han sido visibilizados en una forma más activa y más enérgica por cuenta de las víctimas que cansadas de tener que lidiar en algunos casos con docentes acosadores decidieron levantar sus voces para frenar los abusos de los cuales han sido víctimas, pero lo cierto es que las violencias basadas en género, no son un fenómeno nuevo en el entorno de la educación universitaria, es un fenómeno que tal vez nació junto con el concepto de universidad y lo que ello representa, puesto que como bien se sabe, la mujer históricamente ha sido víctima de vejámenes por parte de hombres abusadores y trastornados que se sienten en ventaja o en mejor posición frente a las mujeres y en algunos casos frente a algunos hombres.

Por ello es preciso indicar, que esos aires de superioridad de algunos hombres para con las mujeres dada sus condiciones frente a estas y sus contextos, han llevado a que, en el ámbito universitario, algunos docentes se crean con el derecho de chantajear a sus estudiantes a cambio de favores sexuales o incluso instrumentar su cuerpo para cumplir sus fantasías retraídas y demenciales.

En el ámbito universitario y en relación con las violencias basadas en género, se tiene que las universidades afrontan en la actualidad un gran problema por cuenta de los docentes hombres o mujeres acosadores, quienes con sus actuaciones viles mancillan el nombre de las instituciones a las que pertenecen y lo más grave de todo, afectan de una manera inimaginable a sus víctimas, obstaculizando los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Tristemente se tiene que a la fecha y teniendo en cuenta que los docentes catedráticos y ocasionales no son sujetos disciplinables, las conductas con presuntos reproches disciplinarios de los docentes que incurrir sistemáticamente en incumplimientos o faltas de cualquier tipo quedan en la impunidad absoluta por cuanto no es posible investigarlos ni juzgarlos por parte de las oficinas de control disciplinario interno que por disposición legal deben tener las entidades públicas, sin perjuicio que en los casos en que las conductas se tipifiquen como delitos, pueda intervenir la Fiscalía General de la Nación.

Identificado este vacío del orden disciplinario, también es preciso indicar, que la impunidad frente a los docentes agresores no es el único vacío que dejó la norma, puesto que como se vio anteriormente, en la actualidad las situaciones de violencia basadas en género están empezando a ser tratadas con especial cuidado y con una especial protección hacia los derechos de las mujeres que desde siempre no han tenido un lugar de igualdad frente a los hombres, por lo que considero que este estallido social pese a que es justo, en algunos casos ha sido mal utilizado o instrumentalizado por cuestiones políticas, ya que existen casos en los que sin que medie una queja que permita activar el procedimiento disciplinario, se presume la culpabilidad de los docentes, sin haber sido escuchados o haber sido declarados culpables previo un proceso disciplinario o judicial.

Si bien es cierto, las entidades públicas por mandato legal y jurisprudencial deben garantizar los derechos de los quejosos o denunciantes, están pasando por alto los derechos legales y procesales de los docentes inculcados a tal punto que en algunas ocasiones y sin mediar palabra ni tener certeza si los hechos denunciados son o no reales, las entidades proceden a desvincular a los docentes sin mediar palabra alguna o simplemente esperan a que se cumpla el término de vinculación y no se les vuelve a renovar la vinculación, a lo cual en ciertos casos estos profesores que en su mayoría son hombres prefieren dejar las situaciones así y no entablar ningún tipo de acción contra la entidad para evitar ser juzgados o puestos en la palestra pública.

De lo anterior y sin que el hecho de identificar un vacío en cuanto a la regulación del comportamiento de los docentes catedráticos y ocasionales implique ningún tipo de persecución o desmejoramiento, en virtud de la autonomía universitaria y su componente normativo, las universidades públicas están en la capacidad de expedir estatutos o regímenes especiales para regular el comportamiento de estos en la comunidad académica, situaciones que contribuirían al mejoramiento de la actividad docente y generarían más confianza de los estudiantes en relación con la actividad docente la cual debe ser pulcra frente al trato de unos con otros, luego al ser sujetos disciplinables, tiene derecho a una investigación en igualdad de

condiciones en comparación a la de los demás servidores públicos, lo cual evitaría que dejaran de vincularlos arbitrariamente y les darían más elementos de igualdad frente a otros docentes.

CONCLUSIONES

- A lo largo de este trabajo se logra identificar que la autonomía universitaria está compuesta por una autonomía académica, administrativa, financiera y normativa, las cuales en el papel y en el imaginario del legislador garantizaban absoluta independencia de las universidades públicas frente al Estado, pero del análisis realizado, se puede apreciar que pese a que con la promulgación de la Constitución Política de 1991 y las leyes que regulan la educación superior pública, se contribuyó a esclarecer el concepto de autonomía universitaria y clarificar de cierto modo el enfoque que se tenía de la educación pública respecto a las décadas anteriores a la constitucionalización de los derechos de las universidades, persistiendo controles soterrados generados por el déficit presupuestal y los vacíos normativos.

Como se dijo, las leyes que regulan la materia han contribuido con la dignificación de la labor de las universidades públicas, privadas y de los maestros que las conforman, lo cierto es que los ápices identificados que componen la autonomía universitaria tienen inmersa la participación de agentes del Estado que en muchos de los casos no son conscientes de las realidades que atraviesan las universidades públicas.

De igual forma, el concepto de autonomía universitaria en Colombia está marcado por las voluntades de los Gobiernos quienes se han caracterizado por su desinterés en cuanto a la educación superior pública y es a través de los escasos recursos que se giran a las universidades públicas, la manera en que la esencia de la autonomía universitaria pierde su contexto y nuevamente genera que estas entidades queden a merced de los Gobiernos que poco o nada hacen por exaltar la labor docente.

- La educación superior en Colombia esta estatuida como un servicio público que cumple una función social, quedando claro que por orden legal de la Ley 30 de 1992, los docentes catedráticos y ocasionales no ostentan la calidad de servidores públicos, constituyéndose como particulares que prestan sus servicios a las universidades públicas, sin que dicha labor implique que se califique como función pública, ya que las leyes permitieron que personas particulares prestaran sus servicios al Estado.

De la concepción de los docentes catedráticos y ocasionales, se puede evidenciar el descuido del legislador y la falta de voluntad política de los Gobiernos que ha tenido nuestro país frente a la labor docente, ya que como se ha dicho si bien la Ley 30 de 1992 introdujo grandes avances para las universidades públicas en materia de derechos, inicialmente se planteó que los docentes catedráticos serían vinculados bajo contratos de prestación de servicios y los docentes ocasionales no contarían con régimen prestacional, hasta que mediante sentencia C-006 de 1996, se les reconociera prestaciones sociales.

Vistas las situaciones de estos docentes en cuanto a las formas y los tiempos de vinculación y pese a que mediante sentencia judicial les fueron reconocidos los derechos prestacionales, estos reconocimientos no son suficientes, puesto que aún sigue existiendo un desequilibrio traducido en falta de igualdad de estos docentes en relación con los docentes de planta de las universidades públicas ya que cumplen las mismas actividades, para los mismos estudiantes y con las mismas exigencias.

Es precisamente la desigualdad, la que atenta contra los derechos de los docentes catedráticos y ocasionales, puesto que como se vio, pese a realizar actividades en igualdad de condiciones, los periodos establecidos en la contratación rondan los diez meses, lo que significa que hay periodos de tiempo en los que están desempleados y por ende carecerán de recursos para atender sus necesidades y las de sus familias, lo cual se constituye como un enorme vacío legal.

- En materia disciplinaria, se pudo evidenciar que la regulación del comportamiento de los servidores públicos se da a través de la Ley 1952 del 2019, la cual permite investigar y sancionar las conductas con reproche disciplinario cometidas por parte de sus funcionarios, siendo evidente que estas disposiciones no son aplicables a los docentes catedráticos y ocasionales, dado que como se ha dicho, no ostentan la calidad de servidores públicos.

De lo anterior, es importante concluir, que dada la falta de regulación en cuanto al comportamiento y las faltas de algunos docentes catedráticos y ocasionales que vulneran derechos ajenos o incumplen sistemáticamente sus obligaciones, estamos afrontando un panorama de impunidad, puesto que, en el entendido que estos docentes no son disciplinables por las autoridades disciplinarias de cada entidad, no es posible sancionar sus

conductas presuntamente reprochables, situación que conlleva a que las personas que integran la comunidad universitaria se sientan desprotegidas y se vean obligadas a tomar vías de hecho para satisfacer sus inconformismos, lo cual constituye un segundo vacío legal.

Así, las universidades públicas deben mantenerse activas en cuanto a las posturas y políticas en materia educativa y seguir exigiendo independencias del Estado frente al manejo de estas universidades y plantear desde un enfoque académico, social y cultural producto de ejercicios investigativos el replanteamiento de las fórmulas o los métodos de asignación de recursos a las universidades públicas.

- Finalmente, las universidades públicas atendiendo a que su naturaleza jurídica las cataloga como entes autónomos con régimen especial, deben optar por proponer en virtud de su autonomía administrativa, iniciativas de regímenes disciplinarios que permitan incluir la posibilidad de investigar y sancionar internamente las conductas con reproches disciplinarios de toda índole en el ejercicio de las funciones de docentes catedráticos y ocasionales, lo cual contribuiría a crear un ambiente más sano para todas las personas que integran la comunidad universitaria.

BIBLIOGRAFÍA

- Palma, C. (2017). Breve historia de la autonomía universitaria. Goliardos. Revista estudiantil de Investigaciones Históricas, (22). <https://revistas.unal.edu.co/index.php/gol/article/view/68993>.
- Acosta Silva, Adrian, 2008, La autonomía universitaria en América Latina: Problemas, desafíos y temas capitales, Universidades, Vol. LVIII, Núm. 36, enero-abril, 2008, pp. 69-82 Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, México. https://www.researchgate.net/publication/40427344_Historia_de_la_autonomia_universitaria_en_America_Latina.
- Villamil Ardila, Carol, 2011. Espacio público y privatización del conocimiento Estudios sobre políticas universitarias en América Latina. Alcance de la autonomía universitaria en Colombia 1980-2002, una reflexión desde la evolución legislativa y jurisprudencial. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D3297.dir/levy.pdf>.
- Cantor Cárdenas, Clara Inés, 2018, análisis crítico de la forma como opera la autonomía universitaria en Colombia. págs. 1-82. <https://repository.unad.edu.co/bitstream/handle/10596/20418/51893224.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Leal Afanador, Jaime Alberto; Abadía García ,Constanza; Illera Pacheco, Patricia; Forero, Carlos Hernando, 2016, La Autonomía Universitaria En Colombia, Precisiones Sobre su Concepto. <https://hemeroteca.unad.edu.co/index.php/book/article/view/2679>.
- Sandoval Ruíz, Justo Evelio 2001, Vol. 3 Núm. 3 y 4 (2001): Revista Historia de la Educación Colombiana, La Autonomía Universitaria En la Constitución Colombiana de 1991. <https://revistas.udenar.edu.co/index.php/rhec/article/view/1183>.

- Cano Mendoza, César; Ruíz Viera Elvis, 2021, Análisis jurídico del régimen de contratación especial de las instituciones de educación superior en Colombia.
<https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/advocatus/article/download/7487/6538>.
- Corredor Valderrama, Ivon Nathalia, 2021, Ley 1952 de 2019: Sujetos disciplinables los Docentes Ocasionales de Universidades públicas en Colombia conforme a la Autonomía Universitaria.
<https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/38776/2021ivoncorredor.pdf?sequence=1>.
- Sánchez Rodríguez, Carmenza, 2022, Boletín N° 6 Vicerrectoría Académica UPN, Mesa crítica de resultados de aprendizaje proyecto Vicerrectoría Académica UPN (tercera entrega) La autonomía universitaria y la indebida injerencia del Decreto 1330 de 2019. Un enfoque jurídico.
<https://www.upn.edu.co/conozca-el-boletin-vac-n6/>.
- Hoyos Vásquez, Guillermo, Vargas Guillen, Germán, 1997, La teoría de la acción comunicativa como nuevo paradigma de investigación en ciencias sociales: las ciencias de la discusión.
<https://mega.nz/file/ob4URTob#5STddq01HA07N6WFdDP0TUyusWGV9i9Ppd5CLCZPYzg>
- Vasco, Carlos Eduardo, 1990, Tres estilos de trabajo en las ciencias sociales.
<Chromeextension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://uninavarra.edu.co/wp-content/uploads/2016/06/C.-Vasco.pdf>.
- Constitución Política de Colombia, 1991.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html.
- Ley 30 de 1992. (1992, 29 de diciembre). Congreso de la República. Diario Oficial N° 40.700.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0030_1992.html
- Ley 115 de 1994 (1994, 8 de febrero). Congreso de la República Diario Oficial N° 41.214.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0115_1994.html.

- Ley 489 de 1998 (1998, 29 de diciembre). Congreso de la República Diario Oficial N° 43.464. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0489_1998.html
- Ley 1952 del 2019. (2019,28 de enero). Congreso de la República. Diario Oficial N° 50.850. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=90324>.
- Decreto 1075 de 2015 sector educación. (2015, 26 de mayo) Presidencia de la República. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77913>.
- Decreto 1330 de 2019. (2019, 25 de julio). Ministerio de Educación Nacional. <https://www.mineducacion.gov.co/portal/normativa/Decretos/387348:Decreto-1330-de-julio-25-de-2019>.
- Corte Constitucional (1996, 18 de enero) Sentencia C-006 de 1996, Fabio Morón Díaz, M.P. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5414>.
- Corte Constitucional, (1994, 1º de diciembre) Sentencia C-547 de 1994, Carlos Gaviria Díaz, M.P. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-547-94.htm>.
- Corte Constitucional, (1997, 29 de abril) Sentencia C-220 de 1997: Dr. Fabio Morón Díaz, M.P. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-220-97.htm>
- Departamento Administrativo de la Función Pública (2021, 13 de mayo). Concepto 169941 de 2021. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=165057>.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2021, 27 de mayo) Concepto 186321 de 2021. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=166468>.

- Departamento Administrativo de la Función Pública (2022, 11 de mayo) Concepto 173961 de 2022. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=193127>.
- Procuraduría General de la Nación (2018, 14 de agosto) Concepto 152 de 2018. https://apps.procuraduria.gov.co/gd/docs/cto_pgn_0000152_2018.html.