



UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA  
*La Universidad Católica de Loja*

ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS  
MODALIDAD PRESENCIAL

TEMA: LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA  
EN LA CONSTITUCIÓN DE 2008

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PREVIA  
LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADO

AUTOR:

ISRAEL PATRICIO CELI TOLEDO

DIRECTORA:

ABG. GABRIELA MOREIRA AGUIRRE

2009

**LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA  
EN LA CONSTITUCIÓN DE 2008**

*Israel Celi*

*Loja, 2009*

## **CERTIFICACIÓN.**

Yo, Abg. Gabriela Moreira Aguirre

### **DIRECTORA DE INVESTIGACIÓN**

#### **CERTIFICO:**

Que el presente trabajo de investigación realizado por el estudiante: **Israel Patricio Celi Toledo** sobre el tema: **“La autonomía universitaria en la Constitución de 2008”**, ha sido cuidadosamente revisado por la suscrita, por lo que he podido constatar que cumple con todos los requisitos de fondo y forma establecidos por la escuela de Ciencias Jurídicas de la Universidad Técnica Particular de Loja, para esta clase de trabajos, por lo que autorizo su presentación.

Loja, noviembre de 2009

Abg. Gabriela Moreira Aguirre

**DIRECTORA**

## **CESIÓN DE DERECHOS.**

Yo, ISRAEL PATRICIO CELI TOLEDO declaro ser autor del presente trabajo y eximo expresamente a la Universidad Técnica particular de Loja y a sus representantes legales de posibles reclamos o acciones legales.

Adicionalmente declaro conocer y aceptar la disposición del Art. 67 del Estatuto Orgánico de la Universidad Técnica Particular de Loja, que en su parte pertinente textualmente dice: Forman parte del Patrimonio de la Universidad la propiedad intelectual de investigaciones, trabajos científicos o técnicos y tesis de grado que se realicen a través, o con el apoyo financiero, académico o institucional (operativo) de la Universidad”

**ISRAEL PATRICIO CELI TOLEDO**

Agradezco a todas aquellas personas que me extendieron su mano en mi vida universitaria, a los profesores de la Escuela de Ciencias Jurídicas, a mis amigos de todas las carreras, a las autoridades que toleraron estoicamente mis demandas mientras fui representante estudiantil, a mis amigos los conserjes, y sobre todo a mi dilecta amiga y directora de tesis, Gabriela Moreira, quien al invitarme a su equipo de trabajo cuando llevaba la mitad de mi carrera, me abrió las puertas a una dimensión fantástica donde comprendí que la universidad era mucho más que un aula de clases.

A mis padres, Susana y Patricio.

A mis hermanos y mi abuelita.

A mi cielo... Andrea

Al que fuera el equipo incondicional  
de la Federación de Estudiantes.

## SUMARIO

CERTIFICACIÓN.....	III
CESIÓN DE DERECHOS.....	IV
AGRADECIMIENTOS.....	V
DEDICATORIA.....	VI
INTRODUCCIÓN.....	IX
CAPÍTULO I: FORMACIÓN HISTÓRICO-CONCEPTUAL DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA.....	1
CAPÍTULO II: EL CONCEPTO DE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA.....	12
CAPÍTULO III: LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN LA CONSTITUCIÓN.....	37
TÍTULO IV: LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN LA LEY.....	68
BIBLIOGRAFÍA.....	82

## IX. INTRODUCCIÓN

El término autonomía como parte del lenguaje jurídico tiene un significado impreciso y ambiguo, de allí que haya sido considerado dentro de la doctrina administrativa como concepto jurídico indeterminado. Para definir este concepto con claridad es necesario tener una concepción doctrinal de la autonomía universitaria, así como considerar el texto normativo en el que se emplea sin prescindencia de los ámbitos con los que se relaciona. La autonomía universitaria puede ser estudiada desde el punto de vista semántico, así como desde una perspectiva dogmática jurídica, esto es, la descripción de su significado y posibilidades de aplicación en el derecho positivo nacional.

De lo anterior se colige que la primera interrogante que se debe solucionar es la relacionada al concepto de autonomía universitaria. Si bien, en gran parte de los ordenamientos jurídicos se reconoce la autonomía a las universidades, el grado de libertad y las facultades que supone para las instituciones de educación, depende de la regulación constitucional y legal. No obstante, las diferencias de los órdenes normativos no conllevan una ruptura semántica de la institución autonómica en la doctrina. Como es conocido, la mayor parte de conceptos jurídicos son compartidos por los ordenamientos jurídicos. Esto supone que la autonomía universitaria puede describirse jurídicamente desde una perspectiva doctrinaria, que sin perjuicio de los matices que imponen las regulaciones nacionales, esté en condiciones de definir su concepto histórico y actual, tarea que resulta imperante en momentos de reforma institucional y legal, donde la comprensión del lenguaje jurídico conforme a su uso en la *nomina iuris* es imperativo para evitar que el legislador regule de forma retórica conceptos legales que son usados con fines políticos sin una comprensión suficiente de sus dimensiones e implicaciones.

Por otro lado, el reconocimiento de la autonomía en la Constitución de 2008 conlleva dificultades de interpretación que deben ser estudiadas a efectos de elaborar una



descripción dogmática necesaria para el entendimiento del concepto jurídico en mención. De ahí la necesidad de identificar los principios y reglas que regulan la autonomía universitaria a efectos de describir su naturaleza jurídica y sus posibilidades de concreción. Lo anterior solamente será posible a través de una edificación teórica que permita develar el significado de una Constitución entendida por unos pocos y desconocida para la inmensa mayoría.

En efecto, la Constitución de 2008 ha supuesto nuevos retos para el sistema jurídico ecuatoriano. Sus 444 artículos son sin duda objeto de análisis de los estudiosos del derecho, tanto por la novedad de la Norma Fundamental como por el giro copernicano con respecto a la Constitución de 1998, tanto en el marco conceptual de los derechos como en el modelo de Estado, caracterizado por su función garantista de los derechos constitucionales<sup>1</sup>.

El buen vivir o *Sumak kawsay* se presenta como el fin o valor inspirador de la nueva organización política, en la cual, el nuevo Estado, que se construirá sobre los escombros de las políticas aplicadas en obediencia al Consenso de Washington<sup>2</sup>, es reemplazado por un aparato público con enormes pretensiones, capaz de ejercer una intervención de gran envergadura en todos los aspectos de la vida social. Luego, la Constitución consagra el régimen de desarrollo, entendido como el “conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales (art. 275)” abocados a la realización del buen vivir o ejercicio pleno de los derechos en armonía social y ecológica<sup>3</sup>. Este conjunto de sistemas requiere que el Estado planifique el desarrollo para garantizar el ejercicio de los derechos (art. 3), para ello propiciará la inclusión de las personas y las colectividades<sup>4</sup> en una tarea de planificación participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente que deberá propiciar la

---

<sup>1</sup> Una teorización sobre garantismo muy citada por los precursores de la Constitución Política se encuentra en Ferrajoli, L. (2006) *Derechos y garantías*, Madrid: Trotta.

<sup>2</sup> Acosta, Alberto (2009). *Ecuador: ¿un país maniatado frente a la crisis?* Quito: Fundación Friedrich Ebert Stiftung, ILDIS, p. 1.

<sup>3</sup> “El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza”. (art. 275).

<sup>4</sup> Las universidades están obligadas a participar en la planificación nacional (art. 355).

equidad social y territorial, así como promover la concertación (art. 275). La planificación se traducirá en el Plan Nacional de Desarrollo cuyo carácter será obligatorio para el sector público<sup>5</sup> e indicativo para los demás sectores.

El Régimen de desarrollo requerirá de un conjunto de sistemas, programas, políticas, regímenes e instituciones (arts. 281-339) que deberán satisfacer los siguientes objetivos:

“1. Mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población en el marco de los principios y derechos que establece la Constitución.

2. Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable.

3. Fomentar la participación y el control social, con reconocimiento de las diversas identidades y promoción de su representación equitativa, en todas las fases de la gestión del poder público.

4. Recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural.

5. Garantizar la soberanía nacional, promover la integración latinoamericana impulsar una inserción estratégica en el contexto internacional, que contribuya a la paz y a un sistema democrático y equitativo mundial.

6. Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado.

7. Proteger y promover la diversidad cultural y respetar sus espacios de reproducción e intercambio; recuperar, preservar y acrecentar la memoria social y el patrimonio cultural (art. 276)”.

En otro capítulo, pese a su identificación con el régimen de desarrollo se consagra el régimen del buen vivir, un conjunto de sistemas declarativo y programático que incluye el sistema nacional de inclusión y equidad, que a la vez comprende el sistema

---

<sup>5</sup> Las universidades forman parte del sector público en virtud de su creación a través de Ley para la prestación de servicios públicos. (art. 225).

nacional de inclusión y equidad social compuesto por los ámbitos de la educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte.

El ámbito educativo, está conformado por el sistema nacional de educación y el sistema de educación superior. Estos dos sistemas que funcionan de forma articulada comprenden las instituciones, programas, políticas, recursos y actores del proceso educativo (art. 344). El Estado ejerce control sobre ambos sistemas en la medida que el servicio educativo se considera un servicio estatal (art. 345), lo que implica absoluta responsabilidad del Estado sobre bienes y personas (arts. 347, 348 y 349). Este control, que en el caso de la educación superior se limita a la regulación, coordinación y planificación, se ejerce a través de órganos diferenciados en los dos sistemas. En el sistema nacional de educación, es la autoridad educativa nacional quien ejerce su rectoría, mientras que en el sistema de educación superior, las funciones de regulación, coordinación y planificación, se encuentran a cargo de un organismo público separado de la Función Ejecutiva.

La regulación del sistema de educación guarda correspondencia con los principios y normas del régimen de desarrollo y del régimen del buen vivir, conjunto de sistemas que a la vez, derivan de los principios y valores fundamentales de la Constitución, especialmente del fin teleológico de la convivencia ciudadana y la organización estatal: el buen vivir o *sumak kawsay* (Preámbulo).

En lo relativo a la regulación de la educación superior desarrollada desde el artículo 350 hasta el artículo 357, podemos resaltar el artículo 355, precepto que aparentemente reconoce un derecho fundamental a la autonomía universitaria, cuyo contenido viene dado por los elementos intrínsecos incluidos en el mismo precepto y los elementos extrínsecos, ubicados en el resto de artículos que demandan ser analizados desde una perspectiva sistemática a efectos de descubrir el sentido latente u oculto de algunos de estos preceptos que sólo pueden ser entendidos en un marco integral que conecte la forma del Estado, la naturaleza jurídica de los derechos y la parte orgánica de la Constitución.

En fin, la Constitución de 2008 aparece como un cuerpo normativo ajeno al positivismo ecuatoriano, que consagra un sinnúmero de derechos y busca realizarlos a través de excesivo reglamentarismo, que a tenor de sus defensores posee una doble explicación: “Por un lado, cubrir su eficacia en mayor grado, a sabiendas que dichos derechos iban a ser muy nominales hasta que la reforma del Estado y la nueva arquitectura pudieran darles una progresiva normatividad. También el exceso reglamentista tiene una segunda explicación: Ecuador parte de una situación en la que el Estado está por construir y la sociedad por vertebrar, y en esta tesitura se hace fundamental la comprensión por parte de la sociedad de los contornos básicos del proceso. El nuevo constitucionalismo social pretende ejercer un papel didáctico que va en paralelo a la función ordenadora”<sup>6</sup>.

En este contexto, el mayor reto de este trabajo viene dado por la tarea interpretativa, una labor dotada de cierta complejidad si se considera que la interpretación de las leyes “es uno de los problemas fundamentales que el derecho plantea continuamente en su desarrollo vital y que el jurista nunca logra resolver con los medios de su propia ciencia porque está ya en el extremo límite de ésta, donde desemboca en la filosofía”<sup>7</sup>. La tarea interpretativa se presenta de esta manera como un esfuerzo por comprender no solo la norma objeto de estudio sino el contexto constitucional semántico, axiológico y material que le otorga sentido. Esto explica la necesidad de recurrir a un planteamiento metódico multidisciplinario.

De esta forma la tarea interpretativa es considerada como un método jurídico. Radbruch se ha referido a la interpretación del derecho como “una mezcla indisoluble de elementos teóricos y prácticos, cognoscitivos y creativos, reproductivos y productivos, científicos y supracientíficos, objetivos y subjetivos”<sup>8</sup>. Esto significa que no existe un método único para investigar el derecho y que es necesario recurrir a cuantos mecanismos sean necesarios en aras de interpretar la norma.

---

<sup>6</sup> Palacios Romeo, Francisco. *Constitucionalización de un sistema integral de derechos sociales*. En Ávila, Ramiro (2008) *Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del (sic) 2008 en perspectiva*. Cit., p. 54.

<sup>7</sup> Prólogo de Renato Treves en Ascoli, Max (1947) *La interpretación de las leyes. Ensayo de filosofía del derecho*, trad. Cast, de R. Smit, Losada, Buenos Aires, 1947, p. 8. Citado por Pérez Luño, A. E (2001) *Derechos humano, Estado de derecho y Constitución*. Madrid: Tecnos, p. 249.

<sup>8</sup> Citado por Witker, Jorge (1996) *Técnicas de investigación jurídica*. Unam, Mac Graw Hill, p. 16.

A la hora de interpretar el derecho se debe tener presente que todo texto jurídico necesita ser interpretado. Es un error considerar que la aplicación del derecho es una mera operación de subsunción lógica y que los textos jurídicos solo necesitan interpretación cuando aparecen poco claros, oscuros o contradictorios. La interpretación es consustancial al derecho. El maestro austríaco, Kelsen, señala que la norma individual resulta de la interpretación y aplicación del derecho. Para este autor, el ordenamiento constituye un sistema dinámico en el que las normas de jerarquía superior delegan a los órganos competentes para la interpretación y aplicación del derecho, el poder de crear normas y las convalidan<sup>9</sup>.

La interpretación de la Constitución es el único método que permitirá dar respuesta de las numerosas interrogantes que se han suscitado a partir de la presentación del proyecto de Ley de Educación Superior elaborado por el oficialismo y que ha provocado graves disensos provocados por la colisión de argumentos contrapuestos que según sus defensores están fundamentados en la Constitución Política. Frente a una realidad que se presenta de forma tan confusa, se torna necesario argumentar a favor o en contra, pero con sustento fuerte y claro. En este caso me ocuparé del flanco jurídico, determinante cuando se trata de alegar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los sendos proyectos de ley de educación superior elaborados por el gobierno y los actores del sistema educativo.

Ante las declaraciones que argumentan la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las propuestas legales en torno a la educación superior, en muchas ocasiones sin el mínimo conocimiento de la Constitución aprobada en Montecristi; se torna necesario contribuir al debate nacional desde una opción epistemológica que busca aclarar el panorama jurídico, aunque con las imprecisiones y subjetividades de una tarea, que por depender del sujeto que pretende conocer, es limitada e imprecisa.

En todo caso, mi intención es aclarar el significado y las posibilidades de concreción de esta institución jurídica. Este es la tarea que me propongo, tanto por su importancia en la coyuntura que atraviesa el país, como por un interés personal en la problemática universitaria en virtud del acercamiento que tuve con el complejo pero maravilloso mundo universitario, mientras ejercí la presidencia de la Federación de Estudiantes de la Universidad Técnica Particular de Loja.

---

<sup>9</sup> Cfr. Pérez Luño, Antonio (2002) Derechos Humanos, Estado de derecho y Constitución. Cit., p. 255.



## CAPÍTULO I

### FORMACIÓN HISTÓRICO-CONCEPTUAL DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

SUMARIO.-1.EL DEVENIR DE UN PRINCIPIO UNIVERSAL: 1.2. La Reforma de Córdoba;  
1.3. La conquista constitucional.-2. LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN LA HISTORIA  
CONSTITUCIONAL ECUATORIANA.

---

#### 1. EL DEVENIR DE UN PRINCIPIO UNIVERSAL

Las primeras universidades se constituyeron como corporaciones o gremios de los que enseñan y aprenden. Desde un principio su afán de autonomía y libertad llevó a la “universitas”<sup>1</sup> a una búsqueda por inmunidades de parte de la Comuna y a recurrir a la protección de las jerarquías superiores (papa o Emperador) frente a intentos de limitación de sus prerrogativas que incluían exoneración de impuestos, sometimiento a su jurisdicción –la interna de la Universidad–, libertad de movilización, entre otros privilegios, que podían justificarse, si consideramos que la mayoría de universitarios eran extranjeros, una condición que en aquella época suponía abusos por parte de las comunidades locales, así como desconocimiento de derechos que si les eran reconocidos a los naturales<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> “Universitas”, es una palabra latina que en la edad media servía para designar a los gremios, corporaciones o fraternidades integradas por personas dedicadas a un mismo oficio, entre quienes cabía distinguir los maestros (*magistri*) de los aprendices (*discipuli*). Véase Tünnnermann Berheim, Carlos (2008). México: Revista Universidades, a. LVIII, nueva época, n. 36.

<sup>2</sup> *Ibíd.*, p. 266.

Con el tiempo la protección de las universidades por parte de las jerarquías superiores, trajo consigo limitaciones a su incipiente autonomía<sup>3</sup>. Tanto en Europa como en América, las universidades debieron lidiar con la tensión existente entre una institución con fines propios y las fuerzas sociales, políticas y religiosas que deseaban controlarla. Durante la Edad Media, el poder estatal, por lo general aliado al poder religioso, empezó una nueva relación dialéctica, que ha marcado la historia de la universidad hasta hoy, dejando a salvo la creciente intervención del mercado. Lo cierto, es que la “universitas” desde un inicio ha buscado la autonomía como un medio favorable para la formación del hombre y la creación de la ciencia, aunque en ocasiones esa autonomía ha servido para defender el statu quo de una clase universitaria mediocre ensimismada en si misma.

## 1.2. La REFORMA DE CÓRDOBA

El impulso libertario de las universidades en aras de reivindicar la autonomía que requieren para hacer ciencia en libertad, trajo consigo la Reforma de Córdoba, movimiento universitario que se extendió por todo el continente latinoamericano, promoviendo una reforma profunda de las universidades de esta región del mundo, en las que hasta entonces sobrevivían resabios coloniales incrustados en el modelo francés o napoleónico que las nacientes universidades republicanas adoptaron al momento de producirse la Independencia. La Reforma de Córdoba dejó como principal legado el rescate de la tan añorada autonomía universitaria.

“La reforma de 1918 fue revolucionaria para su tiempo: cambió la estructura y las relaciones del poder universitario, echó por tierra los dogmas filosóficos, liberó la Universidad del sectarismo religioso heredado de la Colonia y abrió sus puertas a los

---

<sup>3</sup> Especialmente en las “universitas magistrorum”, cuyo principal referente es la Universidad de París, la gran Universidad teológica, que influyó en el esquema de las universidades de las órdenes religiosas creadas en América luego de la conquista española.



sectores mayoritarios que se incorporaban políticamente en el sistema de democracia liberal.”<sup>4</sup>

Córdoba significó un movimiento revolucionario, cuyo legado, “marcó el ingreso de América Latina en el siglo XX”<sup>5</sup>. Sin embargo, pese a la repercusión que ha tenido en el devenir de la universidad latinoamericana “no llegó a cambiar la orientación de fondo de la Universidad ni a adaptar su labor al proceso de desarrollo de nuestros pueblos”.<sup>6</sup> No obstante, dejó un legado importante, tan importante que hoy, la mayoría de países del mundo lo reconocen en sus legislaciones. El principio de autonomía universitaria llegó para quedarse, no solamente en legislaciones de segundo orden, sino en la cúspide del ordenamiento jurídico. Son pocas las naciones que no han elevado la autonomía universitaria al rango constitucional.

### 1.3. LA CONQUISTA CONSTITUCIONAL

La conquista constitucional no fue un camino fácil. Si bien, en el siglo XIX, algunas instituciones universitarias habían logrado cierta independencia del poder público<sup>7</sup>, un fue sino hasta 1918, cuando el ascenso de una naciente clase media modificó el aire público de la época, provocando el inicio de la modificación de la conservadora estructura universitaria. Desde entonces el principio de la autonomía de los centros universitarios quedará como un principio de todos los programas revolucionarios impulsados, en mayor medida, por segmentos de las clases medias, y después del triunfo de éstos aparecerá, en algunos países, el reconocimiento constitucional del régimen universitario y de la autonomía como una de sus conquistas.

---

<sup>4</sup> Peñalver, Juan Manuel (1970) *Cuando pasa el arado*. Cumaná: Editorial Universitaria de Oriente. En Tünnermann Bernheim, Carlos (2008) *Noventa años de la Reforma Universitaria de Córdoba: 1918-2008*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, p. 111.

<sup>5</sup> Editores: Sader, Emir; Aboites, Hugo; Gentili, Pablo. (2008). *La Reforma Universitaria. Desafíos y perspectivas noventa años después*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, p. 16.

<sup>6</sup> *Ibíd.*, p. 16.

<sup>7</sup> Chile (1879), Argentina con la Ley Avellaneda (1885), Uruguay (1885)... Ver García Laguardia, Jorge Mario (1977). *Universidad, autonomía y constitución en América latina*. Ponencia oficial a la I Conferencia Latinoamericana de Legislación Universitaria, realizada en la Universidad Central del Ecuador, Quito, 6-10 de marzo, p. 15.

El antecedente más remoto de este reconocimiento se encuentra en la Constitución uruguaya de 1918 en cuyo artículo 100 se establecía que “los diversos servicios que constituyen el dominio industrial del Estado, la instrucción superior, secundaria y primaria y la asistencia y la higiene pública, serán administradas por Consejos autónomos”. Estudiosos de esta Constitución comentan que la Universidad “siguió elevando nombramientos y planes de estudio al Poder Ejecutivo, hasta que éste los devolvió afirmando que la teoría de que la autonomía universitaria hacía innecesaria la ratificación y/o aprobación que se solicitaba”.

Más trascendente, es la reforma constitucional guatemalteca, sucedida a la caída de la dictadura que gobernó el país de 1898 a 1920. El artículo 77, inciso 6, estableció que la “Universidad organizará y dirigirá la enseñanza profesional. Hará sus Estatutos. Nombrará a sus catedráticos y empleados y tendrá bajo su dependencia los edificios que le pertenezcan. Gozará de personalidad jurídica para adquirir bienes y administrarlos, así como sus rentas; pero para enajenar los inmuebles se sujetará a las prescripciones legales”.

En Bolivia, la segunda Convención Nacional de Estudiantes de 1929 elaboró el Anteproyecto de Reforma Constitucional relativo a la autonomía. Desde ese momento, se consideró que solo los preceptos constitucionales podían evitar que la autonomía universitaria sea burlada. En 1930, la junta de Gobierno incorporó a la Constitución la sección del Régimen Universitario, en la que se inicia el reconocimiento de la autonomía universitaria, principio que defenderá hasta nuestros días en el constitucionalismo boliviano.

En general, en Latinoamérica calaron con fuerza las corrientes autonomistas a partir de la Reforma de Córdoba. El intelectual peruano Salazar Bondy, al respecto afirmó:

“A partir de la Reforma de Córdoba (...) se crearon espacios de interacción universitaria que desde un inicio manifestaron su deseo de libertad para hacer ciencia. La Unión de Universidades de América Latina (UDUAL), desde el Primer Congreso de Universidades Latinoamericanas, reunido en la ciudad de Guatemala, en septiembre de 1949, apuntó un su acuerdo número tres que “la legislación positiva de la mayor parte

de las universidades no abarca una autonomía integral en sus aspectos docente, administrativo y económico, siendo indispensable que prescripciones constitucionales en cada país, sean las que regulen su estructura para la efectiva realización de sus altos fines" y resolvió que todas las universidades signatarias de la resolución deberían gestionar ante los poderes públicos correspondientes, "que todos los puntos contenidos en ella se consagren en su Constitución Política".

Más tarde, en la resolución número cinco de la V Asamblea General de la UDUAL, sobre "vigencia y defensa de la autonomía universitaria", se recomendó como una medida para defenderla que "se eleve a precepto constitucional el principio".<sup>8</sup> Sin duda, la unión universitaria fue clave del reconocimiento constitucional que en años posteriores se realizaría en la mayoría de países de Latinoamérica y del mundo. Es así como la Asociación Internacional de Universidades resolvió formular una declaración al respecto, y en su reunión de Nueva Delhi de 1962 ordenó un estudio preliminar, que sirvió de base para que en sus reuniones de Cambridge (1963), Moscú (1964) y Tokyo (1965) se aprobara una recomendación de cinco puntos en la que se indica que las universidades están en condiciones de realizar mejor sus finalidades si tienen la posibilidad de resolver libremente los siguientes asuntos: a. Cualquiera que sean las formalidades para los nombramientos, la universidad deberá tener el derecho de seleccionar su propio cuerpo de profesores, administradores y autoridades. b. La universidad deberá responsabilizarse por la selección de sus estudiantes. c. Las universidades deberán responsabilizarse por la formulación de los currículos para cada grado, y el establecimiento de los niveles académicos. En aquellos países donde los grados y títulos para practicar una profesión estén reglamentados por la ley, las universidades deberán participar de manera efectiva en la formulación de los currículos y el establecimiento de los niveles académicos. d. Cada universidad deberá tener el derecho de tomar decisiones finales sobre los programas de investigación que se lleven a cabo en su seno. e. La universidad debe tener el derecho, dentro de amplios límites, de distribuir sus recursos financieros, entre sus diversas actividades; es decir, por ejemplo: espacio y equipo, capital e inversiones. Se sobreentiende que, aunque la libertad es necesaria para el buen desenvolvimiento de las funciones universitarias, tal autonomía

---

<sup>8</sup> Quinta Asamblea General de la Unión de Universidades de América Latina (1967). Lima: Universidad de San Marcos, pp. 131-133.

demanda un sentido de responsabilidad por parte de todos los sectores de la universidad, tales como personal administrativo, profesorado y estudiantes..." La UDUAL adoptó esta declaración y agregó: "el complemento natural de la autonomía y su cabal ejercicio estriban en respeto del recinto universitario, que ha sido inviolable desde hace siglos..."<sup>9</sup>

Fue así como se configuró la autonomía como una premisa universal que debía ser considerada por todos los gobiernos del mundo. El reconocimiento de la autonomía no ya como un principio, sino como derecho colectivo, llegó en la década de los setenta, con la singular jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español. Este tema será analizado dentro del análisis sistemático que desarrollaremos sobre el derecho a la autonomía universitaria en nuestra Constitución. Pasemos a revisar ahora, el reconocimiento de la autonomía universitaria en la historia del Ecuador.

## 2. LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA.

Las universidades republicanas del Ecuador se formaron en el siglo XIX, aunque en algunos casos sus antecedentes son claramente coloniales. La Universidad Central del Ecuador, la de Guayaquil, la de Cuenca, la de Loja, y la Escuela Politécnica Nacional son representantes de este periodo histórico caracterizado por el predominio de las élites dirigentes en todo el sistema social, incluido el mundo universitario. La élite política e intelectual provenía de las casas de estudio mencionadas. De igual manera, los profesionales de corte liberal, abogados, médicos e ingenieros, fueron formados en las universidades republicanas, a efectos de prestar sus servicios a una sociedad que lentamente se abría a la modernidad capitalista. Hasta la primera mitad del siglo XX el dominio de la universidad pública fue latente<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> García Laguardia, Jorge Mario (1977). Universidad, autonomía y constitución en América Latina. Cit., p. 24.

<sup>10</sup> Arcos Cabrera, Carlos (2009). Universidad: entre la endogamia y el corporativismo. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales. Revista Temas, p. 1

Con el triunfo de la revolución liberal, en el gobierno de Alfaro, arrancaría la educación laica, en escuelas, colegios y universidades dependientes del Estado. La llamada Revolución Juliana del 5 de julio de 1925 proponía entre sus postulados fomentar y mejorar la educación en sus tres niveles, pero fue finalmente un decreto de Isidro Ayora el que estableció la autonomía universitaria, con el propósito de superar las deficiencias de las universidades. El decreto creaba el Consejo Universitario, presidido por el rector e integrado por los decanos. Dicho organismo pasó a ser el único organismo con capacidad legal para nombrar a los profesores. Varias facultades fueron reorganizadas. Entraron nuevos y destacados profesores y las universidades iniciaron un periodo de renovación y progreso.

Más tarde la universidad iría conquistando mayores espacios de autonomía. La influencia del movimiento reformista de Córdoba llevaría a los universitarios ecuatorianos a incluir la autonomía en el texto constitucional de 1945. Y en la Constitución del año siguiente, "seguramente para evitar que se cercenara por vía legislativa el principio" –al decir de Risieri Frondizi, ex rector de la Universidad de Buenos Aires–, se la ratificó sin condición alguna y se la sostuvo en la última del año 67, que fue archivada por el régimen velasquista.<sup>11</sup>

El artículo 143 de la Constitución Política de Ecuador de 1945, en lo que podría denominarse declaración simple y expresa de autonomía<sup>12</sup>, reconocía la autonomía de las universidades conforme a la ley. Señalaba además que para garantizar dicha autonomía "el Estado procurará la creación del patrimonio universitario"<sup>13</sup>.

Cabe rescatar esta disposición que busca garantizar la autonomía recoge el espíritu más avanzado en aquella época en Latinoamérica, conjuntamente con la de Costa Rica que fue reconocida como la Universidad con más alto grado de autonomía legal, representativa del modelo latinoamericano: "El Estado dotará de patrimonio propio a la Universidad Nacional, que le creará rentas necesarias y le asigna un 10 por ciento del

---

<sup>11</sup> *Ibíd.* Pág. 16

<sup>12</sup> *Ibíd.* Pág. 19

<sup>13</sup> Maldonado Renella, Jorge (1977). Treinta y tres años de derecho constitucional ecuatoriano comparado. Guayaquil: Departamento de Publicaciones de la Universidad de Guayaquil. pág. 134.

presupuesto anual de gastos del Ministerio de Educación, cantidad que se girará por cuotas mensuales".

Velasco Ibarra, en julio de 1947, dictó el decreto 1228 que autorizaba la fundación y funcionamiento de universidades particulares, con el argumento de que era "necesario extender a la juventud nuevas posibilidades para su formación científica y académica". La creación de nuevas universidades presagiaba lo que sucedería en el Ecuador de las décadas siguientes. La expansión de la matrícula en los niveles primario y secundario provocaría la mayor crisis de la universidad republicana, que, pese a contar un reconocimiento constitucional de autonomía, mantuvo esquemas que le impidieron satisfacer una demanda de educación de calidad, algo que por otro lado, no fue una prioridad del Estado<sup>14</sup>.

La Constitución de 1967, declaró también la autonomía universitaria, señalando que las Universidades y Escuelas Politécnicas se rigen por la Ley y estatutos propios; también hacía referencia al patrimonio universitario, al establecer que la "ley propenderá a su creación"<sup>15</sup>. Esta ratificación de la autonomía en la Constitución, tuvo una motivación especial, luego de que la Universidad Central, la mayor institución de educación superior del país, fuera intervenida y clausurada por la Junta Militar de Gobierno (1963-1966), algo que se replicó años después de la reforma de 1967, cuando el régimen velasquista hizo lo propio en 1970, fecha en el que los duros enfrentamientos entre los estudiantes universitarios y el gobierno, importaron la detención, tortura y asesinato de Milton Reyes, dirigente de la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador<sup>16</sup>.

Los hechos mencionados marcaron la separación total del Estado y la Universidad. La Constitución expedida en 1978, sin mayor novedad, reconocía de igual forma la autonomía de las Universidades y Escuelas Politécnicas, tanto oficiales como particulares, debiendo regirse por la ley y su propio estatuto. Se señalaba también que el

---

<sup>14</sup> Arcos Cabrera, Carlos (2009). Universidad: entre la endogamia y el corporativismo. Cit., pág. 3

<sup>15</sup> Maldonado Renella, Jorge (1977). Treinta y tres años de derecho constitucional ecuatoriano comparado. Guayaquil. Cit., pág. 135 y ss.

<sup>16</sup> Cabrera, Carlos (2009). Universidad: entre la endogamia y el corporativismo. Cit., pág. 5

Estado creará e incrementará el patrimonio universitario y politécnico en aras de asegurar el cumplimiento de los fines, funciones y autonomía de las Universidades y Escuelas Politécnicas.

En 1982 se creó el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas, organismo que se encargaría hasta 1998 de la dirección, coordinación y orientación de la política universitaria. Su incidencia en el ámbito autonómico de las universidades fue importante<sup>17</sup>, mas, se limitó a conformar una red de universidades, que si bien, favoreció la integración de universidades –más preocupadas por ser autónomas que por hacer ciencia–, no produjo mayores cambios en las problemáticas que las universidades públicas arrastran desde la década de los setenta por inercia propia y falta de apoyo estatal.

La Constitución de 1998, reconoció también la autonomía universitaria al señalar en su artículo 75 que “las universidades y escuelas politécnicas, públicas y particulares serán personas jurídicas autónomas sin fines de lucro, que se regirán por la Ley y por sus estatutos...” Para asegurar el cumplimiento de los fines y funciones de las instituciones estatales de educación superior, la Constitución establecía que el Estado garantizará su financiamiento e incrementará su patrimonio. Mandaba además que las rentas en el presupuesto general del Estado se incrementarán anualmente y de manera obligatoria.

A las disposiciones de la Constitución Política de 1998 sobre la educación superior (Arts. 66, 74, 75, 76,79 y 161), se sumó la Ley de Educación Superior que fue expedida por el Congreso Nacional el 13 de abril del año 2000 en un contexto polémico. Esta ley, en teoría, debía favorecer la regulación estatal, sin embargo en la práctica, los rectores de las universidades del país, miembros del Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP), máximo órgano de coordinación y regulación del sistema de educación superior, tomaron el control de la educación superior con tal irresponsabilidad que favorecieron aún más la generación de espacios de anarquía en el sistema de educación

---

<sup>17</sup> Mora Solórzano, Medardo (1998) Situación de la Educación Superior Ecuatoriana. Informe de labores. Quito: CONUEP.

superior, algo que ha tenido graves repercusiones en la calidad del servicio, y en general, en las funciones básicas de las universidades.

Para nadie es desconocido, que el CONESUP, ente encargado de desarrollar funciones de regulación y supervisión de las diferentes instituciones de educación superior públicas y privadas, en relación a aspectos administrativos, financieros y académicos, ha faltado con mucho a la labor encomendada, provocando, en gran medida, el interés actual del Estado, para desplazar a este organismo<sup>18</sup>. Esto sin perjuicio de la deleznable actitud de la función legislativa dispuesta a aprobar todos los proyectos de ley de universidades que ni siquiera merecen tal nombre.

Con respecto al tratamiento jurisprudencial de la autonomía universitaria en el país, un breve análisis de los fallos más relevantes dejan entrever que lo mayoría de conflictos suscitados, tienen su motivación en problemas de asignaciones presupuestarias del Estado a las universidades, algo que desde finales de los noventa ha sido prácticamente resuelto con asignaciones automáticas provenientes del Fondo Permanente de Desarrollo Permanente Universitario y Politécnico (FODEPEUPO). En lo demás, la jurisprudencia ha concordado siempre en señalar que si bien la autonomía universitaria está consagrada en la Constitución, esto no significa que prevalece sobre otras disposiciones de la Norma Suprema o la Ley. De ahí que en la mayoría de fallos, sobre la autonomía de universidades públicas o privadas, se considere a la autonomía como un principio constitucional que se enmarca en orden jurídico vigente, sin desatender a los derechos fundamentales y demás principios constitucionales<sup>19</sup>.

Finalmente, cabe señalar que los escasos conflictos entre el Estado y las universidades públicas, que no van más allá de la retardación o supresión de

---

<sup>18</sup> Así lo han manifestado los representantes del gobierno de Rafael Correa, al acusar a los rectores de las universidades por fungir como regulados y reguladores, actuado en beneficio de sus intereses corporativistas.

<sup>19</sup> Ver entre otros referentes las siguientes resoluciones y expedientes: Resolución No. 733-2002-RA, Primera Sala, R.O. 13, 3-II-2003; Resolución No. 001-2003-OI, R.O. 172, 18-IX-2003; Resolución No. 001-2003-OI, R.O. 172, 18-IX-2003; Resolución No. 001-2003-OI, R.O. 172, 18-IX-2003; Expediente No. 38-98, Segunda Sala, R.O. 52, 22-X-98; Expediente No. 38-98, Segunda Sala, R.O. 52, 22-X-98.



asignaciones presupuestarias, no se debe a una coordinación armónica y solidaria, sino a una falta de interés estatal por el desarrollo universitario. La inexistencia de políticas públicas sobre educación superior es muestra de la insólita apatía del Estado por instituciones que en otras latitudes son una de las principales preocupaciones gubernamentales.

## CAPÍTULO II

### EL CONCEPTO DE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

SUMARIO.-1. DIFICULTADES DE CONCEPTUALIZACIÓN: 1.2. Origen etimológico; 1.3. El significado general y aceptado.- 2. EL CONCEPTO DE AUTONOMÍA EN LA CIENCIA JURÍDICA: 2.1. El contenido esencial de la autonomía; 2.2. La autonomía universitaria como resultado de la descentralización administrativa: 2.2.1. La descentralización en el Estado unitario; 2.2.2. La descentralización administrativa y la autonomía.- 2.3. La descentralización en el Ecuador: el caso de la autonomía universitaria; 2.4. La autonomía universitaria como derecho colectivo; 2.5. La autonomía universitaria como garantía institucional; 2.6. La autonomía de las universidades no estatales.- 3. CONCLUSIONES.

---

#### 1. DIFICULTADES DE CONCEPTUALIZACIÓN

El compendio realizado en el capítulo anterior sobre el devenir de la autonomía universitaria en el ámbito social y jurídico, aporta algunos referentes históricos de relevancia a la hora de entender la configuración de la autonomía universitaria como principio vivo de los sistemas jurídicos modernos. Sin embargo, para entender la autonomía universitaria en su sentido netamente jurídico, es necesario definir claramente su concepto, especialmente desde la ciencia jurídica.

En primer lugar, es menester dejar sentado que la autonomía no es un término que define solamente una determinada condición de las instituciones universitarias. En realidad importa un concepto relativamente ambiguo que carece de una definición jurídica precisa<sup>20</sup>. Su significado muchas veces depende del contexto legal que la

---

<sup>20</sup> Martínez Domínguez, J. Raúl. Autonomía Universitaria. El jus abutendi de un concepto. Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco, Distrito Federal, México: Política y Cultura, invierno, número 009, p. 57.

reconoce. De acuerdo a las distintas legislaciones, suele utilizarse indiscriminadamente en referencia a personas, colectivos, ciudades o comunidades, instituciones, regiones y provincias, sin que exista un nivel de comparación entre los distintos grados de potestad reconocida a los entes autónomos.

Esto ha supuesto una difícil construcción del concepto de autonomía, caracterizado por su complejidad, derivada, entre otras razones, del desarrollo histórico del término, su aplicación para entidades de distinta naturaleza, su confusión con otros conceptos y su explicación distinta en ámbitos diferenciados.

En este capítulo, trataré de acercar al lector al concepto de autonomía con el objeto de identificar y separar la acepción que compete a los organismos universitarios. Para el efecto, describiré el concepto en los principales contextos políticos y jurídicos en los que ha sido y es utilizado, haciendo especial énfasis en el uso del término como facultad de las universidades.

## 1.2. ORIGEN ETIMOLÓGICO

La palabra autonomía, proveniente del latín *autonomía*, término traducido del griego *αὐτονομία*, que da origen a la palabra *autónomos*, referido a algo o alguien que vive bajo sus propias normas y que era utilizado en relación con la polis<sup>21</sup> de la Grecia clásica. La polis se decía ser autónoma. Esta facultad se entendía como lo que hoy conocemos por soberanía estatal. Es decir, para los griegos, la polis era absolutamente independiente y se gobernaba por sus propias normas sin ninguna injerencia externa.

En el siglo XVI, cuando Bodino desarrolló la teoría de la soberanía, esta palabra fue acuñada para describir la realidad de los incipientes estados nacionales<sup>22</sup>. Aquello significó relegar el término de autonomía, heredado de la cultura helénica, a un grado

---

<sup>21</sup> Según el Diccionario de la Real Academia (DRAE), la polis en la antigua Grecia, era un Estado autónomo constituido por una ciudad y un pequeño territorio.

<sup>22</sup> Esta definición se encuentra en Gonzáles Encinar, J. J. y Nohlen, F., (1984). Diccionario del Sistema Político Español, Madrid: Ed. Akal, pp. 23-24.

menor. Entonces se empezó a utilizar “para describir el ámbito de actuación de entes sub-estatales dentro de una esfera territorial o materialmente especializada”<sup>23</sup>.

Luego, sobre la base de la supremacía soberana del Estado en el ordenamiento jurídico, la autonomía, conforme al concepto señalado, fue reconocida a una variedad de entidades en contextos diferentes. Se utilizó para hacer referencia al autogobierno de entes locales respecto de la elección de los cargos y la forma de organización de las instituciones, como sucedió en el self-government inglés<sup>24</sup>. El término también dio origen a la noción de autonomía continental que comprendía la potestad normativa de los entes territoriales. También fue adoptado por la filosofía kantiana para referirse a la capacidad del individuo para dictarse sus propias normas morales.<sup>25</sup> Posteriormente, la autonomía se entendería como una forma de descentralización de organismos estatales. Las universidades, de igual manera, reivindicarían mayor libertad para ejercer sus funciones bajo la proclama de la autonomía, término que para estas instituciones adquirió un contenido concreto a partir de la Reforma de Córdoba. En fin, la autonomía ha sido adoptada para definir principios, conceptos administrativos e incluso derechos.

Tan variadas acepciones sólo pueden entenderse en los contextos que les dieron origen. Si bien es de interés prioritario definir la autonomía universitaria, no podemos perfilar con claridad el tema de estudio sin un análisis cercano a las acepciones atribuidas a la palabra autonomía.

### 1.3. EL SIGNIFICADO GENERAL

Como se ha mencionado, el término autonomía constituye una polisemia. Sus diferentes acepciones se refieren a entes físicos y morales. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (DRAE) la define como la “potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante

---

<sup>23</sup> Elizalde Jalil, Marco (2009) El Principio de Autonomía. Guayaquil: en la Revista de Derecho Público de la Universidad Católica Santiago de Guayaquil, p.323.

<sup>24</sup> *Ibíd.*, p. 323.

<sup>25</sup> La autonomía individual kantiana sería modificada por el derecho privado para designar la capacidad del individuo para regular sus relaciones jurídicas conforme a la voluntad individual.

normas y órganos de gobierno propios”. Así mismo, el DRAE señala otra definición de la autonomía como la “condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie”. La primera acepción me parece la más conveniente para este estudio, en atención al uso del término en el ámbito político y legal.

La autonomía entendida como potestad, se relaciona con otros conceptos como dominio, poder, jurisdicción o facultad. Esta potestad según la definición objeto de este análisis, se ejerce solamente dentro de un Estado. Es decir que en ningún caso puede hablarse de autonomía como extraterritorialidad.

En cuanto a los entes que son sujetos de esta potestad, se menciona a los municipios, provincias regiones u otras entidades. En este sentido, la lista se presenta abierta, puesto que si bien asigna el concepto a entes territoriales, dentro de la palabra “entidades” incluye por ejemplo, a grupos intermedios como las universidades.

La autonomía –cuya justificación será estudiada más adelante–, permite a los entes mencionados “regirse mediante normas y órganos de gobierno propios”. Es decir faculta a las entidades autónomas para que ejerzan una función normativa a efectos de gobernarse por cuenta propia. Ahora, esta potestad, en ningún caso puede provocar una secesión del Estado, algo que desnaturalizaría el concepto de autonomía.

La autonomía, en la definición objeto de estudio, no es privativa de entes estatales. Al no hacer diferenciación alguna, permite inferir que la autonomía es una potestad de entes públicos y privados. En el primer caso, puede ser entendida como una forma de descentralización de la Administración Pública, mientras que, tratándose de entes privados, el concepto podría entenderse como un reconocimiento estatal de la autonomía privada. Esta interpretación, sin embargo, no es aplicable en todos los contextos<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Por ejemplo, en España la autonomía universitaria se entiende como una derivación del derecho a la libertad de enseñanza. Hay autores que la entienden como un derecho colectivo. Véase Ansuátegui Roig, Francisco Javier (2001) Los derechos colectivos. Madrid: Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas de la Universidad Carlos III de Madrid, editorial DYKINSON, S. L., pp. 171 y 172.

Para concluir, una síntesis del concepto que propone el DRAE puede ser formulada como la facultad limitada de un ente, dentro de un estado, para normar su gobierno. El uso del término en el ámbito jurídico se da precisamente en este sentido. No obstante la calificación que ha merecido la autonomía, al ser calificada por la jurisprudencia como un concepto jurídico indeterminado en virtud de su amplio margen de apreciación<sup>27</sup>.

Se puede colegir finalmente, que sin perjuicio de la legislación que reconozca la autonomía, es factible identificar determinados rasgos que configuran esta potestad en los ordenamientos jurídicos. Así, la definición jurídica está relacionada íntimamente con la principal acepción propuesta por los académicos de la lengua, siendo adoptada con similar significado en la mayor parte de legislaciones que la consagran.<sup>28</sup>

## 2. LA CONCEPCIÓN DE LA AUTONOMÍA EN LA CIENCIA JURÍDICA

Las convenciones originadas en la actuación de los funcionarios jurídicos han permitido determinar relativamente el contenido de la práctica jurídica. Así, la existencia de acuerdos en torno a casos paradigmáticos permite presentar el Derecho como un dato relativamente externo que puede ser descrito. Luego, la ciencia jurídica se ocupa de describir el Derecho que identifica, convirtiéndolo en su objeto de estudio<sup>29</sup>.

La autonomía es un concepto que está presente en todas las legislaciones con diferentes matices. Desde la ciencia jurídica es posible describir la autonomía

---

<sup>27</sup> El Tribunal Constitucional de España ha reconocido que “la autonomía es un concepto jurídico indeterminado que ofrece un margen de apreciación muy amplio” (STC 4/1981, del 2 de febrero). A f.j. 1b). Se entiende por conceptos jurídicos indeterminados a “una esfera de realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado, no obstante lo cual es claro que intenta delimitar un supuesto concreto... (que) admite ser precisado en el momento de la aplicación”. En García de Enterría, E., y Fernández Rodríguez. T. R., (2005) Curso de Derecho Administrativo. Madrid: Ed. Civitas, undécima edición, tomo I, p. 459.

<sup>28</sup> Así, el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva de la República de Ecuador, consagra, en su disposición inicial, como parte integrante de él, un 'Glosario de Términos', dentro del cual consta la siguiente definición: 'Autonomía: Característica jurídica de entes integrantes de la Administración Pública de expedir su propia normatividad subordinada al ordenamiento jurídico estatal'.

<sup>29</sup> Kelsen, Hans (1986) Teoría Pura del Derecho, México: UNAM, pp. 83 y ss.

delimitando en cada caso, los alcances de esta categoría que se presenta de diferente manera en virtud del ordenamiento que la consagra. En este sentido, en este apartado me limitaré a exponer las configuraciones de la autonomía en distintos ordenamientos, sin abandonar los criterios valorativos que constituyen el aporte de este trabajo.

## 2.1. EL CONTENIDO ESENCIAL DE LA AUTONOMÍA

Como se ha sugerido el término autonomía suele utilizarse en ámbitos diferenciados. Así, en el ámbito privado del Derecho, la autonomía significa capacidad de obrar jurídicamente relevante, mientras que en el ámbito público, se entiende como capacidad de crear preceptos obligatorios de Derecho objetivo. En estos momentos, me interesa precisar el concepto jurídico de autonomía en la cada vez menos delimitada esfera pública, lo que, sin embargo, no debe entenderse como la imposibilidad o renuncia a trasladar dicho concepto a otros niveles, con las debidas matizaciones<sup>30</sup>.

Efectivamente, puede decirse que la enunciación del concepto de autonomía no es incompatible con que éste pueda tener distintas manifestaciones en las que pueda identificarse sus connotaciones básicas. A estos efectos es conveniente distinguir el contenido esencial de la autonomía, del origen de la misma. Por contenido esencial de la autonomía entendemos, la capacidad de los entes autónomos de dictar normas jurídicas que se integren en el ordenamiento jurídico estatal<sup>31</sup>.

Esta es su más significativa expresión que ha sido recogida también por el diccionario de la lengua. Ahora, este es el contenido esencial que ya ha sido expuesto, mas el origen o el fundamento de la autonomía, descansa en principios y derechos que merecen ser analizados para delimitar mejor el concepto.

---

<sup>30</sup> Linde Paniagua, Enrique (1975). *Autonomía Universitaria*. Madrid: Revista Española de Derecho Público, p. 356 y ss.

<sup>31</sup> García de Enterrera, E. y Fernández, T. R. (2004) *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Editorial Thomson Civitas, vol. I, pp. 130 y ss.

## 2.2. LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA COMO RESULTADO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

A tenor del contenido esencial de la autonomía, ésta constituye una potestad limitada por el ordenamiento estatal. La pregunta que es necesario resolver ahora es qué justifica esta potestad. La descentralización aparece como una posible justificación. La comprensión de este concepto puede favorecer nuestro entendimiento sobre la autonomía.

La descentralización es una figura administrativa que opera en el Estado unitario. Su origen en la administración central, como centro político impulsor, la diferencia de otras formas de distribución del poder político caracterizadas por su horizontalidad. Su criterio de justificación es la utilidad que importa para la administración estatal el traspaso de competencias a autoridades inferiores o corporaciones autónomas que están en condiciones de favorecer una prestación más eficiente de los servicios públicos.

La descentralización por servicios es la figura descentralizadora que opera cuando el gobierno central delega ciertas atribuciones a favor de entidades periféricas como las universidades. La excepción a esta regla es el reconocimiento que algunas legislaciones hacen de la autonomía como derecho de la comunidad universitaria. En este caso no existiría un grado de descentralización sino un derecho de libertad que exige la no intromisión del Estado.

### 2.2.1. LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ESTADO UNITARIO

El lenguaje jurídico ha establecido determinados conceptos aplicables a la distribución territorial del poder político. Así, la descentralización es un concepto atribuible a la transferencia de funciones desde las instituciones estatales a autoridades territoriales subestatales. Es decir, supone un cambio en las relaciones centro-periferia que conlleva a la transferencia de competencias desde el estado central a los gobiernos



locales u otras instituciones. Esto en virtud de un impulso político o un mandato legal que conserva en el poder central estatal la facultad de recuperar las competencias descentralizadas<sup>32</sup>.

La descentralización se realiza de forma administrativa en el Estado unitario, mientras que en el Estado federal, opera la llamada descentralización política. En el primer caso se trata de una transferencia limitada de funciones a personas jurídicas inferiores del sistema estatal, mientras que la descentralización política importa un fraccionamiento horizontal de las competencias fundamentales del gobierno a favor de entes locales que adquieren capacidades ejecutivas, legislativas y judiciales ejercibles en sus respectivas jurisdicciones.<sup>33</sup> Este tipo de descentralización es más cercano a la autonomía política, propia de entes territoriales en los estados federales. Es más, la utilización del término descentralización en estos casos no es producto de una técnica jurídica depurada sino más bien de la generalizada aplicación de un concepto administrativo a una cualidad política.

La descentralización es común a los estados unitarios<sup>34</sup>, organización social en la que el poder político reside en un único centro desde el que se proyecta sobre todo el territorio. Los estados unitarios, por ende, son estados centralistas, que concentran el mayor poder político en los centros históricos de decisión. Ahora, esto no ha impedido que con una vez consolidados los estados nacionales bajo el impulso del centralismo, se haya motivado desde estos estados la descentralización de funciones y recursos a entes locales que podrían satisfacer de mejor manera las demandas propias de las cambiantes realidades sociales.<sup>35</sup> Esta figura jurídica se ha interpretado como una operación posible en el marco del estado unitario<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup> Vallès, Josep (2006) *Ciencia Política. Una introducción*. Barcelona: Ariel, p. 187.

<sup>33</sup> Borja, Rodrigo (1998) *La Enciclopedia de la Política*. Cit., p.p. 270-271.

<sup>34</sup> El Estado unitario "...es el que sólo posee un centro de impulsión política y gubernamental. El poder público en la totalidad de sus atributos y funciones cuenta en él con un único titular, que es la persona jurídica Estado. Todos los individuos colocados sobre su soberanía obedecen a una misma y única autoridad, viven bajo el mismo régimen constitucional y están regidos por las mismas leyes". En Rodríguez R., Libardo. (1998) *Derecho Administrativo-general y colombiano*. Bogotá: Editorial Temis, p. 42.

<sup>35</sup> *Ibíd.*, p. 182.

<sup>36</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-487/92.

Se ha definido a la descentralización como una modalidad de aplicación del principio de unidad.<sup>37</sup> Este argumento se sostiene en la idea de un Estado con soporte en la unidad nacional y con la unificación suficiente para que el desarrollo jurídico de éste sea una comunidad estatal no divisible en partes internas. Es decir, la descentralización no se propone como una división territorial o política sino como una transferencia de poder en un marco jurídico que cuenta con el consentimiento democrático de la población.

En la práctica, la descentralización se traduce en la atribución de una competencia a un nuevo ente, dotado de personalidad jurídica propia y constituido por órganos propios que expresan la voluntad del ente<sup>38</sup>. Esta definición se propone desde una forma de entender la descentralización que considero la más consecuente con el origen y desarrollo jurídico del término.

## 2.2.2. LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y LA AUTONOMÍA

### UNIVERSITARIA

Se distingue la descentralización territorial y la descentralización por servicios o funcional, la primera se sustenta en una base geográfica y culmina en la creación de personas jurídicas cuya competencia se determina en relación a un determinado territorio, en tanto que la descentralización funcional se manifiesta asignando una competencia determinada a una persona jurídica pública<sup>39</sup>. La descentralización por servicios es la forma jurídica que explica la autonomía universitaria en las legislaciones que no la reconocen como un derecho de la comunidad académica.

Por ejemplo, en Francia, la creciente exigencia para la prestación de servicios públicos como la educación a comienzos del siglo XX motivó la descentralización de este servicio en la educación superior. De esta manera se crearon universidades

---

<sup>37</sup> Houriou, André (1980) *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona: Ariel, pp. 184-185.

<sup>38</sup> Cassagne, Juan Carlos (1998) *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, sexta edición, p. 245-250.

<sup>39</sup> *Ibíd.*, p. 399.

administradas por los profesores bajo el control de la autoridad superior. Así empezó a operar la descentralización por servicios educativos en esta nación caracterizada por su fuerte centralización<sup>40</sup>.

El concepto de descentralización administrativa guarda estrecha relación con el de autonomía administrativa. Las entidades con autonomía administrativa cuentan con competencias descentralizadas para la implementación de políticas públicas, ejecución de obras y prestación de servicios<sup>41</sup>. Tal es el caso de las universidades públicas, entidades a las que se les ha reconocido autonomía para prestación del servicio educativo encomendado por el Estado, con el objeto de que puedan ejercer sus funciones en la mayor libertad posible sin desatender el interés nacional traducido en la prestación de un servicio educativo de calidad.

En este sentido, Cassagne señala que “la autonomía constituye una forma superior de descentralización en cuanto se traduce en el reconocimiento a la entidad autónoma de la facultad de darse sus propias normas fundamentales e implica potestad normativa originaria”<sup>42</sup>. Es claro entonces, que en la doctrina se puede entender la descentralización en diversos grados, el más alto es la autonomía, capacidad reconocida desde antaño a las instituciones universitarias.

Entonces, la autonomía universitaria, implica una descentralización del servicio público educativo a instituciones estatales que, no obstante su facultad para gobernarse libremente, deben someterse al ordenamiento jurídico, que en la mayoría de países modernos establece la tutela de los entes autónomos por parte de instituciones públicas o corporaciones de representantes, que no ocupan una posición de jerarquía sobre los entes autónomos sino más bien una función de coordinación y orientación.

Existe la tendencia a considerar que hay descentralización por servicios desde el momento que un servicio tiene una gestión autónoma, desde el momento en que el jefe del servicio tiene poderes de decisión. Así los órganos de gobierno universitarios son descentralizados en virtud de su capacidad para decidir las políticas de la institución con

---

<sup>40</sup> Pérez, Efraín (2005). *Derecho Administrativo*. Cit., p. 32.

<sup>41</sup> *Ibíd.*, p. 39

<sup>42</sup> Cassagne, Juan Carlos (1998) *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, sexta edición, p. 251.

las únicas limitaciones que impone la legislación. La autonomía se configura así como la capacidad política y jurídica que diferencia la descentralización de la desconcentración.

Sobre el mismo tema, se ha señalado que la autonomía “es un concepto de Derecho Administrativo para el cual la descentralización es una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos dotados de personalidad jurídica y patrimonios propios y responsables de de una actividad específica de interés público. Estos órganos guardan con la administración central una relación que no es de jerarquía, por lo cual los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos de la administración pública, lo cual no significa, por otra parte, que el poder central no conserve limitadas facultades de vigilancia y control sobre dichos organismos”<sup>43</sup>.

De lo expuesto hasta ahora, entendemos que la autonomía universitaria puede ser explicada como una descentralización administrativa y hasta cierto punto política, siendo así que el estatuto de autonomía importa libertad para elegir sus directivos y decidir sobre sus asuntos. La autonomía universitaria se enmarca en el concepto de descentralización, pudiendo darse en el ámbito administrativo y político, con alcances diferentes dependiendo de la legislación que la regula<sup>44</sup>.

Por último, citamos a Vanossi, quien identifica tres distintas concepciones acerca del estatus de autonomía en relación a su alcance y limitaciones dependiendo de la legislación que la regula: “1) una concepción negatoria, que rechaza el otorgamiento de un mínimo de descentralización a los establecimientos de la enseñanza superior, ya sea por razones políticas, de seguridad, de supuesto impulso revolucionario, etc., pero que cualquiera sea su fundamento es siempre común a las formas autocráticas y regímenes monocráticos, cualquiera sea su orientación de contenido; 2) una concepción absoluta, que deposita en la autonomía la máxima extensión posible de la descentralización con

---

<sup>43</sup> Gonzáles Shmal, Rúl (1995). El federalismo educativo, Comentarios a la Ley General de Educación. México: Centro de Estudios Educativos, p 98.

<sup>44</sup> Borja Cevallos, Rodrigo (1997). Enciclopedia de la política. Cit., p 57.

respecto a los órganos del poder político central, llegando en algunos casos –por vía de ciertas exageraciones en la aplicación– a un avance más allá de lo que conceptualmente significa la noción de autonomía para acercarse a la figura de una soberanía universitaria, es decir, de algo así como un Estado dentro del Estado; y 3) una concepción relativa, según la cual la autonomía es una forma valiosa y necesaria, que no debe excluir la adecuada inserción de las funciones y fines universitarios con los demás fines nacionales y sociales, o sea, que concibe a la autonomía como un medio pero no como un fin en sí mismo: la autonomía es un instrumento de protección de la actividad universitaria, pero no una vía de segregación o apartamiento del resto de la comunidad, o un pretexto para abrazar fines contrarios o diversos de los establecidos por la sociedad políticamente organizada”<sup>45</sup>

Lo dicho hasta ahora no puede servir para justificar la autonomía universitaria en los casos que la reconocen como un derecho de la comunidad académica a autogobernarse en función de la misión que anima el quehacer universitario. En otras palabras, la autonomía como derecho no es una forma de descentralización, sino un derecho colectivo que de estar considerado en los ordenamientos constitucionales constituye un derecho fundamental que no puede limitarse por la administración central o la legislatura en los estados donde se reconoce.

### 2.3. LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR: EL CASO DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA.

El término descentralización es conocido en Ecuador desde hace algunas décadas. Matovelle, en la segunda mitad del siglo XIX, señalaba que en la descentralización “los negocios propios de las diversas localidades, se administran por sus autoridades especiales, dependiendo éstas de la superior, nada más que en cuestiones nacionales”<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> Vanossi, Jorge R (1989). Universidad y Facultad de Derecho: Sus problemas. Buenos Aires: Eudeba, pp. 21 y 147.

<sup>46</sup> Matovelle, José Julio María. (1980) *Principio Generales de Ciencia Administrativa*. Cuenca, pp. 539-540. En Pérez, Efraín (2005). *Derecho Administrativo*. Cit., p. 24.

Esta apreciación significa que el concepto de descentralización era bastante conocido desde hace varios siglos en el país. Es más su aplicación fue un legado colonial que trajo consigo la dispersión de la administración pública ecuatoriana caracterizada por el crecimiento desmedido de la burocracia, el escaso control y la proliferación de abusos<sup>47</sup>.

Velasco Ibarra, fue el primero en orientar el gobierno hacia la centralización política y administrativa del país. La dictadura militar de los años setenta continuó el esfuerzo centralizador. No obstante, la centralización no fue la solución a la descentralización. Las prácticas corruptas e ineficientes han sido comunes en ambas figuras administrativas.

En todo caso, la descentralización en el Ecuador ha adquirido en las últimas constituciones un estatus jurídico importante, convirtiéndola en un pilar fundamental del Estado de Derecho hasta la Carta Magna de 1998. Si bien, nunca se materializó en virtud de la falta de voluntad política se ha mantenido como una aspiración de varias localidades del país. Son paradigmáticos los casos de Guayaquil y Manta.

Por otro lado, con respecto a la relación entre autonomía universitaria y descentralización, cabe señalar que en el Ecuador, las universidades a diferencia de otras entidades también llamadas autónomas, han contado con la facultad descentralizada para designar a sus propias autoridades y aprobar sus presupuestos, en el último caso con el único control de la Contraloría General del Estado.

Es menester diferenciar las entidades autónomas en el Ecuador. Las entidades del régimen seccional autónomo, con capacidad de autogobierno, constituyen una clase de ente autónomo diferente a las entidades autónomas creadas por la Constitución para el control de las instituciones del Estado, la explotación de recursos y la prestación de servicios públicos. Podría decirse que la autonomía de estas instituciones es menor a la autonomía de los gobiernos seccionales. La única salvedad la constituyen las universidades, entidades con una mayor esfera de libertad que las anteriores, aunque su absoluta dependencia del presupuesto estatal ha implicado un menor grado de

---

<sup>47</sup> *Ibíd.*, p. 25.

autonomía que los gobiernos autónomos descentralizados como municipios y consejos principales<sup>48</sup>.

Cabe mencionar que la referencia a la autonomía de las instituciones universitarias considera lo concerniente a la legislación anterior a la nueva Constitución. El estatus jurídico de la autonomía universitaria en la Constitución del 2008 será analizado más adelante.

#### 2.4. LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA COMO DERECHO COLECTIVO

Los derechos colectivos han supuesto continuos debates entre quienes afirman su valor jurídico y aquellos que niegan su calidad de derechos. Las principales teorías enfrentadas son las individualistas y las comunitaristas. Las primeras señalan que sólo el individuo puede ser sujeto de derechos mientras que los comunitaristas defienden su postura con fundamento en la necesidad de reconocer derechos colectivos si se quiere hacer reales los derechos individuales.

No me centraré en el debate anterior. Baste con decir para este análisis, que los derechos reconocidos en las constituciones como colectivos tienen una categoría jurídica por el mero hecho de ser reconocidos. Si la Constitución dice que las universidades tienen derecho a la autonomía, entonces lo tienen, aunque esta declaración, producto de la voluntad del constituyente, con fundamento o no en las reivindicaciones sociales, no aclare qué es este derecho.

Entonces, más allá de realizar una fundamentación del derecho a la autonomía universitaria, tarea que no es imprescindible en este análisis, lo que haré aquí es explicar qué se entiende por derecho a la autonomía universitaria en aquellos sistemas normativos donde ha sido reconocido.

Carro, refiriéndose al sistema universitario alemán, entiende que el derecho a la libertad académica despliega consecuencias sobre la organización de la universidad. Por eso, señala que la libertad de la ciencia, desde la perspectiva institucional, significa

---

<sup>48</sup> *Ibíd.*, p. 42.

sencillamente un derecho a la autonomía universitaria, mientras que el aspecto individual es el que protege al investigador frente a toda injerencia.<sup>49</sup>

De igual manera, en España, el Tribunal Constitucional ha declarado este vínculo esencial entre la libertad de enseñanza y la autonomía universitaria. Así, en la STC 75/1997, se refiere a la libertad académica como una dimensión institucional de la autonomía universitaria que garantiza y complementa la dimensión personal de la autonomía, constituida por la libertad de cátedra.

Este criterio, que atiende sobre todo al texto constitucional<sup>50</sup> y a la innegable experiencia universitaria, vincula la libertad académica con la autonomía universitaria, dejando en claro que sin autonomía no puede existir libertad académica en el ámbito personal e institucional.

En este mismo sentido el Tribunal Constitucional español en la STC 106/1990 señala que el derecho a la autonomía universitaria encuentra su razón de ser en la protección de la libertad académica, en su manifestación de libertad de enseñanza, estudio e investigación frente a todo tipo de injerencias externas, de manera que, en todo caso, la libertad de ciencia quede garantizada, tanto en su vertiente individual como institucional, entendida ésta, además, como la correspondiente a cada Universidad en particular.<sup>51</sup>

La jurisprudencia española –que como veremos no dista de la doctrina generalmente aceptada–, identifica parcialmente la libertad académica y la libertad de cátedra al considerar que la dimensión individual de la libertad académica es la libertad de cátedra. Es decir la libertad de cátedra subsume en la libertad académica, ubicando a esta última en un plano de relevancia que permite colegir un derecho a la libertad institucional, o dicho de otra manera, un derecho a la autonomía universitaria. Podemos decir entonces, que la autonomía universitaria tiene un “contenido esencial” formado por todos los

---

<sup>49</sup> CARRO, J.L. (1976) *Polémica y Reforma Universitaria en Alemania (libertad científica, cogestión y “numerus clausus”)*. Madrid, Trotta, pp. 58 y ss.

<sup>50</sup> La Constitución Española de 1978 en la Sección de la Constitución consagrada a los derechos fundamentales y libertades públicas reconoce la libertad académica en su dimensión personal e institucional: la libertad de cátedra en el 20,1,c) y la autonomía de las Universidades en el 27,10.

<sup>51</sup> Agudo Zamora, Miguel J. El derecho fundamental a la autonomía universitaria en la legislación española actual. En <http://www.institucional.us.es/cidc/Ponencias/fundamentales/MiguelAgudo.pdf>. Ingreso: 30/08/09.



elementos necesarios (autonomía institucional, personal...) para garantizar la libertad académica.<sup>52</sup>

También en la doctrina italiana se encuentra también esta relación entre libertad académica y autonomía universitaria. Muso señala que “la atribución de la autonomía está en directa relación con la tutela de la libertad de enseñanza y de investigación científica, libertad esta última específicamente ligada a la actividad de los institutos de instrucción superior: por esto, aquélla no es otra cosa que el típico instituto de garantía sobre el plano institucional de estas libertades”<sup>53</sup>.

Palma, refiriéndose al sistema italiano señala que “la autonomía universitaria es una fórmula organizativa de la Administración Pública prevista por el constituyente como garantía de la libertad de enseñanza. Debe articularse de modo que proteja al docente no sólo frente a los poderes públicos y los sujetos externos en general sino, también frente a los mismos órganos de gestión de la Universidad. Por eso, la autonomía universitaria desenvuelve su función de garantía, prioritariamente, en la tutela de la autodeterminación de los contenidos científicos y de las posiciones críticas de la entera comunidad universitaria.”<sup>54</sup>

Este mismo autor nos dice que “no parece aventurado retener que la comunidad universitaria es titular de un derecho de libertad de ciencia y de enseñanza distinto del mismo derecho que se reconoce singularmente a cada docente...”<sup>55</sup>. Palma nos sitúa frente a una idea que plantea, por decirlo así, un derecho colectivo: el derecho a la libertad académica, entendido en una dimensión plural, es decir perteneciente, en este caso, a una comunidad.

Este derecho a la libertad de enseñanza se entiende en Europa como derecho a la autonomía universitaria. Los sujetos de este derecho son todos los miembros de la

---

<sup>52</sup> *Ibíd.*, p. 3

<sup>53</sup> MUSO, S. (1961) *Lo stato di cultura nella Costituzione italiana*. Nápoles, Pág.66. En Agudo Zamora, Miguel J. *El derecho fundamental a la autonomía universitaria en la legislación española actual*. En <http://www.institucional.us.es/cidc/Ponencias/fundamentales/MiguelAgudo.pdf>. Consultado el 30/08/09. pág.4.

<sup>54</sup> PALMA, B. (1983) *L'università fra accentramento ed autonomia*. En <http://www.insitucional.es/cidc/Ponencias/fundamentales/MiguelAgudo.pdf>. Consultado el 30/08/09, p. 4

<sup>55</sup> *Ibíd.*, p. 5

comunidad universitaria. De ahí que el derecho a la autonomía se considere un derecho colectivo.

Ahora, los derechos colectivos “se conceden a un sujeto colectivo para la defensa de un interés colectivo, entendiendo tal interés que no puede salvaguardarse y satisfacerse más que a través de esta forma”<sup>56</sup>. Esta es la razón para que la autonomía universitaria se considere como un derecho cuya plena realización es una condición sine qua non para el ejercicio pleno de la libertad de enseñanza.

“En el caso de este derecho concurren tanto un sujeto colectivo, la universidad, como un interés colectivo, la autonomía de los centros universitarios, entendida, como la exclusión de interferencias extrañas o ajenas a ellos a la hora de desarrollar las libertades académica y de investigación. Se está en presencia de un interés que, obviamente, tiene como último objetivo salvaguardar los derechos de los individuos que forman parte de la universidad, pero que, se arguye, carecerían de la adecuada protección de no existir este derecho colectivo. Difícilmente podrían desarrollarse libre y adecuadamente las actividades típicas de la institución universitaria si no gozara ésta de potestades como la de autonormación de su propia estructura; potestades, éstas y otras más, integrantes del derecho colectivo a la autonomía universitaria”<sup>57</sup>.

Conuerdo, finalmente, con los argumentos que ven al derecho a la autonomía universitaria como una forma de garantizar la libertad de la comunidad académica. Claro está, la concreción de esta libertad vendrá de su desarrollo en la legislación secundaria que deberá respetar el contenido esencial del derecho a la autonomía, en aras de garantizar la libertad externa e interna de las instituciones universitarias.

---

<sup>56</sup> Ansuátegui Roig, Francisco Javier, Ed. (2001) *Una discusión sobre derechos colectivos*. Madrid: DYKINSON, S. L., p. 171.

<sup>57</sup> *Ibíd.*, p. 172.

## 2.5. LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA COMO GARANTÍA INSTITUCIONAL

El reconocimiento de la autonomía como derecho colectivo ha suscitado numerosos debates entre quienes defienden esta postura y sus detractores. En el Tribunal Constitucional de España, el magistrado Díez Picazo, a diferencia de quienes sostienen el carácter de derecho de la autonomía, entiende que “el 27.10 contiene una garantía institucional que es una regla organizativa o una directriz del funcionamiento de las universidades y que por consiguiente, la libertad de configuración del legislador es en este punto mayor que la que puede tener cuando regula el ejercicio de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, como por lo demás pone de relieve la letra del precepto al decir que se reconoce la autonomía de las universidades en los términos que la Ley establezca”. En contra, el magistrado Rubio Llorente sostiene que “la idea que subyace a esta errada elaboración teórica es, aparentemente, la de que el núcleo esencial o reducto indisponible para el legislador es más rígido o resistente en los derechos fundamentales que en las garantías institucionales, idea que no es, desde luego, ni evidente, ni de general aceptación, pues las garantías institucionales no son, en la doctrina que establece estas distinciones, sino variedades de los derechos fundamentales...”( STC 26/87).

Como se ha mencionado esta disputa ha sido resuelta por el Tribunal Constitucional a favor del reconocimiento de la autonomía como derecho fundamental. El Tribunal ha señalado que los derechos fundamentales y las garantías institucionales no son categorías jurídicas incompatibles o que necesariamente se excluyan, pues considera que lo que se protege con éstas no es sustancialmente distinto de lo protegido como derecho fundamental. Lo importante es que el legislador, tanto si se hubiera considerado la autonomía universitaria como garantía o como derecho, no la rebase o desconozca con limitaciones o sometimientos que “la conviertan en una proclamación retórica”<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> GALLEGO ANABITARTE, A. (1994) *Derechos fundamentales y garantías institucionales: análisis doctrinal y jurisprudencial (Derecho a la educación; autonomía local; opinión pública)*. Civitas, Madrid, Pág. 120. Para un estudio profundo sobre esta distinción, ver también BAÑO LEÓN, J. M<sup>a</sup>. (1988) “La distinción entre derecho fundamental y garantía institucional en la Constitución española” en *Revista Española de Derecho Constitucional* n<sup>o</sup> 24. Madrid.; y JIMÉNEZ-BLANCO, A. (1991) “Garantías institucionales y derechos fundamentales en la Constitución” en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría. Tomo II*. Civitas. Madrid.

Ahora, de la conclusión anterior se desprende una idea que suscita algunas inquietudes sobre la relación entre derecho fundamental y garantía institucional. Para despejar dudas cito a continuación conceptos de garantía institucional elaborados por juristas alemanes concededores de esta institución que tuvo origen en la Constitución de Weimar. Para Maunz, Düring y Herzog, la garantía institucional significa: “La protección jurídico-constitucional de supuestos de hecho normativos cerrados o complejo normativos determinados, que constituyen un determinado objeto, que se garantiza como institución (organización) jurídico-constitucional”<sup>59</sup>. Otro autor alemán, Stern, señala que garantía institucional existe: “Cuando las objetivaciones (organizaciones, instituciones, formas de organización y figuras jurídicas fundamentales) se encuentran formadas y delimitadas por complejos normativos y un actuar real y, en el precepto constitucional garantizador están configuradas de manera que, en virtud de sus raíces históricas y de su propio valor, deben de conservar una especial estabilidad y continuidad para el futuro de la vida social”.<sup>60</sup>

Las definiciones propuestas tienen en común la referencia a la garantía institucional como una protección de objetivaciones. Es decir, de instituciones que por ser históricamente valiosas son garantizadas por la Constitución. Este puede ser el caso de las universidades, instituciones que son reconocidas en la mayoría de constituciones modernas, de manera tal, que sus características históricas puedan mantenerse por su importancia para la sociedad, especialmente características como la libertad de ciencia, tan valorada por los ordenamientos jurídicos de todo el mundo.

Cabe señalar que la garantía institucional, es entendida de diferente manera en la doctrina alemana y española. Así, el Tribunal Constitucional de España no diferencia con claridad el derecho fundamental de la garantía institucional, mientras que en

---

<sup>59</sup> Citado por Gallego Anarbitate, Alfredo (1994) *Derechos fundamentales y garantías institucionales: análisis doctrinal y jurisprudencia (derecho a la educación; autonomía y opinión pública)*, Madrid: UAM-Civitas, p. 78.

<sup>60</sup> *Ibíd.*, p. 79

Alemania se la entiende como distinta de los derechos fundamentales, y además se la emplea para referirse a instituciones públicas y privadas.<sup>61</sup>

Es posible concluir entonces, que la autonomía universitaria puede ser concebida, pues, como derecho fundamental y como garantía institucional o, incluso, desde una perspectiva ecléctica, como manifestación de una dimensión individual-institucional (i. e.: la autonomía universitaria considerada como la dimensión institucional de la libertad de enseñanza individual)<sup>62</sup>. Lógicamente su consideración dependerá del contexto constitucional, la jurisprudencia y la doctrina positiva nacional en torno al tema. Queda claro de todas maneras que la autonomía universitaria es un concepto indeterminado, que sin embargo, tiene un fin común: la protección de la libertad de enseñanza.

## 2.6. LA AUTONOMÍA DE LAS UNIVERSIDADES NO ESTATALES

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), ha ensayado un concepto que podría ayudarnos en este análisis. En una de sus recomendaciones señala que la autonomía consiste en “el grado de autogobierno necesario para que las instituciones de enseñanza superior adopten decisiones eficaces con respecto a sus actividades académicas, normas, actividades administrativas y afines, en la medida en que éstas se ciñan a los sistemas de control público, en especial por lo que se refiere a la financiación estatal, y respeten las libertades académicas y los derechos humanos. No obstante, la índole de la autonomía puede variar en función del tipo de establecimiento de que se trate”<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> “... para hablar de garantía institucional, o más claramente de institución garantizada constitucionalmente tenemos que estar ante una situación de hecho y normativa, formada, heredada, con raíces históricas y por todo ello encontrada, como ocurre por ejemplo con la familia y el concepto burgués de propiedad, pero no con la libertad de expresión, opinión pública, prensa, etcétera”. *Ibíd.*, p. 79.

<sup>62</sup> ALEGRE ALVAREZ, J. M. (1986) “En torno al concepto de autonomía universitaria” en *Revista Española de Derecho Administrativo n° 51*. Madrid.

<sup>63</sup> Aprobada el 11 de noviembre de 1997, art. 17. En: [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=13144&URL\\_DO=DO\\_PRINTPAGE&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13144&URL_DO=DO_PRINTPAGE&URL_SECTION=201.html). Ingreso: 10-11-09-

Esta recomendación, plantea una doble diferenciación, la primera con respecto al grado de autogobierno y la segunda, en relación a la índole de la autonomía, dependiendo del tipo de establecimiento educativo. La segunda diferenciación se explica porque las instituciones de educación superior comprenden instituciones estatales e instituciones no estatales. El concepto que hemos venido analizando hasta el momento, se refiere a la autonomía como un tipo de descentralización que otorga capacidad normativa, mas este concepto no es aplicable a las universidades privadas, debido a su relativa independencia con respecto al Estado. En este sentido, puede decirse que, por contraste a sus homónimas estatales, la configuración de las universidades privadas resulta de un acto primeramente privado y sustancialmente producto del ejercicio de una libertad. Al respecto se manifiesta que “la autonomía fundacional, de organización, de definición de los fines y del ideario propio, como también de los medios necesarios para alcanzarlos, son una manifestación más del principal atributo que la Constitución reconoce al individuo frente al Estado: su libertad”<sup>64</sup>. De allí, que la autonomía, en el caso de las universidades privadas –dentro de Estados de derecho liberales– no es resultado de la descentralización, sino más bien, del derecho reconocido a las corporaciones privadas para organizarse en base a los derechos de libertad de asociación y enseñanza, para ofrecer un servicio público que puede ser delegado a instituciones de la sociedad. Esto sin embargo, no impide la regulación estatal, que suele circunscribirse a la verificación de la calidad del servicio y el respeto de los derechos constitucionales.

Lo anterior nos dice que la naturaleza jurídica de las universidades públicas y privadas es diferente. La principal característica que apoya esta tesis es que las instituciones privadas no tienen la autonomía pública que en sentido técnico se establece a las universidades estatales<sup>65</sup>, sino una autonomía como principio de la libertad

---

<sup>64</sup> Nuñez A., Manuel. Universidades estatales y la construcción unitaria del principio de autonomía universitaria: Ensayo de una crítica a la jurisprudencia constitucional chilena. Chile: Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca. Estudios Constitucionales, Año 5, N° 2, 2007, pp. 229.

<sup>65</sup> Véase Fenucci, Fulvio (1991). *Autonomia universitaria e libertà culturali*, Milano: Giuffrè, p. 53. Fenucci contrasta la diversa naturaleza de la autonomía de las universidades del Estado y las no estatales: “el inciso sexto [del art. 33 de la Constitución italiana] se refiere a las universidades estatales, a las cuales garantiza la autonomía, que constituye autonomía pública en sentido técnico y no se refiere a las universidades instituidas por entes privados, cuya libertad de auto-organización puede ser ejercitada en las formas más variadas”.

individual. Mientras que la autonomía de las universidades públicas es una modalidad organizativa de la administración pública, la autonomía de las universidades privadas, no nace de una facultad reconocida a una entidad que es un desprendimiento de la administración pública, sino de una garantía al régimen de libertades establecido en la mayoría de Constituciones modernas<sup>66</sup>.

Las universidades privadas, son consideradas por la doctrina como corporaciones de carácter privado al servicio de actividades de interés general, lo que las aproxima a las instituciones como categoría de organización administrativa dentro del derecho público, sin llegar a confundirse con ellas. Si bien las universidades privadas tienen a cargo el servicio educativo, considerado como un bien público, esto no significa que el Estado pueda decidir sobre su dirección y administración limitando la autonomía que en virtud de los derechos de libertad le corresponde. Incluso, si el servicio educativo está en manos del Estado solamente, como lo contempla la Constitución del Ecuador, la figura de delegación que opera en estos casos a efectos de permitir a las universidades privadas brindar servicios educativos, no permite que el Estado vaya en contra del derecho que poseen las instituciones privadas para gobernarse según convengan, siempre que el amparo de la autonomía no permita la violación de derechos fundamentales de los miembros de la comunidad educativa. Ahora, esto no significa que el Estado esté exento de regular el servicio educativo, algo que tanto en la Constitución ecuatoriana como en la mayoría de Constituciones modernas, se contempla como función privativa del Estado.

Las corporaciones privadas (tal es el caso de las universidades privadas), al igual que las corporaciones públicas, pueden ser entendidas como “...un grupo de personas organizadas en el interés común de todas ellas y con la participación de las mismas en su administración”. Esta definición es válida para las universidades porque está claro

---

<sup>66</sup> Serna de la Garza, José María (2006). Comentarios sobre el concepto de autonomía en relación con la educación superior pública y privada en México. *Revista Perfiles Educativos*. Vol. XXVIII, Nro. 112, pp. 144-149. El análisis de Serna se centra en una controversia suscitada ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación que llevó a varios magistrados a considerar la inconstitucionalidad de un acto administrativo adoptado por un gobernador estatal para otorgar autonomía a una universidad privada. Su fundamento se basó en la hermenéutica constitucional que señalaba a la autonomía universitaria como privativa de las universidades públicas. El voto salvado de uno de los magistrados, que defendía la diferencia entre la autonomía de las universidades públicas y la autonomía de las universidades privadas se fundamentó en el régimen de libertades constitucionales. Su criterio me parece el más apropiado.

que son instituciones cuya base está conformada por una comunidad de varios actores (docentes, estudiantes y trabajadores), que libremente participan de las funciones universitarias, con las principales limitaciones que hemos mencionado: la plena realización de los derechos fundamentales de sus miembros y la regulación del servicio que prestan por parte del Estado. En atención a lo señalado, es menester afirmar finalmente, que la autonomía de las universidades privadas es una garantía que también se reconoce a las universidades públicas, mas la diferencia radica en la naturaleza de las primeras, entes no públicos, promovidos por la iniciativa privada en uso de su derecho a participar en la oferta de servicios educativos, con libertad para decidir su misión y forma de organización. Por supuesto, esta explicación es válida solamente en el marco de un Estado de derecho que respete las libertades básicas.

### 3. CONCLUSIONES GENERALES

Hasta ahora, he propuesto un tema que no escapa a la ambigüedad e imprecisión. Sin embargo, a partir de las precisiones expuestas desde la doctrina generalmente aceptada y la jurisprudencia sobre la materia, puedo abocar en varias conclusiones que me permitirán esbozar con mayor claridad el concepto de autonomía universitaria.

Por principio de cuentas, la autonomía es una palabra que está claramente definida por el DRAE, la doctrina y jurisprudencia. Significa la capacidad que se le reconoce a una entidad para gobernarse dentro del Estado. El gobierno que ejerce sobre si misma, según esta definición, encuentra su límite en la normativa estatal, es decir se trata de una potestad limitada por la soberanía del Estado.

Luego, la autonomía reconocida por las Constituciones modernas es una forma de descentralización y/o una garantía institucional, incluso un derecho, si así lo reconoce una Carta Magna. Estas acepciones son válidas para universidades estatales y no estatales.

Como forma de descentralización la autonomía busca favorecer la prestación más eficiente del servicio educativo así como el desarrollo de las instituciones universitarias



como entidades fundamentales para el desarrollo de los pueblos. En tanto, garantía institucional, la autonomía permite la conservación de las instituciones universitarias y la libertad necesaria para el ejercicio pleno de derechos fundamentales como la libertad de enseñanza. Ya como derecho fundamental, la autonomía alcanza la jerarquía de derecho colectivo, algo que rebasa las expectativas de las mismas aspiraciones autonómicas.

Dejando a salvo el Estado del que se trate, ya sea un Estado liberal, un Estado social de Derecho o un Estado de derechos y justicia<sup>67</sup>, la autonomía de las universidades debe reconocerse, si no como un derecho, como una garantía institucional que permita conservar la normativa y la institucionalidad histórico-social de estas pioneras del desarrollo y el cambio social, y no lo que el Estado o los poderes fácticos imponen en función de sus intereses, caracterizados generalmente por el inmediatismo y la ambición de poder. Digo que debe reconocerse, no como una opción moral, sino como un deber que tiene todo Estado que sea suscriptor de los tratados internacionales que establezcan derechos fundamentales básicos, en este caso, los derechos de libertad.

Lo cierto es que, la autonomía tiene diferentes alcances a tenor de la legislación que la ampara. La experiencia y el sentido común, contribuye a la idea de que las universidades cumplen mejor sus funciones en la más amplia libertad. No obstante, la libertad que otorga la autonomía, también ha servido para favorecer intereses corporativistas y económicos, en detrimento de los encomiables fines de las instituciones de formación científica y humanística. En todo caso, un juicio sensato de valoración de la autonomía universitaria siempre abogará por el fortalecimiento de la autonomía no solo para proteger a estas instituciones de los poderes estatales, sino también para evitar que ésta se convierta en un reducto de los poderes fácticos que actúan en función de sus intereses egoístas. Por ello, la autonomía, entendida como la capacidad que tiene una institución para regirse, implica necesariamente que las universidades cuenten con todos los elementos necesarios para que su accionar se traduzca en un buen gobierno, esto es, realizar con éxito la misión que la sociedad les ha encomendado.

---

<sup>67</sup> Esta es la denominación que la Constitución atribuye al Estado ecuatoriano en su artículo 1.

Por último, la autonomía concebida como una potestad protegida por la normativa estatal, en ningún caso puede rebasar los límites legales o constitucionales. Al respecto la extinta Corte Suprema de Justicia del Ecuador ha señalado que “es característica esencial de la autonomía la de ser una potestad de... instituciones y entidades, de regirse por sus propias normas y gobernarse por sus propias autoridades, pero con sometimiento al ordenamiento jurídico del Estado que las engloba, y con sujeción a las autoridades establecidas por dicho ordenamiento”<sup>68</sup>. De esta manera se concluye que la autonomía universitaria, está limitada por la soberanía estatal, mas no por esto deja de constituirse en un importante baluarte de las universidades frente a cualquier intervención que afecte al ejercicio de sus loables funciones.

---

<sup>68</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia del Ecuador (Expediente No. 15-95, R.O. 816, 7-XI-95).

## CAPÍTULO III

### L.A AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN LA CONSTITUCIÓN

SUMARIO: 1. PRESUPUESTOS GENERALES DEL PRECEPTO.-2. ANÁLISIS SISTEMÁTICO DEL PRECEPTO: 2.1. Autonomía universitaria como derecho fundamental. 2.2. Elementos constitucionales y contenido esencial. 2.3 La autonomía universitaria bajo el régimen de desarrollo.-3. CONCLUSIONES.

---

#### 1. PRESUPUESTOS GENERALES DEL PRECEPTO

La autonomía universitaria constituye una pieza clave para la organización de las relaciones entre las universidades y el Estado. De ahí que los ordenamientos jurídicos a través de los tiempos hayan tratado de establecer desde presupuestos diversos, su estatuto normativo. De modo especial a partir de las Declaraciones de derechos y las Constituciones que marcan el inicio de la revolución burguesa, ha sido una constante la referencia expresa a la libertad académica derivada de las libertades fundamentales y entendida como la razón y fundamento de la autonomía universitaria.

Esto explica que la Constitución Política, en su artículo 355, reconozca el derecho a la autonomía de las universidades y escuelas politécnicas. La exégesis de este precepto implica una precisión conceptual de la autonomía, un concepto ambiguo y largamente debatido.

El concepto de autonomía ya ha sido desarrollado en el capítulo anterior, a partir de este estudio, propongo el siguiente corolario en torno al tema: Una definición de la autonomía requiere una separación entre su fundamento y el contenido jurídico que le es propio. En cuanto a las razones que se han esbozado en torno al fundamento de la

autonomía destacan aquellas que la fundamentan en el principio de descentralización del Estado de derecho, las que la catalogan como garantía institucional, y aquellas que la presentan como un derecho colectivo fundamental de las comunidades universitarias a partir de la dimensión colectiva de la libertad académica<sup>69</sup>. En cuanto a su contenido, independientemente de la noción que fundamente la autonomía universitaria, ésta se comprende como la facultad que tienen las instituciones universitarias, para regirse por sus propias normas y gobernarse por sus propias autoridades, pero con sometimiento al ordenamiento jurídico del Estado que las engloba<sup>70</sup>.

Ahora bien, la definición propuesta no se puede confundir con lo que se entiende por autonomía universitaria en la nueva Constitución. Esto en virtud de las implicaciones que tiene el Estado de derechos y justicia en la concepción de los derechos, por ello es un error identificar los conceptos de autonomía desarrollados bajo concepciones liberales con el concepto de autonomía propuesto en una Constitución invasiva que si bien reconoce todas las generaciones de derechos, al mismo tiempo, al menos en el caso de los derechos de libertad, los limita significativamente imponiéndoles a los titulares del derecho una forma de ejercerlos, en función del bien colectivo, comprendido en la Constitución como buen vivir<sup>71</sup>. Esta forma de ejercicio de los derechos está relacionada estrechamente con el régimen de desarrollo –sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales–<sup>72</sup>, relación que condiciona el ejercicio de los derechos a los medios de producción, imponiendo así limitaciones a la autonomía de la voluntad y a los derechos fundamentales, toda vez que los sistemas que conforman el régimen de desarrollo exigen que las libertades fundamentales se constituyan en medios para alcanzar el buen vivir y además ubican al Estado como planificador de un modelo desarrollo reglamentarista<sup>73</sup>, y por ende como el mayor peligro para el ejercicio de libertades fundamentales.

---

<sup>69</sup> Cfr. Capítulo II.

<sup>70</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia del Ecuador (Expediente No. 15-95, R.O. 816, 7-XI-95)

<sup>71</sup> Art. 275

<sup>72</sup> *Ibíd.*

<sup>73</sup> *Ibíd.*

En este contexto, el punto de partida de una exégesis del precepto contenido en el art. 355 de la Constitución, se cifra por lo tanto, en establecer el ámbito significativo al que aluden las referencias constitucionales a la autonomía universitaria. Ello implica, quiérase o no, una precisión conceptual, que, tratándose de la autonomía universitaria, resulta siempre problemática, por ello lo referente a la formación histórico-conceptual de la autonomía universitaria, así como el análisis de esta institución en el Derecho ecuatoriano y en la legislación comparada, ha sido desarrollado en los dos primeros capítulos de esta obra. Aquí me limitaré a interpretar el texto constitucional sin que esto signifique desvincular la exposición de los antecedentes histórico-jurídicos de la autonomía universitaria, ni del análisis comparado elaborado en los capítulos precedentes.

## 2. ANÁLISIS SISTEMÁTICO DEL PRECEPTO

**“Art. 355.-** El Estado reconocerá a las universidades y escuelas politécnicas autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, acorde con los objetivos del régimen de desarrollo y los principios establecidos en la Constitución.

Se reconoce a las universidades y escuelas politécnicas el derecho a la autonomía, ejercida y comprendida de manera solidaria y responsable. Dicha autonomía garantiza el ejercicio de la libertad académica y el derecho a la búsqueda de la verdad, sin restricciones; el gobierno y gestión de sí mismas, en consonancia con los principios de alternancia, transparencia y los derechos políticos; y la producción de ciencia, tecnología, cultura y arte.

Sus recintos son inviolables, no podrán ser allanados sino en los casos y términos en que pueda serlo el domicilio de una persona. La garantía del orden interno será competencia y responsabilidad de sus autoridades. Cuando se necesite el resguardo de la fuerza pública, la máxima autoridad de la entidad solicitará la asistencia pertinente.

La autonomía no exime a las instituciones del sistema de ser fiscalizadas, de la responsabilidad social, rendición de cuentas y participación en la planificación nacional.

La Función Ejecutiva no podrá privar de sus rentas o asignaciones presupuestarias, o retardar las transferencias a ninguna institución del sistema, ni clausurarlas o reorganizarlas de forma total o parcial”

Una aproximación inicial al texto del artículo 355 podría hacer pensar que los apartados que lo integran responden a otras tantas concepciones de la autonomía universitaria. Cabría así interpretar este artículo como un ejemplo más de la mixtura de conceptos de diferente procedencia ideológica y doctrinaria, así como de la mistificación jurídica y doctrinal respecto a las configuraciones clásicas en la Constitución del 2008.

El primer párrafo vincularía la autonomía a un reconocimiento estatal en virtud del principio de descentralización que al ser establecido por la Constitución obliga al Estado a reconocer autonomía a las universidades siempre que el ejercicio de dicha autonomía se realice en armonía con los objetivos del régimen de desarrollo y los principios constitucionales. De esta manera, el Estado se convierte en un ente de control y regulación que debe verificar el ejercicio constitucional de la autonomía a efectos de reconocer su vigencia.

El establecer que la autonomía debe estar acorde con el régimen de desarrollo se evocaría por otra parte, los postulados del Estado socialista, al prescribir que el ejercicio de la autonomía debe armonizarse con las condiciones de producción. Una autonomía académica que no pueda apartarse de objetivos preestablecidos por el régimen de desarrollo, incluyendo objetivaciones morales, constituiría de este modo una proclamación retórica.

Por otra parte, en el segundo párrafo la autonomía aparece como un derecho fundamental de la colectividad universitaria, anterior al Estado y por tanto, inalienable e independiente de cualquier decisión de la administración o del legislador. La autonomía constituiría así una derivación institucional de las libertades básicas teorizadas desde el liberalismo y protegidas en los Estados de derecho.

A partir de lo expuesto, es necesario indicar que una lectura fragmentaria del precepto es inadecuada desde el punto de vista técnico-jurídico. Es sabido que, para las corrientes más representativas de la hermenéutica constitucional de nuestros días, los

textos constitucionales deben ser considerados como estructuras unitarias dotadas de una necesaria coherencia interna, corolario de la exigencia de la seguridad jurídica<sup>74</sup>. Dicha coherencia comporta asumir desde una perspectiva integradora los distintos artículos, y, con mayor motivo, los distintos párrafos o apartados de cada uno de los artículos integrantes de los textos constitucionales. Se parte, por consiguiente, de que estos elementos de las normas fundamentales se hallan estrechamente interrelacionados entre sí, al formar parte de una unidad sistemática. Esta orientación hermenéutica impide desglosar, en el ámbito específico del catálogo de derechos constitucionales, una serie de derechos o grupos de derechos que persigan objetivos contrapuestos. Por el contrario, la interpretación sistemática de los derechos fundamentales recogidos en la norma Constitucional exige asumir en cada derecho la presencia de los valores superiores informadores del texto, así como superar la consideración atomizada de cada artículo o de cada párrafo en la búsqueda de su íntima e irrenunciable conexión.<sup>75</sup> Esta actitud metódica trata también de superar las ambigüedades y antinomias de la Constitución cometidas por una aplastante mayoría de constituyentes homogéneos que respondieron con artículos a la medida del omnímodo poder ejecutivo. En condiciones como estas, la única salida es hacer de la interpretación el mecanismo clarificador que rescate la inexorable unidad de sentido de la Constitución. Con razón, García Pelayo, ex presidente del TC de España ha indicado que “lo significativo para la interpretación no es la razón instrumental o la voluntad subjetiva del constituyente, sino la racionalidad y voluntad objetivas que se desprenden del texto”.<sup>76</sup>

## 2.1. AUTONOMÍA UNIVERSITARIA COMO DERECHO FUNDAMENTAL

El Derecho reconoce a los individuos ciertas prerrogativas que considera necesarias para la defensa de su dignidad. Así, la libertad para expresarse, es un derecho fundamental que no se puede negar a ninguna persona. De igual forma, el Derecho

---

<sup>74</sup> El artículo 47 prescribe en este sentido lo siguiente “Las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad. En caso de duda, se interpretarán en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente, y de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional”.

<sup>75</sup> Pérez Luño, Antonio E. (2002) Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución, Madrid: Tecnos, pp. 249 y ss.

<sup>76</sup> *Ibíd.*, p. 439.

considera que las sociedades anónimas tienen una única voluntad y les reconoce instrumentos para la defensa de dicha voluntad. Ahora, si el Derecho es una obra humana que reconoce derechos a las personas y crea figuras ficticias poseedoras de derechos, nada impide que así mismo reconozca a determinados grupos como sujetos de derechos.

La incorporación de normas y principios constitucionales depende de actos de voluntad del constituyente. Por lo tanto, el reconocimiento constitucional de los derechos no aclara de ninguna manera que son estos derechos. Esto se explica en gran medida por qué el fundamento de los derechos reconocidos en las Constitución no radica en cuestiones claras y técnicas sino en cuestiones filosóficas que no necesariamente logran conciliar puntos comunes.

Dentro de los derechos que reconocen las Constituciones, ubicamos a los derechos colectivos y como parte de éstos al derecho a la autonomía. Originalmente este derecho se situó en el marco del derecho de las minorías y las comunidades indígenas a la autodeterminación interna. Esto, en virtud de la importancia de la autonomía para la defensa de otros derechos colectivos que solamente son posibles en zonas territoriales libres de la injerencia política, económica y cultural de la mayoría poblacional de los Estados.<sup>77</sup>

Los derechos colectivos han sido reconocidos a los sindicatos de trabajadores, las comunidades indígenas, los consumidores, las poblaciones locales de territorios pertenecientes a Estados nacionales, e incluso, a las comunidades de académicos y estudiantes en las universidades. En el último caso, España ha reconocido el derecho colectivo a la autonomía a los miembros de las comunidades académicas fundamentando su consagración en la íntima relación entre la autonomía institucional y el derecho a la libertad de enseñanza perteneciente a la comunidad universitaria en su conjunto<sup>78</sup>. De igual forma, el artículo 355 de nuestra Constitución vigente reconoce en

---

<sup>77</sup> Díaz Polanco, Héctor (1991) Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios, México: Siglo XXI, p. 32-45.

<sup>78</sup> El TC español ha aceptado que la libertad académica (entendida como autonomía universitaria en su dimensión institucional) de los centros de enseñanza universitaria goza de la misma protección constitucional que la otorgada a los demás derechos y libertades públicas fundamentales (STC 26/87, de 27 de febrero).



a las universidades y escuelas politécnicas –entendidas como colectivos– “el derecho a la autonomía, ejercida y comprendida de manera solidaria y responsable”.

El punto de partida para la exégesis del artículo 355 reside en establecer si nuestro ordenamiento constitucional consagró o no la autonomía universitaria como un auténtico derecho fundamental. Es necesario tratar este punto porque los escasos comentarios sobre el precepto no se muestran de acuerdo sobre el tema<sup>79</sup>. Considero por mi parte, que la Constitución reconoce un derecho fundamental por las siguientes razones:

a) A partir de la estructura lingüística del precepto contenido en el artículo 355–“se reconoce el derecho a la autonomía”–, puede colegirse que el constituyente considero a este derecho como algo existente, inherente a la realidad de la institución universitaria, que no nace en virtud de la decisión del legislador constitucional sino que le precede cronológicamente. La propia interpretación literal del precepto constitucional desde el sentido gramatical de las palabras con que se enuncia –“se reconoce”– es propia de la proclamación de un derecho<sup>80</sup>.

b) La Constitución Política establece que “todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía” (art. 11). Esta declaratoria sumada al hecho de que en la Constitución todos los derechos fundamentales tiene una doble dimensión: individual y colectiva<sup>81</sup>; permite inferir que el derecho a la libertad de cátedra reconocido en el artículo 29 de la Constitución puede entenderse en su dimensión colectiva como el derecho de la comunidad universitaria a la libertad académica, o sea a la autonomía académica. Este argumento puede defenderse de las tesis que identifican una diferenciación entre derechos fundamentales

---

<sup>79</sup> El Consejo Nacional de Educación Superior en el proyecto de Ley de Educación Superior que elaboró se refiere a la autonomía como un derecho, mientras que el Gobierno nunca menciona la autonomía como un derecho en su propuesta de Ley. En ella se limita a señalar que el Estado reconoce autonomía a las universidades.

<sup>80</sup> Al respecto véase la STC de España de fecha 26/1987.

<sup>81</sup> “[L]as personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos...” Véase el art.10.; “La Constitución del 2008, al constituir como titulares a todos estos sujetos, expresa que todos y cada uno de los derechos que se enumerarán tienen dimensiones individuales y colectivas” Véase Ávila, Ramiro y otros (eds.)(2008) *La Constitución del 2008 en el contexto andino*. Quito: Ministerio de justicia y derechos humanos, p. 45.

y otros derechos constitucionales,<sup>82</sup> puesto que “los otros derechos”, en la doctrina que diferencia los derechos positivizados constitucionalmente, se refiere a los derechos patrimoniales<sup>83</sup>, y ese no es el caso del derecho a la autonomía universitaria.

c) En lo que respecta a los argumentos volitivos y teleológicos que pueden dar sustento al argumento a favor de la categoría fundamental del derecho en mención, cable señalar que el constituyente reconoció el derecho a la autonomía universitaria porque este reconocimiento constituye una garantía para “el ejercicio de la libertad académica y el derecho a la búsqueda de la verdad, sin restricciones; el gobierno y gestión de sí mismas, en consonancia con los principios de alternancia, transparencia y los derechos políticos; y la producción de ciencia, tecnología, cultura y arte.”<sup>84</sup> También se puede aducir que el derecho a la autonomía constituye un mecanismo de defensa frente a las injerencias de poderes externos (públicos y privados). El Tribunal Constitucional de España ha señalado en relación a lo expuesto, que “la autonomía es la dimensión institucional de la libertad académica que garantiza y completa su dimensión individual, constituida por la libertad de cátedra. Ambas sirven para delimitar ese espacio de libertad intelectual sin el cual no es posible la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura, que constituye la última razón de ser de la Universidad”<sup>85</sup>.

d) El reconocimiento de la autonomía universitaria como un derecho colectivo conlleva su tutela a través de los principios de aplicación de los derechos (art. 11) que cito aquí:

“Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

---

<sup>82</sup> Ávila, Ramiro y otros (eds.)(2008) *Desafíos constitucionales. La constitución del 2008 en perspectiva*. Quito: Ministerio de justicia y derechos humanos, p. 18.

<sup>83</sup> Al respecto véase Ferrajoli, L. (2005) *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Trotta, p. 22. Considero que Ferrajoli es el tratadista de referencia porque es el Presidente de la Corte Constitucional, Patricio Pazmiño, quien ha señalado que el Ecuador ha adoptado en la nueva Constitución el llamado modelo constitucional garantista o sustancial teorizado por Ferrajoli. Véase Ávila, Ramiro y otros (eds.)(2008) *Desafíos constitucionales. La constitución del 2008 en perspectiva*. Cit., p. 9.

<sup>84</sup> Véase art. 355

<sup>85</sup> Sentencia 55/1989

1. Los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes; estas autoridades garantizarán su cumplimiento.

2. Todas las personas son iguales y gozaran de los mismos derechos, deberes y oportunidades.

(...)

3. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.

Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley. Los derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento.

4. Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales.

5. En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia.

6. Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía.

7. El reconocimiento de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, no excluirá los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento.

8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.

Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.

9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.”

Estos principios explican y dan coherencia sistémica al conjunto de derechos constitucionalmente consagrados. Se trata de un listado completo de principios de aplicación, determinante para la comprensión de los derechos, tanto en el plano de sus garantías primarias como secundarias. Con estos principios queda claro que el derecho a la autonomía, al tener igual jerarquía que el resto de derechos fundamentales, es objeto de tutela a través de las garantías jurisdiccionales establecidas en la Constitución. Por ejemplo, a través del recurso de constitucionalidad en contra de una ley que restrinja el contenido de este derecho hasta el punto de hacerlo impracticable.

e) Las únicas limitaciones de los derechos podrían venir del texto constitucional, de ahí que resulte determinante, en lo concerniente a la autonomía universitaria, el fijar el contenido de este derecho, que conforme al numeral 4 (art. 11) no puede ser restringido por normas jurídicas infra constitucionales. El respeto del contenido constitucional del derecho es una tutela de gran relevancia que no puede soslayarse en un análisis de este tipo. El contenido del derecho, denominado en otras latitudes contenido esencial, desempeña un papel relevante en orden a la delimitación del alcance del derecho. En el sistema alemán se garantiza que los derechos fundamentales en ningún caso podrán ser afectados por la ley en su contenido esencial. Dicha disposición que ha inspirado el derecho continental europea y el nuevo constitucionalismo latinoamericano ha suscitado un amplio debate en la jurisprudencia y la doctrina. Aunque no es posible aquí trazar una consideración pormenorizada del tema, conviene hacer una referencia sumaria de sus dos direcciones más caracterizadas.

Según la primera, que convencionalmente puede denominarse tesis subjetiva, se afecta al contenido esencial del derecho, cuando las limitaciones legislativas impiden que los particulares logren los fines o intereses protegidos por el derecho, o cuando los particulares, pese a su interés, no pueden cumplir las condiciones que para el ejercicio del derecho fundamental impone la limitación legislativa<sup>86</sup>. Esta postura proyectada al derecho a la autonomía universitaria implica la garantía de todas sus manifestaciones concretas: autonomía académica, orgánica y financiera. Por otra parte, la tesis objetiva

---

<sup>86</sup> Pérez Luño, A. E. (2002) *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Cit., p. 443.

entiende que el contenido esencial (o garantía institucional) se refiere a la obligación del legislador de salvaguardar la institución, definida por el conjunto de la normativa constitucional y las condiciones histórico-sociales que forman el contexto de los derechos fundamentales<sup>87</sup>. La aplicación de esta tesis al derecho a la autonomía universitaria conduce a cifrar la intangibilidad del contenido esencial de esta institución, en el mantenimiento de unas determinadas facultades de las universidades derivadas de la Constitución, así como del la sustancia de estas facultades tal como las entiende la conciencia social en un momento determinado.

En el sistema ecuatoriano, estimo que hay razones para acoger la interpretación objetiva o institucional de la garantía que en virtud del artículo 355 se reconoce al derecho a la autonomía.<sup>88</sup> A partir de la perspectiva institucional será posible elaborar una noción unitaria del contenido esencial de la autonomía universitaria, que, de otro modo, corre el peligro de disgregarse en tantos contenidos esenciales como bienes objeto del derecho: el derecho a la búsqueda de la verdad, el autogobierno, la libertad académica... (art. 355).

Por el contrario se trata de establecer un contenido esencial básico a partir de la institución, susceptible de ser proyectado a las manifestaciones concretas del derecho. De otro lado, el propio lenguaje constitucional, al reconocer “el derecho a la autonomía universitaria” y no el derecho de autonomía universitaria, sugiere que a lo que está aludiendo es a la institución entendida como un derecho fundamental, que debe hacerse accesible a todas las universidades y escuelas politécnicas. “La dimensión institucional (conjunto de valores objetivos institucionalizados) integra, junto a la dimensión individual (protección de situaciones jurídicas subjetivas), la denominada doble dimensión de los derechos fundamentales”<sup>89</sup>. Como derecho fundamental la autonomía universitaria en la Constitución ecuatoriana se configura y protege, ciertamente como un haz de facultades de las universidades y escuelas politécnicas sobre las funciones

---

<sup>87</sup> *Ibíd.*, p. 443.

<sup>88</sup> La Constitución establece determinadas facultades a las universidades y escuelas politécnicas pero también las vincula estrechamente a los objetivos de desarrollo del país en virtud de una exigencia social que busca transformar estas instituciones en instrumentos del desarrollo.

<sup>89</sup> *Ibíd.*, p. 444.

tradiciones de la academia, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones, de acuerdo con la Constitución, en atención a los intereses y preferencias ideológicas de la colectividad<sup>90</sup>.

Por ello, la determinación del contenido esencial de la autonomía universitaria como institución constituye el problema básico de la hermenéutica del artículo 355, ya que servirá de criterio para manifestar todas las manifestaciones concretas de este derecho. Dicho problema debe resolverse a partir del análisis sistemático de la Constitución, completándolo con aquellos datos normativos y sociológico-políticos más relevantes.

## 2.2. ELEMENTOS CONSTITUCIONALES Y CONTENIDO ESENCIAL

El punto de arranque para perfilar el contenido esencial del derecho a la autonomía no puede ser otro que la reglamentación constitucional. A partir de ello se puede apreciar unos datos intrínsecos, es decir presentes en el artículo 355, y extrínsecos, ubicados en otros artículos de la Constitución relacionados con la institución autonómica y que ayudan a interpretar el contenido de dicho artículo.

a) En consideración a la extensión poco usual del artículo 355 me permito extraer y analizar por separado los enunciados normativos<sup>91</sup> en donde se pueden identificar datos intrínsecos que hacen posible la concreción de la norma<sup>92</sup>:

---

<sup>90</sup> La nueva Constitución establece las directrices que deben transformar todo el orden político y social para llevar al país a un orden económico, político y social basado en el buen vivir, una concepción de convivencia armónica con el hombre y la naturaleza. Esta propuesta que puede resultar progresista, retrógrada, imposible, posible y utópica –dependiendo de quien la juzgue–, ha sido respaldada ampliamente por el electorado que aprobó la nueva Carta Magna. La transformación del sistema educativo es parte importante de este aparente impulso revolucionario, de allí que las universidades también deberán adecuarse a un proyecto totalitario apoyado por un electorado que no llegó a entender el cambio en las relaciones de poder que implica la nueva Constitución, incluyendo a los tradicionales grupos de poder universitarios que contribuyeron significativamente en la campaña por el SI a la Constitución y hoy se encuentran en las calles bregando contra de un proyecto de Ley de Educación Superior impulsado por el Gobierno y fundamentado en la Constitución.

<sup>91</sup> Hay que distinguir entre norma y enunciado normativo para entender el concepto de norma. Por ejemplo, el enunciado normativo "Se reconoce a las universidades el derecho a la autonomía...", expresa la norma según la cual se reconoce a las universidades el derecho a la autonomía. El enunciado "Se reconoce a las universidades el derecho a la autonomía" significa a primera vista que las universidades tienen derecho a ser autónomas. Una norma es el significado de un enunciado normativo. *Ibíd.*, p. 177.

1) “El Estado reconocerá a las universidades y escuelas politécnicas autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, acorde con los objetivos del régimen de desarrollo y los principios establecidos en la Constitución”.

2) “Se reconoce a las universidades y escuelas politécnicas el derecho a la autonomía, ejercida y comprendida de manera solidaria y responsable”.

Los anteriores enunciados resultan verdaderamente contradictorios. Primero se establece que el Estado reconocerá autonomía a las universidades, para luego señalar que se reconoce a las universidades el derecho a la autonomía. El haber escrito estos dos párrafos en seguidilla provoca una confusión conceptual que seguramente buscaba evitar pérdidas de naturaleza elector en el referéndum constitucional. Una redacción tan deficiente solo podría explicarse por soterradas intenciones políticas. En todo caso, una interpretación ambiciosa puede develar la racionalidad y voluntad objetivas que se desprenden de un texto ambiguo y contradictorio.<sup>93</sup>

La interpretación gramatical del segundo enunciado permite colegir, como ya lo he mencionado al tratar la naturaleza del derecho a la autonomía, un derecho anterior al Estado, reconocido por el constituyente en atención a lo que podría considerarse un producto histórico logrado a partir de reivindicaciones esforzadas de la comunidad universitaria. Y es que la interpretación literal del precepto constitucional desde el sentido gramatical de las palabras con que se enuncia –“se reconoce”– es propia de la proclamación de un derecho<sup>94</sup>.

---

La teoría más moderna sobre este tema ha establecido de igual manera la distinción entre norma y enunciado normativo. “Enunciado normativo es en el texto, el relato contenido en el dispositivo constitucional o legal. Norma, a su vez, es el producto de la aplicación del enunciado en determinada situación, es decir la concretización del enunciado... Desde un mismo enunciado se puede extraer diversas normas”. Véase Larenz, Karl, Metodología del derecho, 1969, p. 270.

<sup>92</sup> “La tarea fundamental de la interpretación constitucional, enfrentada con normas de tipo general, normas abiertas, estriba en la concreción... Concretar una norma es dotar de contenido gramatical, histórico, y epistemológico a una disposición general; y de ahí nace precisamente, la interpretación constitucional que descansa en el intelecto y en la solvencia intelectual del intérprete”. (Corte Constitucional del Ecuador, sentencia interpretativa: 001-08-SI-CC).

<sup>93</sup> *Ibíd.*, p. 439.

<sup>94</sup> Al respecto véase la STC de España de fecha 26/1987.

Esto quiere decir que en el primer enunciado no se refiere al reconocimiento de un derecho, sino más bien a un acto de la administración pública que obliga al Estado a aceptar el derecho que compete a las universidades por haber sido consagrado en la Constitución. En cuanto es acto de la administración pública, la aceptación implica respeto al ejercicio autonómico que se realice acorde con los objetivos del régimen de desarrollo y los principios establecidos en la Constitución”. Considérese aquí que “acorde” significa vincular y armonizar, por tanto, la autonomía que se ejerza en armonía con los principios constitucionales y los objetivos del régimen de desarrollo, será reconocida por el Estado por el efecto proveniente del derecho a la autonomía considerado como un vínculo que obliga al Estado a abstenerse de cualquier intervención, con excepción de aquellos casos en los que el ejercicio de la autonomía contravenga los principios y objetivos señalados, debiendo el órgano estatal público de regulación del sistema, en representación de la administración pública, dejar de reconocer o aceptar el derecho a la autonomía, debiendo suspender la universidad contraventora y si es necesario solicitar su derogación por Ley (art. 354).

Es evidente que los objetivos del régimen de desarrollo y los principios establecidos en la Constitución constituyen datos intrínsecos para la determinación del contenido esencial de la autonomía. Ahora bien, el alcance de estos elementos será explicitado al enjuiciar los enunciados normativos que consideran los elementos en mención. Esto de ninguna manera implica una distorsión del orden expositivo, ya que la idea de contenido esencial sólo puede ser delimitada en relación con otros preceptos de la Constitución.

2. “Se reconoce a las universidades y escuelas politécnicas el derecho a la autonomía, ejercida y comprendida de manera solidaria y responsable”.

En la Constitución ecuatoriana principios como el de solidaridad y responsabilidad tienen valor normativo y por tanto condicionan el concepto de autonomía. Las fuentes del derecho en la Constitución no son las mismas que en la Carta Magna de 1998. En el nuevo ordenamiento la moralidad tiene relevancia en la comprensión de textos



jurídicos<sup>95</sup>. Esto quiere decir que el contenido de los principios de solidaridad y responsabilidad debe ser interpretado por el legislador, quien crearía derecho al momento de elaborar la Ley<sup>96</sup>, y luego por el juez constitucional, quien ejercería el control de constitucionalidad de la elaboración legislativa en su posición de máximo intérprete de la Constitución.

La solidaridad y la responsabilidad son principios que se mencionan reiteradamente en el texto constitucional, constituyéndose en una referencia obligatoria para el ejercicio de los derechos y la prestación de servicios públicos. Así, dejando a salvo el ejercicio del derecho a la autonomía, otro derecho que debe comprenderse y ejercerse conforme a los principios de solidaridad y responsabilidad es el derecho a desarrollar actividades económicas (art. 66). La Constitución también establece dentro de las responsabilidades de los ecuatorianos el deber de aplicar la justicia y la solidaridad en el ejercicio de sus derechos (art. 83). Esto supone que principios como la solidaridad, la responsabilidad y la justicia constituyen elementos comunes para la comprensión y el ejercicio de todos los derechos. Por tanto, en su acepción metodológica, estos principios constituirían *metanormas* que aparecen por un lado como *principia cognoscendi*, es decir como reglas orientadoras para el conocimiento, para la interpretación y para la aplicación de las restantes normas jurídicas<sup>97</sup>, mientras que por otro lado son concebidos como *ratio legis o mens legis* de las normas, o sea, como la finalidad, objetivo, policy perseguido por las normas y que deben orientar su interpretación teleológica y evolutiva<sup>98</sup>.

Debe entenderse que los principios no son una declaración retórica o programática de la Constitución Política. Al contrario, la fuerza normativa de toda la Constitución conlleva un reconocimiento de los valores y principios como “la base entera del

---

<sup>95</sup> Ávila, Ramiro y otros (eds) (2008) La Constitución del 2008 en el contexto andino, Cit., p. 30.

<sup>96</sup> En el artículo 17 del Proyecto de Ley de Educación Superior propuesto por la Comisión Educativa de la Asamblea Nacional, se prescribe que la autonomía debe ejercerse de manera solidaria, “entendiendo por ello relaciones de reciprocidad y cooperación entre tales instituciones, y de éstas con el Estado y la sociedad”. Es así como el legislador se convierte en intérprete de la Constitución y elige una opción de entre dos o más para dotar de contenido a la norma.

<sup>97</sup> Pérez Luño, A. E. (2002) *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Cit., p. 289.

<sup>98</sup> *Ibíd.*, p. 289.

ordenamiento, la que ha de prestar a éste su sentido propio, la que ha de presidir por tanto, toda su interpretación y aplicación”.<sup>99</sup> Así, el principio de solidaridad tiene su fundamento en el preámbulo constitucional cuando se señala que los ecuatorianos decidimos construir una nueva forma de convivencia ciudadana en aras de alcanzar el buen vivir, cosmovisión indígena que a tenor de la discutible, pero vigente interpretación del constituyente, comprende el ejercicio de los derechos en armonía con los demás<sup>100</sup>, es decir de forma fraterna<sup>101</sup> o solidaria.

En este contexto, es evidente que los principios de solidaridad y responsabilidad orientan la comprensión y el ejercicio del concepto de autonomía. Una interpretación adecuada conforme al sentido de estos principios, permite concebir el derecho a la autonomía universitaria como la potestad de las universidades para ejercer su gobierno en reciprocidad y cooperación con instituciones universitarias, organismos públicos y privados y personas, pueblos y nacionalidades.

3. “Dicha autonomía garantiza el ejercicio de la libertad académica y el derecho a la búsqueda de la verdad, sin restricciones; el gobierno y gestión de sí mismas, en consonancia con los principios de alternancia, transparencia y los derechos políticos; y la producción de ciencia, tecnología, cultura y arte”.

El texto constitucional señala, por otra parte, que el derecho a la autonomía “garantiza el ejercicio de la libertad académica y el derecho a la búsqueda de la verdad, sin restricciones”. He aquí dos elementos de especial relevancia para delimitar el contenido esencial del derecho a la autonomía. Como vemos, hay una correspondencia

---

<sup>99</sup> García de Enterría, Eduardo (1981) *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid: Civitas, p. 98 en Pérez Luño, Derechos humanos, Estado de... p. 287.

<sup>100</sup> “El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza” (art. 275).

<sup>101</sup> “El valor solidaridad constituye una versión secularizada del valor fraternidad, que es el tercero de los que defendió la Revolución Francesa. La fraternidad exige en buena ley que todas las personas sean hijas del mismo Padre...El valor solidaridad se plasma en dos tipos al menos de realidades personales y sociales; 1) en la relación que existe entre personas que participan con el mismo interés en cierta cosa... 2) En la actitud de una persona que ponen interés en otras y se esfuerza por las empresas o asuntos de esas otras personas”. Véase Cortina, Adela (2001). *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Madrid: Alanza editorial, p. 242.

entre el derecho a la autonomía universitaria, la libertad académica y el derecho a la búsqueda de la verdad. Esto encuentra una explicación en la doble dimensión – individual y colectiva–, de los derechos en la Constitución Política<sup>102</sup> que permite inferir que el derecho a la libertad de cátedra reconocido en el artículo 29 de la Constitución puede entenderse en su dimensión colectiva como el derecho de la comunidad universitaria a la libertad académica o autonomía académica.

Lo anterior supone una unión inescindible entre la autonomía universitaria y la libertad académica, que debe traducirse en el respeto de la autonomía universitaria, en sus tres dimensiones: académica, orgánica y financiera. La libertad académica está relacionada con otras libertades fundamentales como la libertad de pensamiento, libertad de expresión y libertad cátedra, todas ellas reconocidas en la Constitución, aunque no con la fuerza y autonomía necesarias.

No obstante, podría decirse que la autonomía universitaria estriba en un principio de libertad, que aunque debilitado en la Constitución, constituye el cimiento de la autonomía, la libertad académica y la búsqueda de la verdad, todas ellas relacionadas y condicionadas mutuamente. De ahí que el constituyente no soslaye estos principios que constituyen la concreción del derecho a la autonomía.

A propósito de la libertad académica, traigo a colación el primer enunciado de este análisis, en el cual se vincula el ejercicio de la autonomía con los objetivos del régimen de desarrollo y los principios establecidos en la Constitución. Esto podría implicar, por ejemplo, el sometimiento de la libertad académica a un orden objetivo de valores contenido en los objetivos del régimen de desarrollo<sup>103</sup>. Un claro ejemplo de este

---

<sup>102</sup> “[L]as personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos...” Véase el art.10.; “La Constitución del 2008, al constituir como titulares a todos estos sujetos, expresa que todos y cada uno de los derechos que se enumerarán tienen dimensiones individuales y colectivas” Véase Ávila, Ramiro y otros (eds.)(2008) *La Constitución del 2008 en el contexto andino*. Cit., p. 45.

<sup>103</sup> Uno de los objetivos del régimen de desarrollo es construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable. De esta manera, el constituyente identifica la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo con un mecanismo propio de un sistema económico justo. Es decir la justicia se identifica con la actuación del Estado en la distribución de la riqueza.

sometimiento se podría identificar en disposiciones que prohíban la formulación de programas académicos sobre economía que privilegien temas preconizados por la doctrina neoliberal.

Lamentablemente, la libertad académica, no encuentra en la Constitución ecuatoriana, un fundamento que la vigorece frente a disposiciones como la mencionada. Así, mientras en los Estados de derecho, la libertad aparece como un valor fundamental y/o un principio general recogido en los preámbulos y primeros artículos constitucionales, en nuestra Carta Magna la libertad aparece solamente en disposiciones específicas que la reconocen en sus distintas manifestaciones: en el plano religioso, ideológico, político, de enseñanza, etc. Esto se debe a que la Constitución desplaza valores fundamentales como la libertad y la justicia a una situación de dependencia con respecto al ejercicio pleno del buen vivir<sup>104</sup>.

En todo caso, las limitaciones provenientes de las normas constitucionales y de los reglamentos que deriven de éstas no pueden limitar sustancialmente el principio de libertad académica. El derecho a la autonomía puede y debe oponerse frente a todo intento de socavar las libertades básicas de la academia reconocidas por la Constitución, incluso si éstas encuentran fundamento en disposiciones constitucionales ambiguas que bien podrían catalogarse como “normas constitucionales inconstitucionales”<sup>105</sup>.

Otro elemento intrínseco que se deriva del artículo 355 es la relación condicional entre la autonomía y el ejercicio de los derechos políticos. Según el texto constitucional el ejercicio de los derechos políticos es consecuencia de la aplicación de la autonomía. Al parecer el constituyente entendió que el traslado de las formas republicanas de elección y ejercicio de gobierno a los recintos universitarios es condición sine qua non para el ejercicio solidario y responsable de la autonomía. Esta sin duda deja entrever el

---

<sup>104</sup> En contraposición con nuestra Constitución, la Constitución de España se refiere a la libertad como valor (preámbulo y art 1,1), como principio (arts. 9,2 y 10,1), y como disposición específica, al concretar sus distintas manifestaciones jurídico-fundamentales, es decir, al consagrar las distintas formas de libertad en el plano ideológico y religioso (16) personal (17) de asociación (22) de enseñanza...

<sup>105</sup> La “normas constitucionales inconstitucionales” prueban la normatividad de los valores que dan sentido al ordenamiento constitucional. Si una norma establecida en la Constitución contradice los valores fundamentales que ésta consagra, se puede alegar su inconstitucionalidad. Véase García de Enterría (1981) *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid: Civitas, pp. 98-99.

desconocimiento de la realidad universitaria, tan venida a menos por aplicar fórmulas políticas que resultan absurdas en centros donde debe primar la autoridad moral y académica en contraposición a la política. En todo caso, la Constitución establece esta relación y la interpretación debe obedecer el texto constitucional. Una posible fundamentación de esta relación reside en la naturaleza de los derechos de la Constitución ecuatoriana, entendidos como límites y vínculos. “Límites porque ningún poder los puede violentar, aún si proviene de mayorías parlamentarias, y lo que se pretende es minimizar la posibilidad de violación de derechos; y vínculos porque los poderes de los estados están obligados a efectivizarlos, y lo que se procura es la maximización del ejercicio de los derechos.”<sup>106</sup> En el artículo 355, los derechos políticos como límites y vínculos se imponen a la autonomía orgánica de las universidades, al prescribir un mandato que exige a las universidades adaptar los mecanismos de elección de los representantes así como el ejercicio de la dirección y administración universitaria, a los derechos políticos de sus miembros.

En virtud de la inalienabilidad de los derechos políticos en el ámbito universitario, la Corte Constitucional para el periodo de transición, declaró la inconstitucionalidad de la disposición de la Ley Orgánica de Educación Superior que prescribía la necesidad de que los estatutos de las organizaciones gremiales de las universidades sean aprobados por los máximos órganos colegiados de las universidades. La Corte sostuvo que el requisito de aprobación supone un límite al derecho de asociación de las organizaciones<sup>107</sup>. Lo que la Corte no consideró es que al declarar la inconstitucionalidad del requisito de aprobación de los estatutos que rigen el funcionamiento de gremios que delegan representantes al máximo órgano colegiado de las universidades, está limitando los derechos políticos de el máximo órgano de gobierno universitario, en el cual se encuentran representados todos los estamentos que ejercen el gobierno colegiado de las universidades, a través del diálogo racional y el consenso, descartando de plano la dictadura irracional de las mayorías. Al impedir la aprobación de los estatutos de los gremios estamentales se impide a los órganos más

---

<sup>106</sup> Ramiro y otros (eds.) (2008) La Constitución del 2008 en el contexto andino, Cit., p. 22.

<sup>107</sup> SENTENCIA No. 001-09-SAN –CC. Disponible en internet: [http://www.tribunalconstitucional.gov.ec/c\\_resol\\_nuevas.asp?ss=22](http://www.tribunalconstitucional.gov.ec/c_resol_nuevas.asp?ss=22). Ingreso: 02-09-09.

representativos de las universidades, el participar en la formación y ligadura de la comunidad universitaria, necesidad imperiosa en entidades que en nuestro país se han convertido en palestras de la lucha política por intereses mezquinos y sectarios. Una ponderación adecuada hubiese priorizado los derechos políticos del máximo órgano colegiado, protegiendo así la autonomía orgánica de las universidades, facultad que a partir de la declaratoria citada, podría devenir en mayor inestabilidad y politización de las universidades.

Aplicar indiscriminadamente los derechos políticos en las universidades es una propuesta que parte del neoconstitucionalismo ideológico, una propuesta doctrinal que encuentra bueno y saludable el aplicar los derechos fundamentales en todas las relaciones humanas, y que en nuestra Constitución se ha traducido en la proposición de numerosas normas invasoras que condicionan la legislación, la jurisprudencia, el estilo doctrinal y las relaciones sociales<sup>108</sup>.

Finalmente, el enunciado normativo materia de esta digresión, señala que la autonomía universitaria garantiza la producción de ciencia, tecnología, cultura y arte. En efecto, la autonomía de las universidades ha permitido el desarrollo de estos bienes y productos de la inteligencia humana, mas la autonomía de la que hablo no es la autonomía condicionada a objetivos de desarrollo o derechos políticos republicanos, la autonomía a la que me refiero se caracteriza por ser libre y responsable, sin mayores controles ni limitaciones que las impuestas por la propia academia y los gobiernos conscientes de la importancia de permitir el libre desarrollo de las instituciones universitarias.

3. “La autonomía no exime a las instituciones del sistema de ser fiscalizadas, de la responsabilidad social, rendición de cuentas y participación en la planificación nacional”.

Los fondos que se entregan a las universidades públicas son parte del erario nacional y por tanto deben ser protegidos frente a un manejo deficiente o corrupto. En tal virtud, la fiscalización de las universidades públicas no supone ninguna novedad en el Ecuador.

---

<sup>108</sup> Guastini, Ricardo. *La constitucionalización del ordenamiento jurídico*. En Barroso, Luis Roberto (2008) *Neoconstitucionalismo y Constitucionalización del Derecho*, Cit., p. 20.

Ahora bien, en el caso de las universidades privadas el control de sus fondos no compete a la administración pública, con la excepción de la observación y verificación de la capacidad económica a efectos de imponer cargas tributarias.

Lo relativo a la responsabilidad social puede entenderse bajo la perspectiva utilizada para explicitar el valor normativo de los principios de responsabilidad y solidaridad. En efecto, el contenido de la responsabilidad social viene dado por la Constitución, en tanto ésta consagra los principios mencionados como parte sustancial de su contenido axiológico. Por ello la Constitución otorga deberes y responsabilidades que deben ser acatados por los titulares de los derechos. En este caso, las universidades tienen la responsabilidad social de contribuir a los problemas sociales y participar en la planificación nacional en aras de contribuir a la consecución del buen vivir.

Al respecto considérese que este enunciado deja entrever que las universidades solamente están obligadas a participar en la planificación nacional, algo que pareciera matizarse significativamente cuando el artículo 225 de la Constitución atribuye a las entidades del sector público<sup>109</sup> la obligación de observar el Plan Nacional de Desarrollo. Es decir, a tenor de este enunciado, las universidades están en la obligación de abocarse hacia una relación de correspondencia con la planificación coyuntural abanderada por el gobierno nacional, que podría ir desde la participación en la planificación hasta el involucramiento directo en la ejecución del plan. Por su parte, el artículo 351 enfatiza el deber de articular el Plan con el sistema de educación superior, aclarando de esta manera que la articulación supone una deber inexorable que terminaría socavando el derecho a la autonomía universitaria.

5. “La Función Ejecutiva no podrá privar de sus rentas o asignaciones presupuestarias, o retardar las transferencias a ninguna institución del sistema, ni clausurarlas o reorganizarlas de forma total o parcial.”

---

<sup>109</sup> Las universidades prestan un servicio público y por tanto son parte del sector público. Así lo prescribe el artículo 225 cuando señala que conforman el sector público los entes creados por la Constitución o por la Ley “para la prestación de servicios públicos”.

“Sus recintos son inviolables, no podrán ser allanados sino en los casos y términos en que pueda serlo el domicilio de una persona”

Estas prohibiciones expresas puede considerarse una garantía constitucional que prohíbe a la función ejecutiva abusar de autoridad sobre la administración y la fuerza pública en desmedro de la autonomía universitaria, ya sea a través de intervenciones ilegales o en su defecto, por medio de la omisión estatal al tiempo de transferir los recursos que corresponden a las universidades por decisión constitucional. Sobre este aspecto cabe señalar que a partir de la Constitución de 1998 la mayor parte de conflictos que se suscitaron entre el Estado y las universidades obedecieron a omisiones en la transferencia de fondos o disminuciones injustificadas por parte del ministerio del ramo<sup>110</sup>.

A este impedimento se suma la prohibición de violar los recintos universitarios, constituidos desde hace tiempo en espacios de libertad reivindicados por el movimiento universitario.

b) La aproximación a los datos extrínsecos conformadores del significado constitucional del contenido esencial de la autonomía universitaria se puede llevar a cabo desde una doble perspectiva: de un lado, situando el derecho a la autonomía en el plano de los artículos encaminados a garantizar el pleno desenvolvimiento de la personalidad humana; de otro, encuadrándolo en los preceptos configuradores del modelo socioeconómico constitucional.

En el contexto del primer nivel la autonomía universitaria debe conectarse con la garantía de un orden interno en el que cada miembro de la comunidad universitaria pueda ejercer las libertades fundamentales y ejercer su derecho a la búsqueda de la verdad, sin perjuicio de participar en la formulación de la voluntad política de la institución universitaria a través del ejercicio de sus derechos políticos de participación. Desde este enfoque el derecho a la autonomía universitaria se vincula con la promoción

---

<sup>110</sup> Sobre lo señalado véase entre otros referentes las siguientes resoluciones y expedientes: Resolución No. 733-2002-RA, Primera Sala, R.O. 13, 3-II-2003; Resolución No. 001-2003-OI, R.O. 172, 18-IX-2003; Resolución No. 001-2003-OI, R.O. 172, 18-IX-2003; Resolución No. 001-2003-OI, R.O. 172, 18-IX-2003; Expediente No. 38-98, Segunda Sala, R.O. 52, 22-X-98; Expediente No. 38-98, Segunda Sala, R.O. 52, 22-X-98.



de las condiciones para que la libertad académica y demás derechos de la comunidad universitaria sean reales y efectivos (art. 355). Puede entenderse como un instrumento para la defensa de la libertad en todas sus manifestaciones. Al mismo tiempo, puede también operar como un factor de promoción personal y colectiva, a través de su ejercicio y como medio para satisfacer las necesidades espirituales y materiales de la propia comunidad universitaria, así como los fines institucionales autoimpuestos en función de la misión institucional, o atribuidos por la Constitución a las universidades y escuelas politécnicas.

Por otra parte, la conexión del artículo 355 con los objetivos del régimen de desarrollo nos hace penetrar en la esfera de los postulados del modelo socioeconómico constitucional ligado con el ejercicio efectivo de todos los derechos constitucionales. Desde esta óptica el derecho a la autonomía universitaria aparece situado en las coordenadas de un Estado que se define como “constitucional de derechos y justicia” (art. 1), y que tiene entre sus valores supremos construir una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir (Preámbulo). Es obvio que la consecución de estos fines exige la participación del Estado en los procesos sociales y económicos. Dicha intervención es reiteradamente postulada por la Constitución al encomendar a los poderes públicos algo tan ambicioso como la garantía del efectivo goce de todos los derechos establecidos en la Constitución e instrumentos internacionales (art. 3), cuyo ejercicio efectivo es condición indispensable para el buen vivir (art. 275). Ahora bien, el logro de estas metas atribuidas al Estado requiere de sinergias efectivas con las instituciones universitarias. Sólo de esta manera, el Estado podría cumplir –conforme a la dogmática constitucional– con su deber socialista de garantizar todos los derechos, en particular “la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes”. Para los fines estatales, especial relevancia tiene en la intervención estatal en la planificación del desarrollo (art. 275), condición indispensable si se quiere hacer reales los derechos del buen vivir, aunque, la experiencia histórica ha demostrado que incluso en los países socialistas, la planificación se ha traducido en el discurso que sostiene a la burocracia dorada, resultando por tanto, en un instrumento que no garantiza per se el desarrollo nacional, menos aún cuando obedece a las motivaciones oportunistas de los gobiernos de turno. Empero, el constituyente consideró imprescindible la implantación de un modelo de

desarrollo dependiente de la difusa intervención estatal para la realización de los derechos. De ahí que la Constitución postule a la educación como un deber ineludible e inexcusable del Estado (art. 26).

La responsabilidad estatal sobre el derecho a la educación conlleva consecuencias trascendentes en el sistema educativo nacional. Cuando la Constitución responsabiliza al Estado de la educación abre la puerta para que la educación se convierta en un servicio público (art. 345) y por ende sea materia de control estatal<sup>111</sup>, sin perjuicio del carácter público o privado del ente delegado para la prestación del servicio educativo. Esto explica la rectoría estatal del sistema nacional de educación (art. 344), así como el deber de articular este sistema y el Plan Nacional de Desarrollo al sistema de educación superior a través de mecanismos de coordinación entre dicho sistema y la Función Ejecutiva (art. 351).

De igual manera, la responsabilidad estatal sobre la educación conlleva serias consecuencias sobre la autonomía universitaria, más aún cuando las universidades y escuelas politécnicas se han caracterizado por constituir uno de los principales factores de desarrollo de las naciones. Por ende el constituyente ha considerado necesario que el Estado también tenga partida en la regulación de la educación superior a través de sendos organismos públicos de coordinación del sistema y de acreditación y aseguramiento de la calidad (art. 353). La regulación del sistema a cargo del Estado conlleva el control del servicio educativo y en consecuencia la intromisión en los asuntos internos de las universidades y escuelas politécnicas, o sea, la limitación de la autonomía universitaria.

No obstante, la limitación a la autonomía universitaria proveniente del control estatal sobre la educación no conlleva de ninguna manera el desconocimiento del derecho a la autonomía, que aunque limitado por las normas constitucionales, conserva

---

<sup>111</sup> “Cuando hablamos de los servicios públicos nos referimos a las prestaciones que cubren necesidades públicas o de interés comunitario, que explicitan las funciones-fines del Estado, de ejecución per se o por terceros, mediando concesión, licencia, permiso, autorización o habilitación, pero siempre bajo fiscalización estatal. Es decir, puede tratarse de la provisión de agua, luz, gas, teléfonos, como de la prestación de servicios de educación, salud, farmacia, taxis, remises, bomberos”. Véase Dromi, Roberto, *servicio público*: En [www.estade.org/.../derechopublico/.../Servicio%20Publico %20-%20Capitulo%20XIV%20-%20Roberto%20Dromi.doc](http://www.estade.org/.../derechopublico/.../Servicio%20Publico%20-%20Capitulo%20XIV%20-%20Roberto%20Dromi.doc). Ingreso: 02-08-09.

su contenido esencial, desarrollado y protegido por la Constitución. Sin duda, el haber excluido al Ejecutivo de la conformación de los organismos públicos de regulación y acreditación (art. 353) es consecuente con la protección del derecho a la autonomía en la medida en que los organismos públicos mencionados posean autonomía respecto de las Funciones del Estado y estén conformados por funcionarios públicos sin otra obligación en su actuación que la sujeción a los principios constitucionales.

Más conforme la tutela efectiva del derecho a la autonomía universitaria sería el constituir los organismos públicos de regulación y acreditación con representantes del sistema de educación superior. Así, las limitaciones a la autonomía universitaria provendrían de un ejercicio en el que todas las universidades cedieran un poco de su autonomía en función de la coordinación interinstitucional que exige el país. Empero, los constituyentes, en su empeño por otorgar al Estado el control de la educación superior, ha previsto la prohibición de conformar los organismos que ejerzan la potestad estatal de control y regulación a quienes tengan intereses en las áreas que vayan a ser controladas o reguladas o representen a terceros que los tengan (art. 232).

No obstante, el contenido esencial del derecho a la autonomía universitaria puede ser garantizado incluso en un ambiente hostil como el que puede suscitarse a partir de la intervención de organismos públicos conformados por representantes que podrían responder en la praxis a los intereses de quienes los designaron. Para el efecto, será necesario que los tribunales faciliten el acceso pleno y efectivo a los mecanismos constitucionales para la protección de los derechos universitarios.

Por otro lado, entre los elementos extrínsecos que contribuyen a determinar el contenido esencial del derecho a la autonomía universitaria destacan los principios que deben regir el sistema de educación superior: “autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad, autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento, en el marco del diálogo de saberes, pensamiento universal y producción científica tecnológica global (art. 351).

Estos principios guardan relación con la mayor parte de lo dicho hasta aquí sobre los elementos que delimitan el derecho a la autonomía. La autonomía responsable parte de

los principios de solidaridad y responsabilidad ya estudiados; la igualdad de oportunidades se manifiesta en libre acceso –previa nivelación y admisión–, “en la permanencia, y en la movilidad y en el egreso, con excepción del cobro de aranceles en la educación particular” (art. 356); la calidad y la pertinencia constituyen exigencias que las universidades deben satisfacer para cumplir con su responsabilidad social; la integralidad implica la articulación entre los sistemas de educación superior y nacional de educación; finalmente, la autodeterminación para la producción del pensamiento constituye una facultad relacionada directamente con el derecho a la autonomía académica de las universidades del sistema reconocido en la Constitución.

### 2.3. LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA BAJO EL RÉGIMEN DE DESARROLLO

La referencia al régimen de desarrollo tanto en los contenidos intrínsecos y extrínsecos relacionados con la autonomía universitaria es recurrente. En la exposición desarrollada hasta ahora se ha comentado escuetamente la incidencia del régimen de desarrollo en la comprensión y ejercicio de la autonomía universitaria, empero, si se quiere entender esta relación con mayor claridad es menester explayarse en el análisis de su contenido y alcance en el texto constitucional.

#### 2.3.1. EL RÉGIMEN DE DESARROLLO

La Constitución del 2008 ha supuesto nuevos retos para el sistema judicial ecuatoriano. Sus 444 artículos son sin duda objeto de análisis de los estudiosos del derecho, tanto por la novedad de la Norma Fundamental como por el giro copernicano con respecto a la Constitución de 1998, tanto en el marco conceptual de los derechos como en el modelo de Estado, caracterizado por su función garantista de los derechos constitucionales<sup>112</sup>.

---

<sup>112</sup> Una teorización sobre garantismo muy citada por los precursores de la Constitución Política se encuentra en Ferrajoli, L. (2006) *Derechos y garantías*, Madrid: Trotta.

El buen vivir o *Sumak kawsay* se presenta como el fin o valor inspirador de la nueva organización política, en la cual, el nuevo Estado, que se construirá sobre los escombros de las políticas aplicadas en obediencia al Consenso de Washington<sup>113</sup>, es reemplazado por un aparato público con nobles pretensiones, capaz de ejercer una intervención de gran envergadura en todos los aspectos de la vida social. Luego, la Constitución consagra el régimen de desarrollo, entendido como el “conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales (art. 275)” abocados a la realización del buen vivir o ejercicio pleno de los derechos en armonía social y ecológica<sup>114</sup>. Este conjunto de sistemas requiere que el Estado planifique el desarrollo para garantizar el ejercicio de los derechos (art. 3), para ello propiciará la inclusión de las personas y las colectividades<sup>115</sup> en una tarea de planificación participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente que deberá propiciar la equidad social y territorial, así como promover la concertación (art. 275). La planificación se traducirá en el Plan Nacional de Desarrollo cuyo carácter será obligatorio para el sector público<sup>116</sup> e indicativo para los demás sectores.

El Régimen de desarrollo requerirá de un conjunto de sistemas, programas, políticas, regímenes e instituciones (arts. 281-339) que deberán satisfacer los siguientes objetivos:

“1. Mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población en el marco de los principios y derechos que establece la Constitución.

2. Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable.

---

<sup>113</sup> Acosta, Alberto (2009). *Ecuador: ¿un país maniatado frente a la crisis?* Quito: Fundación Friedrich Ebert Stiftung, ILDIS, p. 1.

<sup>114</sup> “El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza”. (art. 275).

<sup>115</sup> Las universidades están obligadas a participar en la planificación nacional (art. 355).

<sup>116</sup> Las universidades forman parte del sector público en virtud de su creación a través de Ley para la prestación de servicios públicos. (art. 225).

3. Fomentar la participación y el control social, con reconocimiento de las diversas identidades y promoción de su representación equitativa, en todas las fases de la gestión del poder público.

4. Recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural.

5. Garantizar la soberanía nacional, promover la integración latinoamericana impulsar una inserción estratégica en el contexto internacional, que contribuya a la paz y a un sistema democrático y equitativo mundial.

6. Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado.

7. Proteger y promover la diversidad cultural y respetar sus espacios de reproducción e intercambio; recuperar, preservar y acrecentar la memoria social y el patrimonio cultural” (art. 276).

En otro capítulo, pese a su identificación con el régimen de desarrollo se consagra el régimen del buen vivir, un conjunto de sistemas declarativo y programático que incluye el sistema nacional de inclusión y equidad, que a la vez comprende el sistema de educación, tema en el cual me detendré para exponer el tema presentado en este apartado, no sin antes concluir que el régimen de desarrollo contiene lo que la doctrina germana ha denominado la “Constitución Económica” y por tanto tiene carácter positivo, de allí su excesivo reglamentarismo, que a tenor de sus defensores posee una doble explicación: “Por un lado, cubrir su eficacia en mayor grado, a sabiendas que dichos derechos iban a ser muy nominales hasta que la reforma del Estado y la nueva arquitectura pudieran darles una progresiva normatividad. También el exceso reglamentista tiene una segunda explicación: Ecuador parte de una situación en la que el Estado está por construir y la sociedad por vertebrar, y en esta tesitura se hace fundamental la comprensión por parte de la sociedad de los contornos básicos del

proceso. El nuevo constitucionalismo social pretende ejercer un papel didáctico que va en paralelo a la función ordenadora”<sup>117</sup>.

### 2.3.2. EL SISTEMA DE EDUCACIÓN

El régimen del buen vivir comprende el sistema nacional de inclusión y equidad social, compuesto por los ámbitos de la educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte. El ámbito educativo, está conformado por el sistema nacional de educación y el sistema de educación superior. Estos dos sistemas que funcionan de forma articulada comprenden las instituciones, programas, políticas, recursos y actores del proceso educativo (art. 344). El Estado ejerce control sobre ambos sistemas en la medida que el servicio educativo se considera un servicio estatal (art. 345), lo que implica absoluta responsabilidad del Estado sobre bienes y personas (arts. 347, 348 y 349). Este control, que en el caso de la educación superior se limita a la regulación, coordinación y planificación, se ejerce a través de órganos diferenciados en los dos sistemas. En el sistema nacional de educación, es la autoridad educativa nacional quien ejerce su rectoría, mientras que en el sistema de educación superior, las funciones de regulación, coordinación y planificación, se encuentran a cargo de un organismo público independiente de la Función Ejecutiva.

La regulación del sistema de educación guarda correspondencia con los principios y normas del régimen de desarrollo y del régimen del buen vivir, conjunto de sistemas que a la vez, derivan de los principios y valores fundamentales de la Constitución, especialmente del fin teleológico de la convivencia ciudadana y la organización estatal: el buen vivir o *sumak kawsay* (Preámbulo).

En lo relativo a la regulación de la educación superior desarrollada desde el artículo 350 hasta el artículo 357, podemos resaltar el artículo 355, precepto que comprende el

---

<sup>117</sup> Palacios Romeo, Francisco. *Constitucionalización de un sistema integral de derechos sociales*. En Ávila, Ramiro (2008) *Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Cit., p. 54.

reconocimiento del derecho a la autonomía universitaria, así como la inclusión de los elementos intrínsecos que ayudan a configurar el contenido de este derecho. Por otro lado, los elementos extrínsecos, ubicados en el resto de artículos, han sido ya analizados desde una perspectiva sistemática<sup>118</sup> que permite descubrir el sentido latente u oculto de algunos de estos preceptos que sólo pueden ser entendidos en un marco integral que conecte la forma del Estado, la naturaleza jurídica de los derechos y la parte orgánica de la Constitución, de tal manera que se pueda detectar la coherencia e integración de los elementos constitucionales extrínsecos e intrínsecos<sup>119</sup>.

Finalmente, en virtud del principio de unidad constitucional<sup>120</sup> que exige una exposición coherente en torno al problema interpretativo, me permitiré esbozar varias conclusiones que constituyen los corolarios de esta modesta elaboración jurídica.

### 3. CONCLUSIONES

1. La autonomía universitaria es reconocida en la Constitución Política como un derecho fundamental de la comunidad universitaria, sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución.

2. La reglamentación constitucional de la autonomía universitaria limita considerablemente el contenido histórico-jurídico de esta institución.

---

<sup>118</sup> Vid. supra. el literal b del numeral 2.2.

<sup>119</sup> Larenz, K. (1994) *Metodología de la Ciencia del Derecho*, Barcelona: Editorial Ariel, pp. 308-309.

<sup>120</sup> Este principio obliga a mirar las normas constitucionales como entes que constituyen la unidad del sistema al tiempo que forman una parte de él. La unidad remite a la idea de coherencia. Esta idea ha sido especificada por Konrad Hesse: –los bienes protegidos deben ser compatibilizados en la solución de problemas interpretativos de manera que cada uno conserve su identidad, esto es ponderación de bienes- para resolver conflictos que se susciten entre valores e intereses tutelados por la Constitución-“ (Hesse). “La coordinación y compatibilización no sólo son exigencias que afectan a las proposiciones normativas constitucionales, sino también a los intereses sociales que le sirven de base y a cuya disciplina tienden” (P. L.: p. 277). Estos principios se hallan en relación con el principio del efecto integrador, corolario de la teoría de la integración (Smend: 1968). Véase Pérez Luño, A. E. (2002) *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, p. 277.



3. El contenido de la autonomía universitaria que se deriva del análisis sistemático del texto constitucional y de un ejercicio interpretativo que extrae la máxima virtualidad democrática y emancipadora de las cláusulas constitucionales, deja entrever lo siguiente:

3.1. Hay una correspondencia entre el derecho a la autonomía universitaria, la libertad académica y el derecho a la búsqueda de la verdad. Esto encuentra una explicación en la doble dimensión –individual y colectiva–, de los derechos en la Constitución Política<sup>121</sup> que permite inferir que el derecho a la libertad de cátedra reconocido en el artículo 29 de la Constitución puede entenderse en su dimensión colectiva como el derecho de la comunidad universitaria a la libertad académica o autonomía académica.

3.2. Los límites que se imponen a la autonomía universitaria en virtud de los principios constitucionales, los objetivos del régimen de desarrollo y la planificación del desarrollo, constituyen graves limitaciones a la autonomía universitaria tal como se la había comprendido antes de la promulgación de la Constitución de 2008.

3.3. No obstante las limitaciones señaladas son legítimas y proceden conforme al espíritu de la Constitución, siempre que no conviertan el derecho a la autonomía universitaria en una proclamación retórica.

3.4. Una forma de salvaguardar a las universidades de las intromisiones del poder Ejecutivo, que está amparada por la Constitución y es consecuente con el derecho a la autonomía, es otorgar autonomía a los organismos públicos que rigen el sistema y conformar su consejo directivo con funcionarios designados por los poderes del Estado en base a un proceso de elección meritocrática.

---

<sup>121</sup> “[L]as personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos...” Véase el art.10.; “La Constitución del 2008, al constituir como titulares a todos estos sujetos, expresa que todos y cada uno de los derechos que se enumerarán tienen dimensiones individuales y colectivas” Véase Ávila, Ramiro y otros (eds.)(2008) *La Constitución del 2008 en el contexto andino*. Cit., p. 45.

## TÍTULO IV

### LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN LA LEY

SUMARIO: 1. GARANTÍA DE LA RESERVA DE LEY.-2. LÍMITES A LA POTESTAD LEGISLATIVA: 2.1.La supremacía de la Constitución.- 2.2. El principio pro homine; 2.3. El principio de progresividad. -3.- UNA LEY CONSTITUCIONAL.- 4. CONCLUSIONES FINALES.

---

#### 1. GARANTÍA DE LA RESERVA DE LEY

Desde las tesis realistas que han centrado sus esfuerzos en el estudio del ejercicio efectivo de los derechos fundamentales se ha insistido en la necesidad de establecer garantías que protejan los derechos. En esta línea se ubica la conocida tesis de Bobbio, a tenor de la cual el problema básico de los derechos humanos no es tanto el justificarlos como el de protegerlos<sup>122</sup>. Esta actitud ha motivado el desarrollo de garantías jurídicas para la realización de los derechos que se han traducido en instrumentos de protección jurídica de los derechos. Se pueden clasificar en garantías normativas, de control o fiscalización, de interpretación y judiciales<sup>123</sup>.

Dentro de las garantías normativas reviste especial importancia el principio de reserva legal creado por el constituyente para el desarrollo y aplicación de los derechos fundamentales.<sup>124</sup> La reserva legal conlleva una facultad exclusiva de la legislatura, el órgano más apropiado para regular los derechos, en la medida en que, según el principio democrático, el legislador es representante del pueblo y por ende intérprete de la

---

<sup>122</sup> Pérez Luño, Antonio E. (2002) *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*. Cit., p. 61.

<sup>123</sup> Nogueira Alcalá, Humberto (2003) *Teoría y dogmática de los derechos fundamentales*. México: UNAM, p. 103

<sup>124</sup> Peces-Barba, Gregorio (1983) *Curso de derechos fundamentales, teoría general*, Madrid: Universidad Carlos III, p. 505.

soberanía nacional en cada momento histórico. La reserva de Ley a cargo del legislador no solo constituye una facultad privativa sino que también constituye un límite en su libertad de acción a la hora de regular los derechos fundamentales, quedando obligado a regular solamente las materias objeto de dicha reserva.<sup>125</sup>

La reserva de ley constituye de esta manera una limitación a la potestad reglamentaria del presidente de la República y un mandato específico del constituyente al legislador para que asuma sus funciones de regulación en aquellas materias que sean requeridas por la Constitución. La frontera de la reserva de ley depende de las relaciones existentes entre el Ejecutivo y el Legislativo en el derecho constitucional vigente, definidas por cada carta fundamental en cada momento histórico concreto, dependiendo del ámbito de tareas que el Estado reivindica para sí mismo en función de sus respectivas metas.

La reserva de ley se manifiesta en la Constitución a través de enunciados que remiten a lo establecido en la ley sobre el desarrollo o aplicación de un precepto determinado. Así, los artículos 351, 354, 356 y 357, insertos en la sección del sistema de educación superior que conforma el sistema nacional de inclusión y equidad social como parte del régimen del buen vivir, hacen referencia a la Ley en los siguientes casos:

1. “La ley establecerá los mecanismos de coordinación del sistema de educación superior con la Función Ejecutiva”.
2. “El organismo encargado de la planificación, regulación y coordinación del sistema y el organismo encargado para la acreditación y aseguramiento de la calidad podrán suspender, de acuerdo con la ley, a las universidades, escuelas politécnicas, institutos superiores, tecnológicos y pedagógicos, y conservatorios, así como solicitar la derogatoria de aquellas que se creen por ley”.
3. “El ingreso a las instituciones públicas de educación superior se regulará a través de un sistema de nivelación y admisión, definido en la ley”.

---

<sup>125</sup> *Ibíd.*, p. 104.

4, “El Estado garantizará el financiamiento de las instituciones públicas de educación superior... La distribución de estos recursos deberá basarse fundamentalmente en la calidad y otros criterios definidos en la ley.

5. “La ley regulará los servicios de asesoría técnica, consultoría y aquellos que involucren fuentes alternativas de ingresos para las universidades y escuelas politécnicas, públicas y particulares”.

Estas regulaciones exigidas por la Constitución son imperativas para el legislador, quien deberá tenerlas muy en cuenta al momento de elaboración de la ley, que dicho sea de paso tiene el carácter de orgánica, ya que regula el derecho el ejercicio del derecho a la educación superior (art. 133). Por ende, la aprobación de la ley orgánica que regule la educación superior requerirá, conforme lo señala el artículo 133, la aprobación de la mayoría absoluta de la Asamblea Nacional.

## 2. LÍMITES A LA POTESTAD LEGISLATIVA

Si bien, el principio de reserva legal faculta al legislador para que regule el ejercicio y la garantía de los derechos, los procedimientos de aplicación de determinados preceptos y demás facultades relativas a la labora legislativa, esta tarea importa limitaciones impuestas por la Constitución que deben ser respetadas por el legislador. Con razón se ha dicho que: “El legislador debe respetar la naturaleza jurídica de cada derecho que preexiste al momento legislativo y a los intereses jurídicamente protegidos. Así, el núcleo objetivo intrínseco de cada derecho constituye una entidad previa a la regulación legislativa”<sup>126</sup>.

En este sentido, el artículo 11 de la Constitución Política ha establecido como principio de aplicación de los derechos la prohibición de restricción normativa: “Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales.<sup>127</sup>” En similar sentido el artículo 84 de la Constitución establece que: “La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la

---

<sup>126</sup> Nogueira Alcalá, Humberto (2003) *Teoría y dogmática de los derechos fundamentales*. Cit., p. 105

<sup>127</sup> Véase artículo 11.3.

obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución.

La prohibición de restricción normativa infraconstitucional tiene relación directa con la supremacía de la Constitución, el principio pro homine y el principio de progresividad<sup>128</sup>:

## 2.1. LA SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN

El principio de supremacía de la Constitución supone el respeto a los mínimos establecidos por la norma fundamental con respecto a un derecho o una garantía<sup>129</sup>. Los mínimos están dados por el contenido de los derechos, denominado en la doctrina más aceptada como contenido esencial de los derechos establecidos constitucionalmente. Este contenido impide al legislador afectar el núcleo duro de los derechos y lo obliga a respetar los límites del derecho que derivan directamente de la Constitución con el objeto de proteger otros derechos o bienes constitucionalmente protegidos. La regulación de los derechos debe justificarse racionalmente, lo que excluye la limitación de los derechos por bienes infraconstitucionales. En este sentido el Tribunal Constitucional español, en su sentencia 22/1984, ha manifestado que “existen, ciertamente, fines sociales que deben considerarse de rango superior a algunos derechos individuales, pero ha de tratarse de fines sociales que constituyen en sí mismos valores constitucionalmente reconocidos y la prioridad ha de resultar de la propia Constitución” pp. 109-110. Tal es el caso del derecho a la autonomía universitaria en nuestra Constitución Política, cuyas limitaciones, que son significativas, parten de los deberes constitucionales impuestos al Estado sobre la dirección del proceso de desarrollo.

---

<sup>128</sup> Ávila, Ramiro y otros (eds.) (2008) *La Constitución del 2008 en el contexto andino*. Cit., p. 55.

<sup>129</sup> *Ibíd.*, p. 55.

En otro lugar<sup>130</sup>, el mencionado Tribunal se ha ocupado de la significación atribuible al contenido esencial de los derechos, al señalar que esta noción tiene dos acepciones:

“1. Naturaleza jurídica de cada derecho, vale decir, el modo de concebirlo o configurarlo. En ocasiones, el nomen y el alcance de un derecho son previos al momento en que éste resulta regulado por el legislador concreto. El tipo abstracto preexiste conceptualmente al momento legislativo, pudiendo hablarse en tal sentido de la reconocibilidad de ese tipo abstracto en la regulación concreta. Desde esta óptica, constituyen el contenido esencial de un derecho subjetivo aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como perteneciente al tipo descrito, sin las cuales el derecho se desnaturalizaría. Todo ello referido al momento histórico de que en cada caso se trata y en las condiciones inherentes en las sociedades democráticas.

Los intereses jurídicamente protegidos como núcleo y médula del derecho. Con ello se hace referencia a la parte del contenido del derecho que es necesaria para que los intereses jurídicamente protegidos, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. En esta perspectiva se desconoce el “contenido esencial del derecho” cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojen de la necesaria protección”<sup>131</sup>.

Cabe señalar que la prohibición de restricción del contenido del derecho no impide la regulación que está a cargo del legislador. Nuevamente el Tribunal Constitucional español explica esta facultad en su sentencia 13/84, de 3 de febrero, en la cual señala que “...corresponde al legislador regular con mayor o menor generosidad, los límites impuestos al ejercicio del derecho, incurriendo en inconstitucionalidad exclusivamente cuando se vulnere su contenido esencial...”<sup>132</sup>. “En todo caso, el legislador al regular un derecho esencial, además de respetar su contenido esencial, debe justificar la

---

<sup>130</sup> Sentencia 11/1981.

<sup>131</sup> Citado por Nogueira Alcalá, Humberto (2003) *Teoría y dogmática de los derechos fundamentales*. Cit., p. 107.

<sup>132</sup> Citado *Ibíd.*, 254.

razonabilidad de dicha limitación, lo que valorará, luego, el juez constitucional”<sup>133</sup>. La regulación debe “ampliar los mínimos, desarrollar los derechos, ampliar los márgenes de protección y facilitar las condiciones para su aplicación. No puede, en cambio, disminuir la protección, restringir un derecho o imponer condiciones que hagan que el derecho sea inaplicable”<sup>134</sup>.

De lo dicho hasta ahora, se puede concluir que el contenido del derecho representa el mínimo que no puede ser limitado por los poderes públicos, en este caso por el legislador. La Constitución Política al consagrar el principio de prohibición de restricción normativa, no solo importa respetar los mínimos establecidos sino procurar su ampliación y progresividad. Al respecto, las limitaciones que soporta el derecho a la autonomía universitaria en la Constitución y que contribuyen a delimitar su contenido me permiten explicar más adelante el alcance que tendría en la ley que regule la educación superior el derecho a la autonomía.

## 2.2. EL PRINCIPIO PRO HOMINE

Del artículo 11,7 se deduce un principio pro homine que el intérprete de la Constitución deberá tener siempre presente. De este modo la dignidad de la persona y los derechos necesarios para su pleno desenvolvimiento constituyen junto con su carácter plenamente justiciable (art. 11,4), una inequívoca decisión de los constituyentes a favor de todos los derechos. EL principio pro homine supone en este sentido, desarrollar normas que amplíen en lo posible todos los derechos y garantías.

Cabe señalar por otra parte, que el principio pro homine o pro persona como se puede deducir de la Constitución, está más relacionado a la protección de los derechos del buen vivir que a los derechos de libertad. Esto obedece a la exclusión del principio *indubio pro libértate*, una cláusula garantista que no encuentra fundamento en la

---

<sup>133</sup> *Ibíd.*, p. 254.

<sup>134</sup> Ávila Santamaría, Ramiro y otros (eds.)(2008) *La Constitución del 2008 en el contexto andino*. Cit., p. 55.

Constitución, pese a su carácter progresista en los estados de derecho a favor de las libertades del ciudadano<sup>135</sup>.

### 2.3. EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD

Los derechos y las garantías deben ir de menos a más. La Constitución establece un punto de partida que debe ser desarrollado y expandido en todo sentido: alcance, ámbito de protección, personas que las disfrutan, autoridades que aplican. El sentido contrario, está proscrito. La prohibición de restricción implica que cuando alguien la practica está optando por una alternativa regresiva. El mandato de no restricción en la regulación de derechos está íntimamente vinculado con la garantía normativa<sup>136</sup>. El destinatario de esta norma es la Asamblea Nacional y todo órgano que tiene potestad o competencias normativas, tales como un Consejo Provincial, el Presidente cuando establece un reglamento, un ministro cuando realiza una resolución, un consejo de gobierno universitario y, por supuesto, la autoridad judicial cuando resuelve mediante sentencia, qué es norma para las partes. Como la Constitución también regula a los particulares, los estatutos y resoluciones de entidades particulares, como las universidades por ejemplo, tampoco podrían restringir los derechos<sup>137</sup>.

### 3. UNA LEY CONSTITUCIONAL

El legislador debe regular los límites impuestos al ejercicio del derecho a la autonomía universitaria. Es decir, el legislador no impone límites a los derechos, por el

---

<sup>135</sup> Pérez Luño, A. E. (2002) *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Cit., p. 315.

<sup>136</sup> “Art. 84.- La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución.

<sup>137</sup> Ávila Santamaría, Ramiro y otros (eds.) (2008) *La Constitución del 2008 en el contexto andino*. Cit., p. 56.



contrario su obligación es regularlos en el sentido que más favorezca su ampliación, desarrollo y aplicación. Recordemos aquí el principal corolario del capítulo anterior en torno al derecho a la autonomía universitaria, a efectos de proponer las premisas que deben guiar la elaboración de la Ley de Educación Superior:

“La autonomía universitaria es reconocida en la Constitución Política como un derecho fundamental de la comunidad universitaria, sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución”<sup>138</sup>.

El legislador debe considerar por principio de cuentas, que al elaborar la Ley de Educación Superior, se encuentra ante un derecho fundamental delimitado a partir de elementos intrínsecos y extrínsecos cuya interpretación sistemática y racional importa un contenido esencial del derecho a la autonomía que puede ser explicado de la siguiente manera:

El derecho a la autonomía universitaria es el conjunto de facultades que tienen las universidades para gobernarse a si mismas en los ámbitos orgánico, financiero, administrativo y académico, siempre que en el ejercicio de dicho gobierno no se contravenga los principios constitucionales, especialmente los de solidaridad y responsabilidad, y además se ejerza dicho gobierno conforme a los objetivos del régimen de desarrollo y al plan nacional de desarrollo.

Lo anterior podría ser interpretado como una afirmación-negación de la autonomía universitaria, ¿Cómo puede entenderse que se reconozca un derecho fundamental a la autonomía que es anterior al Estado y al mismo tiempo se le impongan límites que lo reducen a una forma de descentralización administrativa? La única respuesta que puedo dar es que la voluntad objetiva que se deduce del texto constitucional se traduce en una forma peculiar de entender la autonomía universitaria que la reduce a un conjunto de facultades que están limitadas en su origen, debiendo ejercerse conforme lo señala la Constitución. Ni siquiera la dimensión colectiva de la libertad de cátedra, es decir la libertad académica, puede servir para argüir que la autonomía universitaria como derecho fundamental está por sobre los condicionamientos que impone el programa de

---

<sup>138</sup> Cfr. Cap. III

la Constitución, puesto que las libertades fundamentales en la Constitución no se entienden en un sentido liberal, sino en un sentido comunitario, es decir, se ejercen conforme al bien común, a la solidaridad... En sentido análogo el derecho a la autonomía universitaria derivado de la libertad académica se ejerce en consonancia con la forma orgánica del Estado, o sea, conforme al complejo sistema de instituciones, políticas y programas que conforman una amalgama que apenas distingue lo público de lo privado, y lo estatal de lo social. Entonces, la autonomía universitaria debe ejercerse y comprenderse dentro de un conjunto complejo de sistemas regido en su cúspide por la administración pública.

De lo expuesto se deduce que las tradicionales dimensiones de la autonomía universitaria no se pueden ejercer de acuerdo a su conceptualización universal en el nuevo marco legal del Estado. Para ejemplificar esta conclusión me permito contraponer lo que se entiende por autonomía universitaria en la academia con la autonomía universitaria que se deduce del Texto Constitucional.

Para el efecto, me remito a lo acordado en el Foro Internacional de Autonomía Universitaria (2004) auspiciado por la ASCUN (Colombia). Según este foro, la autonomía permite a las universidades ocuparse de los siguientes aspectos:

- a) Establecer los programas académicos de su propio desarrollo
- b) Definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas, culturales.
- c) Fijar los planes de estudio que regirán su actividad académica.
- d) Otorgar los títulos correspondientes.
- e) Determinar libremente sus propios estatutos
- f) Definir su régimen interno
- g) Libertad de nombrar a sus autoridades y la participación de la comunidad en los órganos de gobierno.
- h) Estatuir los mecanismos referentes a la elección, designación y periodo de sus directivos y administradores.
- i) Señalar las reglas sobre selección y nominación de profesores.
- j) Admitir a sus alumnos, y

k) Aprobar y manejar su presupuesto<sup>139</sup>.

Si las facultades señaladas constituyen lo que se entiende por autonomía universitaria, nuestra Constitución se aleja de esta concepción al punto de convertir la autonomía universitaria, la libertad académica y la búsqueda de la verdad (art. 355) en una proclamación retórica, ajena al concepto hodierno de la verdadera autonomía. De los aspectos señalados solamente los literales g, i y j comprenden facultades que las universidades ecuatorianas podrían ejercer con verdadera autonomía, los literales restantes suponen ámbitos de actuación que se verán limitados por la obligación de las universidades de articular su accionar con el plan nacional de desarrollo, los objetivos de desarrollo, y los principios jurídicamente indeterminados de la Constitución<sup>140</sup>. En todo caso, el principio de participación, compensa en algo estas limitaciones tan graves, si consideramos que las universidades podrían reivindicar el derecho a participar en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas del sistema de educación superior (art. 85)

Ahora bien, las limitaciones que impone el texto constitucional no anulan necesariamente la autonomía universitaria. El hecho de que las universidades deban adecuar sus programas académicos e investigativos a las necesidades de desarrollo del país determinadas en el plan nacional de desarrollo, si bien significa limitar sustancialmente la autonomía académica y financiera de las universidades,<sup>141</sup> de ninguna manera quiere decir que se someta la libertad de pensamiento, de cátedra, de búsqueda de la verdad. El régimen constitucional impide cualquier limitación directa a estas libertades fundamentales. Así, la Ley de Educación Superior en absoluto puede incluir adoctrinamiento de algún tipo o exigencias que socaven la dignidad de los académicos. Se trata de una adecuación de las universidades al plan de desarrollo estatal, algo que no resulta tan truculento si consideramos que al menos en nuestro país, muchas de nuestras universidades se han adecuando a la necesidad de lucro de sus miembros directivos o a

---

<sup>139</sup> *Autonomía Universitaria, Un marco conceptual, histórico, jurídico de la autonomía universitaria y su ejercicio en Colombia* (2004), ASCUN, p. 295 y ss.

<sup>140</sup> La solidaridad, la responsabilidad...

<sup>141</sup> El artículo 357 de la Constitución señala que la distribución de los recursos que le corresponden a las universidades deberá basarse fundamentalmente en la calidad y otros criterios definidos en la ley. Esto permitiría al Estado distribuir preferentemente los recursos a aquellas universidades comprometidas con el plan nacional de desarrollo.

las necesidades de un mercado mediocre que reconoce los títulos académicos como medios de promoción laboral sin considerar las capacidades de los profesionales que promueve.

Por otro lado, debe tenerse presente que la Ley de Educación debe considerar la orientación normativa del sistema de educación superior prescrita por la Constitución a través de siete principios constitucionales: autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad, autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento, en el marco del diálogo de saberes, pensamiento universal y producción científica tecnológica global; los mismos que las instituciones de educación superior deberán incorporar a sus objetivos y funciones.

No obstante, la regulación que deriva de los principios constitucionales debe elaborarse de forma bastante general en la Ley, puesto que un proyecto reglamentarista limitaría el campo de acción del organismo público de planificación, regulación y coordinación del sistema, impidiendo así la evolución de las normativas, las instituciones y las personas en un proceso permanente por hacer realidad los principios constitucionales.

De otra parte, el derecho a la autonomía, y los principios constitucionales de descentralización y participación, exigen que el organismo público de coordinación, regulación y planificación del Sistema se constituya en la Ley como una institución autónoma, independiente de la Función Ejecutiva y de todo órgano de gobierno, con la participación de funcionarios designados por las funciones del Estado y de la sociedad civil. Una ley que conforme este organismo con delegados del ejecutivo que respondan a los intereses del gobierno de turno, es una ley inconstitucional.

#### 4. CONCLUSIONES FINALES

Las preguntas que me he planteado en esta investigación han sido respondidas en mayor o menor medida con la objetividad que exige una tarea con pretensiones de científicidad. No obstante, la crítica sobre la validez de mis planteamientos le

corresponderá al lector, quien tendrá en sus manos una investigación que puede mejorarse y desarrollarse mucho más en la medida que su momento de cierre y perfección no me corresponde a mí, sino a los pensadores que, al igual que los muchos que cito en esta obra, se encuentran en una atalaya que yo apenas alcanza a divisar.

Como se ha comentado se han dado sendas respuestas a los preguntas de esta investigación. De ahí que se haya argumentado a favor del derecho fundamental a la autonomía universitaria reconocido en la Constitución como una derivación necesaria de la libertad académica. Pero también se ha señalado que este reconocimiento constituye a la vez potestades y limitaciones. En el segundo caso la dialéctica existente entre los condicionamientos materiales, orgánicos e ideológicos del régimen de desarrollo, y el derecho a la autonomía universitaria –garantía de la libertad académica–, constituyen las mayores limitaciones que se pueda oponer a una autonomía que aparece regulada en la Constitución como una forma de descentralización y no como un verdadero derecho colectivo. No obstante, se puede hablar de un derecho, y no por un afán personal sino porque la Constitución reconoce a la autonomía como garantía de la búsqueda de la verdad y la libertad académica. Ahora bien, aunque la Constitución en el texto del artículo 355 afirme garantizar libertades fundamentales a través de la autonomía; desde una perspectiva sistemática se puede inferir que las libertades de la Constitución ecuatoriana no son las libertades de los regímenes liberales, sino las libertades que se reconocen en un Estado constitucional de corte estatista y social, que las asume como instrumentos al servicio de un impulso revolucionario que ha tomado forma en la Constitución Política.

La autonomía aparece entonces, como un derecho limitado, que en el contexto constitucional del que se trata, no es sino la adecuación de la libertad universitaria a los fines establecidos por la sociedad política organizada, plasmados parcialmente en la Constitución Política. Ahora bien, surge aquí un inconveniente que se traduce en la indeterminación y mutación constante de los fines sociales en nuestro país, algo que si bien es positivo en virtud de la necesidad de encontrar soluciones a las grandes desigualdades socio-económicas, acarrea por otra parte el desprecio de la ya deleznable institucionalidad y por ende de las formas que delimitan el ejercicio legal del poder.

Con respecto a lo anterior, resulta paradigmático el proceso que abocó en la nueva Constitución y la Constitución en si misma. La práctica de acumulación de poder e irrespeto a las formas jurídicas, tan común en la clase política ecuatoriana, tuvo su punto álgido en el reciente proceso constitucional, que bajo la bandera de la revolución ciudadana, una entelequia, que ha servido para reforzar el poder mediático del gobierno, ha devenido en un escenario marcado por la concentración del poder en el Estado, gracias a los discutibles mecanismos legislativos y administrativos del Ejecutivo y a la Constitución Política de los ecuatorianos, aunque pareciera tratarse de la Constitución del gobierno<sup>142</sup>.

Este contexto resulta aleccionador para los movimientos sociales que se abanderaron las iniciativas de reforma constitucional. El desprecio de las instituciones jurídico-políticas, algo tan común en los latinoamericanos, nos llevó a creer en una Constitución que si bien recoge una larga lista de derechos dedicados a todos y cada uno de los colectivos que visitaron Montecristi, al mismo tiempo esconde en una redacción ambigua un enorme cúmulo de poder que permitiría al Estado controlar el sistema social en su conjunto.

Los universitarios que hoy reclaman la autonomía de sus universidades, al menos aquellos vinculados al Movimiento Popular Democrático, también apoyaron apasionadamente el proyecto Constitucional, al parecer sin llegar a entenderlo. Sólo esto explicaría su incomprensión de los cambios que supone para el sistema universitario una regulación invasiva de la autonomía universitaria, tal como se ha querido demostrar en este análisis hermenéutico.

Los fines sociales, por tanto, deben ser consensuados permanentemente en nuestros países, porque de otro modo, seríamos presa fácil del populismo dictatorial. Queda decir en este acercamiento a la realidad política que subyace a la Constitución ecuatoriana, que el haber sometido nuestras instituciones y libertades a unas determinadas

---

<sup>142</sup> El ministro coordinador de la Política, Ricardo Patiño, dijo a la agencia AP de noticias en época de campaña a favor del “sí” en el referéndum constitucional, que de aprobarse el proyecto de nueva Constitución, el oficialismo tendrá más poder. En <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/ricardo-patino-reconoce-que-proyecto-constitucional-da-mas-poder-al-gobierno-301102-301102.html>. Ingreso: 10-07-09.

aspiraciones ideológicas plasmadas en la Constitución conllevará tarde que temprano a experiencias políticas contrarias a los derechos fundamentales.

En todo caso, quiero rescatar que la autonomía universitaria en el contexto político que se ha descrito exigentemente, no constituye de ninguna manera una aspiración ideal, toda vez que posee un contenido esencial con efectos jurídicos que ha sido delimitado en esta obra, y que, aunque este contenido no corresponda al contenido elemental de un derecho a la autonomía en sentido estricto, al menos tiene la virtualidad de mantener una esfera de libertad básica para las universidades que debe ser respetada y desarrollada a través de la reserva de Ley.

El terminar este trabajo con criterios políticos cuando su desarrollo ha tratado de centrarse en el ámbito jurídico, puede confundir al lector. Empero, un análisis que se limita a lo escrito en el papel se limita a un reduccionismo técnico que no considera los factores reales de poder que explican el contenido constitucional. En este sentido, la conferencia que pronunciara Fernando Lasalle no puede ser más clara: “Hemos visto, señores, qué relación guardan entre sí las dos Constituciones de un país, esa Constitución real y efectiva, formada por la suma de factores reales y efectivos que rigen en la sociedad, y esa otra Constitución escrita, a la que, para distinguirla de la primera, daremos el nombre de *la hoja de papel*”<sup>143</sup>.

Así, la autonomía universitaria en la Constitución de 2008 se presenta como resultado de un momento político determinado que se tradujo en cuerpo normativo que no obstante las limitaciones que establece a la libertad social, mantiene reivindicaciones elementales, como el derecho a la autonomía universitaria, una prerrogativa que puede garantizar libertades básicas de la academia si y solo si el legislador y el juez ejercen una tarea interpretativa comprometida con los valores constitucionales; el Estado se abstiene de su función vigilante y castigadora, y los universitarios reivindican jurídica y moralmente esa pequeña parcela de autonomía que les reconoce la Constitución y la utilizan en aras de conservar la libertad nacional como siempre lo han hecho; claro está, sin descuidar su función como factores del desarrollo nacional, una tarea que las

---

<sup>143</sup> Lasalle, Fernando (1931) *¿Qué es una Constitución?* Traducción del alemán por W. Roces, Madrid: Cenit, p. 58. y ss.

universidades, al menos aquellas que merecen tal nombre, han postergado considerablemente desde hace ya mucho tiempo.



## BIBLIOGRAFÍA:

### A. LIBROS:

1. Alexy, Robert (1993) *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, Fareso.
2. Ansuátegui Roig, Francisco Javier (2001) *Los derechos colectivos*. Madrid: Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas de la Universidad Carlos III de Madrid, editorial DYKINSON, S. L.
3. Ávila, Ramiro (2008) *La Constitución del 2008 en el contexto andino*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
4. Ávila, Ramiro (2008) *Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
5. Barroso, Luis Roberto (2008) *Neoconstitucionalismo y Constitucionalización del Derecho*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
6. Bobbio, Norberto (1990) *Contribución a la teoría del derecho*. Madrid: Planeta.
7. Borja, Rodrigo (1998) *La enciclopedia de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
8. Cassagne, Juan Carlos (1998) *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, sexta edición.
9. Carro, J.L. (1976) *Polémica y Reforma Universitaria en Alemania (libertad científica, cogestión y “numerus clausus”)*. Madrid, Trotta.

10. Díaz Polanco, Héctor (1991) *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios*, México: Siglo XXI.
11. Ferrajoli, L. (2005) *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Trotta.
12. Ferrajoli, L. (2006) *Derechos y garantías*, Madrid: Trotta.
13. Gallego, A. (1994) *Derechos fundamentales y garantías institucionales: análisis doctrinal y jurisprudencial (Derecho a la educación; autonomía local; opinión pública)*. Madrid: Civitas.
14. García de Enterría (1981) *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid: Civitas.
15. García de Enterría, E., y Fernández Rodríguez. T. R., (2005) *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Ed. Civitas, undécima edición, tomo I.
16. Gonzáles Encinar, J. J. y Nohlen, F., (1984). *Diccionario del Sistema Político Español*, Madrid: Ed. Akal.
17. Gonzáles Shmal, Rúl (1995). *El federalismo educativo, Comentarios a la Ley General de Educación*. México: Centro de Estudios Educativos.
18. Houriou, André (1980) *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona: Ariel, pp. 184-185.
19. Jiménez, A. (1991) “Garantías institucionales y derechos fundamentales en la Constitución” en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*. Madrid: Civitas, tomo II.
20. Kelsen, Hans (1986) *Teoría Pura del Derecho*, México: UNAM.

21. Larenz, K. (1994) *Metodología de la Ciencia del Derecho*, Barcelona: Editorial Ariel.
22. Lasalle, Fernando (1931) *¿Qué es una Constitución?* Traducción del alemán por W. Roces, Madrid: Cenit.
23. Maldonado Renella, Jorge (1977). Treinta y tres años de derecho constitucional ecuatoriano comparado. Guayaquil: Departamento de Publicaciones de la Universidad de Guayaquil.
24. Noguera Alcalá, Humberto (2003) *Teoría y dogmática de los derechos fundamentales*. México: UNAM.
25. Peces-Barba, Gregorio (1983) *Curso de derechos fundamentales, teoría general*, Madrid: Universidad Carlos III.
26. Pérez Luño, A. E (2001) *Derechos humano, Estado de derecho y Constitución*. Madrid: Tecnos.
27. Rodríguez R., Libardo. (1998) *Derecho Administrativo-general y colombiano*. Bogotá: Editorial Temis.
28. Sader, Emir; Aboites, Hugo; Gentili, Pablo. (2008). *La Reforma Universitaria. Desafíos y perspectivas noventa años después*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
29. Tünnermann Bernheim, Carlos (2008) *Noventa años de la Reforma Universitaria de Córdoba: 1918-2008*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
30. Vallès, Josep (2006) *Ciencia Política. Una introducción*. Barcelona: Ariel.

31. Vanossi, Jorge R (1989). *Universidad y Facultad de Derecho: Sus problemas*. Buenos Aires: Eudeba.

32. Witker, Jorge (1996) *Técnicas de investigación jurídica*. Unam, Mac Graw Hill.

## B. REVISTAS:

1. Acosta, Alberto (2009). *Ecuador: ¿un país maniatado frente a la crisis?* Quito: Fundación Friedrich Ebert Stiftung, ILDIS (*paper*).

2. Alegre, J. M. (1986) “En torno al concepto de autonomía universitaria” en *Revista Española de Derecho Administrativo n° 51*. Madrid: Civitas.

3. Arcos Cabrera, Carlos (2009). *Universidad: entre la endogamia y el corporativismo*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales. Revista Temas.

4. Baño, J. M<sup>a</sup>. (1988) “La distinción entre derecho fundamental y garantía institucional en la Constitución española” en *Revista Española de Derecho Constitucional n° 24*. Madrid.

5. Elizalde Jalil, Marco (2009) *El Principio de Autonomía*. Guayaquil: en la Revista de Derecho Público de la Universidad Católica Santiago de Guayaquil.

6. Linde Paniagua, Enrique (1975). *Autonomía Universitaria*. Madrid: Revista Española de Derecho Público.

7. Martínez Domínguez, J. Raúl. *Autonomía Universitaria. El jus abutendi de un concepto*. Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco, Distrito Federal, México: Política y Cultura, invierno, número 009.

8. Mora Solórzano, Medardo (1998) *Situación de la Educación Superior Ecuatoriana. Informe de labores*. Quito: CONUEP.

9. Nuñez A., Manuel. *Universidades estatales y la construcción unitaria del principio de autonomía universitaria: Ensayo de una crítica a la jurisprudencia constitucional chilena*. Chile: Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca. Estudios Constitucionales, Año 5, N° 2, 2007.

10. Serna de la Garza, José María (2006). Comentarios sobre el concepto de autonomía en relación con la educación superior pública y privada en México. *Revista Perfiles Educativos*. Vol. XXVIII, Nro. 112.
11. Tünnnermann Berheim, Carlos (2008). México: *Revista Universidades*, a. LVIII, nueva época., n. 36.

### C. PÁGINAS WEB

1. Agudo Zamora, Miguel J. *El derecho fundamental a la autonomía universitaria en la legislación española actual*. En [http:// www.institucional.us.es](http://www.institucional.us.es). Ingreso: 30/08/09.
2. Dromi, Roberto, *Servicio Público*. En [http:// www.estade.org](http://www.estade.org). Ingreso: 20/10/09
3. Sentencias de la Corte Constitucional: <http://www.tribunalconstitucional.gov.ec>

## ÍNDICE

CERTIFICACIÓN.....	III	
CESIÓN DE DERECHOS.....	IV	
AGRADECIMIENTOS.....	V	
DEDICATORIA.....	VI	
SUMARIO.....	VII	
INTRODUCCIÓN.....	IX	
CAPÍTULO I: FORMACIÓN HISTÓRICO-CONCEPTUAL DE LA		
AUTONOMÍA UNIVERSITARIA.....		1
1. EL DEVENIR DE UN PRINCIPIO UNIVERSAL.....	1	
1.2 La Reforma de Córdoba.....	2	
1.3. La conquista constitucional.....	3	
2. LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL		
ECUATORIANA.....	6	
CAPÍTULO II: EL CONCEPTO DE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA.....		12
1. DIFICULTADES DE CONCEPTUALIZACIÓN.....	12	
1.2. Origen etimológico.....	13	
1.3. El significado general y aceptado.....	14	
2. EL CONCEPTO DE AUTONOMÍA EN LA CIENCIA		
JURÍDICA.....	16	
2.1. El contenido esencial de la autonomía.....	17	
2.2. La autonomía universitaria como resultado de la		

descentralización administrativa.....	18
2.2.1. La descentralización en el Estado unitario.....	18
2.2.2. La descentralización administrativa y la autonomía....	20
2.3. La descentralización en el Ecuador: el caso de la autonomía universitaria.....	25
2.4. La autonomía universitaria como derecho colectivo.....	29
2.5. La autonomía universitaria como garantía institucional.....	29
2.6. La autonomía de las universidades no estatales.....	31
3. CONCLUSIONES.....	34
CAPÍTULO III: LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN LA CONSTITUCIÓN.....	37
1. PRESUPUESTOS GENERALES DEL PRECEPTO.....	39
2. ANÁLISIS SISTEMÁTICO DEL PRECEPTO.....	41
2.1. Autonomía universitaria como derecho fundamental.....	48
2.2. Elementos constitucionales y contenido esencial.....	62
2.3 La autonomía universitaria bajo el régimen..... de desarrollo.....	62 65
3. CONCLUSIONES.....	66
CAPÍTULO IV: LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN LA LEY.....	68
1. GARANTÍA DE LA RESERVA DE LEY.....	70
2. LÍMITES A LA POTESTAD LEGISLATIVA.....	71
2.1. La supremacía de la Constitución.....	73
2.2 El principio pro homine.....	73
2.3. El principio de progresividad.....	74
3. UNA LEY CONSTITUCIONAL.....	74

4. CONCLUSIONES FINALES..... 78

BIBLIOGRAFÍA..... 82