

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Maestría de Investigación en Derecho

**La autonomía universitaria en el Ecuador antes y después de la
Universidad Andina Simón Bolívar**

María del Carmen Monteros Montaña

Tutora: Eddy María de la Guerra Zúñiga

Quito, 2020

Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 4.0 Internacional

	Reconocimiento de créditos de la obra	
	No comercial	
	Sin obras derivadas	

Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia

Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis

Yo, María del Carmen Monteros Montaña, autora de la tesis intitulada “La autonomía universitaria en el Ecuador antes y después de la Universidad Andina Simón Bolívar”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Derecho en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

14 de febrero de 2020.

Firma: _____

Resumen

La autonomía universitaria es un principio reconocido en la Constitución del Ecuador desde año 2008. Sin embargo, este principio data de épocas, lugares y se encuentra contemplado en legislaciones y sistemas que existían antes de que el Ecuador se configurara como República; es por ello, que se precisa realizar en este trabajo de investigación un análisis histórico de la autonomía universitaria como fenómeno trascendental que ha aportado a la construcción de la historia y el debate en muchas naciones, siendo el Ecuador una de ellas. Asimismo, en este trabajo se analizan los cambios a los que ha sido sometido el principio y finalmente se llega a analizar un caso en particular que es un hito en la historia de la autonomía universitaria ecuatoriana: el caso de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

Esta universidad fue establecida en el Ecuador en el año de 1992, como sede oficial de la Universidad Andina Simón Bolívar que tiene hasta la actualidad su establecimiento principal en la ciudad de La Paz en Bolivia. Desde su instauración en el Ecuador ha aportado incuantificablemente con la investigación, el diálogo y el debate en nuestro país, fortaleciendo la academia ecuatoriana. Desde el año 2007 cuando inició el período de gobierno de Rafael Correa, tanto en la Constitución del Ecuador de 2008 como en la Ley Orgánica de Educación Superior de 2010, la autonomía universitaria fue redactada como principio concedido a las instituciones de educación superior, bajo la denominación “autonomía responsable”.

A partir de ello, el uso del término “autonomía responsable” influyó directamente para lograr un ataque invasivo por parte del gobierno a la autonomía de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, tras la elección del rector de su sede en el país. Luego de varios ataques, la lucha cesó y la armonía de la universidad fue restituida tras haberse emitido una sentencia de la Corte Constitucional que declaraba la vulneración de este principio y algunas medidas de reparación en favor de esta casa de estudios. No obstante, es un claro ejemplo de cómo la resistencia digna venció a la opresión que ejercía durante su poder el gobierno de turno.

Es el primer caso sobre esta materia en el que hay una sentencia de orden constitucional en la que se esclarecen los alcances de la autonomía universitaria y un mayor desarrollo legal sobre el principio. Sin embargo, como se verá, quedan algunas secuelas de esta invasión, la lucha por la autonomía universitaria no ha cesado, aún queda mucho camino por recorrer en esta materia.

*A Marco, mi hogar, mi ventana hacia el infinito.
A mis padres, camino y guía.
A María Alejandra, mi sol.
A Ruffo y Simona por su invaluable compañía.*

Agradecimientos

La elaboración de este trabajo de investigación no hubiera sido posible sin el apoyo y guía de mi tutora Eddy de la Guerra, quien con su sabiduría y conocimientos me ha dirigido en el presente estudio y con su amistad ha logrado iluminar los más sinuosos caminos académicos atravesados durante mis estudios de maestría. Asimismo, un aporte y guía fundamental durante la realización de este trabajo fue brindado por Álvaro Mejía Salazar, Procurador de esta benemérita casa de estudios, a quien expreso mi sincero agradecimiento por sus enseñanzas y amistad.

Agradezco a César Montaña Galarza, Rector de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, por estar siempre presto a escuchar mis inquietudes y responder a las interrogantes que surgieron durante la realización de este trabajo. Al doctor Enrique Ayala Mora por su guía histórica y doctrinaria brindada para la realización de la presente investigación.

A mis compañeros de maestría de la Universidad Andina Simón Bolívar por su noble y bondadosa amistad durante mi estancia en la ciudad de Quito. A mis familiares que residen en la ciudad de Quito por haberme brindado siempre su apoyo y por su bondadosa acogida durante el tiempo que residí en dicha ciudad. A mis maestros Ramiro Ávila, Claudia Storini, Agustín Grijalva, Michel Levi y Adriana Rodríguez por haber compartido sus conocimientos y haber estado siempre prestos a brindarnos su apoyo y guía.

Tabla de contenidos

Resumen.....	5
Introducción.....	17
Capítulo Primero: Aspectos teóricos generales sobre la autonomía universitaria.....	19
1. Autonomía Universitaria, su historia en el mundo.....	19
1.1. La universidad europea.....	20
1.2. La universidad en América Latina.....	28
2. Especificaciones sobre la autonomía universitaria.....	32
3. Universidad y autonomía universitaria en Ecuador, su historia en las leyes y el tiempo.....	37
3.1. La universidad ecuatoriana en la época de la Colonia.....	37
3.2. La universidad ecuatoriana en la época de la República.....	41
3.3. La época liberal de la universidad.....	44
3.4. Efectos que causaron los casos hitos internacionales sobre autonomía universitaria en Ecuador.....	45
Capítulo Dos: Autonomía universitaria ecuatoriana en la actualidad.....	55
1. La Constitución y la ley en el reconocimiento de la autonomía universitaria.....	56
1.1. Ley Orgánica de Educación Superior expedida en el año 2010... ..	58
1.2. Reformas a la Ley Orgánica de Educación Superior en el año 2018... ..	59
2. Autogobierno, presupuesto, asignaciones y autonomía universitaria.....	63
2.1. El cogobierno.....	63
2.2. El cogobierno como principio del sistema nacional de educación superior.	64
2.3. Asignaciones presupuestarias a las instituciones de educación superior.....	66
2.3.1. Asignaciones Presupuestarias a las instituciones de educación superior en el Ecuador: años 2018-2019... ..	70
2.3.2. El derecho a la educación superior.....	71
2.3.3. Disminución del monto presupuestario destinado a la educación superior para el año 2019... ..	74
3. La denominada “autonomía responsable”.....	76
Capítulo Tres: Autonomía universitaria, antes y después de la Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador 2015-2018.....	79

1. Antecedentes	80
2. Acoso, acciones del gobierno y de la Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador	87
2.1. Demandas presentadas por la Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador... ..	91
3. Análisis de sentencia constitucional que ampara la autonomía universitaria y sus efectos	94
3.1. Aspectos introductorios	94
3.2. Consideraciones del caso... ..	95
3.3. Argumentos de la sentencia... ..	97
3.3.1. Primer problema jurídico... ..	98
3.3.2. Segundo problema jurídico... ..	99
3.3.3. Tercer problema jurídico... ..	100
3.4. Resolución... ..	101
4. Valoración crítica del análisis jurídico realizado por la Corte Constitucional	102
5. Autonomía universitaria, después del caso Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador	107
Conclusiones.....	111
Bibliografía.....	113
Anexo 1	123
Anexo 2	131

Figuras

Figura 1. “Estudiantes acudieron masivamente a la votación en la consulta previa”	131
Figura 2. “Festejo multitudinario por el triunfo de César Montaña en Consejo Superior”	131
Figura 3. “Posesión. Luis Fernando Duque (i) posesionó a César Montaña”	132
Figura 4. “Ceremonia de posesión ancestral (15 de enero de 2016)”	132
Figura 5. “Marcha. Los universitarios, docentes y trabajadores de la Universidad Andina protestaron, con rosas amarillas y libros de Simón Bolívar, el Libertador”	133
Figura 6. “Universidad Andina plantea inconstitucionalidad de reformas a la LOES”	133
Figura 7. “Estudiantes y autoridades de la Andina realizaron marcha por la LOES”	134
Figura 8. “El CES solicita al Consejo de la Andina que convoque nuevo proceso para el rectorado”	134
Figura 9. “Estudiantes y autoridades de la andina realizaron una marcha por las reformas de la LOES”	135
Figura 10. “Universidad Andina plantea inconstitucionalidad de reformas a la LOES”	135
Figura 11. “Estudiantes y autoridades de la Andina realizaron una marcha por las reformas de la LOES”	136
Figura 12. “El médico Jaime Breilh fue elegido rector de la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB), Sede Quito”	136
Figura 13. “Estudiantes y autoridades de la andina realizaron una marcha por las reformas de la LOES”	137
Figura 14. “Enrique Ayala Mora y César Montaña acudieron al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina para denunciar la anulación de rector de la Universidad Andina Simón Bolívar por parte del Parlamento Andino”	137
Figura 15. “El rector de la Universidad Andina Simón Bolívar Jaime Breilh en la conferencia de prensa”	138

Figura 16. “Acuerdo universitario es un hecho histórico: Rector Jaime Breilh viabiliza
reparación del derecho a la autonomía universitaria”138

Abreviaturas

1. CES: Consejo de Educación Superior.
2. LOES: Ley Orgánica de Educación Superior.
3. UASB-E: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

Introducción

La autonomía universitaria en el Ecuador tiene una historia particular, ligada estrechamente con el reconocimiento de la democracia que ya pintaba sus primeros esbozos y aparecían con ello sus primeros albores en la universidad desde la época de la Colonia. Así, con el tiempo fue ganando territorio gracias a la lucha de movimientos sociales y de los estudiantes, hasta que finalmente logró reconocerse como un principio en la legislación y luego llegó a constar como tal en la Constitución.

Es por ello que, este trabajo de investigación se compone de tres capítulos que abordan a la autonomía universitaria desde diferentes aristas para finalmente analizar la realidad ecuatoriana de este principio analizando el caso en particular de la Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador.

De esta forma, el primer capítulo brinda un panorama general sobre los aspectos teóricos que definen a la universidad y a la autonomía universitaria, con ello se inicia la ardua empresa de reseñar los hechos históricos relevantes sobre la edificación de la autonomía universitaria en el Ecuador. El primer capítulo no solamente dará cuenta de los hechos históricos importantes sobre autonomía universitaria en el tiempo y la historia de la universidad ecuatoriana, sino también en las leyes que han amparado o, en algunos casos, desamparado este principio en nuestro país.

El segundo capítulo analiza la realidad actual del principio de autonomía universitaria en el Ecuador. Pues en el primer capítulo se vio que la autonomía universitaria en reiteradas ocasiones a lo largo de la historia ha sido sometida a muchos cambios y situaciones adversas en el Ecuador. Este principio poco ha evolucionado pese a las múltiples disputas tanto en lo social, legal, político e incluso administrativo, se mantuvo sin mayores cambios hasta el año 2007 cuando empezó una nueva etapa para el Ecuador y con ello para la autonomía universitaria.

Finalmente, el tercer capítulo abarca el estudio del momento hito que marcó un antes y un después en la autonomía universitaria ecuatoriana, se trata de la lucha de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. En este capítulo se podrá evaluar con base en un caso de estudio las implicaciones reales de la denominación: *autonomía responsable*, para referirse a la autonomía universitaria, así como los peligros que ello conlleva. La implementación de este término en la Constitución de 2008, como se verá en el caso que se analiza a continuación fue empleado con el fin de minar y entorpecer el

libre ejercicio del principio autonomía universitaria, valiéndose de la subjetividad propia del término “autonomía responsable”.

Con estas consideraciones, se analizará el caso mencionado sobre autonomía universitaria en el Ecuador, examinando cómo en la práctica se desarrolla este principio, sus vicios, tropiezos y también las victorias conseguidas. En una primera parte serán mencionados los antecedentes del caso para arribar posteriormente a los detalles de las acciones concretas que tuvieron lugar en la lucha por la autonomía universitaria de la Universidad Andina Sede Ecuador durante el período 2015-2018, empleando para ello los métodos dogmático e histórico.

Capítulo uno

Aspectos teóricos generales sobre la autonomía universitaria

La autonomía universitaria es un principio indispensable para el surgimiento y la permanencia de la universidad en la sociedad; este principio ha sido vulnerado a lo largo de los siglos por los diferentes gobiernos de la región, Ecuador no es una excepción.

Este capítulo brinda un panorama general sobre los aspectos teóricos que definen a la universidad y a la autonomía universitaria, con ello se inicia la ardua empresa de reseñar los hechos históricos relevantes sobre la edificación de la autonomía universitaria en el Ecuador.

Además, este capítulo no solamente da cuenta de los hechos históricos importantes sobre autonomía universitaria en el tiempo y la historia de la universidad ecuatoriana, sino también en las leyes que han amparado o, en algunos casos, desamparado este principio en nuestro país.

Como autora considero importante destacar que al no ser materia de este trabajo el desarrollo de la historia del Ecuador y tampoco siendo mi rama profesional e investigativa, el recuento realizado sobre este campo en el capítulo primero que contiene algunos relatos de diferentes episodios que han protagonizado los gobiernos de la historia del Ecuador no reflejan posición política alguna a favor o en contra de cualquiera de los gobiernos o momentos de la historia que serán mencionados.

1. Autonomía universitaria, su historia en el mundo

La construcción del concepto de autonomía universitaria debe establecerse desde la historia y constitución de la universidad que proviene desde diferentes lugares del mundo; asimismo, la elaboración del concepto de universidad depende del lugar desde donde buscamos crearlo. No obstante, si miramos la doctrina podemos acordar que la universidad es una institución compleja y multifuncional que data desde la antigüedad, de casi un milenio de edad, compuesta por diferentes formas e identidades de acuerdo al siglo y al lugar en el que se focalizan.¹

¹ Luiz Antonio Cunha, “Autonomia universitária: teoria e prática”, en Hebe Vessuri, comp., “*Universidad e investigación científica: convergencias y tensiones*”, (Buenos Aires: CLACSO, 2006), 14-8.

Actualmente, en la doctrina se establece que el concepto de autonomía universitaria es polisémico e indiscutiblemente ligado al concepto de universidad desde el tiempo y lugar de donde este provenga.

Con este antecedente veremos a breves rasgos a la universidad desde su concepción inicial, se inicia este tema a sabiendas de que es una institución de muy antigua data y que su existencia proviene desde hace casi mil años en: Medio Oriente, China y, Europa.²

La palabra universidad proviene del latín *universitas*, que es un movimiento intelectual dialogístico y asociativo entre maestros y estudiantes.³ Este movimiento colectivo y autónomo carecía de establecimientos, no tenía propiedad ni poder; sus miembros se encargaban de reproducir y difundir las enseñanzas que eran compartidas en dicha comunidad. Su oficio era examinar, reflexionar y encontrar soluciones a los problemas que se presentaban en la sociedad.⁴

Es así que esta institución en sus inicios no se identifica con la edificación de centros de enseñanza como los que conocemos en la actualidad. Ella surge junto con la primera concepción de urbanidad, la misma que nace en los siglos XI y XII, con el fin de la época de la barbarie.⁵ Por ello, en la actualidad se debe recuperar esa concepción inicial de universidad, en donde prima la investigación, autonomía y enseñanza sin intervenciones gubernamentales ni políticas de ninguna índole, pues la academia libre e informada se construye desde el respeto a la diversidad en su forma integral.

1.1. La universidad europea.

Las primicias la educación superior del mundo árabe-musulmán, se propagaron por Asia, África y Europa y la universidad como institución solo logró su desarrollo en este último continente y desde el siglo XVI,⁶ en donde evolucionó integralmente y

² Rina Catalina Pazos Padilla, “Alcances de la autonomía universitaria responsable en el actual marco jurídico ecuatoriano” (tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2015) 3-5, <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4749/1/T1766-MDE-Pazos-Alcances.pdf>.

³ Christophe Charle, “Histoire des universités européennes” *Revista Histoire de l'éducation, Éducatons médiévales: L'Enfance, l'école, l'Eglise en Occident*, No.50 (Mayo, 1991), 119-123, URL: <https://www.jstor.org/stable/4115926>, 15.

⁴ *Ibid.*, 14.

⁵ José Rubens Lima, *Reflexionando sobre la autonomía en la universidad Argentina*, en “Autonomía y Modelos Universitarios en América Latina”, Diana Soto, comp., (León: Universidad de León, 2007) 279.

⁶ Augusto Iyanga, *Historia de la Universidad en Europa*, (Valencia: Universidad de Valencia, 2000), 8.

desarrolló parámetros que continúan rigiendo a la universidad hasta la actualidad.⁷ El modelo de la universidad nacido en el medioevo en Europa es la reproducción del saber, cuyo objetivo es definir roles políticos, sociales, científicos y culturales. Esta situación hizo que existan desde la antigüedad juegos de poder que busquen injerir sobre la universidad y tener el control sobre uno o todos estos aspectos para los cuales se han fijado objetivos concretos.⁸

En la Edad Media, dentro del continente europeo se crearon grandes establecimientos denominados “universidades” en donde se impartía la enseñanza superior. El movimiento de las universidades se extendió en toda Europa y posteriormente en América y otros lugares del mundo.⁹ Debido a que la historia de la universidad es muy antigua y Europa es la cuna de lo que hoy conocemos como universidad, abordaré de manera sucinta los principales modelos de la universidad europea que influyeron en América Latina y dieron origen a la concepción de esta institución que poco a poco fue formando parte importante de los estados.

a) *Francia e Italia*

La universidad es la institución que mejor representa la época medieval, así la vida intelectual de los pueblos europeos se cimienta funcionalmente en esta institución. Existieron dos tipos de agrupaciones que conformaban las universidades: vertical que estaba integrada por alumnos y profesores como sucedía en la Universidad de París; y horizontal integrada solamente por alumnos tal como sucedió en Bolonia.¹⁰ Además, es importante mencionar que las universidades tenían ciertos privilegios e inmunidades dependiendo de quién expedía su carta fundacional, esta ventaja la tuvieron en un inicio solamente las universidades de Bolonia y París y luego fue extendiéndose a la gran mayoría de universidades en Europa. Entre los derechos y privilegios están: residencia, alquileres, alimentos, exoneración y condonación de pagos de impuestos civiles, exención de servicio militar y de armas, derecho a conceder a sus graduados licencia como docentes, jurisdicción en su territorio que quiere decir el amparo que tenían maestros y estudiantes para no ser juzgados por otra autoridad que no sea de la Universidad a la que pertenecen.¹¹

⁷Carlos Tunnerman, *Universidad, Historia y Reforma*, (Managua: UCA, 1992), 31.

⁸ Augusto Iyanga, *Historia de la Universidad*, 8-9

⁹ *Ibid.*, 8.

¹⁰ *Ibid.*, 41.

¹¹ *Ibid.*, 43.

El derecho que tenían los miembros de la comunidad universitaria de acceder a estos privilegios se probaba con el certificado de matrícula que lo expedía al rector, el mismo que acreditaba su pertenencia como miembro de la universidad.¹²

La primera universidad de Europa, estuvo ubicada en Italia y fue la Universidad de Bolonia, la misma que se instituyó desde el siglo XI y se consolidó en el año 1088.

En el siglo XIII, el clero buscó injerir en las universidades y con esto surgió la iniciativa de creación de nuevos centros académicos que fueran fundados e ideados por la comunidad universitaria en sí, me refiero a estudiantes y profesores. Con este antecedente la lucha por la autonomía empieza a visibilizarse, pues los estudiantes no estaban dispuestos a someterse a quien ejercía el poder y buscaban su independencia, así inicia la pugna entre el poder y la universidad que como se ve data desde hace muchos años.

Con el intento de injerencia del poder clerical y monárquico, y la lucha de la comunidad universitaria por mantener su independencia, el oficialismo decidió imponer nuevos requisitos a las universidades para que puedan funcionar, controlando de esta forma el actuar de sus estamentos.

Estos antecedentes permitieron que en 1224 en Nápoles se cree la primera universidad oficial, la misma que estaba totalmente controlada por el poder monárquico.¹³ La Universidad de Nápoles tuvo su origen gracias a Federico II de Hohenstaufen, rey de Sicilia, Chipre y Jerusalén, y a su vez emperador del Sacro Imperio Romano que buscó castigar la independencia con la que quería manejarse la Universidad de Bolonia.¹⁴ Por ello, desde el inicio, en la Universidad de Nápoles fueron impuestos algunos formalismos que la comunidad universitaria debía cumplir para pertenecer a ella, evitando así que los estamentos que la conforman se manejen de manera autónoma.

La universidad de Bolonia buscó mantener su independencia frente al poder monárquico y al clero, esta lucha duró muchos años pero finalmente fue difícil para la universidad resistir cuando las autoridades municipales minaron su libertad e impidieron que desempeñe con normalidad sus funciones y difusión, por esto la universidad se vio obligada a migrar y fundar una nueva universidad en Padua.¹⁵

¹² *Íbid.*, 40-3.

¹³ Christophe Charle, *Histoire des universités européennes*, 119-23.

¹⁴ Gabriel Hernández, Origen de las universidades medievales en Italia, *Revista Educación y Desarrollo Social*, Vol. 3, Nro. 1 (2011), URL: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3152136.pdf>

¹⁵ Rina Catalina Pazos Padilla, "Alcances de la autonomía universitaria responsable en el actual marco jurídico ecuatoriano" (tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2015) 3-5, <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4749/1/T1766-MDE-Pazos-Alcances.pdf> ., 10.

Con el relato de estos hechos se pone de manifiesto la pugna existente desde hace siglos entre la universidad y las entidades estatales. Como se ve en el caso de Italia, en la Universidad de Bolonia fue el municipio el que logró vencer la lucha y dominar la autonomía de la universidad y por ello se vio obligada a mudarse a otro sitio para poder ejercer sus funciones de manera autónoma en un lugar en el que las instituciones estatales no podrían injerir directamente sobre ella.

Por otro lado, en París la universidad nació gracias a la corporación de los docentes comprometidos con la iglesia católica, pues la Universidad de París desde su inicio dedicó su misión al desarrollo de la escuela catedral en donde se enseñaba especialmente todo lo relacionado a las artes y la teología, posteriormente la filosofía escolástica.¹⁶ Es por esto que estaba fuertemente dominada por la iglesia y que era el clero quien sometía sus estamentos tornando nula su autonomía. El clero todo lo imponía puesto que incluso a través de los sacerdotes se autorizaba o negaba el derecho a las personas para que puedan ejercer sus funciones como futuros profesores de las universidades. A las personas a quienes el clero les permitía ejercer este papel también les concedía privilegios eclesiásticos con el fin de apartar de su dominio a la monarquía y a los burgueses.¹⁷ Es así que vemos nuevamente en Francia el dominio de la iglesia que somete a la universidad a su arbitrio, se ve esta confrontación del poder clerical frente a los estamentos universitarios que en ese entonces carecían de autonomía.

El modelo universitario dominado por la iglesia perduró en Francia hasta la llegada del período napoleónico comprendido entre 1799-1815. La universidad empezó a transformar su naturaleza independiente a una dirigida y administrada por el gobierno, el mismo que empieza a injerir en ella de manera autoritaria y firme, convirtiéndola en un monopolio, un centro de formación orientado especialmente a la preparación académica de los burócratas, transformándola en una institución utilitaria, dependiente y profesionalizante.¹⁸

El modelo napoleónico impactó a nivel mundial, la injerencia del gobierno en las universidades característica de este período marcó un antes y un después en la universidad

¹⁶ Alfonso Borrero, *La Universidad, estudios sobre sus orígenes, dinámicas y tendencias*, (Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2008), URL: https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=pwxDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT6&dq=historia+de+la+universidad+en+Francia&ots=4_emhspOIJ&sig=3dv2JYNYwia4IwpCkVFE0ohK6A#v=onepage&q=historia%20de%20la%20universidad%20en%20Francia&f=false.

¹⁷ Diana Soto, “La Autonomía en la Universidad Colombiana. Nuevo Reyno de Granada”, en *Autonomía y Modelos Universitarios en América Latina*, Diana Soto, comp., (León: Universidad de León, 2007), 140.

¹⁸ *Ibid.*

y la autonomía universitaria a nivel mundial. Muchos gobiernos imitaron esta decisión política convirtiéndola en parte de su modelo estatal y por ende afectando al esquema universitario, impidiendo que sea una institución que se pueda administrar por ella misma en lo político, administrativo, financiero y académico.

El modelo francés solo logró cambiar luego de muchos años con la reforma que se suscitó el 12 de noviembre de 1968 cuando se expidió la Ley de Orientación de la Enseñanza Superior en Francia. Este instrumento no se creó en busca del beneficio de la academia ni tampoco para fortalecer el estudio a nivel universitario sino como una solución política a un problema político, sino para evitar una revuelta proveniente de las minorías activas provenientes en su mayoría de la clase media, sublevación que la realizarían con el fin de que se le reconozcan sus derechos de acceder a la educación superior de calidad, el gobierno decidió expedir dicha ley.¹⁹

Esta ley es la primera en la que constan consagradas algunas dimensiones del principio de autonomía universitaria en Francia, pero no está descrita “autonomía universitaria” como tal, sino que el gobierno concedía a las universidades autonomía estatutaria o constitucional, pedagógica, administrativa y en parte financiera, permitiendo que la universidad administre el presupuesto que le asignaba el gobierno como mejor le convenía, aunque ello no duró por mucho tiempo. Fue solamente en el año 1989 en el que se estableció que las universidades debían acordar junto con el Ministerio de Educación la manera en que se regirían y cómo administrarían el presupuesto que les asignaba el Estado.²⁰

Aunque lo veremos más adelante, luego de este breve recuento de la historia universitaria en Francia e Italia, es preciso decir que el principio de autonomía universitaria se vería consagrado como tal en la legislación de los países europeos mucho después de algunos países que pertenecen a América Latina, aunque algunos de los elementos fueron anteriormente consagrados en las leyes.

Se puede ver que la lucha por la autonomía universitaria no es solamente concerniente a la actualidad, proviene desde hace muchos años y fue siempre la pugna del poder ya sea monárquico o eclesiástico frente a los estamentos que conforman la universidad y la clase media de estas sociedades la que luchó por la autonomía. Pues la

¹⁹ Georges, Vedel, Les enseignements de l'expérience française d'autonomie et de participation, *Revue Pédagogica Europaea*, Vol 13, No. 2, (Universidad de Wiley, 1968) 11-28, URL: <https://www.jstor.org/stable/1502529>

²⁰ Françoise Xavier Fort, “De l'indépendance des universités”, *La Revue administrative*, 54 Année, No. 323, (septiembre-octubre, 2001) 454-466, URL: <https://www.jstor.org/stable/40772779>.

clase alta tenía siempre acceso a la educación superior o no necesitaba acceder a ella por su posición económica que le permitía vivir en las mejores condiciones sin necesidad de trabajar o instruirse para obtener profesiones que le permitan vivir con dignidad.

b) Alemania

En contraposición a lo que sucedió en Francia durante el período napoleónico, en Alemania durante la época comprendida entre 1809-1810 se estableció un nuevo modelo: el “Modelo Humboldt”, desarrollado por Wilhelm von Humboldt quien buscó revertir el efecto napoleónico aplicado a las universidades en Francia y decidió acoger, completar y crear las condiciones necesarias para que las orientaciones de Kant y las enseñanzas de Fichte y Schleiermacher pudieran convertirse en premisas que orientan a la nueva universidad alemana. Humboldt desarrolló este nuevo modelo institucional con la consigna de ampliar permanentemente el conocimiento científico, siendo su finalidad la recuperación de la libertad académica como requisito para el fortalecimiento de la universidad. El modelo de Humboldt fue creado además con ideas neo humanistas del idealismo alemán, buscando que los hombres se capaciten para que puedan educarse ellos mismos en lo posterior.²¹

Este modelo buscaba renovar la universidad, sacudirla de los intereses que sobre ella recaían desde el poder, este modelo consistía en un renacer de los centros de estudio universitarios que a su vez estarían envueltos en un aire humanista propio de la academia. Por lo tanto, la concepción teórica de la universidad desde el enfoque alemán ya luchaba por la autonomía, aunque el concepto de autonomía universitaria como tal no es característico de los países europeos ni por ellos establecido o definido.

c) España

En la historia de España los modelos universitarios más importantes se constituyen el de la universidad de Salamanca y el de la universidad de Alcalá de Henares; la primera fue fundada en el año 1218 por el Rey Alfonso IX, constituyéndose en la más antigua de España. En 1254 fue reconocida por el papa Alejandro IV como una de las cuatro mayores universidades del mundo junto con las universidades de Oxford, París y Bolonia.²² El modelo universitario de Salamanca estuvo bajo órdenes del clero hasta

²¹ Carlos Rincón, *La Autonomía y Die Autonomie: La Herencia del Movimiento de la Reforma de Córdoba y el Modelo Humboldt*, 133.

²² Universidad de Salamanca, *La Universidad de Salamanca*, accedido 1 de mayo de 2019, <https://www.salamanca-university.org/universidad-salamanca.htm>.

1830, por ello podemos deducir que la influencia que ejerció la iglesia en ella es importante.

La universidad de Alcalá de Henares fue fundada por el Regente de España en el año 1499; esta universidad se forma con la confluencia de los modelos más importantes de la tradición europea: la universidad de París, la de Salamanca, la de Bolonia y la de Lovaina. El Cardenal buscó que la universidad de Alcalá sirva para educar no solo al clero regular y secular sino también a los nuevos funcionarios que necesitaba la corona española. Las constituciones fundacionales de dicha institución sirvieron como modelos sobre el que se construyeron las universidades en América.²³

Desde 1493 se produjeron los primeros trasplantes educativos desde España a América que imponían la política de los reyes católicos disponiendo que se enseñe la religión y conocimientos cristianos en las Indias Occidentales.²⁴ La conquista obedeció al Estado y no a una iniciativa eclesiástica; sin embargo, la corona contó con la misión de la Iglesia para llevar a efecto todo lo planeado en los territorios conquistados. Los reyes católicos aspiraron ejercer su dominio sobre la nueva iglesia en las Indias, siendo las primeras evidencias de ello el contenido de las bulas pontificias de 1493 que les conferían a los reyes el derecho exclusivo de evangelización de los indios en las tierras descubiertas y les otorgan todos los privilegios eclesiásticos que antes adjudicaron los papas a los reyes portugueses.²⁵

En México y Perú se instituyeron dos virreinos en los que se establecieron las instituciones docentes más importantes de América del siglo XVI, directamente financiadas por la corona a diferencia de lo que ocurrió en los demás países pertenecientes a América del Sur en donde fueron las órdenes religiosas las que financiaban y se encargaban enteramente de la educación. Los modelos que se trasplantaron desde España a América del Sur fueron inspirados en las universidades de Salamanca y la de Alcalá de Henares principalmente.

España registra una historia importante sobre movimiento estudiantil, aunque es posterior a la Reforma de Córdoba en Argentina, la lucha del movimiento inicia con un grupo de estudiantes, militares e intelectuales en la época comprendida entre 1921- 1930,

²³ Universidad de Alcalá, *Historia de la Universidad, misión y valores*, accedido 29 de abril de 2019, <https://www.uah.es/es/conoce-la-uah/la-universidad/historia-mision-y-valores/>.

²⁴ José Alegre, *Labor educadora de España en América*, No. 40-41, Boletín AEPE, 65-8. URL: https://cvc.cervantes.es/ensenanza/biblioteca_ele/aepe/pdf/revista_40-41_23-24_92/revista_40-41_23-24_92_07.pdf

²⁵ *Ibid.*, 69.

que decidió enfrentarse ante el régimen dictatorial; este movimiento tuvo un verdadero núcleo de oposición política que estalló con la promulgación del artículo 53 de la Ley de Reforma Universitaria impulsada por el Ministro de Instrucción Pública que protegía la enseñanza privada y privilegiaba a la educación religiosa. Con este antecedente en 1925 se desataron vastas huelgas estudiantiles en Barcelona, Madrid, Santiago, Zaragoza, Valencia, Granada y Salamanca que buscaban la eliminación del mencionado artículo, el respeto a sus derechos y sobre todo una educación pública de calidad, estas huelgas culminaron con la caída de la dictadura que abrió camino y permitió el reconocimiento oficial del movimiento estudiantil, además se decretó la libertad de varios estudiantes que fueron detenidos y el nuevo reglamento de la universidad.²⁶

Asimismo, en el año de 1956 los estudiantes universitarios protestaron en oposición a las políticas del gobierno, luchando por la libertad de expresión entre otros derechos, convirtiéndose la universidad en el único lugar de España desde el que se podía discutir temas políticos aunque con muchos óbices y represión.²⁷ Existieron otras luchas importantes de los estudiantes unidos a diferentes movimientos sociales, como ocurrió en 1968 con la repercusión del Mayo francés; sin embargo, se evidencia que igualmente en España, como ocurre en otros lugares del mundo, el movimiento estudiantil siempre es el que busca reclamar derechos y vive en una constante pugna contra el poder que muchas veces oprime la vida en sociedad.

El movimiento estudiantil español tiene sus propias características que lo diferencian del que se conforma en otros países: 1. La existencia de del Sindicato de Estudiantes que lograba una gran influencia mediática y una importante capacidad de movilización; 2. El movimiento estudiantil universitario cuenta con coordinación estatal; 3. En muchas universidades el movimiento estudiantil está fraccionado.²⁸

Se ha visto que la universidad española desde su concepción ha estado estrechamente vinculada al poder de la corona, del clero o del gobierno, con mayor o menor influencia de cada uno de ellos dependiendo del modelo que estudiemos. Es así que la universidad, hasta 1930 cuando se reconoce el movimiento estudiantil no tenía

²⁶ Eduardo González, *Rebelión en las aulas: un siglo de movilizaciones estudiantiles en España (1865-1968)*, *Revista Ayer*, No. 59, *Juventud y política en la España contemporánea* (2005), 21-49.

²⁷ Montserrat Navarrete, "El movimiento estudiantil en España, de 1965 a 1985", *Revista Acciones e investigaciones sociales*, ISSN 1132-192X, N°3, 1995, URL: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=170186>.

²⁸ Roberto Cilleros y Gomer Betancor, "El movimiento estudiantil en la España del siglo XXI", *Revistas Científicas de la Universidad de Barcelona*, Nro. 4, URL: <http://revistes.ub.edu/index.php/ACS/article/view/12279/15032>.

rasgos vinculados con la autonomía, tanto el rey como la iglesia impedían que la universidad se desarrolle de forma independiente en lo económico, administrativo y académico. Huelga explicar por qué el modelo universitario español fue el que influyó directamente sobre la construcción y formación de las universidades en América del Sur;²⁹ no obstante, es preciso decir que la corona y el clero serían grandes protagonistas de los primeros pasos que dio la universidad en nuestra región.

Previo a examinar la historia de la universidad en América Latina se debe mencionar que tanto nuestra historia como los sistemas jurídicos que en nuestra región se han conformado son distintos a los de Europa; por ello, muchos de los países que conforman América reconocieron muchas dimensiones de la autonomía universitaria en sus leyes pero no como principio constitucional sino únicamente algunas de las aristas que la conforman. Esto ha sucedido debido a que en Europa el sistema jurídico de muchos países es diferente al nuestro, sobre todo el de los países que pertenecen al common law en donde no todos sus derechos están necesariamente detallados en la Constitución o en leyes.

1.2. La universidad en América Latina

Luego de la conquista, se implantó en América Latina principalmente el modelo universitario proveniente de España, el esquema de la Universidad de Salamanca se instituyó en México y Lima, y en la época posterior al siglo XVIII en el resto de nuestros territorios se creó la universidad inspirada en el modelo de la Universidad de Alcalá de Henares.³⁰ Los dos modelos universitarios que fueron adoptados en América del Sur estaban fuertemente dominados por la Iglesia Católica.

La independencia de los países de América del Sur influyó vigorosamente en la vida académica de las universidades, la corona ya no dominaría más estas instituciones pero sí lo seguiría haciendo el clero de la mano de los gobiernos que se instauraron en cada país, así se cambió de un caudillismo a otro, buscaron pasar del modelo Español a una suerte de implementación del modelo napoleónico.³¹ La universidad en nuestra región sufrió un proceso de burocratización, elitismo y estuvo constantemente constreñida a los

²⁹ Rina Catalina Pazos Padilla, “Alcances de la autonomía universitaria responsable en el actual marco jurídico ecuatoriano” (tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2015) 3-5, <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4749/1/T1766-MDE-Pazos-Alcances.pdf> ., 14.

³⁰ Diana Soto, “La Autonomía en la Universidad Colombiana. Nuevo Reyno de Granada”, 137-49; en el mismo sentido Rina Pazos, “Alcances de la autonomía universitaria”.

³¹ Manuel Agustín Aguirre, *Orientaciones para la Reforma Universitaria en la América Latina y el Ecuador*, (Loja: Universidad Nacional de Loja, 1967), 4-8.

antojos de los Jefes de Estado y al deber de complacer los caprichos del clero, lo que limitaba su desenvolvimiento académico, investigativo y financiero.

Esta situación perduró en América Latina hasta el siglo XX, en que el modelo descrito sufrió una gran ruptura en nuestra región.³² Este renacer de las universidades conocido como la Reforma de Córdoba, se da en el año 1918, acontecimiento que dio paso a la universidad para que reconstruya su concepción, se reinvente y tome un nuevo rumbo hacia la autonomía de sus estamentos. La profundidad que tuvo dicha reforma permitió que el rol de la universidad cambie en toda América Latina, en algunos casos de forma inmediata y en otros de manera progresiva.³³

Gracias a esta reforma, la universidad adquiere cierta independencia de la voluntad política de los gobiernos. Esta Reforma no sucedió en una época fácil, ella se dio gracias a una revolución instaurada por un movimiento estudiantil de la Universidad de Córdoba en Argentina, en un momento en el que revelarse ante el poder era sumamente difícil debido a que éste estaba estrechamente ligado a la oligarquía y a la Iglesia.

El movimiento que propició la Reforma Universitaria en Córdoba, estuvo dirigido por estudiantes universitarios que buscaban reformular los postulados que caracterizaban a la universidad que existía en esa época, ellos se sentían muy frustrados por no poder elegir a quienes los representen en la universidad y a la limitación del acceso a una educación superior de calidad. El rol desempeñado por los estudiantes tanto al interior de la universidad como en la vida política de la región fue lo que dotó de originalidad al movimiento de la Reforma de Córdoba, su protagonismo no ha tenido equivalente en el mundo.³⁴

Esta lucha dio cuenta de la importancia que puede llegar a tener el movimiento estudiantil como fuerza autónoma en un proceso universitario y político. En este sentido se pronunció Ortega y Gasset en su libro *Misión de la Universidad* publicado en 1936, basado en la experiencia latinoamericana: “En la organización de la educación superior, en la construcción de la universidad, hace falta partir del estudiante y no del saber o del

³² Esthela Alfonsina Andrade, “Universidad, Estado y autonomía”, en *Universidad, Estado y Autonomía en Las Reformas Universitarias en Ecuador (2009-2016): Extravíos, ilusiones y realidades*, comp., Santiago Cabrera Narváez, Cristina Cielo, Katia Moreno Yáñez y Pablo Ospina Peralta, editores, (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, 2017) 57-8.

³³ *Ibíd.*

³⁴ Moïses, Ikonicoff, “Role de l’université et des étudiants dans le développement de l’Amérique Latine”, *Publications de la Sorbonne Revue Tiers Monde Éducation et Développement*, Vol. 11, No.41, (enero-marzo, 1970), 169-182.

profesor. La universidad debe ser la proyección institucional del estudiante”.³⁵ He acudido a esta cita en acuerdo con lo manifestado hace tantos años por el autor mencionado estimando que la universidad debe ser erigida pensando en el estudiante, puesto que aunque es importante considerar la sabiduría y capacidad de los profesores se debe tener presente que sin los estudiantes la universidad simplemente no se sostiene, no funciona.

El movimiento estudiantil de Córdoba estaba compuesto esencialmente por estudiantes que pertenecían a la clase social media, así lo manifestaba Sergio Bagú: “la gestación del movimiento de Córdoba tiene su origen en la inmigración que en el siglo XIX trastornó la economía del país formando una clase social media que buscaba obtener representación política y acceso cultural hasta lograr ingresar a la universidad”.³⁶ Es por ello que la Reforma de Córdoba trae consigo el bagaje de una lucha que emprendió un movimiento social: la clase media oprimida que luchaba por la igualdad, por el derecho a poder acceder a una educación superior de calidad que les permita superarse para mejorar en lo posterior su posición económica.³⁷

Así se ve que no solo en Europa sino también en América del Sur, la lucha por la autonomía universitaria fue emprendida por la clase social media, pues eran quienes a lo largo de la historia han necesitado acceder a la educación superior para poder contar con una profesión que les permita trabajar y obtener los recursos para vivir de manera digna.

El hecho de pertenecer a la clase media fue una de las causas que originó el movimiento, pues no solamente por la condición de migrantes las personas se hallaban en desventaja para ingresar a la academia, sino también porque en ciudades como Córdoba que no tenían acceso al mar la clase media predominaba, sin puertos difícilmente podrían exportar e importar productos y por ende su situación económica se veía estancada. Es por ello que la lucha inicia en una ciudad como ésta y no en Buenos Aires que es la capital y que además es parte de la Costa.³⁸

Entre otra de las causas que originan el movimiento de la Reforma de Córdoba es que la universidad fue pensada en aquella época como un espacio para intentar la unión

³⁵ Ortega y Gasset citado en Moises Ikonicoff, *Role de l'université...*, 174.

³⁶ Pfr., Sergio Bagú, citado por Carlos Tünnermann, *Noventa años de la Reforma Universitaria de Córdoba (1918-2008)*, (Buenos Aires: CLACSO, 2008), 170-3; y en el mismo sentido escribe Moises Ikonicoff, *Role de l'université et des étudiants dans...*, 43.

³⁷ Rina Catalina Pazos Padilla, “Alcances de la autonomía universitaria responsable en el actual marco jurídico ecuatoriano” (tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2015) 3-5, <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4749/1/T1766-MDE-Pazos-Alcances.pdf>., 17.

³⁸ *Ibíd.* 173.

entre la colonia y la República, dos momentos históricos que no debían unirse, sino aunar experiencia y valor para superar el primero y dar paso a un modelo de República. Ello parecía imposible dada la opresión que ejercía el clero que era fiel a la metrópoli Ibérica.

Otro elemento característico de la Reforma es que los estudiantes buscaban luchar contra el imperialismo desde el americanismo. El movimiento aseguraba que en el momento en que se gestaba la lucha se estaba viviendo una “hora americana”, pues había llegado el tiempo de transformar el legado europeo y empezar a construir una sociedad desde nuestra realidad latinoamericana tanto en lo académico como en todo ámbito propio de la vida en sociedad.³⁹

El elemento académico que era el aporte fundamental a la universidad a partir del Movimiento de Córdoba necesitaba de la creación e implementación de algunos principios que ahora concebimos como fundamentales para un adecuado funcionamiento de la universidad, ellos son: autonomía universitaria, libertad de cátedra, acceso gratuito a la educación superior dirigido a todos los miembros de la sociedad, vincular la docencia con la investigación; estos principios ayudaron en un inicio a construir lo que más tarde se configuraría como el derecho de los ciudadanos a la educación superior.⁴⁰ Su principal objetivo era la independencia de la universidad frente al gobierno y lograr organizar un cogobierno que garantice la representación estudiantil, la vinculación de la academia con la sociedad, la participación de los estudiantes en el nombramiento de docentes, entre otras cosas.⁴¹

De lo dicho hasta aquí sabemos que en el momento en que se dio la Reforma de Córdoba las universidades latinoamericanas se encontraban atrapadas en una caja envuelta por el modelo napoleónico, arrastrando el peso de la colonia, eran generalmente instituciones que no tenían las aptitudes necesarias para enfrentarse a todos los desafíos que le deparaba el siglo XX.⁴² Los intelectuales y hombres políticos de toda tendencia señalan el papel sin precedentes que jugó el movimiento de la reforma universitaria tanto como revolución política y cultural en América Latina: la Reforma Universitaria es la piedra angular de la revolución cultural y cívica del continente.⁴³

³⁹ *Ibíd.* 173-5.

⁴⁰ Juliana Peixoto, “Argentina y Brasil, noventa años después de la reforma de Córdoba. Algunos hallazgos sobre el derecho a la educación superior” en Carlos Tünnermann, *Noventa años de la Reforma Universitaria de Córdoba (1918-2008)*, (Buenos Aires: CLACSO, 2008), 132-3.

⁴¹ Universidad de Córdoba, La Reforma Universitaria de 1918, <http://www.unc.edu.ar/institucional/historia/reforma>.

⁴² Carlos Tünnermann, *Noventa años de la Reforma Universitaria de Córdoba (1918-2008)*, (Buenos Aires: CLACSO, 2008), 57-8.

⁴³ Moïses, Ikonicoff, *Role de l'université et des étudiants...*, 170.

Luego de la Reforma de Córdoba algunos gobiernos se inclinaron a reconocer y reivindicar derechos de los estudiantes mediante decretos, leyes e incluso en algunos casos redactando en las Constituciones el principio de autonomía universitaria, tal fue el caso de Cuba en 1940, Guatemala entre 1947-1954, y otros países.⁴⁴

La universidad en América Latina cambió evidentemente a partir de la Reforma, el rol de los estudiantes empezó a influir decididamente en las decisiones ligadas a la universidad a tal punto que fue gracias a su iniciativa la creación de las siguientes universidades públicas en la región: la Universidad González Prada en Perú, Universidad José Martí en Cuba, Universidad Lastarria en Chile, Universidad José Arosemena en Panamá, y algunas otras.⁴⁵

Finalmente, durante las últimas décadas del siglo XX los países latinoamericanos sufrieron constantes y profundos cambios que surgieron por el avance de la globalización y la demanda económica internacional que obligaron a los miembros de los estados a adaptarse a nuevas y diversas circunstancias. Esos cambios son propios de la evolución de cada país.

Es por esto que una vez que se ha realizado un breve recorrido histórico sobre la universidad en diferentes países alrededor del mundo, y mencionados ya los modelos e influencia que han marcado decididamente a la universidad en América Latina, desde una perspectiva panorámica se considera que la universidad no solamente es un sitio de reproducción social, sino también un lugar de transformación a través del estudio, dando como resultado un sinnúmero de cambios que llevaron a la universidad a convertirse en un espacio privilegiado de transformación social. Además, teniendo en cuenta que por esta connotación social inherente a la historia de la universidad y al rol que ha jugado el movimiento estudiantil, la universidad adquirió un tinte político. Con estas consideraciones, es momento de realizar un análisis que se enfoque directamente sobre el principio de autonomía universitaria y su evolución en el contexto global.

2. Especificaciones sobre la autonomía universitaria

Desde el siglo XVIII la preocupación latente de la universidad en América Latina ha sido lograr encontrar una forma que le permita disponer de recursos propios, reduciendo la necesidad de recurrir a entidades exteriores o limitarse al presupuesto que

⁴⁴ *Ibíd.*, 175.

⁴⁵ *Ibíd.*, 178.

el Estado le asigne.⁴⁶ De esta preocupación nace la lucha de la universidad por su autonomía a lo largo del tiempo y con el fin de profundizar sobre este tema es conveniente plantear las siguientes interrogantes: ¿Qué es la autonomía? ¿En dónde nace la autonomía universitaria? ¿Por qué la universidad requiere de autonomía para funcionar adecuadamente?

Se realizarán uno o varios intentos con el fin de dar respuesta a las interrogantes planteadas; no obstante, son preguntas que doctrinariamente en la historia y hasta la actualidad tienen diversas respuestas y acepciones dependiendo del lugar desde el cual hablamos.

a) *Autonomía*

Según algunas definiciones⁴⁷ la palabra autonomía se refiere al derecho que tiene un país, región, organización o institución para ser independiente y gobernarse a sí mismo y su consecuente habilidad para tomar sus propias decisiones sin ser sometido a control.

En el caso de los Estados constitucionales y en los Estados de derecho, la autonomía de las instituciones está reconocida y delimitada en la Constitución y en las leyes, característica que no es atribuida por la legislación solamente a las universidades sino también a otras instituciones que están dentro del Estado; por ejemplo, en el caso de Ecuador, la Constitución reconoce la autonomía de las universidades⁴⁸ pero además reconoce autonomía administrativa, presupuestaria y financiera a las siguientes instituciones: Gobiernos Autónomos Descentralizados, Procuraduría General del Estado, Función Judicial, Función Electoral, Defensoría del Pueblo, Contraloría General del Estado,⁴⁹ entre otras.

No obstante, resulta importante destacar que la autonomía es la capacidad de un ente, institución, organismo, para regirse a sí mismo de manera independiente, sin ser sumiso a agentes externos, la capacidad de tomar sus decisiones propias con el único límite de respetar la autonomía del otro. Por ello, la autonomía de las instituciones puede tener varios componentes, pero es propio de este estudio concentrarnos en la autonomía universitaria y los elementos que la componen, aunque no es una definición unívoca, la autonomía universitaria sí puede llegar a delimitarse a partir del consenso de algunas definiciones de expertos y teóricos que lo han intentado previamente.

⁴⁶ Moïses, Ikonicoff, *Role de l'université et des étudiants...*, 180.

⁴⁷ Diccionario de la Real Academia Española y Diccionario de Cambridge

⁴⁸ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 351.

⁴⁹ *Ibíd.*, 235, 168, 217, 214, 204, 251-264.

b) *Autonomía universitaria*

Históricamente se cree que la autonomía universitaria proviene del siglo IV a.C. cuando San Agustín enseñaba en Cartago. En sus confesiones estableció que a los estudiantes se les permitía correr en el aula de una clase en la que no estaban inscritos, no existiendo restricciones para los estudiantes, a tal punto que él como docente manifestó que los alumnos se sentían con la potestad de darle órdenes y decirle qué es lo que tiene que hacer y no hacer como su profesor. Debido a esto, San Agustín decidió abandonar Cartago para dar clases en Roma, en donde la educación se desarrollaba de manera más pacífica, de manera más ordenada y disciplinada porque habían leyes que regían a los estudiantes; no obstante, la naturaleza de estas leyes no fue explicada de forma detallada.⁵⁰ En la recapitulación de esta experiencia podemos destacar dos posiciones de la autonomía: la primera es aquella que relata San Agustín en la que se siente incómodo porque debe existir un control autoritario rígido desde arriba hacia abajo en donde el control lo tendrían los adultos, los más sabios o la autoridad en sí; y la otra posición de la autonomía se ve reflejada en la creatividad y libertad a expensas de la autoridad que puede ser vista como anarquía. Dado que el objetivo de este trabajo de investigación no es ahondar en los detalles y en el recorrido de la autonomía universitaria desde la época de San Agustín, se dirá solamente que luego de ello, las instituciones de educación en la época medieval estaban dominadas por la Iglesia y existía un marco autoritario como el que describía San Agustín en Roma. Fue en esta época en la que se inicia el desarrollo de la participación democrática de los estudiantes en el gobierno universitario.⁵¹

Es necesario realizar dos distinciones importantes para entender la evolución de la autonomía universitaria en las instituciones medievales: la primera es que los estudiantes de las universidades se organizaron para satisfacer necesidades sociales y económicas cuando apremiaba la inestabilidad en la ciudadanía, por ello luchaban por acceder a una educación superior de calidad; y como segunda apreciación se puede establecer que si bien el ideal democrático empezó a desarrollarse no logró permear en el tiempo dentro de la universidad, puesto que las autoridades, buscaban siempre la forma de imponerse ante la comunidad estudiantil. Se evidencia esta pugna de poder una vez más, entre la comunidad estudiantil y el poder que busca dominar a la universidad.

⁵⁰ Billy F., Cowart, "The development of the idea of university autonomy", *Cambridge University Press History of education Quarterly*, Vol.2, No. 4, (Diciembre, 1962), 259-64.

⁵¹ *Ibid.*

Durante el siglo XX, los intentos más significativos de autonomía universitaria se realizaron en América Latina, desde donde se empiezan a construir nuevos conceptos sobre la misma, estableciendo como ideal que la universidad sea vista como “una república menor dentro de una república mayor.”⁵² Esta república menor requiere coherencia con las necesidades de la república principal, los miembros de la república menor reciben graduación sucesiva, todos participan en ella, sus estudiantes de esta tienen los mismos derechos de la república mayor, así como el derecho a participar en la vida y el gobierno de la pequeña república; estos principios representan un ideal futuro de progreso y unidad.

A lo largo del período de tiempo comprendido entre las experiencias de San Agustín hasta nuestra época, han transcurrido más de 1500 años y la característica que ha atravesado todos los peldaños de la historia de la autonomía universitaria ha sido su mutabilidad, pues su concepto ha sido muchas veces redefinido y en otras ocasiones superpuesto por el continuo cambio político y social.⁵³

A partir de este recuento histórico sobre autonomía universitaria se sabe que se trata de una institución compleja que por su esencia construye un concepto polisémico, que emerge desde interior de cada pueblo, este elemento a su vez constituye un instrumento propio para promover el progreso.⁵⁴ Los estudiosos, coinciden en algunos elementos que componen a la autonomía universitaria, entre ellos: la necesidad de tener su propio gobierno, independencia académica y financiera. El primer aspecto permite que la universidad legisle sobre sus propios asuntos, elija a sus autoridades y al rector, según los requisitos que su ley interna señale.⁵⁵ La parte académica de la autonomía universitaria permite que la universidad organice sus actividades académicas según lo procedimientos convenidos, por ejemplo, en lo que se refiere a planes de estudio, nombramientos de profesores, selección de alumnos, expedición de certificados, etc. ⁵⁶ La autonomía universitaria debe garantizar la libertad de cátedra, que no se debe confundir con la autonomía misma. El aspecto financiero de la autonomía universitaria permite la libre

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Miriam Carmona, “Autonomía Universitaria en Venezuela Siglo XIX” en *Autonomía y Modelos Universitarios en América Latina*, comp., Diana Soto (León: Universidad de León, 2007), 65.

⁵⁵ Renate, Marsike, “Universidad y Autonomía: Las Leyes Orgánicas de 1910, 1929, 1933, 1945 en la Universidad Nacional de México”, en Diana Soto comp., *Autonomía y Modelos Universitarios en América Latina*, (León: Universidad de León, 2007), 195-9.

⁵⁶ Diana Soto, “La autonomía en la universidad...”, 135.

disposición de su patrimonio que tiene la universidad y la elaboración y el control de su propio presupuesto.⁵⁷

Otra arista de la autonomía universitaria es su análisis a partir de su concepción como aquella institución que define las relaciones entre universidad y Estado, incrementando un punto de vista jurídico: la capacidad de darse sus propias normas, dentro de un ámbito limitado por una voluntad superior. Esta capacidad es la que le permite a la institución ordenarse a sí misma y a la cual el Estado le ha delegado una facultad que anteriormente solo él la tenía.⁵⁸

Una definición corta de autonomía universitaria podría ser enmarcada en la de un concepto polisémico que forma parte de procesos históricos que han buscado alcanzar la capacidad de autodeterminación de los estamentos universitarios para obtener la potestad de decidir y gobernar la institución universitaria en cuatro niveles: administrativo, jurídico, financiero y académico.⁵⁹ Ello implica que la universidad pueda elegir y designar libremente a sus autoridades, tenga la facultad de darse sus propias normas, autonomía en la determinación de todos los órganos que la conforman para decidir acerca de la promulgación de asuntos concernientes a la educación como la construcción de sus planes de estudio.

Actualmente no es menor el debate que busca establecer si realmente existe autonomía en el ámbito académico; por ello, existe una investigación realizada por la OECD en 1980⁶⁰ que buscaba calcular los índices de autonomía de las instituciones de educación superior en 53 universidades, en 12 países de Europa se pidió una calificación sobre 20 puntos para que los encuestados establezcan los parámetros por los que se rige autónomamente la universidad o si dependen de un agente externo como un ministerio.⁶¹ En Alemania que es el país que debido a la implementación del histórico modelo de Humboldt frente a otros países de Europa, cuenta con una mayor independencia de la universidad frente al gobierno el resultado fue 41% en un máximo de 100%, esto refleja que en Alemania la universidad es autónoma nada más en un 41%, mientras que en otros

⁵⁷ Enrique Ayala, *La Universidad Ecuatoriana entre la Renovación y el Autoritarismo* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar/ Fundación Hernán Malo/Corporación Editora Nacional, 2015) 200

⁵⁸ Renate, Marsike, "Universidad y Autonomía: Las Leyes Orgánicas...", 98.

⁵⁹ Diana Soto, "La Autonomía en la Universidad...", 135-7.

⁶⁰ OECD/IMHE, *Survey of the State-of-the-Art and Likely Future Trends of University Management in Europe* (1980), cf. CRE, Dossier, 8th General Assembly, 1984, 273-90.

⁶¹ Theodor Berchem, "Autonomy: Illusion or Reality?" *Oxford Review of Education Higher Education, the State and the Economy*, Vol. 11 No. 3, 1985, 245-254.

países como Austria el resultado fue aún más decepcionante, con una calificación de 35%.⁶²

Con estos indicadores es preciso preguntarse si ¿La autonomía universitaria es una ilusión o una realidad en Europa y en el mundo? Y con base en el estudio mencionado realizado por la OCDE se puede establecer que América Latina al igual que en Europa, las universidades generalmente están sujetas a la aprobación y requerimientos que las entidades estatales les exigen y no siempre tienen total autonomía jurídica, administrativa, financiera y académica.

Hasta aquí se ha logrado realizar una aproximación con base en fuentes de investigación doctrinaria que permiten dar cuenta de los significados de autonomía y autonomía universitaria, su evolución en el mundo, algunos retos y realidades. Se determina que el concepto de autonomía universitaria debe ser estudiado desde el lugar del que se busca profundizar.

Ahora, es momento de abordar el estudio de este tema desde la historia y legislación ecuatoriana. ¿Cómo ha evolucionado la universidad y la autonomía universitaria en nuestro país? ¿Ello cómo nos permite definir actualmente a la autonomía universitaria? Y lo más importante ¿Existe actualmente autonomía universitaria en las instituciones de educación superior?

3. Universidad y autonomía universitaria en Ecuador, su historia en las leyes y el tiempo

En el momento en que se estudia la historia de la universidad en el Ecuador se puede obtener una mejor perspectiva que indique de donde proviene la institución de la autonomía universitaria, cómo fue concebida inicialmente en las leyes y la forma en que se suscitó su evolución histórica y legal hasta llegar a consagrarse como principio en la Constitución del Ecuador.

Así, se precisa describir los dos períodos en los que se divide la historia de la universidad del Ecuador: el primero es el de la universidad en la época colonial comprendida entre el año 1603 hasta 1826 cuando se crea la Universidad Central del Ecuador; el segundo período es el de la universidad en la República comprendido entre 1826 hasta la actualidad.⁶³

⁶² *Ibíd.* 245.

⁶³ Lucas Pacheco, “La Evolución histórica de la Universidad en el Ecuador: 1603-2010” en *Historia de la Universidad en el Ecuador*, de Lucas Pacheco, (Quito: PUCE, 2011), 11.

3.1. La universidad ecuatoriana en la época de la Colonia

La universidad en la época colonial se divide en dos períodos, antes y después de 1788, caracterizado porque desde el último año mencionado España asume la responsabilidad de su amparo.⁶⁴

La colonia trajo la universidad a lo que actualmente es el territorio ecuatoriano. Las órdenes religiosas que se asentaron aquí, con el apoyo del cabildo español, instauraron los modelos universitarios, todo ello previamente aprobado por el rey de España. Pero, fue principalmente la iglesia a través de las órdenes religiosas las que enviaban a un fraile a realizar toda la gestión de aprobación de creación de centros de estudio en España y una vez que la corona aprobaba los requerimientos, las órdenes religiosas se encargaban de la educación en general de los territorios conquistados, impartiendo clases, imponiendo sus reglas y condiciones.⁶⁵ En aquella época, el rey tenía la potestad de dar el visto bueno para nombrar a los religiosos que venían a fundar las universidades.

Existieron en América del Sur dos tipos de universidades: las reales que eran creadas por el rey y fueron la de México y Perú; y el resto eran fundadas por órdenes religiosas. La financiación de las reales y religiosas era diferente, el rey fundaba y financiaba las reales; mientras que, las universidades religiosas eran financiadas por las órdenes religiosas, y para financiarse las órdenes religiosas se apropiaban de terrenos, haciendas y recibían donaciones, así sucedió con todo Cotacollao que pertenecía a los jesuitas, las rentas de las haciendas servían para financiar la educación.

La Época de la Colonia, hace referencia principalmente a tres universidades: 1. La Universidad de San Fulgencio, dirigida por la comunidad religiosa de los Agustinos y tenía como misión la formación de sus frailes, fue la primera universidad de Quito, su funcionamiento inicia en 1603 en el Convento de San Agustín.⁶⁶ Esta universidad tiene la particularidad de que su educación era de muy mala calidad, tal parece que la principal causa de su cierre en 1786 fue el descubrimiento de que regalaba títulos a sus estudiantes.⁶⁷ 2. La Real Pontificia Universidad de San Gregorio Magno fundada en 1651 por los Jesuitas, se crea a partir de la fundación del Seminario san Luis en mérito a la bula

⁶⁴ Lucas Pacheco, “La Evolución histórica de la Universidad en el Ecuador...”11.

⁶⁵ Emiliano Gil Blanco, historiador, profesor de la Universidad San Francisco de Quito, entrevistado por la autora el 4 de diciembre de 2019.

⁶⁶ *Ibíd.*, 12.

⁶⁷ Emiliano Gil Blanco, historiador, profesor de la Universidad San Francisco de Quito, entrevistado por la autora el 4 de diciembre de 2019.

papal otorgada a los jesuitas que les confería la potestad de expedir títulos.⁶⁸ 3. La Universidad Santo Tomás de Aquino, creada por mediación de los jesuitas que en aquella época tenía muchos enfrentamientos con la comunidad eclesiástica de los dominicos, a tal punto que en 1722 se produjo un motín por el enfrentamiento de estas dos comunidades y el clero secular, el enfrentamiento entre otras cosas se dio por el acceso a las rentas públicas.⁶⁹ En 1786 se intentó por primera vez controlar esta universidad para que no fuera autónoma al momento de impartir conocimientos.⁷⁰ La educación fue escolástica fundamentalmente hasta el siglo XVIII, hasta ésta época no entraron las nuevas ideas en la universidad jesuita. Así, la educación universitaria en la época de la colonia formaba abogados, eclesiásticos y médicos, la Universidad de Santo Tomás formaba solamente médicos, pero las clases de medicina que impartía eran predicadas sin mayor aporte científico, lo que hacía de su calidad muy mala.⁷¹

Fue en 1750 cuando se empezó a enseñar en las universidades de nuestros territorios los descubrimientos de Descartes, y con ello inicia una nueva época para la evolución del conocimiento en lo que actualmente es Ecuador. Asimismo, en esta época inicia la creación de la universidad pública y se implementan algunos textos de estudio más avanzados sobre derecho, historia natural, geografía, entre otras ramas.⁷²

Es importante remarcar que la universidad en la época colonial tenía una autonomía total e incluso contaba con algunos privilegios, entre ellos: su propia jurisdicción, sus propios tribunales y el poder civil no podía injerir dentro de la jurisdicción universitaria. Estos privilegios eran más respetados en las universidades reales, ya que en las universidades manejadas por la iglesia influía lo que cada orden religiosa pudiese decidir. Así, quienes se beneficiaban de estos privilegios eran los miembros de la comunidad universitaria: el cabildo, profesores de la universidad y eclesiásticos.

Los estudiantes eran fundamentales en el desarrollo de la vida universitaria, en aquella época ellos tenían los mismos privilegios que cualquier otro miembro que integraba la comunidad universitaria. Es así que, con el paso del tiempo la pérdida de la autonomía de la universidad no se dio por confrontaciones internas entre los estamentos

⁶⁸ El Comercio, “La universidad más antigua del país está en Quito”, 6 de junio de 2011, <https://www.elcomercio.com/actualidad/quito/universidad-mas-antigua-del-pais.html>

⁶⁹ Emiliano Gil Blanco, historiador, profesor de la Universidad San Francisco de Quito, entrevistado por la autora el 4 de diciembre de 2019.

⁷⁰ Emiliano Gil Blanco, historiador, profesor de la Universidad San Francisco de Quito, entrevistado por la autora el 4 de diciembre de 2019.

⁷¹ *Ibíd.*

⁷² *Ibíd.*

de la universidad sino por problemas de financiamiento.⁷³ Estos problemas de financiamiento se dieron principalmente entre jesuitas y dominicos en una pugna por obtener más recursos para sus establecimientos educativos, es así que se puede colegir que el financiamiento como arista de la autonomía universitaria se vio minada desde hace muchos años, no siendo un problema que solo ocurre en la actualidad. La confrontación por obtener poder económico en materia de educación superior también es antigua como se ve.

Durante el período comprendido entre 1603 y 1788 durante la agudización de la conquista, los españoles fueron adquiriendo el dominio sobre diferentes sectores de la población y la universidad no estaba excluida de esta realidad. Fue hasta el año en que se propició la Revolución Francesa 1789 que la universidad empezó a cambiar de forma sutil, pues hasta ahí la universidad solamente se concentraba en la enseñanza de filosofía, teología y en general era meramente especulativa.⁷⁴

Posteriormente en el año 1786 se crea La Pública y Real Universidad de Santo Tomás de Aquino, que continuaba a manos de la iglesia, es ahí cuando la universidad obtiene rasgos de centralismo, esta universidad fue creada con base en la fusión de las universidades de San Gregorio Magno y la de Santo Tomás de Aquino.⁷⁵ Esta fusión fue dada con el patrocinio de España que tenía necesidad de mejorar los niveles académicos, ampliar los estudios que existían hasta esa época y superar controversias entre algunas comunidades clericales.⁷⁶

La nueva universidad fue muy importante ya que con ella trajo tres cambios determinantes para el establecimiento de las siguientes universidades: 1. El cambio institucional que pasó a depender del Estado, aunque seguía administrada por el clero. 2. Se establece por primera vez, aunque solo fue nominal, que la administración institucional sea autónoma, se establecía la forma cómo se debe elegir el Rector. 3. Se registró un cambio curricular importante propuesto por el Obispo Pérez y Calama, esta nueva propuesta curricular fue considerada muy avanzada para la época pues estuvieron a ella incorporada los ideales de la Revolución Francesa y el pensamiento de algunos precursores de la emancipación de América.⁷⁷ Aquí vemos que el concepto autonomía ya

⁷³ *Ibíd.*

⁷⁴ Agustín, Cueva, *El desarrollo del capitalismo en América Latina*, (México: Editores Siglo XXI, 1978) 14.

⁷⁵ Lucas Pacheco, “La Evolución histórica de la Universidad en el Ecuador...”, 14.

⁷⁶ *Ibíd.*, 15.

⁷⁷ Germania Moncayo, “La universidad de Quito...”, 83.

empieza a aparecer en la universidad ecuatoriana, aunque aún no está contemplado en las leyes que rigen a todo el país.

3.2. La universidad ecuatoriana en la época de la República

El 18 de marzo de 1826 en el Congreso de Cundinamarca, Simón Bolívar hizo posible la creación de la Universidad Central, la misma que fue establecida tanto en Venezuela como en la capital de lo que luego fue delimitado como Ecuador. La característica de estas universidades sería la enseñanza extendiéndola a varios campos de la ciencia y artes.⁷⁸

La independencia no registró cambios significativos en lo social y económico para todo el país pero sí fue un impacto para los sectores sociales dominantes, pues el capital ahora estaba en manos de los criollos y el excedente ya no iba solo a España sino también a Gran Bretaña.⁷⁹

En cuanto a la universidad, el mismo Simón Bolívar redactó el reglamento en el que se desglosaban aspectos que dotaban de autonomía a las universidades y admisión de alumnos; en este sentido se estableció que la universidad en su administración debía regirse por un Rector, una Junta General compuesta por el Rector, Vicerrector y Maestros, por Juntas particulares formadas por el Rector, Vicerrector y seis profesores, por un Tribunal Académico integrado por cinco profesores elegidos al tiempo en el que se elija al Rector, tres debían ser renovados cada tres años y dos luego del segundo año en sus funciones.⁸⁰ Respecto a la admisión de alumnos se estableció que para matricularse en la universidad era necesario saber leer y escribir correctamente, principios de gramática y ortografía castellanas y aritmética, materias que se acreditarían rindiendo un examen.⁸¹

Luego de algunos años de haberse constituido el Ecuador como República fuera de la Gran Colombia, el 20 de febrero de 1836 durante la presidencia de Vicente Rocafuerte se expide el “Decreto Orgánico de Enseñanza Pública”⁸², en el cual se ordenan modificaciones curriculares para las universidades en el que se añaden algunas materias,

⁷⁸ *Ibíd.*, 120.

⁷⁹ Lucas Pacheco, “La evolución histórica de la universidad en Ecuador”, 16.

⁸⁰ Prf., Germania Moncayo, “La universidad de Quito...”. 122-3.

⁸¹ *Ibíd.*, 123.

⁸² Ecuador, *Decreto Orgánico de la Enseñanza Pública*, 1836, Quito: Imprenta de Gobierno.

también se establece la enseñanza media seglar para las mujeres. Además, la denominación de la Universidad Central del Ecuador fue oficializado en esta ley.⁸³

Diecisiete años después, durante el gobierno de José María Urbina, el 28 de octubre de 1853 se expide una nueva ley que aunque conservaba un tinte más político que académico, tiene que ver con el progreso de la consolidación de la autonomía universitaria: la “Ley de Libertad de Estudios”,⁸⁴ este instrumento es una pieza clave que determinaría el curso de la universidad porque dejaba a la libre empresa el desarrollo de la educación secundaria y fomentó la libertad de cátedra, asistencia y evaluación de los alumnos en las universidades.⁸⁵

Gabriel García Moreno fue nombrado Rector de la Universidad Central en 1857, pocos años después, en 1861 la Asamblea Constituyente eligió a García Moreno como presidente de la República del Ecuador. Él encargó a la Academia Científica Literaria que estudiara lo referente a la instrucción pública, con el aporte de esta Academia en 1863 se expide la Ley Orgánica de Instrucción Pública.⁸⁶ Esta ley contenía importantes innovaciones: se establecía el Consejo General de Instrucción Pública, compuesto por el Ministro del Ramo, el Arzobispo de Quito, el Rector de la Universidad, dos miembros de la Academia Nacional y dos Decanos de diferentes universidades; además este cuerpo normativo establecía las bases de la autonomía universitaria.

El Consejo dictaba el Reglamento General de Estudios, ejercía vigilancia y tenía en suma las facultades para controlar la enseñanza en todos sus niveles.⁸⁷ El 15 de octubre de 1867 se expidió el decreto legislativo que creó la Universidad de Cuenca bajo el nombre de Corporación Universitaria del Azuay, decreto que fue sancionado por el presidente Jerónimo Carrión.⁸⁸

En el mismo año mencionado en líneas anteriores, el Congreso Nacional, presidido por Pedro Carbo decretó la fundación de la Junta Universitaria del Guayas, la misma que ya otorgaba grados y títulos como una universidad en sus funciones normales, posteriormente en 1883 esta Junta Universitaria logra fundarse oficialmente como la

⁸³ *Ibíd.*, Art. 7.

⁸⁴ Ecuador, *Ley de Libertad de Estudios*, 28 de octubre de 1853.

⁸⁵ Lucas Pacheco, “La evolución histórica de la universidad en Ecuador...”, 17.

⁸⁶ Ecuador, *Ley Orgánica de Instrucción Pública*, 1863, <http://hdl.handle.net/10469/7997>

⁸⁷ Nicolas Romero, “Evolución de la Legislación en materia de Educación Superior en Ecuador”, en *Digital Observatory for Higher Education in Latin America ad the Caribbean*, IESALC, 2002, 14, <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001404/140470s.pdf>.

⁸⁸ María Cristina Cárdenas, “La Universidad de Cuenca, Ecuador, una identidad regional”, *Procesos, Revista Ecuatoriana de Historia*, No.13, (Quito: Corporación Editora Nacional, 1999). <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/1441/1/RP-13-ES-C%C3%A1rdenas.pdf>

Universidad de Guayaquil.⁸⁹ El 17 de enero de 1869 se da un golpe de Estado en el Ecuador que posiciona nuevamente a García Moreno en la primera magistratura pero no con el cargo de Presidente sino como dictador. En este nuevo período, García Moreno se propuso acabar con lo que había logrado la Ley Orgánica de Instrucción Pública, fue así que dictó el Decreto de 1869 mediante el cual clausura la Universidad Central, dejando solamente en función la Facultad de Medicina, y además intervino en las Universidades de Cuenca y Guayaquil.⁹⁰ Aunque en la historia el discurso de que Gabriel García Moreno fue una persona sumamente autoritaria prevalece, es importante destacar que pese a las medidas que dictó que disponían el cierre de la Universidad Central, él sí luchó por una educación superior de calidad enfocándose no solo en la clase media sino en que todas las personas puedan aprender oficios y profesiones que les permitan vivir dignamente y lograr el progreso del país. Fue por ello que el 27 de agosto de 1869 se fundó la Escuela Politécnica Nacional, en la que se buscaba impartir no solamente carreras tradicionales dentro de un marco doctrinario importado sino también carreras técnicas, con esta universidad García Moreno pretendía suplir o reemplazar a la Universidad Central del Ecuador.⁹¹

En 1875, luego de su muerte, el Congreso restableció la Universidad Central y cerró la Escuela Politécnica Nacional.⁹² En el año de 1880 durante el gobierno de Ignacio de Veintemilla se dispuso que el Rector y Vicerrector de las universidades no sean elegidos al interior de la universidad, en adelante serían designados por el presidente de la República.⁹³ Además en este mismo año se clausura nuevamente la Universidad Central del Ecuador lo que llevó a la movilización de la comunidad estudiantil, la misma que logró una incidencia incluso a nivel político.⁹⁴ Luego de la caída de Veintemilla en 1883, el Gobierno Provisional reinstala la Universidad Central del Ecuador.⁹⁵

⁸⁹ Universidad de Guayaquil, Historia, <http://www.ug.edu.ec/historia/>

⁹⁰ Jorge Cornelio, Rosales, *La Universidad Central del Ecuador: síntesis histórica 1586-1949*, (Quito: Área de Historia de la Universidad Central del Ecuador, 1949), 11-2, <http://www.dspace.uce.edu.ec/bitstream/25000/5901/1/Universidad%20Central%20del%20Ecuador%201586%20-%201949.pdf>, en el mismo sentido Hernán Malo González, “Universidad, Institución Perversa”, en *Revista Universidad del Azuay*, 23, 2013.

⁹¹ Lucas Pacheco, “La evolución histórica de la universidad en Ecuador...”, 18.

⁹² Hernán Malo González, “Universidad, Institución Perversa”, *Universidad y Verdad, Revista de la Universidad del Azuay*, No 62, (Cuenca: Universidad del Azuay, 2013), 23, <http://www.uazuay.edu.ec/bibliotecas/publicaciones/UV-62.pdf>.

⁹³ Lucas Pacheco, “La evolución histórica de la universidad en Ecuador...”, 19.

⁹⁴ Hernán Malo González, “Universidad, Institución Perversa...”, 23.

⁹⁵ *Ibíd.*, 23., en el mismo sentido Iván Párraga, “Marzo de 1939: la Huelga de la Universidad Central y la disputa por la autonomía”, *Revista Serie Magíster Vol. 237*, (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2018).

En el período en que el Ecuador se consolidó como república y hasta antes de 1895, año en que empieza la época liberal de nuestro país, vemos que la universidad en general se encuentra en el andarivel que pende del avance y a la vez del retroceso, pero que pese a eso logra consolidarse como una institución que es parte de la vida del Estado. Si bien es cierto, hasta aquí la autonomía universitaria tiene poca relevancia, aunque ya ha sido incluida en decretos y leyes, pero no se establece aún como principio constitucional inherente a la esencia de esta institución que debe ser garantizado y respetado.

La autonomía universitaria hasta aquí es una ilusión que no logramos alcanzar, fácilmente pisoteada, difícilmente asendada. Siempre objeto de la pugna del poder entre los diferentes mandos que han llevado al país hacia sus intereses financieros y políticos, por ello la lucha por la autonomía como se ve no es reciente, aunque haya poco material que lo estudie.

3.3. La época liberal de la universidad.

Tras la muerte de García Moreno en 1875, la Universidad Central del Ecuador fue abierta nuevamente por un tiempo corto ya que en 1880 se clausuró nuevamente y fue hasta 1883,⁹⁶ año en el que se dieron otros sucesos importantes que permitieron renovar la universidad, entre ellos tenemos: la publicación de la revista universitaria *Anales* en 1883, la incorporación de la Biblioteca Nacional en 1883, la reforma a los planes de estudio de distintas carreras universitarias, la reapertura de la Facultad de Ciencias y de la Escuela Politécnica en 1910, en el ámbito administrativo el gobierno permitió que la Junta Administradora de la Universidad estuviera conformada por delegados de las propias facultades y no por integrantes del Consejo General de Instrucción Pública.⁹⁷

Esta nueva época del país que transcurre a partir años setenta está estrechamente ligada al *boom* cacaotero que permitió el desarrollo económico del país y el desarrollo de vínculos comerciales con algunos países de Europa.⁹⁸ El 5 de junio de 1895 bajo la dictadura de Eloy Alfaro inició la implantación del Estado laico, hecho que decididamente marcaría un cambio profundo para la educación del país en todos sus niveles debido a que

⁹⁶ Hernán Malo González, “Universidad, Institución Perversa”, en *Universidad y Verdad*, No 62, Cuenca, 2013, p. 23, <http://www.uazuay.edu.ec/bibliotecas/publicaciones/UV-62.pdf>.

⁹⁷ Iván Párraga, “Marzo de 1939: la Huelga de la Universidad Central y la disputa por la autonomía”, *Revista Serie Magíster*, Vol. 237, (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2018), 18.

⁹⁸ Enrique Ayala, “El laicismo en la historia del Ecuador”, *Procesos, Revista ecuatoriana de historia*, No. 8. (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 1996), 3-11.

la Iglesia perdió su capacidad de influencia académica y política en los claustros universitarios, se eliminaron los contenidos religiosos de los programas de estudio, se suprimió la Facultad de Teología y se expulsó a los sacerdotes de la cátedra universitaria.⁹⁹ En 1897 por primera vez en la historia del Ecuador se consagró en la Constitución uno de los elementos de la autonomía universitaria: la libertad de cátedra.¹⁰⁰ Este reconocimiento constituye un hecho importante en nuestra historia, sin embargo, la lucha por la autonomía universitaria sería paulatinamente desarrollado en la evolución de la normativa constitucional de nuestro país en los siguientes años hasta la actualidad.

Posteriormente, en 1912 tras el asesinato de Eloy Alfaro los siguientes gobiernos estuvieron altamente influenciados por las personas mejor posicionadas económicamente en el país, ejerció particular injerencia el Banco Comercial y Agrícola que en aquel tiempo contaba con un alto desarrollo económico.¹⁰¹ Durante este caótico período para el país, la universidad se destacó no por su desarrollo académico sino por las luchas del movimiento universitario emprendida por los estudiantes que reclamaba la autonomía y la instauración del cogobierno. Estas luchas estuvieron alimentadas por los triunfos que trajo la Reforma de Córdoba.

3.4.Efectos que causaron los casos hito internacionales sobre autonomía universitaria en Ecuador

En 1918, año en el que se dio la Reforma de Córdoba y en los años siguientes, en el Ecuador gracias a las constantes manifestaciones del movimiento estudiantil universitario y bajo la oleada del Movimiento Universitario de Córdoba, se lograron algunas conquistas: los estudiantes a través de un delegado lograron participar en las elecciones de cada facultad, en 1919 se instituyó la Federación de Estudiantes Universitarios de la Universidad Central del Ecuador, en 1920 se establece un Consejo de Extensión Universitaria con el fin de poder desarrollar programas culturales, en 1922 se establece el cogobierno universitario con la participación de un tercio estudiantil teniendo como referente el número de profesores. Los años veinte fueron difíciles para el Ecuador debido a que las desgracias y efectos que ocasionó la Primera Guerra Mundial también repercutieron en nuestro país, especialmente el descalabro económico dada la

⁹⁹ Iván Párraga, “Marzo de 1939: la Huelga de la Universidad Central y la disputa por la autonomía”, 18.

¹⁰⁰ Ecuador, Constitución de la República de 1897, Registro Oficial 272, 14 de enero de 1897, art. 36.

¹⁰¹ Lucas Pacheco, “La evolución histórica de la universidad en Ecuador...”, 20.

caída drástica en las exportaciones que fue deteriorando la situación a todo nivel hasta su desembocadura en la masacre del 15 de noviembre de 1992 en Guayaquil y posteriormente la matanza de los campesinos de Leito en la Sierra en 1923.¹⁰²

Inicia una nueva etapa de la historia del Ecuador en la tarde del 9 de julio de 1925 con la Revolución Juliana. En Guayaquil este fue un alzamiento promovido por jóvenes oficiales del ejército ecuatoriano al mando del mayor Idelfonso Mendoza. Mientras que, por la noche en Quito, otro grupo de militares comandados por el General Francisco Gómez de la Torre obligaba al presidente Gonzalo Córdova a renunciar; de esta forma se conforma una Junta Suprema Militar que designó un gobierno provisional.¹⁰³ Este hecho sentó las bases para enfrentar definitivamente el sistema oligárquico y terrateniente rezagado de la colonia, que oprimía y había causado daño a los miembros de nuestro pueblo.

El nuevo gobierno conformado por militares reformistas pretendían continuar con la labor que inició Eloy Alfaro y que no se pudo llevar a cabo a causa de su muerte, es por ello que en este período se dio un avance en la legislación educativa en materia de educación superior: en 1925 se expidió la primera Ley de Educación Superior¹⁰⁴ que recogía muchos de los postulados que dejó para América Latina la Reforma de Córdoba de 1918; y se consagró por primera vez el principio de autonomía universitaria mediante Decreto Legislativo.

Estos cambios representaron un significativo avance en el camino hacia la consolidación de la autonomía universitaria, los estudiantes democratizaron la institución universitaria y posibilitaron la participación estudiantil en los organismos administrativos de la universidad y en los procesos de selección de autoridades, regularon la contratación de docentes que se haría con base en un concurso de méritos, exigieron la efectividad de la libertad de cátedra e hicieron posible que la educación superior se reciba de manera gratuita.¹⁰⁵

No obstante, es necesario precisar que la Ley de Educación Superior no restringía algunas de las tradicionales atribuciones del Estado de refrendar los nombramientos de los profesores, sancionar estatutos de las universidades, mantener un representante dentro

¹⁰² *Ibíd.*, 21.

¹⁰³ El Telégrafo, Revolución Juliana: bisagra de los siglos XIX y XX, 9 de julio de 2013, URL: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/cultura/7/revolucion-juliana-bisagra-de-los-siglos-xix-y-xx>.

¹⁰⁴ El Universo, La educación desde que el universo es testigo, 16 de septiembre de 2004, URL: <https://www.eluniverso.com/2004/09/16/0001/12/6290C53AF4BE46F0AA0AD93698E40783.html>.

¹⁰⁵ Francisco López, “Autonomía y reformas”, 52-65, citado por Iván Párraga “Marzo de 1939: la Huelga de la Universidad Central...”, 2018, 25.

del Consejo Universitario y de ser necesario poder clausurar la universidad.¹⁰⁶ Esta última facultad de clausura constituye la prerrogativa más importante del Estado que le permite seguir subyugando a su manera a la universidad aunque no por ello son menos importantes las conquistas realizadas por los estudiantes. De esta manera, la Ley de Educación Superior no logró plasmar en la sociedad el legado de la Reforma de Córdoba ni produjo un verdadero impacto social, más bien facultó al Estado para seguir limitando las atribuciones de la universidad, ello se evidencia con la nueva clausura de la Universidad Central del Ecuador en 1925 aunque su reapertura se dio en el mismo año.¹⁰⁷

Las primeras tensiones entre el Estado y la universidad en el marco de la nueva legislación se dieron a partir de 1930 junto con la crisis económica que caracterizó a esta década. Esta particularidad propició una importante movilización social y la consolidación de varios sindicatos y gremios, el resultado de esta convergencia fue la reacción del gobierno y el uso que le dio a la Ley de Educación para clausurar la Universidad Central en algunas ocasiones: 1934-1935, 1936-1937, 1939, estas clausuras estuvieron estrechamente vinculadas a la posición social asumida por los estudiantes conjuntamente con otros sectores obreros y partidos de izquierda.¹⁰⁸ En esta década el derecho a la autonomía universitaria se vio sometido a constantes vejaciones, por ello los estudiantes siguieron luchando en el sinuoso camino hacia el logro de su eficacia. En 1935 durante la presidencia de José María Velasco Ibarra se refundó la Escuela Politécnica Nacional.

En el año de 1938 cuando Aurelio Mosquera llegó al poder ocurrió un giro político volcado a tendencias centro liberales que interrumpió el proceso de las reformas iniciadas por la Revolución Juliana y que culminan en el gobierno de Alberto Enríquez Gallo. El talud político crecía cada año dejando expuesta una coyuntura política protagonizada por diferentes movimientos sociales que buscaban ganar relevancia en el estrato político intentando que sus aclamaciones sean tomadas en cuenta; fue en este contexto en que se produjo la protesta universitaria de marzo de 1939 que llegó a causar tal impacto social que se convirtió en una huelga que terminó involucrando a sindicatos de obreros y maestros. Visto este escenario y corrido el telón por el gobierno, los altos mandos

¹⁰⁶ Ecuador, *Ley de Educación Superior*, Registro Oficial 81, 17 de octubre de 1925, 637-60.

¹⁰⁷ Ecuador, *Decreto Supremo s/n*, publicado en el Registro Oficial 30 de 15 de Agosto de 1925.

¹⁰⁸ Prf. Iván Párraga, "Marzo de 1939: la Huelga de la Universidad Central y la disputa por la autonomía", 28.

decidieron nuevamente clausurar la Universidad Central del Ecuador aunque ello no duró por mucho tiempo.¹⁰⁹

Los años de 1941 y 1942 fueron especialmente difíciles para el Ecuador por la invasión peruana iniciada el 5 de julio de 1941, hecho que despojó al país de una gran extensión de territorio; el conflicto terminó con el Tratado de Río de Janeiro.¹¹⁰ En 1943 mediante Decreto Ejecutivo, expedido por Carlos Alberto Arroyo del Río, la Junta Universitaria de Loja se elevó a la categoría de Universidad compuesta por las facultades de jurisprudencia, ciencias y ciencias sociales.¹¹¹ Esta institución desde sus inicios en 1859 ha tenido una gran trayectoria y ha constituido una gran contribución para el país tanto por sus aportes académicos como también por los valiosos e ilustres personajes que se han formado en esas aulas universitarias en el campo político, educativo, cultural, jurídico. En 1944 la Federación de Estudiantes Universitarios ecuatorianos es reconocida legalmente.¹¹²

En 1945 se promulga en el Registro Oficial la nueva Constitución que amplió el reconocimiento a las dimensiones de autonomía de las universidades, reconoce a la universidad como entidad autónoma y para garantizar esta autonomía el Estado propiciaría la creación de patrimonio universitario, esta Constitución además aprobó las organizaciones de estudiantes y profesores, promovía la difusión de cultura desde la universidad, y reconocía que la universidad debe encargarse de solucionar problemas que ocurren en la esfera nacional.¹¹³ En el período comprendido entre 1945 y 1969 se produce una época de constantes cambios por dos acontecimientos especiales que permitieron lograr el desarrollo nacional: inicio de las exportaciones de banano y aumento de las migraciones internas que permitían lograr un mayor flujo interno de capitales. En 1946 se expidió el Decreto Presidencial emitido por José María Velasco Ibarra que autorizó la fundación y funcionamiento de universidades particulares, con ello se fundó la Pontificia Universidad Católica del Ecuador que fue la primera universidad privada del país administrada por la Compañía de Jesús.¹¹⁴

¹⁰⁹ *Ibíd.*, 29-32.

¹¹⁰ El Universo, La invasión peruana de 1941, 6 de julio de 2003, URL: <https://www.eluniverso.com/2003/07/06/0001/18/45434319A56E446FA33539EFD6232B98.html>

¹¹¹ Ecuador, Estatuto Orgánico de la Universidad Nacional de Loja, resolución No. 003-CONEA-2010-111-DC.

¹¹² Lucas Pacheco, "La evolución histórica de la universidad en Ecuador...", 22.

¹¹³ Ecuador, Constitución Política del Ecuador de 1945, publicada en el Registro Oficial Nro. 228 el 6 de marzo de 1945, art. 143.

¹¹⁴ Pontificia Universidad Católica del Ecuador, URL: <http://www.jesuitas.ec/pontificia-universidad-catolica-del-ecuador-puce/>.

La victoria de la Revolución Cubana en los días finales de 1958 trajo una serie de transformaciones políticas e ideológica a nivel mundial, como manifiesta Mario Vargas Llosa:

Lo ocurrido en Cuba fue decisivo, un antes y un después ideológico. Muchos, como yo, vimos en la gesta fidelista no sólo una ventura heroica y generosa, de luchadores idealistas que querían acabar con una dictadura corrupta como la de Batista, sino también un socialismo no sectario, que permitiría la crítica, la diversidad y hasta la disidencia. Eso creíamos muchos y eso hizo que la Revolución cubana tuviera en sus primeros años un respaldo tan grande en el mundo entero.¹¹⁵

Luego de la marca dejada por este escenario que duraría hasta finales de los años sesenta, en Ecuador se inicia una serie de reformas en el ámbito económico para apoyar el desarrollo industrial y para enfrentar el problema del agro se dictó la primera Ley de Reforma Agraria. Además, en materia de educación superior en el ámbito legal y administrativo se dieron algunos hechos que marcaron historia: El 13 de septiembre de 1966 se creó el Consejo Nacional de Educación Superior; en el año de 1967 se creó la Federación de Estudiantes Secundarios del Ecuador, la Constitución de 1967 adicionó a la autonomía universitaria el derecho de las universidades de la inviolabilidad de los recintos;¹¹⁶ en materia de derechos humanos se dio un acontecimiento remarcable en el año de 1969, el Ecuador ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales, este instrumento en su artículo trece establece que la educación es derecho de toda persona y la enseñanza superior debe ser accesible a todos, para ello cada Estado debería implementar políticas progresivas para llegar a una enseñanza gratuita.¹¹⁷ En este mismo año, se produjo la revuelta de los bachilleres de Guayaquil, propiciada por los estudiantes que buscaban que se suprima el examen de ingreso a la universidad, esta sublevación terminó con la masacre de 30 alumnos en la noche del 29 de mayo.¹¹⁸

La década de los años setenta estuvo caracterizada por una serie de acontecimientos dados en el país, principalmente el inicio de la época petrolera que establecería un antes y un después económico en nuestro país. Asimismo, muchos sucesos se produjeron en materia de educación superior: hubo un llamado a la proclama de la Segunda Reforma universitaria proveniente del rector de la Universidad Central del

¹¹⁵ Mario Vargas Llosa, *La llamada de la tribu*, (Alfaguara, 2018), 1-23.

¹¹⁶ Ecuador, Constitución Política del Ecuador, Publicada en el Registro Oficial Nro. 133 el 25 de mayo de 1967, art. 43.

¹¹⁷ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>.

¹¹⁸ El Universo, La educación, desde que el universo es testigo, 16 de septiembre de 2004, URL: <https://www.eluniverso.com/2004/09/16/0001/12/6290C53AF4BE46F0AA0AD93698E40783.html>.

Ecuador que en ese entonces era Manuel Agustín Aguirre, esta reforma plantó la necesidad de que la universidad propugne el cultivo de una ciencia y una técnica autónoma con base en la investigación coordinada y planificada entre todas las universidades del país. Buscaba la autonomía de la ciencia desde la universidad, la capacidad de tomar decisiones basadas en las propias necesidades y objetivos en todos los campos de la actividad social, usando la ciencia generada dentro y fuera de la región.¹¹⁹ La Segunda Reforma Universitaria impulsada por Manuel Agustín Aguirre tuvo un tinte social y cultural muy marcado, pues él mismo así lo manifestó:

La universidad tiene que ser popular, no solo en el sentido de abrir cada vez más, las puertas a los jóvenes de las clases desposeídas, instituyendo becas especiales para este objeto, preocupándose de la situación de los estudiantes pobres, etc., sino también en el sentido de prolongar su acción cultural hacia las grandes masas trabajadoras del país.¹²⁰

Con este antecedente, se incrementó el número de matrículas en las universidades en Ecuador, se produjo un crecimiento masivo de instituciones universitarias que estuvo ligado a su vez a la caída de los niveles académicos y a la politización' estudiantil. El 20 de junio de 1970 el presidente Velasco clausuró todas las universidades del país debido a las constantes manifestaciones estudiantiles traducidas en paros y huelgas contra el gobierno. Esta clausura duró hasta 1971 para la mayoría de universidades, no obstante la clausura de la Universidad Central del Ecuador se extendió hasta 1979.¹²¹ El gobierno que cierra una universidad da muestras de poseer una tendencia por demás autoritaria, que no le importa pisotear a la autonomía universitaria, pero esto además de demostrar autoritarismo también da cuenta de que la autonomía universitaria ha sido una pugna por obtener el poder de gobernar los estamentos que conforman a la universidad ecuatoriana en general.

De esta forma los años setenta transcurrieron para las universidades con cambios importantes pero sin atenerse a los lineamientos de una ley, situación que terminaría el 14 de mayo de 1982 con la expedición de la nueva Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas¹²² que creó el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP). En el momento en que se expidió esta ley el presidente de aquella época

¹¹⁹ Manuel Agustín Aguirre, "Reforma universitaria en América Latina", (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar/Ediciones La tierra, 2018) 22-4.

¹²⁰ *Ibíd.*, 90.

¹²¹ Lucas Pacheco, "La evolución histórica de la universidad en Ecuador...", 25; y Universidad de Cuenca, Historia, <http://www.ucuenca.edu.ec/institucional/historia->

¹²² Ecuador, Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas, publicada en el Registro Oficial Nro. 243 el 14 de mayo de 1985.

Oswaldo Hurtado, refiriéndose a la importancia imperecedera de la universidad manifestó que la sociedad irá a donde vaya la universidad.¹²³ En el mismo año, esto es 1982, se creó el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) que serviría para unificar y armonizar la política de investigación en todas las universidades del país y apoyar el desarrollo científico y tecnológico dentro del Ecuador.

En el período comprendido entre 1990 y 2000 ocurrió un fenómeno particular: el aumento del número de universidades autofinanciadas, ello debido a la influencia de la nueva tendencia neoliberal en la oleada que permeó a nuestro país en 1990. Fueron 47 las universidades autofinanciadas que se crearon entre 1990 y 2006.¹²⁴ En 1996 el presidente Clemente Yero ví expidió un Decreto¹²⁵ que prohibía la clausura y reorganización de las universidades, ello constituye una forma de progreso para la ratificación del principio de autonomía universitaria en el Ecuador; no obstante, en ese momento de la historia considero que esos sucesos ya no debían ocurrir, pues la universidad al ser considerada constitucionalmente como una entidad autónoma no debía ser clausurada por la presencia de reclamos o huelgas ni mucho menos por una contrariedad política.

En la codificación de la Constitución del Ecuador de 1997¹²⁶ se concedió a las universidades la facultad de expedir de forma independiente las políticas de admisión de sus estudiantes, además se reconoce que la universidad es una institución sin fines de lucro. En la Constitución de 1998 se permitió a la universidad la posibilidad de que genere ingresos complementarios y pueda autogestionarse, se estableció el incremento de ingresos públicos y la obligación de rendir cuentas a la sociedad, además se implementó el sistema de evaluación y acreditación de las universidades.¹²⁷ En el año 2000 se expidió la Ley Orgánica de Educación Superior que creó el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONESUP) que sustituía al CONUEP. El CONESUP, incluyó en su estructura a los rectores de las universidades particulares y de los institutos superiores técnicos y tecnológicos, excluyó a los representantes de los trabajadores, de los profesores y de los estudiantes, además definió que el presidente de esta institución sería electo fuera de sus estamentos pero debía ser un ex rector universitario, de escuela politécnica o un académico de prestigio.

¹²³ Lucas Pacheco, “La evolución histórica de la universidad en Ecuador...”, 25.

¹²⁴ *Ibíd.*, 26.

¹²⁵ Ecuador, *Decreto Supremo Nro. 30*, publicado en el Registro Oficial 15 del 19 de abril de 1966.

¹²⁶ Ecuador, Constitución Política del Ecuador Codificada en 1997, art. 41.

¹²⁷ Ecuador, Constitución Política del Ecuador, publicada en el Registro Oficial Nro. 1, el 11 de agosto de 1998.

Hasta aquí se puede ver la evolución y despliegue progresivo del principio de autonomía universitaria. Los esfuerzos realizados para lograr la implementación de este principio no han sido suficientes, ni siquiera hasta la actualidad, pero eso se verá posteriormente conforme avanza este trabajo de investigación. Nuestra historia en el contexto mundial es reciente y tal vez eso ha influido en el escaso progreso que ha dado la universidad, se ha visto que las clausuras a las universidades se produjeron en una época que en la historia es relativamente reciente y esos hechos componen una evidente violación a la autonomía universitaria. Además, hasta el año 2000 a penas se inicia una proliferación de las universidades lo que supone que el control de la calidad de la educación debía mejorar, no obstante ello no sucedió en esta época hasta el año 2008 en el que empieza una nueva etapa para la universidad llena más bien de constantes retrocesos que duraría hasta el año 2018; esta situación será objeto de investigación correspondiente al segundo capítulo en donde se verá lo que sucedió con las universidades y especialmente el atropello al principio de la autonomía universitaria propiciado por la década de gobierno de Rafael Correa.

No obstante, considero que la universidad debe recuperar la esencia autónoma que la originó, mirando hacia el futuro y sirviendo a la resolución de los conflictos nacionales como la manifestó Manuel Agustín Aguirre. La universidad debe vivir en el presente, exenta de la mancha que la política pretenda impregnar en ella, la universidad es una institución que debe caracterizarse por ser libre, diversa, multicultural, autónoma, y científica en donde se logren conjugar los saberes de los estamentos que la integran.

El Ecuador debe renacer en la universidad conjugando no momentos históricos ni mucho menos políticos, sino saberes diversos, ancestrales, que permitan el avance científico desde lo pluricultural y plurinacional que enriquece a nuestro país, situación que además se puede ver desde las múltiples aristas de nuestro caleidoscopio andino y amazónico. Suficiente ha tenido la historia universitaria de abusos y pisoteo, considero que es momento de ver el ocaso de esta época nefasta para la universidad e iniciar una en donde se empiece a construir la verdad que tanto extraña nuestro país.

Asimismo, la historia descrita hasta aquí sobre la autonomía universitaria no solamente en Ecuador sino también en otros países, demuestra que siempre ha estado presente la pugna de poder ya sea político, económico, administrativo o de cualquier otra índole, para lograr dominar a la universidad y someterla a diferentes intereses. Así sucedió con el clero y sus diferentes órdenes religiosas, con la corona y los gobiernos que poco a poco se fueron institucionalizando en los países de América del Sur que lograban su

independencia. Es decir, que la lucha por lograr la autonomía de la universidad no es un tema que se construye desde hace poco tiempo, al contrario, proviene desde hace muchos años en los que la universidad se ha visto constantemente sometida al poder.

Capítulo dos

La autonomía universitaria ecuatoriana en la actualidad

Una vez que en el capítulo anterior se realizó un recuento sobre la historia de la autonomía universitaria en Europa, Latinoamérica y Ecuador, es momento de realizar un recuento sobre lo que ha sucedido con este principio en la última década en el territorio ecuatoriano.

Previo a ello, es preciso realizar un balance en el que se determina que la autonomía universitaria es un principio que permite el desarrollo de cada país que se forja en una de sus instituciones más importantes: la universidad. Por esta razón, el reconocimiento de la autonomía de las universidades en general está ligada a las múltiples disputas que han existido dentro de ellas, debido a que el poder de turno ha buscado injerir directamente para minar su independencia financiera, administrativa, académica y legal, así como también lograr acallar la voz de los estudiantes que luchan por lograr la vida en democracia. La autonomía universitaria no es otra cosa que un principio que debe ser reconocido en las leyes de los Estados, que se comprende de varios elementos para poder lograr instaurar la democracia en la vida de sus instituciones.

En Ecuador, la autonomía universitaria ha sido sometida a muchos cambios y situaciones adversas, siendo un principio que poco ha evolucionado pese a las múltiples disputas tanto en lo social, legal, político e incluso administrativo en las que se ha visto envuelta, permaneciendo sin cambios significativos hasta el año 2007 cuando empezó una nueva etapa para el Ecuador y con ello para la autonomía universitaria.

En enero de 2007 inició el primer periodo de gobierno de Rafael Correa en el Ecuador, quien ejerció sus funciones como primer mandatario durante diez años en los que condujo al país a una serie de profundos cambios. Este periodo estuvo denominado por sus coidearios como: “revolución ciudadana”. Su gobierno, tuvo como germen de sus proyectos la ciudad de Montecristi en donde la Asamblea Nacional inició el proceso de redacción de una nueva Constitución que un año más tarde reemplazaría a la de 1998.

La nueva Constitución fue aprobada mediante referéndum y entró en vigencia a partir del 20 de octubre de 2008, constituyéndose en el primer gran paso dado por el gobierno hacia un camino lleno de muchas transformaciones. Con los cambios que se plantearon, no es difícil suponer que la educación superior fue uno de los objetivos trascendentales para la transformación para nuestro país. Por ello este capítulo estudia la incidencia que tuvieron estos cambios en materia de educación superior y específicamente sobre el principio de autonomía universitaria.

1. La Constitución y la Ley en el reconocimiento actual de la autonomía universitaria

Los cambios para la educación superior en el período de gobierno de Rafael Correa iniciaron con el Mandato Constituyente Nro.14,¹²⁸ que derogó la Ley Nro. 130 de creación de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador.¹²⁹ Este mismo mandato reformó la Ley Orgánica de Educación Superior LOES y dispuso que el entonces Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP) en el plazo de un año determine la situación académica y jurídica de las entidades educativas. El CONESUP debía presentar un informe técnico sobre el nivel de desempeño institucional de los establecimientos de educación superior para garantizar su calidad, iniciar una depuración y mejoramiento de las universidades.¹³⁰

Desde la expedición del mandato mencionado el gobierno del movimiento alianza PAIS dio cuenta de su voluntad de implementar cambios a todo el sistema de educación superior con el fin de recuperar el rol central del Estado sobre la planificación, regulación y rectoría en ámbitos estratégicos para el desarrollo del país, combatir las políticas neoliberales y transformar la matriz productiva. Fue así como a partir de la promulgación de la Constitución de 2008 la educación superior se articularía tanto al sistema nacional de educación como al Plan Nacional de Desarrollo.¹³¹

¹²⁸ Ecuador, *Mandato Constituyente No. 14, derogatorio de la Ley Nro. 130 de creación de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador reformatorio de la Ley Orgánica de Educación Superior LOES y de regularización de la educación superior*, Suplemento 393, publicada en el Registro Oficial, 31 de julio de 2008.

¹²⁹ Ecuador, *Ley Nro. 130 de creación de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador, Reformatorio de la Ley Orgánica de Educación Superior LOES y de regularización de la educación Superior*, Registro Oficial Nro. 381, 10 de agosto de 1998.

¹³⁰ Ecuador, *Mandato Constituyente Nro. 14*, Registro Oficial 393, 31 de julio de 2008.

¹³¹ Alianza País, *Plan de Gobierno Movimiento PAIS 2007-2011. ¡Por qué otro país es posible!: Un primer gran paso para la transformación radical del Ecuador*, <http://www.latinreporters.com/equateurRafaelCorreaPlandeGobiernoAlianzaPAIS.pdf>, 2006, consulta 18 de julio de 2019.

Rafael Correa, en su discurso anunciaba una conversión sustancial del modelo de la matriz productiva del país, decía que esta transformación sería evidente con la entrada en vigencia de la nueva Constitución y la implementación del Régimen del Buen Vivir como nuevo eje de desarrollo. Con estos cambios anunciados, el gobierno se propuso instaurar una agenda alternativa de reforma del sistema de educación superior. Este cambio se hizo evidente en el Régimen del Buen Vivir contemplado en la Constitución de 2008, en donde se establecieron nuevos principios que serían los que en adelante regirían el sistema universitario, a saber: autonomía responsable, cogobierno y autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento.¹³²

Asimismo, en la nueva Constitución se reconoció a las instituciones de educación superior autonomía académica, financiera, orgánica y administrativa, la misma que debe ser comprendida y ejercida de manera responsable y solidaria. Asimismo, se garantiza libertad académica, la búsqueda de la verdad sin restricciones, el gobierno y su autoadministración regida por los principios de alternancia, transparencia, respeto a los derechos políticos, entre otros aspectos.¹³³ La Constitución realiza además una referencia expresa a la inviolabilidad de los recintos universitarios que no pueden ser allanados si no incurren en los casos y términos en los que puede serlo el domicilio de una persona, sin que esto impida el deber de fiscalización al que puedan ser sometidas las instituciones de educación superior.¹³⁴

Otra invención sin precedentes de la Constitución de 2008 fue la nueva denominación dada a la autonomía de las universidades y escuelas politécnicas: *autonomía responsable*, apelativo que más adelante será objeto de análisis en el desarrollo de este capítulo.

La Constitución de 2008 propuso que la educación superior sea gratuita hasta el tercer nivel; empero, para poder acceder a ella los estudiantes deben someterse a un sistema de nivelación y admisión.¹³⁵ Así, para lograr todas estas propuestas y cambios que el gobierno creó una Agenda de la Política Económica para el Buen Vivir 2011-2013 en la que se establecieron cuáles serían los objetivos de la política económica a mediano y largo plazo enfocándose en la transformación de la matriz productiva y además:

¹³² Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 351.

¹³³ *Ibíd.*, art. 355.

¹³⁴ *Ibíd.*, art. 355; y Ecuador, *Constitución Política del Ecuador*, publicada en el Registro Oficial Nro. 1, el 11 de agosto de 1998, art. 75.

¹³⁵ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 356.

Transformar el patrón de especialización basado en la extracción de recursos naturales y en la exportación de productos primarios, por el de producción inclusiva de bienes y servicios de alto valor agregado ricos en innovación y conocimiento en los que el país tiene ventajas comparativas dinámicas que propendan a la creación de empleo de calidad procurando el cuidado del ambiente y el uso racional y eficiente de los recursos naturales.¹³⁶

Para ello, el gobierno vio la necesidad de erigir una nueva ley que regule a las universidades de acuerdo a los objetivos del nuevo gobierno. Fue así que en el año 2010 se publicó en el Registro Oficial la nueva Ley Orgánica de Educación Superior.¹³⁷ Con todas estas disposiciones e innovaciones normativas en materia de educación superior, el sistema nacional que las rige cambió. No obstante, algunos de estos cambios dejaron vacíos no previstos en disposiciones normativas vagas y poco desarrolladas que no permiten establecer cómo se puede desarrollar el cambio sin acciones concretas que la norma no contempla.

1.1. Ley Orgánica de Educación Superior expedida en el año 2010

No se han realizado enmiendas a lo establecido en la Constitución de 2008 respecto a educación superior; solamente, en el año 2018 hubo una reforma importante a la Ley Orgánica de Educación Superior -en adelante LOES- expedida en el 2010.¹³⁸ Originalmente, la LOES de 2010 buscaba la instauración de un sistema de evaluación y acreditación de las universidades y escuelas politécnicas orientado a recuperar el rol central del Estado en el manejo de la política pública de educación superior.

Estos cambios, en apariencia necesarios, fueron realizados sin considerar la realidad universitaria, pues la Asamblea Nacional al momento de debatir y aprobar la LOES de 2010 no pudo prever algunos vacíos: el sistema de acreditación era necesario para combatir la expedición de títulos de universidades que no cumplían con todos los requisitos que la ley establecía; empero, la evaluación se enfocó principalmente en la acreditación de las universidades no estableciendo parámetros reales de calidad que sirvan a largo plazo, por ende muchas universidades se prepararon para acreditar la evaluación sin cuidar la calidad de la educación a futuro.

¹³⁶ Ministerio Coordinador de la Política Económica, *Agenda de la Política Económica para el Buen Vivir 2011-2013*, 2010.

¹³⁷ Ecuador, *Ley Orgánica de Educación Superior*. Registro Oficial 298, Suplemento, 12 de octubre de 2010.

¹³⁸ Ecuador, *Ley Orgánica Reformativa a la Ley Orgánica de Educación Superior*, Registro Oficial 297, 12 de junio 2018.

Tanto desde la Constitución de 2008 como desde la LOES de 2010 se establece que las universidades y escuelas politécnicas se registrarán por el principio de autonomía responsable; a pesar de que no se desarrolla en ninguno de estos cuerpos legales las implicaciones del término nuevo *responsable*, es preciso decir que si se implementaba una nueva denominación a la autonomía universitaria ello debía explicarse y desarrollarse de manera clara y pertinente en la normativa legal correspondiente. Otro vacío estaba constituido por los parámetros para la distribución del presupuesto del Estado para las instituciones de educación superior, que no se encontraban del todo claros en su determinación.

Como consecuencia de todo lo relatado, cuando inició una nueva etapa política en el Ecuador liderada por Lenín Moreno como presidente, el 12 de junio de 2018 fue publicada en el Registro Oficial la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Superior.¹³⁹ Esta ley contiene reformas importantes a la LOES de 2010. Es sustancial destacar que con el inicio del gobierno de Lenín Moreno hubieron nuevamente cambios en materia de educación superior que dieron cuenta de una intención gubernamental diferente que buscaba enmendar algunos de los errores del gobierno de Rafael Correa.

1.2. Reformas a la Ley orgánica de Educación Superior en el año 2018.

Entre las reformas más importantes de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Superior están: el incremento de principios que rigen el sistema de educación superior, anteriormente se tenía únicamente a los principios de autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad, autodeterminación para la producción del pensamiento.¹⁴⁰ A partir de la reforma del año 2018 se incrementaron a ellos los principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación, especificando que además el sistema de educación superior funcionará bajo los criterios de calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y participación.¹⁴¹

¹³⁹ Ecuador, *Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Superior*, Registro Oficial 297, 12 de junio 2018.

¹⁴⁰ Ecuador, *Ley Orgánica de Educación Superior*. Registro Oficial 298, Suplemento, 12 de octubre de 2010, art. 12.

¹⁴¹ Ecuador, *Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Superior*, Registro Oficial 297, 12 de junio 2018, art. 9.

El incremento de principios que rigen el sistema de educación superior suena más garantista y conforme a los derechos establecidos en la Constitución y tratados internacionales de derechos humanos; sin embargo, este reconocimiento debía ir de la mano de acciones concretas que estén al alcance de todos los miembros que conforman el sistema nacional de educación para que puedan resultar efectivos.

Entre otras reformas contempladas en la Ley Reformativa mencionada se estableció que las universidades que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales son instituciones de educación superior públicas de posgrado y seguirán recibiendo recursos del Estado siempre que cumplan con sus obligaciones.¹⁴² Se establecieron nuevos requisitos para poder ocupar una dignidad como representante estudiantil.¹⁴³ Se hicieron reformas con el fin de combatir la discriminación, la violencia y la segregación, promoviendo la convivencia intercultural,¹⁴⁴ se incorporó como disposición especial el principio de calidad que establece la búsqueda continua del mejoramiento de la calidad educativa,¹⁴⁵ entre otras cosas.

El gobierno se propuso además acreditar y sostener nuevos y mejores alcances de acreditación nacional e internacional, sosteniendo que todo ello era en favor del progreso y mejora de la calidad educativa a largo plazo. Pero, para lograr criterios y estándares transnacionales es necesario que la legislación en materia de educación superior esté acorde con los tratados y acuerdos internacionales que tiene el Estado, puesto que lograr los objetivos planteados requiere formar ciudadanos y trabajadores que se enfoquen en ello.¹⁴⁶ Además, el Estado debe plantearse una reestructuración del sistema cuando lo que se busca es adecuar la educación de un país a estándares de acreditación internacional.

Una transformación importante que consta en la reforma y que reguló el principio de autonomía universitaria fue el integrar como instituciones de educación superior a los institutos superiores técnicos, tecnológicos, pedagógicos y de artes.¹⁴⁷ Con ello, se realizó una distinción entre las instituciones de educación superior que gozan de autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica y aquellas que no gozan de estos atributos. Entre los institutos que no gozan de total autonomía están: los institutos técnicos

¹⁴² *Ibíd.*, 19.

¹⁴³ *Ibíd.*, 50.

¹⁴⁴ *Ibíd.*, 4, 10, 13, 66, 135, 140, 143.

¹⁴⁵ *Ibíd.*, 68.

¹⁴⁶ Daniela Perrota, "La educación superior en el MERCOSUR: la acomodación entre las políticas domésticas y la política regional" en *Revista Perspectivas de Políticas Públicas Año 3 No. 6* (enero-junio, 2014), 177-186.

¹⁴⁷ Ecuador, *Ley Orgánica Reformativa a la Ley Orgánica de Educación Superior*, Registro Oficial 297, 12 de junio 2018, art. 88.

y tecnológicos públicos, los institutos pedagógicos públicos, los conservatorios públicos, los institutos superiores técnicos y tecnológicos.¹⁴⁸ Todos ellos no gozan de total autonomía y la ley establece que es debido a que están adscritos a otras universidades o instituciones del Estado.

Del análisis realizado a la normativa se colige que el reconocimiento y ejercicio de la autonomía universitaria no es absoluto ya que las libertades que comprende están delimitadas por los mismos principios constantes en los cuerpos normativos y en las disposiciones que contiene la misma LOES.

Los estándares de evaluación implementados resultan también una limitante a la libertad de cátedra e investigación de la propia universidad. Si todo un grupo estudiantil se evalúa con un contenido específico no se permite el despliegue de la investigación hacia otras áreas que pueden resultar trascendentes para su formación profesional. Por ello la universidad se ve muchas veces obligada a seguir los parámetros con el fin de acreditar la evaluación y asegurar su funcionamiento.

Además, la autonomía de las instituciones de educación superior se ve truncada siendo fácil determinarlo al momento de contrastar sus libertades con las atribuciones del Consejo de Educación Superior – en adelante CES- . A saber, la LOES reconoce el derecho de los profesores e investigadores a ejercer libremente la cátedra y la investigación sin restricciones o imposiciones de cualquier tipo, pero es competencia y atribución del CES monitorear el cumplimiento de los aspectos académicos, imponer sanciones a las máximas autoridades de las instituciones de educación superior que transgredan la ley, reglamentos y estatutos de las instituciones.¹⁴⁹ Estas disposiciones limitan el ejercicio autónomo de la universidad ya que el CES es el organismo que tiene la potestad de supervisar y sancionar muchos aspectos como los mencionados que coartan la libertad de las universidades.

Otro óbice que enfrentan las instituciones de educación superior en ejercicio de su autonomía es que tienen la libertad de expedir sus propios estatutos, pero esta libertad nuevamente colisiona con la atribución concedida al CES como órgano con potestad de aprobar dichos estatutos o no.¹⁵⁰ Este control es necesario pero puede resultar subjetivo, dispuesto a la voluntad de los miembros que conforman este organismo y que

¹⁴⁸ Ibid., 112.

¹⁴⁹ Ecuador, *Ley Orgánica de Educación Superior*, Registro Oficial 298, Suplemento, 12 de octubre de 2010, art. 15

¹⁵⁰ Ibid., 109, 169 lit., k).

indiscutiblemente es contraria a la autonomía universitaria puesto que se corrompen algunos de sus elementos: capacidad de autogobierno, independencia académica y capacidad de darse sus propias normas.¹⁵¹

El problema de las atribuciones conferidas al CES no está relacionado en sí con la potestad de control sino con la injerencia política que puedan tener, y cómo las atribuciones conferidas al CES pueden restar la autonomía de las universidades; ello se vio reflejado cuando René Ramírez estuvo a cargo de dicha entidad. Esta persona tenía una clara inclinación política obediente al movimiento Alianza PAÍS y el control ejercido por parte del CES en aquella época imponía algunas condiciones que buscaban identificación política más que velar por la calidad de la educación superior en general.

El control a las instituciones de educación superior es necesario, pero debe ser manejado sin injerencias políticas que busquen desviar los objetivos constitucionales de los derechos derivados de la enseñanza de educación superior. Es decir, que el control de las instituciones de educación superior es necesario y pertinente siempre que el interés político no busque doblegar a cualquier institución o grupo de personas a cumplir determinados intereses políticos; cuando ello sucede ese ejercicio de control está perdiendo la objetividad de su función.

Así, cuando el órgano encargado de controlar la educación superior abusa del ejercicio de poder conferido por las leyes, obstaculiza el desarrollo del principio de autonomía universitaria, tornándose la potestad de control en un óbice para el desarrollo de los elementos que componen a la universidad como una institución autónoma, restando el desarrollo de las facultades conferidas a las universidades para poder funcionar de manera autónoma.

Con ello se colige que en realidad existen dos aspectos que se analizan: el primero es la autonomía universitaria como principio que guía a las instituciones de educación superior, y el segundo es que independientemente de su reconocimiento, el órgano de control le puede quitar o restar algunas o todas de las atribuciones que les son conferidas en virtud de dicho principio.

Ahora bien, es momento de revisar dos de los elementos que forman parte de la autonomía universitaria y que son fundamentales para lograr su vigencia: el autogobierno

¹⁵¹ Renate, Marsike, “Universidad y Autonomía: Las Leyes Orgánicas de 1910, 1929, 1933, 1945 en la Universidad Nacional de México”, en Diana Soto comp., *Autonomía y Modelos Universitarios en América Latina*, (León: Universidad de León, 2007), 195-9; en el mismo sentido Diana Soto, “La autonomía en la universidad...”, 135.

y las asignaciones presupuestarias que el Estado realiza a las instituciones de educación superior.

2. Autogobierno, presupuesto, asignaciones y autonomía universitaria

Se establece en la norma que la autonomía universitaria está compuesta esencialmente de cuatro elementos: autonomía administrativa, jurídica, financiera y académica.¹⁵² No obstante, en la legislación ecuatoriana se tiene como un principio al cogobierno; esta figura está ligada a la capacidad de autogobierno propia de las instituciones de educación superior, es parte inherente a ella puesto que la autonomía en su definición clásica se asocia a la capacidad de autogobernarse.¹⁵³ Por ello, durante el desarrollo de esta investigación se ha precisado plantear las siguientes interrogantes: ¿Qué es el cogobierno? ¿Para qué sirve? ¿Es realmente un principio? ¿En qué medida el cogobierno coadyuva a garantizar la autonomía universitaria? A todas ellas se dará respuesta en esta sección del capítulo para llegar a dilucidar la compleja realidad actual de todos los elementos que conforman la autonomía universitaria en nuestro país.

2.1. El cogobierno

El cogobierno es un elemento consustancial de la autonomía universitaria según la LOES; este es un organismo de dirección institucional compartida con el que cuentan las instituciones de educación superior. El cogobierno está integrado por los diferentes estamentos que conforman a las universidades: estudiantes, docentes, empleados y trabajadores.¹⁵⁴ Los representantes de todos los estamentos de la comunidad institucional de forma compartida dirigen a la institución con el fin último evitar que el gobierno esté en manos de pocas personas y que todos tengan voz en las decisiones. La representación estudiantil en el cogobierno se incrementó en un 10% a partir de la reforma a la LOES de 2018, siendo el 35% el máximo porcentaje al que pueden acceder los representantes estudiantiles en el cogobierno.¹⁵⁵

Ahora bien, en la LOES se establece que el cogobierno es parte consustancial de la autonomía responsable; los estudiantes que constituyen el mayor número de personas que conforman la comunidad universitaria tienen un máximo de 35% de representación

¹⁵² Diana Soto, “La Autonomía en la Universidad...”, 135-7.

¹⁵³ Ver capítulo I, 11.

¹⁵⁴ Ecuador, *Ley Orgánica de Educación Superior*, Registro Oficial 298, Suplemento, 12 de octubre de 2010, art. 45.

¹⁵⁵ *Ibid.*, 60.

en el cogobierno.¹⁵⁶ Con estas cifras y sin investigación real que determine la incidencia que puede llegar a tener la representación estudiantil en la toma de decisiones de la universidad, es difícil establecer qué criterios y porcentajes son válidos para garantizar que los estudiantes participen de la vida en democracia universitaria sin injerencias políticas externas y realmente velando por el bienestar universitario ya que finalmente los docentes y el área administrativa son quienes ejercen permanentemente sus funciones en la universidad y deben tener un porcentaje de representación fuerte para que la misma pueda manejarse de acuerdo a los parámetros de eficiencia y calidad que solo ellos desde sus funciones pueden conocer respecto a las necesidades de cada universidad. Ello, sin desmerecer la opinión y necesidades que puedan manifestar los estudiantes sobre la institución.

Considero que por estos motivos expuestos el porcentaje de representación estudiantil se ha ido limitando en las leyes con el paso del tiempo. Hace algunos años en la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas de 1982 la representación estudiantil era de hasta 50%;¹⁵⁷ posteriormente, en la Ley Orgánica de Educación Superior del año 2000, la representación estudiantil en los organismos colegiados de gobierno estaba contemplada entre un 10% a un 50%;¹⁵⁸ finalmente en la Ley Orgánica de Educación Superior del 2010 con las reformas realizadas en el 2018 la representación estudiantil decrece a un 35% en el cogobierno.¹⁵⁹ La representación en las proporciones que establece la normativa,

Es preciso además mencionar que es la primera vez que la Ley que rige al sistema de educación superior en Ecuador define al cogobierno y lo hace refiriéndose a él como un principio del sistema de educación superior; pero, ¿Es realmente el cogobierno un principio?

2.2. El cogobierno como principio del sistema nacional de educación superior.

El cogobierno, la autonomía responsable, la igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad, autodeterminación para la producción del pensamiento y

¹⁵⁶ La LOES en sus artículos 46 y 47 establece que dentro de las universidades se establecerán órganos colegiados de carácter académico y administrativo para el ejercicio del cogobierno.

¹⁵⁷ Ecuador, *Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas*, Registro Oficial 243, 14 de mayo de 1982, art. 27.

¹⁵⁸ Ecuador, *Ley Orgánica de Educación Superior*, Registro Oficial 77, 15 de mayo de 2000, art. 35.

¹⁵⁹ Ecuador, *Ley Orgánica de Educación Superior*, Registro Oficial 298, 12 de octubre de 2010, art. 60.

conocimiento,¹⁶⁰ están reconocidos en la Constitución de 2008 como principios del sistema de educación superior.

Empero, en materia constitucional durante muchos años se han estudiado las características que comparten los principios que rigen los sistemas y legislaciones de los países alrededor del mundo. Un ejemplo de ello es la discusión respecto a este tema sostenida en el famoso debate entre H.L.A. Hart y R. Dworkin, en el que se discute el alcance de los principios que se encuentran en las constituciones; y, pese a todos los desacuerdos existentes entre los dos autores, ambos logran coincidir en algunos aspectos comunes a los principios como el hecho de que estos usan expresiones abiertas por ejemplo: “libertad de prensa” sin ofrecer elementos concretos de modo y lugar para su aplicación. Los principios tienen algunas características que los identifican, por ejemplo no establecer un nexo directo entre los hechos y la conclusión jurídica, aplicar principios implica ponderar.¹⁶¹

Ricardo Guastini establece que en el lenguaje jurídico existen diferentes niveles de generalidad, entre los cuales se tiene los principios que son una prescripción normativa con características genéricas que no hacen referencia a comportamientos concretos sino a estándares de comportamiento, son considerados características de un sistema jurídico concediéndole un fundamento axiológico.¹⁶² Asimismo, Robert Alexy establece que como parte de los pilares fundamentales del edificio de la teoría de los derechos fundamentales tenemos a las reglas y a los principios, estos últimos son mandatos de optimización y las reglas mandatos definitivos, así los principios se regirán por la orden de que algo sea realizado en la mayor medida de lo posible de acuerdo con las posibilidades fácticas y jurídicas.¹⁶³

Con este breve recuento doctrinario permeando el tema educación superior en la Constitución y la ley del Ecuador, se puede observar que el principio del cogobierno carece de las características propias de un principio constitucional. El cogobierno es un

¹⁶⁰ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 351.

¹⁶¹ César Rodríguez, *Teoría del Derecho y Decisión Judicial en torno al debate entre H.L.A. Hart y R. Dworkin*, 48-52.

¹⁶² Ricardo Guastini, 74 citado en Angélica Porras Velasco, “La Hermenéutica Constitucional: Los Ribetes del Problema Principal de la Teoría Jurídica Contemporánea”, en Juan Montaña (Editor), *Apuntes de Derecho Procesal Constitucional*, Tomo 1, Quito, Corte Constitucional para el Período de Transición, 2011.pg. 149.

¹⁶³ Robert Alexy, *El concepto y la validez del derecho*, (Barcelona: Gedisa Editorial, 2004), 162.

modelo de gobierno universitario y como tal es una institución que dirige a los organismos que conforman el sistema de educación superior.¹⁶⁴

Con estas consideraciones se puede colegir que no existen teorías en las que se pueda fundamentar la idea de que el cogobierno sea un principio del sistema de educación superior sino que se mantenga como elemento inherente a la autonomía universitaria.

El cogobierno desde mi parecer es una institución totalmente necesaria para el desarrollo del sistema de educación superior, garantiza la representación de los diferentes estamentos que conforman la universidad. No obstante, considero que hacen falta investigaciones que demuestren en qué medida y porcentajes deberían los diferentes estamentos participar para que se garantice la representación de cada uno de ellos en la toma de decisiones de manera democrática y significativa en la universidad.

El cogobierno es un elemento que permite garantizar la autonomía universitaria pues solo mediante esta figura los estamentos de la universidad tienen representación a la hora de tomar decisiones en la universidad; sin embargo, el cogobierno sigue siendo un elemento que debe funcionar a la par con todos los otros que conforman el principio de autonomía universitaria, no es el único y es igual de importante que los demás. Asimismo, la representación estudiantil en el cogobierno debe ser siempre manejada con responsabilidad, no pudiendo quedar al arbitrio de grupos de personas que buscan manejar y administrar su tendencia ideológica o política en la institución para beneficio personal sino que se debe velar por mejorar el todo de manera integral.

2.3. Asignaciones presupuestarias a las instituciones de educación superior

Se había manifestado que en el período de gobierno anterior se anunciaba un cambio en la matriz productiva y para ello el rol de la educación superior jugaría un papel fundamental. Pero, lograr la consolidación del sistema de educación superior requiere de estrategias a largo plazo, y es necesaria la creación de universidades de calidad y formar a personas con capacidades de investigación básica y aplicada progresivamente para poder contar con profesionales suficientemente capacitados.¹⁶⁵

Fue así que con el fin de cumplir dichos objetivos el gobierno se propuso llevar a cabo el programa “prometeo”, el mismo que se inició como un proyecto creado por

¹⁶⁴ Ecuador, *Ley Orgánica de Educación Superior*, Registro Oficial 298, 12 de octubre de 2010, art. 45.

¹⁶⁵ Yolanda Alfaro, “La misión de la política de investigación e innovación en la ruta gubernamental del Buen Vivir”, en *Universidad, Estado y Autonomía en Las Reformas Universitarias en Ecuador (2009-2016): Extravíos, ilusiones y realidades*, comp., Santiago Cabrera Narváez, Cristina Cielo, Katia Moreno Yáñez y Pablo Ospina Peralta, editores, (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, 2017) 91.

iniciativa del gobierno que buscaba vincular investigadores extranjeros y ecuatorianos de alto nivel residentes en Ecuador para fortalecer las capacidades de investigación en las instituciones públicas del país.¹⁶⁶

Sin embargo, este programa se constituyó en una estrategia a corto plazo, ya que según los datos oficiales de SENPLADES el gobierno estimaba que hasta el año 2013 necesitaba vincular a 2.109 investigadores en las áreas de conocimiento estratégicas, para lograr obtener los resultados acordes a los objetivos planteados y lograr la transformación de la matriz productiva.¹⁶⁷

No obstante, existen datos recabados en el año 2016 sobre los proyectos realizados para la transformación de la matriz productiva en los que se corrobora que el 20% no tiene relación con los sectores de transformación, el 47% de los proyectos de investigación están vinculados al área económica de servicios especialmente ambientales, y el 14% a proyectos de tecnología y servicios informáticos. El porcentaje más alto de investigaciones estuvo concentrado en el área de las ciencias sociales y económicas con (21%), el segundo correspondiente a biotecnología y ciencias agropecuarias (17%), el tercero a biología y química (15%), ingeniería también contaría con un porcentaje de proyectos del (15%), el (12%) corresponde a físico matemático y ciencias de la tierra, y finalmente medicina y ciencias de la salud con un (8%). Más de la mitad de los proyectos de investigación estuvo vinculado con la investigación básica sin guardar correspondencia con el planteamiento de cambio de matriz.¹⁶⁸

Como factor adicional se debe considerar que las políticas públicas solo llegan a materializarse cuando existe una inversión suficiente del presupuesto con el que cuenta el Estado, el gasto efectivo permite acercarse al nivel de implementación de la política y refleja el nivel de prioridad que el Estado le da a determinada área.¹⁶⁹

De la información obtenida durante el período 2008-2013 la ejecución presupuestaria de las instituciones de educación superior fue de USD 3.987'428.737 y únicamente el 9% de este monto corresponde a inversión, mientras que el 91% es de gasto

¹⁶⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, *Ecuador invita a profesores, investigadores y científicos venezolanos a participar en el Proyecto Prometeo, Ecuador*, URL: <https://www.cancilleria.gob.ec/ecuador-invita-a-profesores-investigadores-y-cientificos-venezolanos-a-participar-en-proyecto-prometeo/>, Consulta: 20 de julio de 2019.

¹⁶⁷ Ecuador, SENPLADES, *Plan Nacional de Desarrollo del Buen Vivir 2013-2017*, URL: www.buenvivir.gob.ec/ . Consulta: 20 de julio de 2019.

¹⁶⁸ Yolanda Alfaro, *La ruta del buen vivir a través del espejo de las políticas gubernamentales de desarrollo e innovación*, (tesis doctoral, Universidad Autónoma de Zacatecas, Unidad de Estudios del Desarrollo, 2016), <http://www.rimac.mx/wp-content/uploads/2017/03/Resena-YolandaAlfaro.pdf>

¹⁶⁹ Ibid.

corriente.¹⁷⁰ Con ello se corrobora que es escasa la inversión que se destina a investigación, infraestructura, equipos técnicos y científicos, capacitaciones a docentes, entre otros aspectos importantes que permitirían un cambio de matriz para lograr nuevas formas de producción de industrias.

Otro aspecto relevante en materia presupuestaria fue la expedición de la Ley de Extinción de las Universidades y Escuelas Politécnicas realizada el 30 de diciembre del año 2016 en el Registro Oficial.¹⁷¹ Esta ley además de contemplar algunas disposiciones sobre la extinción de algunas universidades que no acreditaron la evaluación prevista en el Mandato Nro. 14,¹⁷² también modificó el ámbito presupuestario e impuso condiciones para el financiamiento de las instituciones de educación superior. La expedición de esta ley fue muy curiosa y llena de sorpresas, en primer lugar si se tiene en cuenta lo caótica que resulta la fecha de su expedición en una época llena de distracciones para toda la ciudadanía. En segundo lugar, en esta ley se imponen once requisitos que las instituciones de educación superior que operan en Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales deben cumplir, condicionando de esta manera la recepción de recursos.¹⁷³

La última disposición mencionada colisiona con lo establecido en los artículos: 355 de la Constitución,¹⁷⁴ en el que se establece que la función ejecutiva no puede privar de las rentas o asignaciones presupuestarias a ninguna institución; y 357, de la misma norma, en el que se establece que el Estado garantiza el financiamiento de las instituciones públicas de educación superior sin realizar distinción entre aquellas universidades públicas nacionales y universidades públicas internacionales.¹⁷⁵ La última norma constitucional citada no impone requisitos, sino más bien la obligación financiera del Estado para con las instituciones de educación superior sin hacer distinciones entre las que se rigen o no por tratados o convenios internacionales, situación que resulta arbitraria e inconstitucional.

¹⁷⁰ Tania Zabala, Análisis de la Reforma a la Educación Superior ecuatoriana en el período 2008-2013, en *Universidad, Estado y Autonomía en Las Reformas Universitarias en Ecuador (2009-2016): Extravíos, ilusiones y realidades*, comp., Santiago Cabrera Narváez, Cristina Cielo, Katia Moreno Yáñez y Pablo Ospina Peralta, editores, (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, 2017) 81.

¹⁷¹ Ecuador, *Ley de Extinción de las Universidades y Escuelas Politécnicas*, Registro Oficial Nro. 913, 30 de diciembre de 2016.

¹⁷² Ecuador, *Mandato Constituyente No. 14, derogatorio de la Ley Nro. 130 de creación de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador reformatario de la Ley Orgánica de Educación Superior LOES y de regularización de la educación superior*, Registro Oficial 393, 31 de julio de 2008.

¹⁷³ Ecuador, *Ley de Extinción de las Universidades y Escuelas Politécnicas*, Registro Oficial Nro. 913, 30 de diciembre de 2016, art. 1.

¹⁷⁴ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 355.

¹⁷⁵ *Ibíd.*, art. 357.

Asimismo la Ley de Extinción de Universidades y Escuelas Politécnicas establece que el CES será el órgano encargado de establecer el porcentaje de las preasignaciones y otros recursos públicos a las instituciones de educación superior que serán destinados al otorgamiento de becas totales o parciales. Ello, siempre y cuando los estudiantes cumplan con los requisitos expuestos por la misma ley.¹⁷⁶ Esta situación mina el camino de la autonomía universitaria siendo el gobierno el que mediante las políticas reguladas por el legislador y las competencias otorgadas al CES, el que impone a las universidades cómo debe destinar el dinero que se les otorga, aplicando incluso los requisitos para otorgar becas a los estudiantes.

La misma ley mencionada otorga además competencias bastante discrecionales al CES: le confiere a esta entidad la potestad de resolver la suspensión temporal o definitiva de la entrega de recursos destinados a favor de las instituciones de educación superior que operen en Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales con base en las evaluaciones que esta misma institución realiza; o, según lo que establezca el informe de la Contraloría General del Estado.¹⁷⁷ Le otorga además: “todas las atribuciones que requiera para el ejercicio de sus funciones en el marco de la Constitución y la Ley”;¹⁷⁸ y, dispone que las instituciones de educación superior que operen en Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales deben cumplir con el ordenamiento jurídico ecuatoriano.¹⁷⁹ Las instituciones de educación superior deben manejar la autonomía de manera *responsable*, y estarán sujetas al control del CES. Finalmente, la misma ley establece que el incumplimiento de todas las condiciones es un tipo de infracción que se castiga con suspensión temporal o definitiva de las rentas a la institución de educación superior determinada según lo que establezca el CES.¹⁸⁰

Estas reformas dan cuenta de una arbitrariedad y sometimiento de las instituciones de educación superior a procesos legales que rebasan el límite constitucional.¹⁸¹ Las disposiciones mencionadas ultrajan el principio de autonomía universitaria desde el ámbito financiero, sometiendo a las instituciones de educación superior a las reglas y condiciones impuestas por el gobierno por ser el dador del dinero y recursos. Además, se

¹⁷⁶ Ecuador, *Ley de Extinción de las Universidades y Escuelas Politécnicas*, Registro Oficial Nro. 913, 30 de diciembre de 2016, art. 1.

¹⁷⁷ *Ibíd.*, art. 4.1.

¹⁷⁸ *Ibíd.*, art. 4.2.

¹⁷⁹ *Ibíd.*, art. 1, núm., 22.

¹⁸⁰ *Ibíd.*, art. 7.

¹⁸¹ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 136.

irrespeto totalmente la jerarquía normativa establecida en el artículo 425 de la Constitución,¹⁸² vulnerando las disposiciones internacionales sobre la integración latinoamericana estipuladas en la misma Constitución.

Con estos datos se tiene un panorama general de lo ocurrido con el destino del presupuesto asignado a las instituciones de educación superior desde que inició el gobierno de Rafael Correa. Se ha visto también cómo el caleidoscopio de la autonomía universitaria resulta una paradoja si la vemos desde la arista financiera.

Es momento de revisar las asignaciones presupuestarias a las instituciones de educación superior realizadas en los años 2018 y 2019.

2.3.1. Asignaciones presupuestarias a las instituciones de educación superior en el Ecuador: 2018-2019.

Las asignaciones presupuestarias realizadas a las instituciones de educación superior en el Ecuador durante los años 2018 y 2019 sufrieron una variación.¹⁸³ Su asignación disminuyó en el año 2019 en comparación con la asignación consignada el año anterior, debido a que el presupuesto sufrió una reducción en su totalidad.

Este tema fue discutido en algunos espacios, no obstante, ha sido escaso el examen desde la doctrina y poco profundizado desde la perspectiva legal y constitucional. Pues, de estas discusiones y reflexiones realizadas han quedado muchas interrogantes: ¿El derecho a la educación superior es un derecho fundamental? ¿En dónde consta establecido el monto o proporción que debe destinarse a la satisfacción del derecho a la educación superior por medio del presupuesto general del Estado? Con ello se pone de manifiesto que la disminución presupuestaria asignada a las instituciones de educación superior en el año 2019 en Ecuador es un tema importante, que debe ser estudiado desde una perspectiva constitucional, legal y financiera en nuestro país, que a su vez puede afectar a la optimización del principio de autonomía universitaria.

Generalmente el presupuesto y la educación superior son dos temas estudiados de forma separada porque su configuración e implicaciones conciernen a diferentes ámbitos. Sin embargo, el presente apartado busca conjugarlos para lograr con ello resolver algunas de las interrogantes planteadas en líneas anteriores.

¹⁸² *Ibíd.*, 425.

¹⁸³ Ministerio de Economía y Finanzas, *Proforma presupuestaria 2019*, Ecuador, 31 de octubre de 2018, https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/11/Presentaci%C3%B3n-Proforma-2019_AsambleaNacional.pdf, consulta realizada el 25 de julio de 2019.

2.3.2. El derecho a la educación superior.

El derecho a la educación superior es considerado por diversos instrumentos internacionales de derechos humanos como un derecho fundamental que debe ser garantizado y satisfecho por los Estados. A continuación, me permitiré distinguir algunos de estos instrumentos: Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 26;¹⁸⁴ Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción de la UNESCO;¹⁸⁵ Marco de Acción Prioritaria para el Cambio y el Desarrollo de la Educación Superior de la UNESCO;¹⁸⁶ Carta de las Naciones Unidas;¹⁸⁷ Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales;¹⁸⁸ entre otros.

Asimismo, en nuestro Estado constitucional de derechos y justicia, la Constitución de 2008 establece que la educación superior es un derecho,¹⁸⁹ y un servicio público,¹⁹⁰ articulado por un sistema de educación superior. Este derecho persigue el desarrollo y la construcción de una visión científica y humanista, la investigación científica y tecnológica, innovación, promoción, desarrollo y difusión de los saberes y las culturas; la educación superior está concebida además con el fin de erigir soluciones para los problemas del país.¹⁹¹

El resultado de este primer análisis es que en efecto la educación superior es un derecho fundamental, y que está garantizado en diversos tratados internacionales, así como también en nuestra Constitución. Al ser un derecho humano, Alexy establece que debe ser concreto y suficientemente claro, además que debe existir una norma que otorga al individuo este derecho fundamental;¹⁹² asimismo, Alexy siguiendo la doctrina de Schmitt establece que los derechos fundamentales son aquellos derechos que pertenecen al fundamento mismo del Estado y que por ende se reconocen como tales en la

¹⁸⁴ OEA, *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, 22 de noviembre de 1969, art. 26.

¹⁸⁵ UNESCO sede de la UNESCO en París, *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI: Visión y Acción*, 1998.

¹⁸⁶ UNESCO sede de la UNESCO en París, *Marco de Acción Prioritaria para el Cambio y el Desarrollo de la Educación Superior*, 1998.

¹⁸⁷ ONU Asamblea General, *Carta de las Naciones Unidas*, 26 de junio de 1945, num. 13, 55, 57, 62, 73.

¹⁸⁸ ONU Asamblea General, *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 16 de diciembre de 1966, num. 13.

¹⁸⁹ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, arts. 26, 27, 344, 346, 350, 356.

¹⁹⁰ *Ibid.*, 345.

¹⁹¹ *Ibid.*, 350.

¹⁹² Robert, Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales*, (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993), 39-47.

Constitución, estos derechos poseen una estructura amplia.¹⁹³ Siguiendo la misma tónica, tenemos la clasificación que realiza Luigi Ferrajoli en su obra “Derechos y garantías”, el derecho a la educación superior es un derecho primario que debe estar garantizado por el Estado como una obligación positiva (de hacer) y negativa (no ser limitado).¹⁹⁴ Es así un deber del Estado respetar, proteger, garantizar y promover el derecho a la educación, y además debe estar informado por otras obligaciones que comprometen al Estado como la disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad.¹⁹⁵

Algunas cortes constitucionales alrededor del mundo tienen diferentes opiniones sobre la forma en que los Estados deben garantizar los derechos fundamentales. Por un lado se tiene como ejemplo a la Corte Constitucional de Colombia cuando en su jurisprudencia ha manifestado que es necesario identificar un mínimo esencial del derecho humano que se debe satisfacer, un mínimo irreductible, protegido; un núcleo básico del derecho fundamental que no esté sujeto a interpretación u opinión sometida a la dinámica de coyunturas o a determinada ideología política.¹⁹⁶ La identificación de contenidos esenciales de los derechos no solo establece rutas de acción que deben seguir los Estados, sino también límites de las posibles restricciones.¹⁹⁷

Por otro lado, existen otro tipo de acepciones como la propuesta por la Corte Constitucional de Sudáfrica en su jurisprudencia cuando establece que el mínimo irreductible de un derecho muchas veces resulta difícil de identificar, puesto que la situación de cada grupo es diferente como también lo son sus necesidades. Por ello, la imposición de un mínimo básico atribuye al Estado obligaciones poco realistas. No obstante, un Estado debe velar por los derechos y elementos que hagan falta para lograr satisfacer las necesidades vitales básicas de todos sus integrantes con el fin último de edificar una sociedad digna, libre e igualitaria.¹⁹⁸

¹⁹³ *Ibíd.*, 60-70.

¹⁹⁴ Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías: La ley del más débil* (Madrid: Editorial Trotta, 2010), 43.

¹⁹⁵ Sandra Serrano y Daniel Vázquez, “Principios de aplicación: núcleo básico, progresividad, no regresión y máximo uso de recursos disponibles”, en *Obligaciones y principios de derechos humanos*, Sandra Serrano y Daniel Vázquez, (México: FLACSO, 2013) 5-7.

¹⁹⁶ Constitucional de Colombia, “sentencias T-799 (Definición núcleo esencial)” *caso Francisco Javier de Alba Estren vs. Juzgado 6° Civil del Circuito de Barranquilla*, 14 de diciembre 1998, párr. 1-70, <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/T-799-98.htm>.

¹⁹⁷ Sandra Serrano y Daniel Vázquez, “Principios de aplicación: núcleo básico, progresividad, no regresión y máximo uso de recursos disponibles”, en *Obligaciones y principios de derechos humanos*, Sandra Serrano y Daniel Vázquez, (México: FLACSO, 2013) 8-10.

¹⁹⁸ Corte Constitucional de Sudáfrica, “sentencia CCT 11/00” *caso Irene Grootboom y otros vs. Gobierno de la República de Sudáfrica*, 4 de octubre de 2000, párr. 40-62, <http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2000/19.pdf>.

Se sabe que las cortes constitucionales generalmente tratan de delimitar un mínimo esencial y con base en ello sus jueces disponen al Estado garantizar los derechos fundamentales, pero en muy pocas sentencias se examina cómo se maneja y destina el presupuesto del Estado y cuánto dinero asigna a las instituciones para saber si es posible garantizar los derechos fundamentales. Ello porque se suele considerar que si los jueces se disponen analizar y ordenar sobre el ámbito presupuestario invaden las competencias exclusivas de las funciones del poder ejecutivo y legislativo.

En nuestro país, la empresa de determinar si el presupuesto es justo y equitativo no la puede ni siquiera observar la Corte Constitucional porque éste solamente es un instrumento,¹⁹⁹ no tiene calidad de Ley y por ende la más alta Corte no tiene competencias sobre la declaratoria de constitucionalidad o inconstitucionalidad sobre documentos con carácter de instrumentos que no tienen fuerza normativa. Como dato adicional: el presupuesto del Ecuador no es claro en el establecimiento del monto que destina a cumplir políticas que garanticen la satisfacción de los derechos de los ciudadanos, los datos son dispersos, confusos y poco comprensibles.²⁰⁰

El derecho a la educación debe estar satisfecho dentro del Estado, además en la Constitución el legislador dispone que se garantizará el financiamiento de las instituciones públicas de educación superior, sin condiciones ni reglas para ello.²⁰¹ Esta disposición en concordancia con el artículo 23 de la Ley Orgánica de Educación Superior, en adelante LOES, cuando establece que el Estado garantizará el financiamiento de las instituciones públicas de educación superior y que éste debe constar obligatoriamente en el presupuesto que se aprueba cada año,²⁰² no establece cuánto, o en qué porcentaje el presupuesto debe estar destinado a las instituciones de educación superior para que logren cumplir sus funciones y garantizar todos los principios que están previstos para regir al sistema de educación superior.

Al ser el presupuesto un instrumento, y al determinarse la asignación presupuestaria de una forma que resulta de difícil comprensión, existe un vacío que no podría ser subsanado en debates académicos y científicos. Este financiamiento debería

¹⁹⁹ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 292.

²⁰⁰ Ministerio de Economía y Finanzas, *Proforma presupuestaria 2019*, Ecuador, 31 de octubre de 2018, https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/11/Presentaci%C3%B3n-Proforma-2019_AsambleaNacional.pdf.

²⁰¹ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 357.

²⁰² Ecuador, *Ley Orgánica de Educación Superior*, Registro Oficial 298, 12 de octubre de 2010, art. 23.

estar detallado en la norma para que pueda establecerse con claridad cuánto dinero es que el Estado debe destinar a las entidades de educación superior. Huelga decir que, si el presupuesto general se reduce, también lo hará el monto destinado para la satisfacción de otros derechos puesto que es deber del Estado garantizar todos los derechos que están reconocidos en la Constitución a los ciudadanos.

Otro aspecto importante que preciso recalcar es que la economía juega un rol transcendental en el principio de autonomía universitaria que tienen las instituciones de educación superior, reconocido en la Constitución.²⁰³ Las universidades necesitan tener autonomía financiera para garantizar su funcionamiento con rentas propias y permanentes que puedan ser recibidas sin condicionamientos.

2.3.3. Disminución del monto presupuestario destinado a la educación superior para el año 2019.

En la proforma del presupuesto general del Estado para el año 2019 se registró una reducción en comparación con la de 2018. Esta reducción fue de cuatrocientos veintisiete millones de dólares (USD 427 millones). En el 2018 el presupuesto fue de treinta y un mil setecientos cuarenta y seis millones de dólares (USD 31.746 millones) y para el 2019 el presupuesto se redujo a treinta y un mil trescientos dieciocho punto ocho millones de dólares (USD 31.318,8 millones).²⁰⁴

Asimismo, el rubro destinado a las entidades de educación superior también se redujo. El monto pasó de USD 1443,04 millones en el año 2018 a reducirse en USD 145,1 millones para el año 2019.²⁰⁵ Mantener el monto destinado a la educación superior hubiese implicado que se reduzca la satisfacción y garantía de otros derechos por parte del Estado. Pues, las instituciones de educación superior necesitan el dinero, pero también lo hacen las entidades y organismos que proveen servicios que garantizan otros derechos, entre ellos: salud, vivienda, justicia, comunicación, entre otros.

Ahora bien, ni en la Constitución²⁰⁶ ni en la Ley Orgánica de Educación Superior²⁰⁷ se establece un monto fijo o porcentaje de lo que debe destinarse para la satisfacción del derecho a la educación superior del presupuesto. Esto bien puede

²⁰³ *Ibíd.*, 351.

²⁰⁴ Ministerio de Economía y Finanzas, *Proforma presupuestaria 2019*, Ecuador, 31 de octubre de 2018, https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/11/Presentaci%C3%B3n-Proforma-2019_AsambleaNacional.pdf.

²⁰⁵ Mariela Rosero y Valeria Heredia, “USD 145,1 millones menos para universidades, en proforma presupuestaria 2019”, *El Comercio*, 8 de noviembre de 2018.

²⁰⁶ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

²⁰⁷ Ecuador, *Ley Orgánica de Educación Superior*, Registro Oficial 298, 12 de octubre de 2010.

considerarse como un vacío que existe en la ley, porque como se ha visto la Constitución y la LOES sí prevén que el Estado garantice este derecho.

En ese sentido se pronunció ya el profesor José Vicente Troya Jaramillo: los ciudadanos tienen derecho a exigir la realización del gasto público y el Estado tiene la obligación de efectuarlo.²⁰⁸ Este postulado en particular se aplica perfectamente al abastecimiento necesario e indispensable de recursos y servicios que permitan garantizar los derechos que son dados por la Constitución de la República del Ecuador.

No obstante, se debe considerar también que el derecho a la educación superior al que acceden los ciudadanos en las universidades y escuelas politécnicas se rige y somete a muchos procesos de evaluación y control. Todo ello implica que las mismas instituciones de educación superior inviertan recursos para poder cumplir con todos los requisitos que exigen el Gobierno y las leyes para su funcionamiento.

Tomando esto en cuenta, es preciso decir que el Gobierno del Ecuador, durante la década de presidencialismo de Rafael Correa, dejó impuesto todo un aparataje de control, normas, escalas, protocolos tecno burocráticos sobre las universidades,²⁰⁹ sometiendo su planificación y evaluación a sus intereses y funciones que en aquel momento y para ellos resultaban convenientes. Esto hizo que los derechos y garantías constitucionales para la universidad sean tenidas más bien como reglas de obediencia en un proceso de desmantelamiento de la universidad autónoma y libre pensante.²¹⁰

Todas estas normas y controles deberían ser replanteadas en la actualidad, ya que mantener todo este aparataje de control implica que se utilicen recursos. Y hasta aquí no se sabe con datos reales si todo lo implementado ha logrado que las universidades y escuelas politécnicas puedan cumplir el objetivo que persiguen que es el de acompañar y ayudar a la transformación de la sociedad con conocimientos, recursos y aportes que permitan el avance colectivo en equidad.²¹¹ La introducción de cambios en el sistema, por pequeños que sean, pueden devenir en importantes transformaciones, profundas y la consecuente planificación de reformas estructurales vanas y poco ordenadas.

²⁰⁸ José Vicente Troya Jaramillo, *El derecho del gasto público. Especial referencia a los derechos económicos, sociales y políticos* (Bogotá: Temis, 2014), 57.

²⁰⁹ Jaime Breilh Paz y Miño, “La universidad que pensamos y sus desafíos: crítica al modelo tecno burocrático” en *Universidad, Estado y Autonomía en Las Reformas Universitarias en Ecuador (2009-2016): Extravíos, ilusiones y realidades*, comp., Santiago Cabrera Narváez, Cristina Cielo, Katia Moreno Yáñez y Pablo Ospina Peralta, editores (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, 2017), 24.

²¹⁰ *Ibid.* 25.

²¹¹ *Ibid.* 26.

Es importante plantearse constantemente ¿Cómo se propicia el control del buen gasto que debe ejercer el Estado sobre los recursos proporcionados a las instituciones de educación superior? El Estado entrega estos recursos que deben ser bien administrados, pero no es claro cómo ellos son erogados por las instituciones de educación superior. Existen algunas de ellas que utilizan muy bien sus recursos, lo cual se refleja en la cantidad de carreras, cursos y programas que ofertan para mejorar la calidad académica, contratar a más docentes, mejorar la infraestructura y más situaciones propias de la buena administración. Pero, existen otras instituciones de educación superior que administran los recursos de forma distinta, y no existe una difusión efectiva de información sobre cómo realizan el gasto la mayoría de universidades y escuelas politécnicas.

Se sabe que aunque el presupuesto general se reduzca el gasto en materia de educación superior está previsto en la Constitución como una preasignación y por ende no puede restringirse tratando de imponer condiciones a cumplir.²¹² Esta situación transgrede el derecho a la educación, y lo estipulado en esta materia en la Constitución.

Es así que se puede establecer que el monto presupuestario no es lo único ni lo más importante que se debe considerar al momento de hacer un análisis y juzgar sobre lo correcto o incorrecto de la cifra constante en el presupuesto para determinado derecho, sino lo es también el saber cuánto gasta el Estado para satisfacer el derecho a la educación superior, cómo gastan las instituciones de educación superior y la forma en la que invierten. De esta forma se podrá saber si en efecto estas instituciones están cumpliendo con los objetivos y principios propuestos en la Constitución y en la Ley Orgánica de Educación Superior.

Ahora bien, para completar el panorama actual en el Ecuador sobre este principio aún hace falta analizar un aspecto que preocupa a más de uno en la legislación ecuatoriana, tal como se había dicho anteriormente es la nueva denominación de *autonomía responsable*.

3. La denominada “autonomía responsable”

La autonomía responsable es una innovación de la Constitución del Ecuador del año 2008, puesto que ninguna otra Constitución o Ley anterior a ella había denominado a este principio como tal. No obstante, este nuevo término en más de una ocasión ha causado

²¹² Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 298.

contrariedades en cuanto a su forma de ser interpretado así como tampoco ha sido discutido ampliamente sobre lo apropiado o inapropiado de su uso.

Nuestra Constitución y su consiguiente aplicación en la LOES han empleado el término autonomía responsable para referirse a la autonomía universitaria. El problema del empleo de esta nueva denominación es que al ser el término *responsable* un adjetivo, en muchas ocasiones puede ser interpretado por las autoridades de cierta tendencia política de manera arbitraria y hasta discrecional; pues lo que es un manejo responsable de la autonomía universitaria puede verse de distinta manera para una persona y para otra dependiendo de su inclinación política y de cómo considera que está bien manejada la autonomía en una determinada institución de educación superior.

El nuevo término *responsable*, fue una innovación de la legislación ecuatoriana, si se revisa la ley y la doctrina de otros países que tienen similar construcción normativa que la nuestra sobre esta materia,²¹³ estos no han desviado el término autonomía universitaria usando otras denominaciones para referirse al mismo. Asimismo, es muy escaso el desarrollo jurisprudencial que existe sobre esta materia en nuestro país al haber solamente una sentencia emitida por la Corte Constitucional en el año 2018 que abarque el estudio y ni siquiera pormenorizado del término autonomía responsable.²¹⁴

El término *autonomía responsable* fue implantado en la legislación ecuatoriana sin ningún procedimiento investigativo, lógico o específico que permita establecer la pertinencia de la nueva denominación de autonomía universitaria, pues esta únicamente aparece en el Ecuador en la Constitución de 2008 sin más precedentes ni análisis, además en la doctrina tampoco se encuentran estudios que se refieran a la autonomía universitaria como *autonomía responsable*.

El análisis del empleo de esta terminología es nuevo, el caso que llegó a la Corte Constitucional sobre autonomía universitaria. Este caso será el objeto de estudio del tercer capítulo de esta investigación, por ello se tiene como precedente la importancia de la correcta denominación de autonomía universitaria para que en el caso concreto de estudio se pueda ver el peligro de sus implicaciones al usar de manera inadecuada su denominación.

²¹³ Colombia, *Constitución Política del Estado*, Gaceta Constitucional 144, 4 de julio de 1991, art. 69; Colombia, *Ley 30*, Diario Oficial 44169, 28 de diciembre de 1992, art. 3; en España, en el mismo sentido se tiene España, Constitución Española, Sancionada por el S.M. el Rey ante Las Cortes el 27 de diciembre de 1978, art. 27 núm. 10, España, *Ley Orgánica 6/2001*, BOE, 307, publicada el 24 de diciembre de 2001.

²¹⁴ Ecuador Corte Constitucional, *Sentencia Nro. 140-18-SEP-CC*, en caso Nro. 1764-17-EP, 18 de abril de 2018.

El caso que se analizará es el de la Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador. Esta universidad es parte de la Comunidad Andina y pertenece al Sistema Andino de Integración, por ende se rige por normativa internacional delegada y por pertenecer al SAI se autorregulan los estatutos del sistema internacional derivados. No obstante, el gobierno ecuatoriano en el período 2015-2018 desconoció toda la normativa internacional que rige a dicha entidad y trató de aplicar únicamente la normativa nacional pero de manera autoritaria y arbitraria.

Capítulo tres

Autonomía universitaria, antes y después de la Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador 2015-2018

Este capítulo abarca el estudio del momento hito que marcó un antes y un después en la autonomía universitaria ecuatoriana, se trata de la lucha de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

En los capítulos uno y dos se habían mencionado todos los aspectos de la autonomía universitaria ecuatoriana: su pasado y presente, las características y elementos que la componen, cómo está contemplada en la legislación ecuatoriana, los problemas a los que puede dar lugar el mal empleo de su terminología, la importancia de la autonomía universitaria para el desarrollo de la universidad y con ello de la sociedad.

En este capítulo se podrá evaluar con base en un caso de estudio las implicaciones reales de la denominación: *autonomía responsable*, para referirse a la autonomía universitaria, así como los peligros que ello conlleva. La implementación de este término en la Constitución de 2008, como se verá en el caso que se analiza a continuación fue empleado con el fin de minar y entorpecer el libre ejercicio del principio autonomía universitaria, valiéndose de la subjetividad propia del adjetivo *responsable*.

Con estas consideraciones, se analizará el caso mencionado sobre autonomía universitaria en el Ecuador, examinando cómo en la práctica se desarrolla este principio, sus vicios, tropiezos y también las victorias conseguidas. En una primera parte serán mencionados los antecedentes del caso para arribar posteriormente a los detalles de las acciones concretas que tuvieron lugar en la lucha por la autonomía universitaria de la Universidad Andina Sede Ecuador durante el período 2015-2018, empleando para ello los métodos dogmático e histórico.

A continuación de ello se analizará la única sentencia que existe sobre esta materia,²¹⁵ la misma que fue emitida por la Corte Constitucional en el año 2018, para ello se empleará en este apartado un estudio de acaso. Es preciso mencionar que para la realización de este capítulo y con el fin de tener claros los hechos, algunos de los actores

²¹⁵ Ecuador Corte Constitucional, *Sentencia Nro. 140-18-SEP-CC*, en caso Nro. 1764-17-EP, 18 de abril de 2018.

principales de esta lucha fueron entrevistados y su aporte se constituye en piedra angular que ha permitido el desarrollo del tema.

Finalmente, se dará cuenta de cuál es la realidad que atraviesa actualmente la Universidad Andina Simón Bolívar luego de la lucha que emprendió en defensa de la universidad ecuatoriana y su autonomía.

1. Antecedentes

La Universidad Andina Simón Bolívar es un centro académico de cooperación internacional, su función es estudiar la experiencia andina en la historia, el papel de la subregión en Latinoamérica y el mundo, además sus estudios se centran en la producción, investigación y el debate.²¹⁶ La sede en Ecuador de la Universidad Andina Simón Bolívar forma parte del Sistema Andino de Integración.²¹⁷

En el año de 1993 la Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador inició sus cursos de posgrado y dos años más tarde se graduaron sus primeras promociones; cuatro años más tarde el Congreso Nacional incorporó mediante Ley a la Universidad al sistema de educación superior del país.²¹⁸ En el año 2010 recibió en Lima en la sede de la CAN el certificado de “universidad de calidad y excelencia”, siendo la primera universidad internacionalmente acreditada del Ecuador.²¹⁹

Con este breve antecedente sobre la Universidad Andina, Sede Ecuador, se sabe que es una universidad que se ha destacado desde sus inicios aportando y enriqueciendo al debate en el país, contribuyendo con la investigación, el diálogo y fortaleciendo a la academia ecuatoriana. Así, cuando inicia el período de gobierno de Rafael Correa en la Constitución de la República del Ecuador de 2008,²²⁰ y en la Ley Orgánica de Educación Superior, se confirió a las universidades autonomía. La autonomía universitaria en Ecuador está contemplada como un principio en la norma fundamental y su contenido se encuentra desarrollado en la Ley Orgánica de Educación Superior, así establece en el artículo 17:

El Estado reconoce a las universidades y escuelas politécnicas autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, acorde con los principios establecidos en la Constitución de la República.

²¹⁶ *Ibíd.*

²¹⁷ Ecuador, Un centro de Excelencia, accedido el 4 de septiembre de 2019, <https://www.uasb.edu.ec/un-centro-de-excelencia>

²¹⁸ *Ibíd.*

²¹⁹ *Ibíd.*

²²⁰ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

En el ejercicio de la autonomía responsable, las universidades y escuelas politécnicas mantendrán relaciones de reciprocidad y cooperación entre ellas y de estas con el Estado y la sociedad; además observarán los principios de justicia, equidad, solidaridad, participación ciudadana, responsabilidad social y rendición de cuentas.

Se reconoce y garantiza la naturaleza jurídica propia y la especificidad de todas las universidades y escuelas politécnicas.²²¹

Esta autonomía otorgada por ley a las instituciones de educación superior fue el sustento normativo suficiente para que en septiembre de 2015 se realice la elección y designación de nuevo rector de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.²²² El proceso de elección inició el 23 de julio de 2015 cuando el Consejo Superior de la UASB-E se reunió en Quito para dictar el reglamento y cronograma para la elección de rector, luego de ello el 3 de septiembre del mismo año César Montaña Galarza y Raúl Vallejo inscribieron su candidatura para participar en la elección al cargo referido.²²³ El último candidato mencionado, Raúl Vallejo fue ministro de educación en varios períodos de tiempo, entre ellos en el gobierno de Rafael Correa durante los años 2007 a 2010, y posterior a ello durante el mismo gobierno fue designado como embajador en Colombia durante el período 2011 a 2016, en el que incluso recibió una condecoración por parte del gobierno del Ecuador con la Orden Nacional al Mérito.²²⁴ Desde esta particularidad se demuestra que Raúl Vallejo se identificaba plenamente con la política de gobierno de Rafael Correa, y no solo eso sino también que era un miembro reconocido de esta organización política.

Del proceso de elección para designar el nuevo rector de la UASB-E, resultó ganador César Montaña Galarza con 1218 votos frente a Raúl Vallejo quien obtuvo 176 votos. César Montaña Galarza se posesionó como rector de la UASB-E, contando en su elección con el respaldo del 90% de la comunidad universitaria y con la designación del Consejo Superior como máximo organismo de la Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador.²²⁵ Este proceso fue realizado con estricta observancia a lo que establecía

²²¹ Ecuador, *Ley Orgánica de Educación Superior*. Registro Oficial 298, Suplemento, 12 de octubre de 2010.

²²² Ecuador, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, *La Universidad Andina, firme por la autonomía*, accedido 29 de agosto de 2019, párr. 1 www.uasb.edu.ec/web/autonomia-universitaria

²²³ Ver anexo 1.

²²⁴ Ecuador, El Universo, Raúl Vallejo, a Universidad de las Artes, <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/09/14/nota/6380140/raul-vallejo-universidad-artes>; en el mismo sentido Raúl Vallejo, Biografía, <http://raulvallejo.com/biografia>.

²²⁵ *Ibíd.*

la ley en aquel tiempo y con total apego a lo que establece hasta la actualidad la Constitución del Ecuador de 2008.²²⁶

Con el triunfo de César Montaña Galarza se hizo evidente una fuerte oposición por parte del gobierno, esta postura sin fundamento recurrió incluso al desconocimiento político y amenazas que se hicieron mediáticas. De esa manera, el gobierno trató de imponer miedo y caos a las universidades de forma palpable que ya había iniciado anteriormente dentro de ese mismo período presidencial. No obstante, la Universidad Andina siempre se mantuvo firme y no cedió incluso luego de todo el ataque mediático que realizaron diferentes organismos del gobierno que recurrieron incluso a la creación y contacto de *trolls* en las redes sociales para difamar y acabar con el prestigio de César Montaña Galarza como el candidato de la universidad y atentando contra la imagen de la institución.²²⁷ La autonomía universitaria ya desde este punto se ve totalmente ultrajada, pues el proceso de selección de rector carecía de vicios; sin embargo, el gobierno atentando contra el principio de autogobierno decidió iniciar una especie de batalla en contra de la universidad para imponer a su candidato y gobernar esta institución.

Se decía que el ataque a la universidad tenía un tinte netamente político que enfrentaba al ex presidente de la República con el ex rector de la UASB-E, situación que se puso muchas veces de manifiesto. No obstante, la universidad jamás demostró que ello era cierto, ni mantuvo una posición que evidenciara algún tipo de enemistad en particular con alguno de los miembros del gobierno conformado en aquella época, más bien siempre buscó el diálogo y la paz. El disgusto del ex mandatario en contra de la UASB-E tuvo su inicio con un informe científico-académico publicado por el programa andino de derechos humanos en el que se escribió con evidencia y análisis científico sobre las violaciones a los derechos humanos suscitadas desde el año 2009 a 2013 dentro del Estado comprendidas dentro del gobierno de Correa.²²⁸

Así, este ex mandatario sintió que se estaba criticando su gobierno en uno de los elementos más visibles ya que mediante este documento se demostraba que existían más de 200 personas enclaustradas y en todos estos casos habían sido utilizadas figuras

²²⁶ Ver anexo 1.

²²⁷ Enrique Ayala Mora, Presidente del Colegio de América y profesor de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, entrevistado por la autora, 27 de agosto de 2019; en el mismo sentido Ramiro Ávila Santamaría, “La UASB: el atentado a su autonomía y el porqué de su resistencia”, *Revista Plan V*, 14 de enero 2016, URL: <https://www.planv.com.ec/ideas/ideas/la-uasb-el-atentado-su-autonomia-y-el-que-su-resistencia>.

²²⁸ Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, “Informe sobre derechos humanos Ecuador 2009-2013”, Programa Andino de Derechos Humanos, comp., (Quito, 2014), URL: <http://portal.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/InformeDDHHweb09013.pdf>.

jurídicas con el único fin de lograr la represión. Se dieron alrededor de 70 casos en los que se acusaba de terrorismo a personas cuya única acción fue salir a protestar en las calles, manipulando el Código Penal y la legislación universitaria, situación que fue denunciada en el informe mencionado. Lo manifestado y demostrado en el documento mencionado no fue bien tolerado por el ex mandatario, por ello adoptó una posición en contra de la universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador y vio como la mejor oportunidad la época de elecciones para intervenir en la universidad tratando de imponer un rector que fuera simpatizante del gobierno: Raúl Vallejo.²²⁹

El gobierno del Ecuador, esperaba que el ganador fuera su candidato para poder injerir directamente sobre esta casa de estudios y por ello decidió desconocer al rector electo, explicando que la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador -en adelante UASB-E-, había cometido una falta en el cumplimiento de una disposición nacional transitoria, sin embargo esta norma que estaba aprobada al momento en el que el gobierno se pronunció no entraba aún en vigencia en virtud de una disposición transitoria que se había promulgado.²³⁰

El Consejo Superior ratificó la designación pero luego fue ilegalmente reorganizado por el Parlamento Andino.²³¹ Con estos hechos lo único evidente era el irrespeto del gobierno al principio de autonomía universitaria contra de la UASB-E, pues primaba anteponer y defender sus intereses políticos incluso antes que respetar la normativa constitucional vigente a la fecha. El gobierno justificó su actuación de muchas formas, maquillando su injerencia injustificada con información alarmante difundida en redes sociales sobre la UASB-E, atentando contra el elemento de autogobierno, interfiriendo en las decisiones de los estamentos que conforman a la universidad, ultrajando su prestigio y desconociendo las atribuciones que le correspondían por ley. Así, la autonomía universitaria fue vulnerada por el Gobierno de la República del Ecuador en el año 2016 cuando se desconoció al rector electo de la Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, César Montaña Galarza, afectando de forma directa la vida en democracia de la universidad.²³²

²²⁹ *Ibíd.*, en el mismo sentido, Enrique Ayala Mora, Presidente del Colegio de América y profesor de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, entrevistado por la autora, 27 de agosto de 2019.

²³⁰ Ecuador, *Ley Orgánica de Educación Superior*. Registro Oficial 298, Suplemento, 12 de octubre de 2010, Disposición Transitoria Décima Primera.

²³¹ Ecuador, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, *La Universidad Andina, firme por la autonomía*, accedido 29 de agosto de 2019, párr. 1; Parlamento Andino, Resolución Nro. 03 <https://www.uasb.edu.ec/documents/1183783/1200935/Resoluci%C3%B3n+No.+03+Parlamento+Andino+15-12-2015/bdf9882a-6918-4432-ab10-8833626f637d>.

²³² Ver Anexo 1

Frente a estos hechos, el rector electo de la UASB-E, encargó el rectorado a Jaime Breilh Paz y Miño, quien entró en funciones por ser el Director de Área más antiguo, - específicamente Director del Área de Salud- en el Comité de Coordinación Académico, por este motivo y al existir una resolución formal en este sentido le correspondía asumir el encargo.

Desde que asumió sus funciones, Jaime Breilh Paz y Miño buscó el diálogo con el Gobierno para lograr instaurar un proceso de elección de nuevo rector respetando a la autonomía universitaria y sin injerencias externas, petición que no fue aceptada por el Gobierno.²³³ A partir de ello, por órdenes del ejecutivo se fijaron plazos para forzar a la UASB-E a aceptar nuevas autoridades sin garantías de su representatividad y con procesos carentes de legitimidad,²³⁴ además desde enero de 2016, el Gobierno suspendió las asignaciones económicas a la UASB-E, pese a la obligación constitucional y legal que tiene de pagarlas.

Con ello se atentó expresamente en contra del principio de autonomía universitaria en el ámbito financiero, se sabe que sin recursos la institución difícilmente podría funcionar; no obstante, la UASB-E resistió y logró salir adelante gracias a su prevención financiera que les permitió solventar esta situación por algún tiempo mientras duró esta crisis. El gobierno no podía privar de la obtención de fondos a la institución de esta manera arbitraria y caprichosa ya que constituye un atentado contra la autonomía y estabilidad de la institución, además vulneraba el derecho a la educación de los estudiantes que cursaban sus estudios en aquella época.

Asimismo, es importante destacar que cuando se lanzó el proyecto de Ley de Extinción de las Universidades y Escuelas Politécnicas no constaban algunos artículos que perjudicaban económicamente a las universidades de posgrado UASB-E y FLACSO; sin embargo, estos fueron agregados antes la promulgación de esta Ley en su último debate en la asamblea;²³⁵ y además de ello, por algunas propuestas del ex presidente de la República, se redujo sustancialmente el presupuesto para la UASB-E y otras universidades de posgrado en el Ecuador, amenazando con denunciar el acuerdo internacional que ampara a la UASB-E, tratando de imponer temor, generando incertidumbre a toda la comunidad universitaria, instaurando caos e inestabilidad de los

²³³ Ecuador, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, *La Universidad Andina, firme por la autonomía*, accedido 29 de agosto de 2019.

²³⁴ Anexo 1

²³⁵ Ecuador, *Ley de Extinción de las Universidades y Escuelas Politécnicas*, Registro Oficial Nro. 913, 30 de diciembre de 2016.

derechos que amparan a los miembros de las instituciones de educación superior con este grave atentado a la autonomía universitaria.²³⁶

En julio de 2016, el CES desconoció, sin tener esa competencia, al rector encargado de la UASB-E, Jaime Breilh Paz y Miño y pidió al Consejo Superior que se encontraba en ese entonces ilegítimamente conformado que designe un nuevo rector hasta el 15 de octubre del mismo año, sin tomar en cuenta la voluntad de la comunidad universitaria.²³⁷ Fue a partir de estos hechos que Jaime Breilh Paz y Miño como rector encargado y gracias a la intervención de la Comisión Internacional de Mediación integrada por los prestigiosos académicos: François Houtart, Nila Heredia y Boaventura de Sousa Santos,²³⁸ que lograron llegar a un acuerdo con el Consejo Superior para que se realice una nueva elección y de ella se posesionaría al cargo de rector la persona que hubiera obtenido la mayoría de los votos de la comunidad universitaria.²³⁹ Debido a que el CES mediante resolución número RPC-SE-09-No.021-2016,²⁴⁰ resolvió que el plazo de la designación de Jaime Breilh Paz y Miño como rector interino había concluido, y que se debe convocar a una consulta para la nueva elección de rector de la UASB-E, Jaime Breilh Paz y Miño encargó el rectorado a Carlos Larrea quien era el siguiente en la resolución del Comité de Coordinación Académica de la UASB-E.²⁴¹

Fue así que luego de un proceso electoral organizado por la Comisión de Consulta, resultó ganador de estas elecciones Jaime Breilh Paz y Miño, con un apoyo del 64,64% de los votos válidos.²⁴² En el mes de noviembre de 2016, el ganador fue oficialmente

²³⁶ Anexo 1

²³⁷ Ecuador, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, *La Universidad Andina, firme por la autonomía*, accedido 29 de agosto de 2019, párr. 1 www.uasb.edu.ec/web/autonomia-universitaria

²³⁸ Ecuador, El Universo, Carlos Larrea será el nuevo rector encargado de la UASB, accedido el 28 de septiembre de 2019, <https://www.eluniverso.com/noticias/2016/09/04/nota/5780199/carlos-larrea-seria-nuevo-rector-encargado-uasb>; en el mismo sentido Ecuador Inmediato, *Jaime Breilh encargará rectorado de la Universidad Andina a Carlos Larrea Maldonado*, accedido el 28 de septiembre de 2019, http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=2818808290&utm=jaime_breilh_encargareda_rectorado_de_universidad_andina_a_carlos_larrea_maldonado.

²³⁹ Ecuador, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, Jaime Breilh gana en Consulta Previa para rector titular de la Universidad Andina, Sede Ecuador, 25 de octubre de 2016, <https://www.uasb.edu.ec/web/guest/contenido?jaime-breilh-gana-en-consulta-previa-para-rector-de-sede-ecuador-con-64-65-de-votos-validos-ponderados>.

²⁴⁰ Ecuador, Consejo de Educación Superior, Resolución RPC-SE-09-No.021-2016, accedido el 28 de septiembre de 2019, URL: <https://www.uasb.edu.ec/documents/1183783/1200935/Resoluci%C3%B3n+del+CES+RPC-SE-09-No.021-2016.pdf/f7e7db95-6c3c-48c8-a3af-4d8f603f8431>

²⁴¹ Ecuador, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, Resolución del Consejo Superior No. 01/II/2016 Designación Rector Interino Sede Ecuador, accedido el 28 de septiembre de 2019, URL: <http://www.uasb.edu.ec/documents/10181/1204037/Resoluciones+Consejo+Superior+Sep+2016+y+Convocatoria+Consulta+Previa+Ecuador.pdf>.

²⁴² Ecuador, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, *La Universidad Andina, firme por la autonomía*, accedido 29 de agosto de 2019, párr. 1 www.uasb.edu.ec/web/autonomia-universitaria.

designado como rector titular de la sede en Quito de la Universidad Andina Simón Bolívar, con lo que se validó el pronunciamiento que la comunidad universitaria manifestó en la consulta realizada el 24 de octubre del mismo año.²⁴³

El hecho de que Jaime Breilh Paz y Miño fuera electo en la consulta realizada se constituye un gran paso que dio la comunidad universitaria de la UASB-E en la lucha por lograr el reconocimiento de la autonomía universitaria. Los estamentos de la universidad se mantuvieron firmes en la resistencia y el apoyo se hizo evidente no solo a nivel interno sino que el respaldo que recibió toda la comunidad fue dado tanto a escala nacional como internacional. Ello se vio reflejado tanto en los comunicados de la prensa nacional,²⁴⁴ como también en redes sociales y manifiestos de algunos personajes conocidos a nivel mundial.²⁴⁵ No obstante, el asedio contra la universidad no terminó ahí, como se verá en el siguiente apartado, diversas acciones y procesos de control a la UASB-E se instauraron al mismo tiempo; continuó el corte de recursos brindados por el gobierno, y la situación del respeto a la autonomía de la institución no estaba solucionado.

Es descollante la actuación de Jaime Breilh Paz y Miño en todo este proceso, pues gracias a él luego de que fue electo como rector de la institución, y buscando siempre el diálogo como forma de solucionar las tensiones entre el gobierno y la UASB-E, logró llegar a un acuerdo entre el Estado y la universidad. El acuerdo mencionado fue firmado el 9 de noviembre del año 2017 y en él se hace constar que se respeta el estatuto jurídico internacional de la entidad, a la firma del acuerdo acudieron: María Fernanda Espinosa como ministra de relaciones exteriores y movilidad humana, Jaime Breilh Paz y Miño como rector de la UASB-E, y Augusto Barrera quién fue un testigo de honor. El acuerdo buscaba ratificar los derechos de la UASB-E como institución de educación superior,²⁴⁶ derechos entre los cuales se entiende comprendida la autonomía universitaria.

No obstante, previo a que Jaime Breilh Paz y Miño lograra llegar al acuerdo descrito en líneas anteriores, es preciso dedicar un apartado en el que se logre poner de manifiesto todo el proceso de tensión que vivió la UASB-E, las acciones que tuvieron lugar en dicha institución por parte de los organismos de control, así como también las

²⁴³ Ecuador, El Universo, *Jaime Breilh es el nuevo rector titular de la Universidad Andina*, accedido 1 de septiembre de 2019.

²⁴⁴ El Comercio, El Universo, Diario la Hora.

²⁴⁵ Vandana Shiva, *Por la autonomía de la Universidad Andina*, (agosto, 2016), URL: <https://www.uasb.edu.ec/contenido?vandana-shiva-por-la-autonomia-de-la-universidad-andina>.

²⁴⁶ Ecuador, El Comercio, *Estado ecuatoriano y Universidad Andina renovaron su convenio*, 9 de noviembre de 2017, <https://www.elcomercio.com/tendencias/ecuador-universidadandina-firma-convenio-educacionsuperior.html>.

demandas presentadas por la universidad. Es recomendable para entender mejor el contexto de la situación revisar los anexos 1 y 2 en donde se encuentran desarrollados una cronología con datos y fechas de las acciones y reacciones de toda esta época de caos por la que atravesó la Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador,²⁴⁷ además constan algunas imágenes de todo lo acontecido en aquella época.²⁴⁸

2. Acoso, acciones del gobierno y de la Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador

En enero de 2016, una vez que César Montaña Galarza fue posesionado como rector de la UASB-E, el correísmo decide que se deben instaurar algunas auditorías fuertes en contra de la universidad. La primera de ellas a cargo del Ministerio del Trabajo que realizó una inspección integral desde el 2008 hasta el 2015, inspeccionaron exhaustivamente el cumplimiento de las obligaciones laborales de la universidad durante todos estos años y lograron únicamente determinar por una parte, que la universidad no había entregado copias de unos documentos al Ministerio lo que se constituía solamente en el cumplimiento de un formalismo y por ello la universidad recibió únicamente un llamado de atención. Por otra parte, el Ministerio del Trabajo observó que la universidad no cumplía con el número de personas con capacidades especiales que debían ser contratadas según lo que determina la ley, por ello el Ministerio le impuso una multa a la universidad y posteriormente la universidad solucionó esta falta.

Se debe tener en cuenta que todo este proceso se desarrolló en meses muy intensos de trabajo, el Ministerio demandaba una grandiosa cantidad de documentos con el fin de investigar todo lo sucedido en aquellos años, la inspección realizada por dicha entidad fue legal y todo el proceso instaurado conforme a derecho, pese al engorroso trabajo que demandaba.

Lo observado por el Ministerio de Trabajo fue resuelto en buenos términos; no obstante, se evidencia el acoso a la independencia de la universidad, el hecho de que la institución esté en constante y permanente proceso de control y vigilancia entorpece el desarrollo de sus actividades académicas y administrativas, así como el desarrollo del derecho a la educación para los estudiantes.

El mismo día en que inició la inspección del Ministerio del Trabajo en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, se inició también una inspección del

²⁴⁷ Ver anexo 1.

²⁴⁸ Ver anexo 2.

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social -IESS-. La inspección de esta entidad fue realizada para el período comprendido entre 2008 a 2015; no obstante, la inspección que realizó el IESS sí presentó inconvenientes ya que mientras el personal de la universidad era requerido con mucha documentación por parte del Ministerio del Trabajo, el IESS también demandaba otra enorme cantidad de documentos, y mientras se desarrollaba esta inspección una funcionaria del IESS manifestaba como opinión pública a algunos medios que han existido diferencias en los valores de las aportaciones lo cual era solamente una especulación ya que la inspección recién había iniciado y tal información no podía ser corroborada en el tiempo en que era manifestada.

El IESS notificó a la universidad con un oficio inmotivado, que no era un acto administrativo diciendo que la universidad debía pagar un valor exorbitante por no haber cumplido con la totalidad de las obligaciones. De este documento se valió el correísmo para decir en los medios que la universidad debía dinero al IESS y que no había cumplido con sus obligaciones. La universidad se defendió de ello y acto seguido el IESS le notificó con actos administrativos constituidos en glosas que determinaban que la universidad debía pagar una suma exorbitante de dinero. Pero, en esta determinación existían errores de cálculo y se establecían además valores a pagar que la universidad no estaba obligada a cancelar. Por este motivo la universidad impugnó la glosa, y el IESS en virtud de dicha impugnación, estableció que en efecto sí existían errores de cálculo y falta de motivación, y decidió declarar la nulidad de la misma y emitir una nueva glosa que corrija lo determinado en la impugnada.

El IESS emitió una segunda glosa, que era un acto administrativo nuevamente inmotivado por lo que de la misma forma la universidad decidió impugnarlo; sin embargo, dicha impugnación no fue aceptada porque el IESS erróneamente establecía que ese acto era derivado del anterior y que no era un acto administrativo independiente, situación totalmente ajena al derecho y a la realidad procesal; pues, si se aceptó una impugnación a una glosa anterior es razonable que la nueva glosa es un nuevo acto administrativo que debe ser impugnado independientemente del anterior del que además se declaró la nulidad.

Luego de darse esta negativa de recibir la impugnación, inició el proceso de cambio de gobierno de Rafael Correa a Lenín Moreno y con ello surge otra realidad para el país y para el caso particular de la UASB-E. Pues, un mes después de que Lenín Moreno asumió el cargo, el IESS y la UASB-E llegaron a un acuerdo en el que se establecieron

los valores reales que debía cancelar la universidad al IESS y con ello todo el proceso se solucionó.

Asimismo, el Servicio de Rentas Internas -SRI- inició los trabajos de inspección a la UASB-E en enero de 2016, instaurando tres procesos de requerimiento de datos a la universidad; sin embargo, sobre ninguno de esos tres procesos se emitió algún acto administrativo. Es decir, que con el SRI la universidad no tuvo nada que alegar, impugnar o solucionar debido a que no existieron observaciones que demostraban una indebida administración y cumplimiento de los deberes tributarios de la universidad.²⁴⁹

Es decir que luego de haber instaurado todo un gran proceso de control y vigilancia el SRI no logró determinar nada, lo cual constituye un evidente entorpecimiento al desarrollo del principio de autonomía universitaria, pues esta institución pese a no tener indicios de ningún tipo de responsabilidad demandó mucho trabajo a la universidad durante algún tiempo para concluir que la universidad no adeuda valores ni ha incumplido obligaciones. Todo ello únicamente para complacer al primer ex mandatario en su momento y si era pertinente darle información que le permita expresarse negativamente en contra de la universidad y manchar su reputación.

Finalmente, Contraloría General del Estado también instauró algunos procesos auditores a partir de enero de 2016 a la UASB-E. Se iniciaron tres grandes exámenes especiales: uno fue realizado por pago de sueldos y servicios institucionales, de este examen especial surge una enorme glosa de sueldos que fue subutilizada por el correísmo para atacar a la universidad y sobre todo al ex rector de la misma Enrique Ayala Mora. Todo este proceso fue impugnado por la universidad ante la Contraloría General del Estado; sin embargo, en un inicio no recibieron ninguna respuesta favorable. Cuando se dio el cambio de gobierno a Lenín Moreno, los funcionarios que se vieron involucrados en la glosa que determinaba un gran valor de pago, presentaron los reclamos correspondientes y las glosas fueron desvanecidas.

El segundo examen especial realizado por Contraloría General del Estado sobre fue sobre las construcciones realizadas por la universidad y sobre ese examen especial hasta la actualidad no se han levantado glosas ni determinaciones. Asimismo, el tercer examen especial instaurado fue sobre procesos informáticos, hicieron algunas observaciones pero no se instauraron glosas ni determinaciones.²⁵⁰

249

²⁵⁰ *Ibíd.*

Preciso mencionar que los procesos de control no tendrían por qué ser entorpecedores del libre y normal desarrollo de las actividades académicas de la universidad en general, el problema en el caso de la UASB-E fue que todos los procesos de control fueron instaurados al mismo tiempo, demandando cada uno de ellos una enorme cantidad de documentos, además de trabajo para el personal administrativo y docente, imponiendo procedimientos engorrosos con causas que no eran más que los simples antojos del ex presidente del Ecuador.

Ello se evidencia con el caso de la glosa principal emitida por la Contraloría General del Estado que fue planteada alegando exactamente lo mismo que Rafael Correa mencionaba en los enlaces transmitidos como sabatinas: el ex rector de la Universidad Andina percibía sueldos supremamente altos.²⁵¹ La glosa fue redactada en contra de la universidad en ese sentido, se inició la investigación correspondiente y la misma fue desvirtuada. De esta forma se vulnera la autonomía de la universidad ya que al instaurarse varios procedimientos que demandan mucha documentación y trabajo por parte de diferentes instituciones es palpable un tipo de acoso que no le permite a la universidad mantener su actividad académica, administrativa y financiera de manera independiente.

Todo este breve relato corresponde a los procesos instaurados por parte de entidades del gobierno en un mismo período de tiempo a la Universidad Andina Simón Bolívar sede Ecuador, en una época de mucho caos y complejidad proveniente de las mismas instituciones del Gobierno.²⁵² No obstante, como se ha visto, las observaciones en general que tuvo la institución fueron mínimas, las determinaciones más severas fueron desvirtuadas y no se logró comprobar con fundamentos las aseveraciones que realizaba en ese entonces Rafael Correa en contra de la UASB-E.

En todo este proceso el principio de autonomía universitaria se vulneró, pues no se le permitió a la universidad manejarse de manera autónoma, por el contrario, el Gobierno la vigilaba tratando de encontrar un mal manejo de sus funciones, administración y recursos.

Pese a que la UASB-E se encontraba bajo presión por todo lo relatado, no se limitó a tener un rol pasivo frente a todo lo que ocurría. La universidad interpuso varias demandas en contra del acoso y ataque sufrido por el correísmo, recibiendo durante este

²⁵¹ El Telégrafo, *Exrector de U. Andina cobraba \$12 mil por sueldo y 2 mil adicionales por pensión del IESS*, URL: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/exrector-de-u-andina-cobraba-usd12-mil-por-sueldo-y-2-mil-adicionales-por-pension-del-iess>.

²⁵² Ver anexo 1.

tiempo el apoyo de muchos grupos y movimientos sociales: comunidades indígenas, trabajadores, obreros, grupos empresariales, cámaras, academias, institutos, asociaciones privadas y gremiales.²⁵³ Además se enarboló un importante frente internacional desde la academia para defender a la autonomía universitaria que trató de ser avasallada en el caso de la UASB-E.²⁵⁴

2.1. Demandas presentadas por la Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

La UASB-E presentó una primera demanda en contra de la resolución del 24 de noviembre de 2015 emitida por el Parlamento Andino en la que se desconocía el nombramiento de César Montaña Galarza como rector electo de la UASB-E.²⁵⁵ Esta demanda fue presentada ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina,²⁵⁶ organismo que la rechazó argumentando que el Parlamento Andino no tenía la competencia de realizar actos vinculantes y por tanto dicha resolución no podía generar efectos jurídicos.²⁵⁷ Es decir, que el Parlamento Andino se tomó atribuciones que no le correspondían al tratar de interponerse ante una decisión que era propia de la universidad, vulnerando el principio de autonomía universitaria, los estatutos de la universidad y la normativa internacional.

En la resolución del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, dentro del proceso 01-AN-2016 que corresponde al de la demanda mencionada, se establece de manera clara lo siguiente:

²⁵³ *Ibíd*, en el mismo sentido Enrique Ayala Mora, Presidente del Colegio de América y profesor de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, entrevistado por la autora, 27 de agosto de 2019.

²⁵⁴ Shiva Vandana, Spiegel Jerry, De Sousa Santos Boaventura, Segato Rita, Luis Pásara, URL: <https://www.uasb.edu.ec/contenido?vandana-shiva-por-la-autonomia-de-la-universidad-andina>; <https://www.uasb.edu.ec/web/autonomia-universitaria/contenido?comision-internacional-mediadora-informo-los-mecanismos-para-la-mediacion-en-u-andina>.

²⁵⁵ Bogotá, Parlamento Andino, Gaceta Oficial de diciembre de 2015, accedido 7 de septiembre de 2019, <https://www.uasb.edu.ec/documents/1183783/1200935/Resoluci%C3%B3n+No.+02+Parlamento+Andino+24-11-2015/53cd959e-646a-4f94-a400-59c525287a71>.

²⁵⁶ Ecuador, Demanda presentada en el Tribunal Andino de Justicia en contra del Parlamento Andino por la resolución del 24 de noviembre de 2015, accedido el 8 de septiembre de 2019, <https://www.uasb.edu.ec/documents/1183783/1200935/Demanda+presentada+al+Tribunal+Andino/88efc806-6290-4415-b004-3ede0c4c95f6>.

²⁵⁷ Lima, Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, 25 de enero de 2016, año XXXIII, número 2660, ingresado el 30 de septiembre de 2019, URL: <http://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Procesos/01-AN-2016%20.docx>.

8. De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 42²⁵⁸ y 43²⁵⁹ del Acuerdo de Cartagena, el Parlamento Andino es el órgano deliberante del Sistema Andino de Integración (SAI); su naturaleza es comunitaria; representa a los pueblos de la Comunidad Andina y se encuentra constituido por representantes elegidos por sufragio universal y directo. Este Organismo se pronuncia mediante recomendaciones, sugerencias, decisiones, declaraciones y actos de coordinación y control, conforme lo prevé la norma citada. Por lo mismo, sus pronunciamientos por regla general no tienen carácter vinculante frente a la Acción de Nulidad atribuida a la competencia de este Tribunal.
9. Como puede apreciarse, los actos del Parlamento Andino no están contemplados entre los pasibles de ser enjuiciados mediante la acción de nulidad atribuida a la competencia de este Tribunal, lo cual es congruente con la naturaleza jurídica de los mismos, pues independientemente de cuál sea la denominación que se les imprima, no se trata de actos administrativos definitivos con aptitud de crear, modificar o extinguir una situación jurídica impugnabile mediante la acción de nulidad ante este Tribunal, como quiera que el Parlamento Andino se pronuncia a través de recomendaciones y sugerencias en el marco de las atribuciones que le están asignadas por el artículo 43²⁶⁰ del Acuerdo de Cartagena, en armonía con lo dispuesto en el artículo 13²⁶¹ del Tratado Constitutivo del Parlamento Andino.

Con ello, es claro lo que establece el Tribunal y el grave error cometido por el Parlamento Andino al momento en que decidió obedecer y contribuir con las decisiones de algunos primeros mandatarios del “Socialismo del Siglo XXI” únicamente para avasallar la autonomía de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

La segunda demanda presentada tenía a la UASB-E y a Rubén Vélez como actores. En ella, se alegaba la violación a los derechos humanos que implicó la destitución de los miembros del Consejo Superior por parte del Parlamento Andino, sin permitirles

²⁵⁸ Artículo 42.- El Parlamento Andino es el órgano deliberante del Sistema, su naturaleza es comunitaria, representa a los pueblos de la Comunidad Andina y estará constituido por representantes elegidos por sufragio universal y directo, según procedimiento que se adoptará mediante Protocolo Adicional que incluirá los adecuados criterios de representación nacional. En tanto se suscriba el Protocolo Adicional que instituya la elección directa, el Parlamento Andino estará conformado por representantes de los Congresos Nacionales, de conformidad a sus reglamentaciones internas y al Reglamento General del Parlamento Andino. La sede permanente del Parlamento Andino estará en la ciudad de Santafé de Bogotá, Colombia.

²⁵⁹ Artículo 43.- Son atribuciones del Parlamento Andino: a) Participar en la promoción y orientación del proceso de la integración subregional andina, con miras a la consolidación de la integración latinoamericana; b) Examinar la marcha del proceso de la integración subregional andina y el cumplimiento de sus objetivos, requiriendo para ello información periódica a los órganos e instituciones del Sistema; c) Formular recomendaciones sobre los proyectos de presupuesto anual de los órganos e instituciones del Sistema que se constituyen con las contribuciones directas de los Países Miembros; d) Sugerir a los órganos e instituciones del Sistema las acciones o decisiones que tengan por objeto o efecto la adopción de modificaciones, ajustes o nuevos lineamientos generales con relación a los objetivos programáticos y a la estructura institucional del Sistema; e) Participar en la generación normativa del proceso mediante sugerencias a los órganos del Sistema de proyectos de normas sobre temas de interés común, para su incorporación en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina; f) Promover la armonización de las legislaciones de los Países Miembros; y, g) Promover relaciones de cooperación y coordinación con los Parlamentos de los Países Miembros, los órganos e instituciones del Sistema, así como con los órganos parlamentarios de integración o cooperación de terceros países.

²⁶⁰ *Ibíd.*

²⁶¹ Artículo 13.- El Parlamento Andino se pronunciará a través de recomendaciones respecto a los asuntos contenidos en los artículos 11 y 12 del presente Tratado.

ni si quiera ejercer el derecho a la defensa.²⁶² Posteriormente, la UASB-E retiró esta demanda como parte de un posterior acuerdo de negociación al que arribó la universidad con el Estado.²⁶³

Posterior a ello, cuando Jaime Breilh Paz y Miño asumió el rectorado, la UASB-E presentó una demanda de inconstitucionalidad de las reformas realizadas a la Ley Orgánica de Educación Superior.²⁶⁴ Hasta aquí se mencionan las demandas presentadas por la UASB-E como institución, frente a todos los atropellos sufridos por el correísmo a la institución en los que se intentó pisotear la autonomía universitaria y no solo de la UASB-E, sino de la universidad ecuatoriana; pues todo lo que ocurrió, las decisiones tomadas por el correísmo se dieron vulnerando la normativa vigente en aquella época y ello conducía a la inestabilidad para todo el sistema de educación superior del país.

Ahora bien, es momento de mencionar una última demanda que no fue presentada por la UASB-E, sino por César Montaña Galarza a título personal, a quien se le desconoció del cargo de rector electo de dicha institución. La demanda planteada fue una acción de protección en la que el actor además de reclamar por los derechos constitucionales a él vulnerados como el de tutela judicial efectiva, debido proceso, seguridad jurídica, trabajo, igualdad y no discriminación;²⁶⁵ también lo hace sobre el atropello a la autonomía universitaria que sufrió la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador por parte del gobierno.

La sentencia emitida por la Corte Constitucional a la última demanda mencionada confirmó la vulneración del derecho a la autonomía universitaria en el caso concreto, siendo la única sentencia en la historia del país que aborda el tema de autonomía universitaria; pero como se verá, la Corte no examinó ni reparó otras violaciones de derechos que ameritan un análisis de fondo.

Asimismo, la invasión sobre el territorio de la autonomía universitaria no ha terminado aún. Continúa el impacto de la vulneración a este principio, que fue un siniestro episodio para la historia del país.

²⁶² Ecuador, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, Segunda demanda presentada en el Tribunal Andino de Justicia en contra del Parlamento Andino por la resolución del 15 de diciembre de 2016, <https://www.uasb.edu.ec/documents/1183783/1200935/Segunda+demanda+al+Tribunal+Andino+d+Justicia/9149329b-f393-49ab-8cd5-c96bc5e940cf>

²⁶³ *Ibíd.*

²⁶⁴ Ecuador, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, Demanda de inconstitucionalidad sobre las reformas realizadas a la Ley Orgánica de Educación Superior, accedido el 10 de septiembre de 2019, <https://www.uasb.edu.ec/documents/10181/301042/Demanda+Inconstitucional+LOES.pdf/e3f05fde-f1cb-4012-b8a7-1e03f4e5f60d>.

²⁶⁵ Ecuador Corte Constitucional, *Sentencia Nro. 140-18-SEP-CC*, en caso Nro. 1764-17-EP, 18 de abril de 2018, 6.

El análisis de esta sentencia merece ser desarrollado en un apartado independiente que será materia del siguiente numeral.

3. Análisis de sentencia constitucional que ampara la autonomía universitaria y sus efectos.

En este punto se analiza la sentencia: N°140-18-SEP-CC que fue emitida el 18 de abril de 2018, en el caso N°1764-17-EP. Esta sentencia resuelve la acción extraordinaria de protección planteada por César Montaña Galarza ante la Corte Constitucional en contra de la sentencia expedida el 14 de junio de 2017, por los jueces de la Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha en la acción de protección N°17250-2017-00024, en la que se alega que se han vulnerado los derechos constitucionales de: tutela judicial efectiva, debido proceso en la garantía de la motivación y autonomía universitaria.

3.1. Aspectos introductorios.

El principio de autonomía universitaria fue vulnerado por el Gobierno de la República del Ecuador en el año 2016 cuando se desconoció al rector electo de la Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, César Montaña Galarza; hecho que afectó la vida en democracia de la universidad, cuando el Gobierno ecuatoriano trató de imponer sus condiciones económicas, legales y tendencia política.

Con esta intromisión del Gobierno, inició un constante acoso del correísmo en contubernio con el Parlamento Andino a la Universidad Andina y con ello la comunidad universitaria de manera coercitiva tuvo que iniciar un nuevo proceso electoral con el fin de designar otro rector que cumpla con las condiciones que en su momento imponía el Gobierno a través del Consejo de Educación Superior. Por ello la universidad, realizó un nuevo proceso de elección de rector del cual resultó ganador Jaime Breilh Paz y Miño. Él asume el cargo de rector y logró llegar a un acuerdo con las autoridades del Gobierno para que sea respetada la voluntad democrática de la comunidad de la Universidad Andina Simón Bolívar.²⁶⁶

Luego de que el nuevo rector asumió sus funciones, César Montaña Galarza interpuso la acción constitucional con el fin de que se reconozcan los derechos que fueron vulnerados tanto a él como también a la universidad. Como respuesta a esta acción, la

²⁶⁶ Ver anexo 1.

Corte Constitucional mediante sentencia número 140-18-SEP-CC, aceptó la existencia de una vulneración de derechos al accionante y ordenó como medida de reparación que se le restituya al agraviado el cargo de rector.

La sentencia de la Corte Constitucional confirmó la vulneración del derecho a la autonomía universitaria en el caso concreto, pero como se verá a continuación, la Corte no examinó ni reparó otras violaciones de derechos que ameritan un análisis de fondo. Asimismo, la invasión sobre el territorio de la autonomía universitaria no ha terminado aún. Continúa el impacto de la violación a este principio, que fue un siniestro episodio para la historia del país.

3.2. Consideraciones del caso

César Montaña Galarza presentó una acción de protección ante el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Quito, solicitando que se declare que la Resolución N°RPC-SE-02-NO.002-2016 emitida por el Consejo de Educación Superior el 29 de enero de 2016, ha vulnerado su derecho a ser elegido, el derecho al trabajo, a la seguridad jurídica, debido proceso, integridad física y emocional, igualdad y no discriminación y el derecho a la autonomía universitaria. Dicha resolución emitida por Consejo de Educación Superior reconoce la Resolución N°3 del Parlamento Andino de 15 de diciembre de 2015 en la que se ratifica la ilegalidad de la Resolución N°02-1-2015 aprobada por el Consejo Superior de la Universidad Andina que ampara su designación como rector de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. El argumento utilizado por el Consejo de Educación Superior para desconocer la designación era que César Montaña Galarza debía contar con un título de PhD o Doctor expedido por otra universidad diferente a la Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, debido a que esta situación estaba prohibida por la Ley Orgánica de Educación Superior. A su vez esta resolución emitida por el CES, dispone que se inicie un nuevo procedimiento para la designación de un nuevo rector.²⁶⁷

La sentencia emitida por el Tribunal de Garantías Penales con fecha 17 de marzo de 2017, niega a César Montaña Galarza la acción de protección propuesta al manifestar que dicha resolución no afecta derechos constitucionales y que al ser una resolución de un órgano del Estado debería impugnarse por la vía contencioso administrativa y no por vía constitucional. Ante esta negativa, el accionante apela esta decisión a la Sala de

²⁶⁷ Ecuador CES, *Resolución No. RPC-SE-02-N.°002-2016*, 29 de enero de 2016.

Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha. En esta segunda instancia el recurso de apelación es rechazado mediante sentencia emitida con fecha 14 de junio de 2017, la misma que confirma la sentencia subida en grado.²⁶⁸

Con estos antecedentes, César Montaña Galarza planteó la acción extraordinaria de protección ante la Corte Constitucional del Ecuador, alegando en la demanda, además de los antecedentes de hecho pertinentes, que la Sala no garantizó ni reparó los derechos invocados como vulnerados. Asimismo, el accionante expone que la Sala no cumplió su obligación de verificar la existencia de violaciones a derechos constitucionales en la resolución N°RPC-SE-02-NO.002-2016 expedida por el CES. Pues, dicha resolución desconoció a César Montaña Galarza como rector de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador y sin mayor análisis ni fundamento los jueces de la Sala en su sentencia sostuvieron que se trata de un asunto de mera legalidad que no tenía cabida en una garantía constitucional.

Además, el accionante enfatizó en que la sentencia impugnada carece de motivación puesto que los operadores judiciales no realizaron un adecuado análisis de verificación de vulneración de derechos y se limitaron a enunciar disposiciones legales y generales sin un estudio contextual del caso. Esta situación torna a la sentencia en arbitraria debido a que se fundamenta en apreciaciones aisladas. Por todas estas consideraciones el accionante solicita a la Corte Constitucional que se declare la vulneración de derechos constitucionales con su consecuente reparación integral.

La acción extraordinaria de protección planteada por César Montaña Galarza fue aceptada a trámite y la Corte Constitucional asignó al caso el número 1764-17-EP. Posteriormente con fecha 18 de abril de 2018, la Corte Constitucional emitió la sentencia Nro. 140-18-SEP-CC que será analizada a continuación.²⁶⁹

Asimismo, es preciso mencionar que el señor Jaime Breilh Paz y Miño, en calidad de rector a ese tiempo y representante de la comunidad universitaria de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, compareció al proceso de acción extraordinaria de protección mediante un *amicus curiae*.²⁷⁰ Mediante este documento Jaime Breilh Paz y

²⁶⁸ Ecuador Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, "Sentencia", en Juicio n°. 17250-2017-00024, 17 de marzo de 2017.

²⁶⁹ Ecuador Corte Constitucional, *Sentencia Nro. 140-18-SEP-CC*, en caso Nro. 1764-17-EP, 18 de abril de 2018.

²⁷⁰ Un *amicus curiae* es una locución latina que significa "amigo de la corte o del tribunal", es un documento que voluntariamente presenta una persona, un tercero ajeno a un litigio de carácter

Miño manifestó que el CES excedió sus competencias al desconocer el nombramiento de un rector electo por la comunidad universitaria, lo que resulta contrario a derecho. Enfatizó en que el ente administrativo realizó una interpretación arbitraria de la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica de Educación Superior reiterando una decisión política adoptada por el Parlamento Andino para limitar las libertades de la institución de educación superior mencionada. Jaime Breilh Paz y Miño en su escrito dice a los jueces que está de acuerdo con el reclamo por la violación de los derechos humanos de César Montaña Galarza y pide una reparación integral al afectado que debe incluir la restitución del mismo al cargo. Estableció además que una vez que dicha reparación sea dada el aceptaría y acataría el fallo de los jueces de la Corte Constitucional.

Jaime Breilh Paz y Miño expuso además que si los jueces lo disponen, él acepta expresamente la restitución de los derechos de César Montaña Galarza porque considera que tiene legitimidad como rector que no estuvo en capacidad de ejercer sus funciones por un ataque ilegítimo proveniente del poder público.

Con estos antecedentes y fundamentos iniciales la Corte Constitucional elabora la sentencia con la motivación y resolución de los problemas jurídicos que serán expuestos en el siguiente apartado.

3.3. Argumentos de la sentencia.

En la sentencia correspondiente a esta acción extraordinaria de protección, los jueces constitucionales aceptaron la competencia para resolver el caso, y establecieron que el peticionario sí se encuentra legitimado para presentar la acción extraordinaria de protección por cumplir con los requisitos que el artículo 437 de la Constitución menciona. Además los jueces establecen que en este caso la acción extraordinaria de protección sí tiene cabida porque se origina como un mecanismo de control respecto a la constitucionalidad de las actuaciones del órgano judicial, en este caso de la actuación de la Sala cuya decisión fue impugnada y que además sí fue interpuesta en contra una sentencia que se encuentra ejecutoriada.

constitucional, para ofrecer opiniones que pueden resultar relevantes para la solución del caso. Para ello, comparece justificando su interés en presentar dicho documento y sus argumentos que pueden servir a la Corte como elementos de juicio para tener todos los hechos más claros antes de resolver. Este documento debe ser presentado por escrito y en cualquier estado procesal anterior a la emisión de la sentencia, el juez de considerarlo necesario, puede escuchar en audiencia pública el *amicus curiae*. Quien interviene como *amicus curiae* no se convierte en parte procesal.

Una vez analizados los requisitos, los jueces plantean y resuelven los siguientes problemas jurídicos: 1. La sentencia dictada el 14 de junio de 2017 por la Sala de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, ¿vulneró el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 75 de la Constitución de la República?.²⁷¹ 2. La sentencia emitida por el Tribunal de Garantías Penales de Pichincha ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, recogido en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República del Ecuador?.²⁷² 3. La resolución Nro. RPC-SE-02-N°002-2016, emitida por el Consejo de Educación Superior, el 29 de enero de 2016 ¿vulneró el principio de autonomía universitaria previsto en el artículo 355 de la Constitución de la República?.²⁷³

Estos problemas jurídicos serán analizados en los siguientes párrafos, con el fin de tener una visión mucho más clara de lo que la Corte Constitucional consideró como una vulneración de derechos y aquello que no fue analizado.

3.3.1. Primer problema jurídico

Para resolver el primer problema jurídico los jueces se remitieron a la Constitución y a la Convención Americana sobre los Derechos Humanos,²⁷⁴ y establecieron que el derecho a la tutela judicial efectiva se compone de tres elementos fundamentales: derecho de acción que es el acceso a los órganos jurisdiccionales, la debida diligencia del juez en la que se enmarca la motivación razonable, lógica y comprensible; y finalmente el rol de los operadores de justicia una vez dictada la resolución.

Una vez analizados estos tres aspectos con sus respectivos elementos los jueces resolvieron el primer problema jurídico mencionando que la Sala de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha no motivó adecuadamente el fallo. Los jueces constitucionales explicaron en la motivación que el fallo emitido por la Sala era razonable²⁷⁵ pero ilógico ya que

²⁷¹ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 15.

²⁷² *Ibíd.*, 35.

²⁷³ *Ibíd.*, 43.

²⁷⁴ Convención Americana sobre Derechos Humanos, registro oficial N°801 de 6 de agosto de 1984.

²⁷⁵ La Corte Constitucional mediante sentencia N°017-14-SEP-CC estableció los parámetros que conforman la garantía de motivación. La misma que debe ser razonable, lógica y comprensible. Manifiesta que una decisión razonable es aquella fundada en los principios constitucionales. Lógica, implica la coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre éstas y la decisión. Las decisiones

enunciaron las normas pero no efectuaron un estudio riguroso respecto a la posible afectación de derechos constitucionales dentro del caso concreto. Se limitaron únicamente a establecer que la decisión de desconocer al accionante como rector de la UASB-EC provino del Parlamento Andino siendo la resolución del CES una consecuencia de la disposición del organismo de integración.

Este acto desconoció la esencia de la garantía jurisdiccional así como la línea jurisprudencial contenida en la sentencia N°001-16-PJO-CC que dispone la obligación de analizar minuciosamente los derechos constitucionales invocados por el legitimado activo. Por estos motivos los jueces de la Corte Constitucional argumentaron que sí se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, porque se logró probar que la Sala no realizó un mínimo ejercicio argumentativo, sin atenerse al precedente jurisprudencial enunciado y concluyó que el acto administrativo no vulneró derechos por ser expedido por una autoridad competente.²⁷⁶ Ello torna a la sentencia impugnada en ilógica y arbitraria, puesto que los actos administrativos den ser expedidos en observancia a los principios constitucionales.

3.3.2. Segundo problema jurídico

Para dar resolución al segundo problema jurídico planteado, la Corte Constitucional se remite al análisis de la sentencia de primera instancia, esto es del Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Quito. De este análisis los jueces de la Corte Constitucional establecieron que la sentencia es razonable, pero ilógica e incomprensible. Pues el Tribunal no evaluó de forma coherente, razonada ni argumentada la existencia o no de vulneración de derechos que corresponde tutelar mediante la acción de protección que fue planteada ante ellos; y con escasos argumentos declaró la improcedencia de la acción, disponiendo al accionante que se remita a la vía contencioso administrativa para resolver su conflicto.

Es así que como respuesta al segundo problema jurídico los jueces de la Corte Constitucional determinaron que la sentencia emitida por el Tribunal de Garantías Penales de Pichincha sí vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la

comprendibles son las que deben gozar de claridad en el lenguaje con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto.

²⁷⁶ Ecuador Corte Constitucional, *Sentencia Nro. 140-18-SEP-CC*, en caso Nro. 1764-17-EP, 18 de abril de 2018, 28.

motivación, recogido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República del Ecuador.²⁷⁷

3.3.3. Tercer problema jurídico

El tercer problema jurídico examina si existió vulneración al principio de la autonomía universitaria al emitir el CES la resolución Nro. RPC-SE-02-N°002-2016, que fue motivo del planteamiento de la acción de protección en primera instancia.

La Corte Constitucional analizó algunas consideraciones relativas a la autonomía universitaria y su diseño constitucional. Con ello estableció que en el artículo 355 de la Constitución,²⁷⁸ el constituyente dotó a los centros universitarios de una especial protección sobre la no vulneración del principio de autonomía universitaria. La Corte estima que la universidad desempeña un rol importante en la consolidación del Estado constitucional de derechos y justicia.²⁷⁹ Esta entidad estableció además que el principio de autonomía universitaria ha sido contemplado como fundamental para el buen funcionamiento y libertad de la universidad y la sociedad según la “UNESCO” en la Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI. Por ello, el derecho de autonomía universitaria es indispensable para el buen funcionamiento de las instituciones universitarias, permite establecer sus fines y principios desde el marco constitucional y el ordenamiento jurídico, así como también impedir injerencias extrañas que impidan desarrollar su misión en la sociedad.²⁸⁰

La Constitución garantiza el derecho a la educación superior, y con ello el de la autonomía para que se produzca y difunda el conocimiento y la información en condiciones de igualdad y libertad. La autonomía universitaria es un principio con un núcleo esencial que comprende la responsabilidad, libertad académica, solidaridad, búsqueda de la verdad, gobierno y gestión de sí mismas, alternancia, transparencia, respeto por los derechos y producción permanente y pertinente de ciencia, arte, cultura y tecnología.²⁸¹

Con estas consideraciones la Corte Constitucional analizó la resolución impugnada por el accionante. Esta resolución emitida por el Consejo de Educación

²⁷⁷ Ibid., 35-42.

²⁷⁸ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 355.

²⁷⁹ Ecuador Corte Constitucional, *Sentencia Nro. 140-18-SEP-CC*, en caso Nro. 1764-17-EP, 18 de abril de 2018, 43.

²⁸⁰ Ibid., 44.

²⁸¹ Ibid., 45.

Superior desconoce al actor como rector de la UASB-SE argumentando que la Disposición Transitoria Décima Primera de la LOES establecía que el requisito para ser rector o rectora, vicerrector o vicerrectora de una universidad es contar con el grado académico de doctorado obtenido por una universidad diferente a la cual se ejercerá el cargo.²⁸² Cabe recalcar, que tanto el accionante como la Corte Constitucional en esta sentencia motivo de análisis, enfatizan en que la disposición transitoria décima primera de la LOES no estaba vigente al momento en el que el accionante inscribió su candidatura.

Es por ello que la Corte Constitucional estableció en sentencia que sí se afectaron los principios constitucionales de irretroactividad y autonomía universitaria con la resolución del CES que fue impugnada. Esta ocasionó la imposibilidad del ejercicio en calidad de rector al accionante y dejó a la UASB-SE por varios meses en una situación de incertidumbre. La consecuencia de ello fue la afectación al normal funcionamiento de la institución que vulneró lo establecido en el artículo 355 de la norma fundamental.²⁸³

La Corte Constitucional al ser el máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia en materia constitucional; y de acuerdo a lo que establece el artículo 436 de la Constitución, analizó por conexidad la Disposición Transitoria Décima Primera de la Ley Orgánica de Educación Superior, considerando pertinente analizar la constitucionalidad de dicha disposición primera transitoria de la LOES. Ello debido a que esta disposición vulneró el principio de igualdad y no discriminación de quienes pretenden ejercer los cargos ahí detallados. Dicha discriminación es irrazonable²⁸⁴ debido a que se realizó una distinción a una persona por el hecho de haber obtenido un título en determinada entidad de educación superior.

3.4. Resolución

Finalmente, en la parte resolutive de la sentencia, la Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección planteada por César Montaña Galarza y declara la vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación consagrados en los artículos 75 y 76 numeral 7, literal I de la Constitución de la República. Asimismo, declara la vulneración del derecho a la autonomía universitaria consagrado en el artículo 355 de la Constitución de la

²⁸² Ecuador CES, *Resolución No. RPC-SE-02-N.º002-2016*, 29 de enero de 2016.

²⁸³ Ecuador Corte Constitucional, *Sentencia Nro. 140-18-SEP-CC*, en caso Nro. 1764-17-EP, 18 de abril de 2018, 51.

²⁸⁴ Agustín Grijalva, *Constitucionalismo en Ecuador* (Quito: Corte Constitucional del Ecuador, Centro de Estudios y Difusión, 2012), 70.

República en la resolución Nro. RPC-SE-02-N°.002-2016, expedida el 29 de enero de 2016 por el Consejo de Educación Superior.

Los jueces de la Corte Constitucional ordenan como medidas de reparación integral entre otras las siguientes: dejar sin efecto la sentencia dictada tanto en primera como en segunda instancia, dejar sin efecto la resolución Nro. RPC-SE-02-No.002-2016, que el Consejo de Educación Superior reconozca al accionante como Rector de la Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador y se lo restituya a su cargo; declarar como inconstitucional la Disposición Transitoria Décima Primera de la Ley Orgánica de Educación Superior.

4. Valoración crítica del análisis jurídico realizado por la Corte Constitucional.

En este apartado, se realiza una valoración crítica, en primer lugar respecto a la declaración de la afectación del principio de autonomía universitaria y luego respecto a los otros derechos que fueron declarados vulnerados en la sentencia rescatando lo positivo y remarcando aquellos aspectos que no fue considerado y resultan de igual relevancia.

La sentencia analizada además de constituirse en el primer precedente constitucional sobre autonomía universitaria, es una sentencia importante que desarrolla aspectos constitucionales significativos sobre la concepción del principio de autonomía universitaria. Pues, es indispensable que se respete el mismo para lograr el pleno funcionamiento de las instituciones de educación superior y consecuentemente garantizar el derecho consagrado en el artículo 28 de la Constitución de la República del Ecuador.²⁸⁵

Del análisis de la sentencia se puede percibir que en efecto el principio en mención fue vulnerado en el caso de la Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, situación declarada expresamente en la sentencia emitida por la Corte Constitucional.²⁸⁶

Además la vulneración al principio de autonomía universitaria en el caso de dicha institución ocurrió de dos formas: la primera, como vulneración a las normas de autogobierno, pues se desconoció que la universidad tiene normativa propia que establece cómo elegir a sus autoridades.²⁸⁷ Estas disposiciones mencionadas son de naturaleza

²⁸⁵ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 28.

²⁸⁶ Ibid.

²⁸⁷ Diana Soto, "La Autonomía en la Universidad Colombiana. Nuevo Reyno de Granada", en *Autonomía y Modelos Universitarios en América Latina*, comp. Diana Soto, (León, Universidad de León, 2007), 135-7.

internacional derivada, por ende de acuerdo a lo establecido en el artículo 425 de la Constitución del Ecuador debe ser observada sobre las leyes nacionales.²⁸⁸ Fue así que con amparo en lo dispuesto en la Constitución, la UASB-E realizó todo el proceso de manera correcta y con estricto apego a sus estatutos y reglamentos que regulan los mecanismos para la elección de sus autoridades.

Sin embargo, el Gobierno entorpeció el proceso intentando constreñir a la universidad a sus condiciones políticas. Este, por medio del CES trató de aplicar la disposición transitoria de la Ley Orgánica de Educación Superior de manera retroactiva, situación que resulta inconstitucional e inaplicable desde cualquier punto de vista.²⁸⁹

La disposición transitoria de la Ley Orgánica de Educación Superior, declarada inconstitucional en la sentencia motivo de este análisis, establecía que no podía ejercer el cargo de rector quien ha obtenido el título de doctor en la misma institución universitaria en donde se pretenda que ejerza el cargo.²⁹⁰ Usando este argumento, el gobierno, por medio del Consejo de Educación Superior en contubernio con el Parlamento Andino acordaron instaurar un nuevo Consejo Superior, integrado por varios miembros que conformaban el mismo Parlamento, nombramiento que se lo hizo de manera espuria.²⁹¹

Esto se afirma debido a que el Parlamento Andino se irrogó competencias que no tenía, no podían resolver desconocer al rector electo de la Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador porque violaba la normativa nacional. Atribuciones que no forman parte de sus aptitudes.

Dentro de la vulneración al autogobierno de la UASB-E, se puede incluir la vulneración de la autonomía universitaria al buscar imponer qué estudiantes y bajo qué circunstancias la universidad debe recibir a los aspirantes. El gobierno de Correa buscó siempre imponer límites, cupos y parámetros de ingreso, y luego esperaba que la universidad en general responda de manera adecuada a todas estas trabas impuestas, también buscó hacerlo en la UASB-E pero al ver la imposibilidad de acción, el gobierno decidió no aprobar los programas de maestría que iniciarían fechas posteriores a lo ocurrido con las elecciones internas.²⁹² Este último acontecimiento mencionado no es estudiado ni analizado en la sentencia y considero que afecta a la autonomía universitaria

²⁸⁸ César Montaña Galarza, entrevistado por la autora, 7 de marzo de 2019.

²⁸⁹ Álvaro Mejía Salazar, entrevistado por la autora, 25 de febrero de 2019.

²⁹⁰ César Montaña Galarza, entrevistado por la autora, 7 de marzo de 2019.

²⁹¹ Ibid.

²⁹² Enrique Ayala Mora, Presidente del Colegio de América y profesor de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, entrevistado por la autora, 27 de agosto de 2019

de la universidad ecuatoriana en general. Pues, se sabe que con todos los límites y restricciones que impuso el gobierno para que los bachilleres logren acceder a la universidad, muchas personas se quedaron sin poder ingresar a una carrera de pregrado o se vieron obligados a recurrir a una universidad privada; y, no existen cifras exactas de esos años que establezcan cuántos bachilleres se quedaron sin ingresar a la universidad pública que es el eje central educativo en nuestro país, pero sí existen cifras y datos que ponen de manifiesto que aquellas medidas sirvieron para fomentar el crecimiento de la universidad privada.

El segundo hecho que pone de manifiesto la vulneración a la autonomía universitaria es la intromisión del gobierno en el aspecto financiero de la universidad. El gobierno impidió el paso de los fondos que le correspondían a la universidad de manera radical lo que constituye un atentado a la autonomía financiera.²⁹³ Por ello, en este caso la vulneración al derecho a la autonomía en el ámbito financiero se complementó con una reforma a la Ley Orgánica de Educación Superior que reguló de manera extorsiva el corte de los fondos a la Universidad Andina Simón Bolívar.²⁹⁴

Las universidades para lograr realizar un correcto desempeño de sus labores necesitan autonomía, la misma que está compuesta por tres elementos esenciales: autonomía administrativa, académica y financiera.²⁹⁵ Ésta última para poder garantizar su gestión, con rentas propias y permanentes que sean recibidas sin determinaciones o condiciones impuestas por un agente externo.²⁹⁶ Pues, no es posible hablar de autonomía universitaria si el ámbito financiero depende la voluntad de una entidad externa a la institución o depende por completo del gobierno de turno. En fin, no es posible hablar de autonomía si tan solo uno de sus componentes es vulnerado, pues todos ellos confluyen en el cauce para lograr llegar a la orilla de lo que es el verdadero reconocimiento de la autonomía universitaria.

²⁹³ Álvaro Mejía Salazar, entrevistado por la autora, 25 de febrero de 2019.

²⁹⁴ Ibid.

²⁹⁵ Cristina Vera de Flachs, “Reflexionando sobre la autonomía en la universidad Argentina”, en *Autonomía y Modelos Universitarios en América Latina*, Diana Soto, comp., (León, Universidad de León, 2007) 161-80.

²⁹⁶ Enrique Ayala, *La Universidad Ecuatoriana entre la renovación y el autoritarismo, Aportes para la memoria y el debate*, (Quito: Fundación Hernán Malo, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Corporación Editora Nacional Quito, 2015), pp. 33-42.

Un aspecto que a mi juicio no se analizó a profundidad en la sentencia y que lo merecía, es el derecho a la educación superior que fue menoscabado por haber sometido a la comunidad universitaria en una situación de temor e incertidumbre. El derecho a la educación superior es considerado por diversos instrumentos internacionales de derechos humanos como un derecho fundamental que debe ser garantizado y satisfecho por los Estados. A continuación me permitiré distinguir algunos de estos instrumentos: Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 26;²⁹⁷ Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción de la UNESCO;²⁹⁸ Marco de Acción Prioritaria para el Cambio y el Desarrollo de la Educación Superior de la UNESCO;²⁹⁹ Carta de las Naciones Unidas;³⁰⁰ Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales;³⁰¹ entre otros.

Asimismo, en nuestro Estado constitucional de derechos y justicia, la Constitución de la República del Ecuador de 2008 establece que la educación superior es un derecho,³⁰² y un servicio público,³⁰³ articulado por un sistema de educación superior. Este derecho persigue el desarrollo y la construcción de una visión científica y humanista, la investigación científica y tecnológica, innovación, promoción, desarrollo y difusión de los saberes y las culturas; la educación superior está concebida además con el fin de erigir soluciones para los problemas del país.³⁰⁴ Por ello, la educación superior como derecho fundamental debe ser reconocida, garantizada y no limitada ni mucho menos amenazada.

Se sabe además que la Corte Constitucional en este caso repara los derechos de César Montaña Galarza y de la comunidad universitaria, garantizando un mínimo esencial del derecho a la autonomía universitaria y al derecho de educación superior cuando dispone que se reintegre al accionante a su cargo. No obstante, no menciona nada sobre el corte de fondos y recursos de los que la universidad resultó perjudicada por un antojo

²⁹⁷ OEA, *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, 22 de noviembre de 1969, art. 26.

²⁹⁸ UNESCO sede de la UNESCO en París, *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI: Visión y Acción*, 1998.

²⁹⁹ UNESCO sede de la UNESCO en París, *Marco de Acción Prioritaria para el Cambio y el Desarrollo de la Educación Superior*, 1998.

³⁰⁰ ONU Asamblea General, *Carta de las Naciones Unidas*, 26 de junio de 1945, núm.. 13, 55, 57, 62, 73.

³⁰¹ ONU Asamblea General, *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 16 de diciembre de 1966, núm. 13.

³⁰² Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, arts. 26, 27, 344, 346, 350, 356.

³⁰³ *Ibid.*, 345.

³⁰⁴ *Ibid.*, 350.

político del gobierno de turno. Situación que hasta la actualidad no está resuelta ni reparada.

Ahora bien, la sentencia declaró la vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva,³⁰⁵ al debido proceso en la garantía de la motivación,³⁰⁶ y el derecho a la autonomía universitaria.³⁰⁷

No obstante, poco se analiza la vulneración de los otros derechos que manifiesta el accionante le fueron lesionados: ser elegido, trabajo, integridad física y emocional, igualdad y no discriminación. Puesto que la Corte afirma en su sentencia que las sentencias precedentes no se pronuncian debida y motivadamente respecto al análisis de la violación a los derechos que el actor afirma que le fueron vulnerados. Por ello considero que la Corte debía ampliar su análisis y no buscar encajarlo en el mero formalismo que reconoce los derechos apelados sino que debe abrir un nuevo foro de deliberación que conduzca a la decisión más razonable en torno a la protección de derechos.³⁰⁸

Esta sentencia es muy importante para la historia de nuestro país. Pues, la autonomía universitaria es una arista fundamental para la construcción de una universidad libre, autónoma, plural y diversa, que contribuya con los principios de la democracia y permita el desarrollo social. Al haber sido reconocido este principio como vulnerado en la única sentencia que existe al respecto, se pone de manifiesto la importancia que acarrea la sujeción de este principio a los intereses de un gobierno, sus peligros y su falta de consonancia con la esencia de la universidad como tal.

Para que la universidad pueda funcionar de manera integral y en progreso necesita contar con el respaldo de que su principio fundamental que es el de autonomía universitaria, que no puede ser menoscabado por los intereses de un agente externo; siendo en este caso en particular el Gobierno representado por el Consejo de Educación Superior.

Es preciso remarcar que esta sentencia, pese a que descuida el análisis de algunos aspectos, es fundamental por haber marcado un hecho sin precedentes en la historia del Ecuador: la restitución de un rector a su cargo. Pues, en la historia del país algunos han sido los rectores destituidos por motivos meramente políticos, y pese a que posteriormente

³⁰⁵ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 75.

³⁰⁶ *Ibid.*, 76.

³⁰⁷ *Ibid.*, 355.

³⁰⁸ Agustín Grijalva, *Constitucionalismo en Ecuador* (Quito: Corte Constitucional del Ecuador, Centro de Estudios y Difusión, 2012), 67.

se reconoce que ello se dio por una indebida intromisión gubernamental, estas personas nunca fueron restituidas a su cargo porque ninguna Corte así lo disponía.

Es así que la sentencia logró reparar de cierta forma la vulneración a este principio, sin embargo la comunidad universitaria se vio afectada en el principio y ejercicio de su autonomía de muchas formas pero especialmente en tres aspectos inherentes a ella: administrativo, académico y financiero. De lo cual aún quedan rezagos en la actualidad. La sentencia de la Corte Constitucional reparó muchos daños ocasionados por el gobierno anterior. No obstante, la invasión sobre el territorio de la autonomía universitaria no ha terminado aún. Continúa el impacto de la violación a este principio, que fue un siniestro episodio para la historia del país.

5. Autonomía universitaria, después del caso Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

El caso de la UASB-E es un caso hito por todo lo que implicó la lucha de esta casa de estudios en el contexto de la historia del país, y de la región, pues también se ha visto que en cierta forma se logró subsanar todo lo que ocasionó el principio vulnerado cuando la Corte dictó algunas medidas reparatorias a su favor. Se sabe que el rector electo fue restituido al cargo del cual fue ilegalmente desvinculado, y se sabe que la Universidad Andina Simón Bolívar es un ejemplo de lucha y resistencia que ha buscado siempre levantar su voz frente a todo abuso y atropello.

No obstante, es preciso remarcar la importancia de lo suscitado con esta casa de estudios de posgrado que de manera firme y valiente fue capaz de salir adelante enfrentando las disposiciones arbitrarias que buscaba implantar el gobierno, pisoteando sus derechos e incluso en contra de las disposiciones que están establecidas en la normativa. La lucha de esta universidad es un ejemplo de resistencia pacífica ejercida por una institución libre, democrática y en la que prima la excelencia académica, ello fue demostrado con su actitud de buscar siempre solucionar el conflicto por medio del diálogo pese a todas las situaciones a las que fue sometida, logrando salir victoriosa y dando un paso adelante para la construcción del principio y reconocimiento de la autonomía universitaria en el país.

Un claro ejemplo de ello es la actuación de los rectores electos, especialmente la actitud humilde y valiente de Jaime Breilh Paz y Miño quien no solamente enfrentó la peor época del correísmo en contra de la universidad bajo su rectorado, sino quien también aportó con un *amicus curiae* que fue fundamental en la acción de protección

planteada por César Montaña Galarza, para que los jueces de la Corte Constitucional tuviera una visión más clara y amplia de lo que ocurría en la universidad y la posición del rector frente a tal invasión arbitraria.

La resistencia y pelea en busca del reconocimiento de su autonomía que era un derecho concedido por la misma Constitución se asemeja a lo sucedido en Córdoba en 1918, y aunque las circunstancias y la época son diferentes, es una reivindicación de los derechos a una universidad y a una comunidad universitaria que se ha constituido en un referente a nivel regional. Ello se establece debido a que como fue mencionado, muchas personas a nivel internacional manifestaron su apoyo y solidaridad con el momento que atravesaba la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, además es un precedente a nivel regional por ser una universidad que es parte del Sistema Andino de Integración. Asimismo, la UASB-E está respaldada por la normativa internacional del sistema del que es parte, por lo que resultaba incomprensible que el gobierno de turno busque atentar su autonomía yéndose en contra de disposiciones de orden nacional e internacional. Pese a ello el gobierno obstruyó el principio, vulnerándolo en los aspectos que ya han sido mencionados y si la autonomía universitaria llega a vulnerarse en algunos de los componentes que la forman, esta resulta menoscabada en su integridad, un elemento no puede funcionar si el otro falla. Fue la actitud de unión y valentía de todos los estamentos que conforman a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, que esta lucha logró sostenerse y hasta la actualidad la comunidad ha logrado mantenerse en pie, firme, unida y fuerte.

Históricamente, en el Ecuador existieron muchos momentos y rebeliones de movimientos en contra de los gobiernos que buscaban reivindicar sus derechos y los de la universidad, todas ellas han marcado precedentes importantes que han permitido que en la actualidad se reconozca en la Constitución este principio. No obstante, la lucha de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador es la única que llegó hasta la Corte Constitucional en la que esta entidad declara expresamente la vulneración del principio y lo interpreta, siendo la primera u única sentencia que sobre esta materia se ha emitido en el país.

Luego de toda la lucha e intervenciones sufridas a esta casa de estudios, el corte de recursos económicos hasta ahora causa algunas repercusiones puesto que todo lo que dejó de percibir la universidad por un corte ilegítimo de fondos, situación que hasta la actualidad no ha sido restituida. La universidad por sus recursos propios ha logrado sostenerse y cubrir todo el ataque que los intentos de intervención directa en la

universidad dejaron. Además, luego de la época de caos es preciso mencionar que la academia de la universidad se ha mantenido firme, en constante progreso y construcción, fuerte y renovando siempre su compromiso histórico y social con el país.

Pese a todas las secuelas que dejó el ataque, los programas siguieron funcionando, las aulas nunca cerraron sus puertas y el normal desenvolvimiento de los programas académicos siguió su curso. Todo ello fue posible gracias a los miembros de la comunidad universitaria que lucharon unidos frente a todo lo sucedido, aportando y fortaleciendo su trabajo desde todos los estamentos que la componen.

Actualmente, la academia desde la universidad sigue produciendo investigaciones, espacios de diálogo y crítica, los programas académicos han sido aprobados por los organismos de control respectivo del Estado y en virtud del acuerdo al que arribó la universidad con el Gobierno se manejan algunos programas y espacios de diálogo con algunas otras universidades públicas del Ecuador.

Conclusiones

La autonomía universitaria en el Ecuador fue vulnerada como principio constitucional en el caso específico de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, cuando las instituciones del Estado acosaron a la universidad limitando su normal y libre desempeño, así como también cuando el gobierno de manera ilegítima desconoció al rector electo, vulnerando la vida en democracia de la universidad y su comunidad. La autonomía universitaria fue coartada en el caso estudiado, y según la legislación también lo fue para todo el sistema de educación superior del país, y pese a que las disposiciones normativas se han flexibilizado aún impera el control centralizado sobre las instituciones de educación superior que impiden el desarrollo de todos los elementos que componen a dicho principio.

El principio autonomía universitaria evidencia el desarrollo de los pueblos, pues la universidad ha sido siempre un lugar de aprendizaje, conocimiento, enseñanza y experiencia que ha permitido que la sociedad crezca y cambie desde la crítica y el debate. Asimismo, la universidad conforme ha evolucionado alrededor del mundo ha requerido del reconocimiento de ciertos aspectos que poco a poco se fueron incorporando a las legislaciones de los diferentes Estados para finalmente en muchos países convertirse en un aspecto que es tan importante no solamente para la universidad sino para el país.

En el Ecuador, la autonomía universitaria tiene una historia particular que, como ha sido relatada en el desarrollo de este trabajo, refleja los momentos no solo históricos sino políticos del país desde la instauración de la primera universidad que es la Universidad Central del Ecuador. Así, la universidad ha sido piedra angular que ha servido para fomentar la construcción de la democracia ecuatoriana, puesto que desde ella se han enarbolado importantes frentes a lo largo de la historia que han permitido el crecimiento del país.

La historia y evolución de la autonomía universitaria en el Ecuador dieron un giro cuando inició el período de gobierno de Rafael Correa durante el que muchas disposiciones sobre esta materia y su misma denominación cambiaron en la ley. La autonomía universitaria deja de llamarse como tal y la innovación consiste en recurrir a un nuevo apelativo: “autonomía responsable”, este nuevo nombre asignado a la autonomía universitaria en el año 2008 en la Constitución de la República del Ecuador fue una oportunidad para aprovechar el carácter subjetivo de la concepción de la palabra responsable. Por ende, lo que el gobierno consideraba irresponsable era constantemente

sancionado, mutilado, coartado, incluso cuando ello implicaba vulnerar los derechos conferidos a las instituciones de educación superior y al principio de autonomía universitaria.

De esta forma, existieron constantes ataques por parte del gobierno a algunas universidades, aprovechando la nueva denominación y todas las facultades para regir a las universidades que fueron centralizadas en pocas instituciones estatales. La nueva denominación de la autonomía universitaria impuesta por el anterior gobierno más que beneficios trajo con su implementación muchos peligros que atentaron contra la vida en democracia de la universidad.

A muchas universidades se les coartaron derechos y se afectó su libre desarrollo enmarcado en el principio de autonomía universitaria, pero especialmente el caso que marcó un antes y un después sobre este tema en el país e incluso un caso hito en la región fue el de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. A esta universidad el anterior gobierno hizo evidente incluso formas de acoso, mutiló su autonomía financiera, académica y administrativa, tratando de imponer sus reglas y condiciones aún contra la ley.

Como se vio, este caso es un caso hito ya que la universidad resistió de manera firme y siempre dentro del diálogo pacífico buscó soluciones al problema que al final, luego de varios obstáculos, tropiezos y persecución fue resuelto.

El caso de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador es además el primer caso llevado a la Corte Constitucional que ha obtenido una sentencia que declara expresamente la vulneración al principio de autonomía universitaria y se desarrollan desde la perspectiva constitucional algunos de sus componentes y cómo deben interpretarse. La lucha por lograr que la universidad camine por el sendero de la autonomía aún es largo; sin embargo, el paso dado por la Universidad Andina ha constituido ya un gran precedente para la universidad ecuatoriana.

La autonomía universitaria es un principio que se construye a la par con el reconocimiento de la libertad de los pueblos y su vida en democracia. Este principio en el Ecuador históricamente ha sido vulnerado en varios momentos, siendo su última lucha, y momento cumbre hasta la actualidad, el caso de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador que se constituye en un caso hito de la historia del país.

Obras citadas o bibliografía

- Alarcón, Pablo. *Una metodología comparativa crítica aplicada al sistema constitucional ecuatoriano*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2018.
- , 2016. “Una metodología comparativa crítica: su aplicación al caso ecuatoriano”. Tesis doctoral, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2016. <http://hdl.handle.net/10644/5141>.
- Alexy, Robert. 2004. *El concepto y la validez del derecho*, Barcelona: Gedisa Editorial.
- , *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- Alfaro, Yolanda. 2016. “La ruta del buen vivir a través del espejo de las políticas gubernamentales de desarrollo e innovación”. *Tesis doctoral*, Universidad Autónoma de Zacatecas, Unidad de Estudios del Desarrollo. <http://www.rimac.mx/wp-content/uploads/2017/03/Resena-YolandaAlfaro.pdf>
- Alianza País. *Plan de Gobierno Movimiento PAIS 2007-2011. ¡Por qué otro país es posible!: Un primer gran paso para la transformación radical del Ecuador*, <http://www.latinreporters.com/equateurRafaelCorreaPlandeGobiernoAlianzaPAIS.pdf>, 2006, consulta 18 de julio de 2019.
- Aguirre, Manuel Agustín. *Orientaciones para la Reforma Universitaria en la América Latina y el Ecuador*, Loja: Universidad Nacional de Loja, 1967.
- Aguirre Manuel, *La segunda reforma universitaria. Selección de documentos*, Quito, Universidad Central del Ecuador, 1973.
- Andrade Ortega, Esthela Alfonsina, “Universidad, Estado y autonomía”, en *Universidad, Estado y Autonomía en Las Reformas Universitarias en Ecuador (2009-2016): Extravíos, ilusiones y realidades*, comp., Santiago Cabrera Narváez, Cristina Cielo, Katia Moreno Yáñez y Pablo Ospina Peralta, editores. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, 2017.
- Arbeláez, Augusto Franco. “Legislación universitaria contemporánea”. *Simposio Permanente sobre la Universidad, Segundo Seminario General*. Bogotá: ASCUN/ICFES, 1985.
- Ayala Mora Enrique, “La Ley de Educación Superior: Entre la renovación y la imposición”, en *La Universidad Ecuatoriana entre la renovación y el autoritarismo, Aportes para la memoria y el debate*. Quito: Fundación Hernán Malo, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Corporación Editora Nacional, 2015.
- , “La investigación científica en Las Universidades Ecuatorianas” en

- Aportes para la memoria y el debate*. Quito: Fundación Hernán Malo, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Corporación Editora Nacional, 2015.
- , *La Universidad Ecuatoriana entre la Renovación y el Autoritarismo*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar/ Fundación Hernán Malo/Corporación Editora Nacional, 2015.
- , "El laicismo en la historia del Ecuador", *Procesos, Revista ecuatoriana de historia*, No. 8. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 1996.
- Bagú, Sergio. Citado por Carlos Tünnermann, *Noventa años de la Reforma Universitaria de Córdoba (1918-2008)*. Buenos Aires: CLACSO, 2008.
- Berchem, Theodor. "Autonomy: Illusion or Reality?" *Oxford Review of Education Higher Education, the State and the Economy*, Vol. 11 No. 3, 1985.
- Berman, José Guilherme. "(Juris)prudência e sistemas jurídicos: um breve estudo sobre a modéstia judicial na common law e no sistema romano-germânico". En *Revista de Direito Administrativo*. Río de Janeiro, 2015.
- Bordieu, Pierre, *Homo academicus*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2007, edición para EPUB.
- Breilh Paz y Miño, Jaime, "La universidad que pensamos y sus desafíos: crítica al modelo tecnoburocrático" en *Universidad, Estado y Autonomía en Las Reformas Universitarias en Ecuador (2009-2016): Extravíos, ilusiones y realidades*, comp., Santiago Cabrera Narváez, Cristina Cielo, Katia Moreno Yáñez y Pablo Ospina Peralta, editores. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, 2017.
- Bravo Reinoso, Pedro, "Universidad y desarrollo: una arqueología del discurso universitario en Ecuador" en *Universidad, Estado y Autonomía en Las Reformas Universitarias en Ecuador (2009-2016): Extravíos, ilusiones y realidades*, comp., Santiago Cabrera Narváez, Cristina Cielo, Katia Moreno Yáñez y Pablo Ospina Peralta, editores. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, 2017.
- , *La gramática del discurso universitario en el Ecuador: análisis de discurso sobre universidad, ciencia y desarrollo, 1960-1980*, Quito. Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2015. <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4266/1/T1527-MEC-Bravo-La%20gram%c3%a1tica.pdf>.
- Cárdenas, María Cristina. "La Universidad de Cuenca, Ecuador, una identidad regional", *Procesos, Revista Ecuatoriana de Historia*, No.13. Quito: Corporación Editora Nacional, 1999. URL:

<http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/1441/1/RP-13-ES-C%C3%A1rdenas.pdf>

- Carmona, Miriam. “Autonomía Universitaria en Venezuela Siglo XIX” en *Autonomía y Modelos Universitarios en América Latina*, comp., Diana Soto (León: Universidad de León, 2007).
- Charle, Christophe. “Histoire des universités européennes” *Revista Histoire de l'éducation, Éducatons médiévales: L'Enfance, l'école, l'Eglise en Occident*, No.50 (Mayo, 1991), 119-123, URL: <https://www.jstor.org/stable/41159268>
- Corti, Horacio. 2014. “Ley de presupuesto y derecho fundamentales: los fundamentos de un nuevo paradigma jurídico- financiero”. En *El derecho del gasto público. Especial referencia a los derechos económicos, sociales y políticos*. José Vicente Troya (Bogotá: Temis).
- Cowart, Billy F. “The development of the idea of university autonomy”, *Cambridge University Press History of education Quarterly*, Vol.2, No. 4. Diciembre, 1962.
- Cueva, Agustín. *El desarrollo del capitalismo en América Latina*. México: Editores Siglo XXI, 1978.
- Cunha, Luiz Antonio, “Autonomia universitária: teoria e prática”, en “*Universidad e investigación científica: convergencias y tensiones*”, Hebe Vessuri, comp., Buenos Aires, CLACSO, 2006.
- De la Guerra, Eddy. 2013. *El rol de los ingresos tributarios en las finanzas públicas ecuatorianas*. Quito: CEP.
- Di Pietro, Alfredo. “Derecho Romano, necesidad de su enseñanza”. En *Revista Chilena de Derecho Vol. 4*, No. 1/6, (febrero-diciembre, 1977), 213-27, URL: <http://portal1.uasb.edu.ec:2052/stable/41605197>.
- EC El Comercio. *Estado ecuatoriano y Universidad Andina renovaron su convenio, 9 de noviembre de 2017*. <https://www.elcomercio.com/tendencias/ecuador-universidadandina-firma-convenio-educacionsuperior.html>.
- EC El Comercio. *La universidad más antigua del país está en Quito*. 6 de junio de 2011, <https://www.elcomercio.com/actualidad/quito/universidad-mas-antigua-del-pais.html>.
- EC El Telégrafo. *Revolución Juliana: bisagra de los siglos XIX y XX*. 9 de julio de 2013, URL: <https://www.letelegrafo.com.ec/noticias/cultura/7/revolucion-juliana-bisagra-de-los-siglos-xix-y-xx>.

- El Universo. *Carlos Larrea será el nuevo rector encargado de la UASB*. Accedido el 28 de septiembre de 2019, <https://www.eluniverso.com/noticias/2016/09/04/nota/5780199/carlos-larrea-seria-nuevo-rector-encargado-uasb>; en el mismo sentido Ecuador Inmediato, *Jaime Breilh encargaría rectorado de la Universidad Andina a Carlos Larrea Maldonado*, accedido el 28 de septiembre de 2019, http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=2818808290&umt=jaime_breilh_encargareda_rectorado_de_universidad_andina_a_carlos_larrea_maldonado.
- El Universo. *La educación desde que el universo es testigo*. 16 de septiembre de 2004, URL:<https://www.eluniverso.com/2004/09/16/0001/12/6290C53AF4BE46F0AA0AD93698E40783.html>
- El Universo. *La invasión peruana de 1941*. 6 de julio de 2003, URL: <https://www.eluniverso.com/2003/07/06/0001/18/45434319A56E446FA33539EFD6232B98.html>
- El Universo, *Raúl Vallejo, a Universidad de las Artes*, 14 de septiembre de 2017. <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/09/14/nota/6380140/raul-vallejo-universidad-artes>
- Ferrajoli, Luigi. 2010. *Derechos y garantías: La ley del más débil*. Madrid: Editorial Trotta.
- Fort, Françoise Xavier. “De l’indépendance des universités”, *La Revue administrative*, 54 Année, No. 323, septiembre-octubre, 2001, 454-466, URL: <https://www.jstor.org/stable/40772779>.
- Gaviria Díaz, Carlos. 2002. *Sentencias: Herejías constitucionales*. Colombia: Fondo de Cultura Económico.
- González, Eduardo. Rebelión en las aulas: un siglo de movilizaciones estudiantiles en España (1865-1968), *Revista Ayer*, No. 59, *Juventud y política en la España contemporánea*, 2005.
- Grijalva, Agustín. 2012. *Constitucionalismo en Ecuador*. Quito: Corte Constitucional del Ecuador, Centro de Estudios y Difusión.
- Guzmán, Alejandro. “La penetración del derecho romano en América”. En *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 18, No. 2, mayo-agosto, 1991. URL: <https://www.jstor.org/stable/41608879>.

- Hayek, Renato Cristi. “Schmitt y el Estado de Derecho”. En *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 18, No. 2, mayo-agosto 1991. URL: <https://www.jstor.org/stable/41608878>.
- Holmes, Stephen y Cass R. Sustein. 2011. *El costo de los derechos: por qué la libertad depende de los impuestos*. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores.
- Ikonoff, Moïses. “Role de l’université et des étudiants dans le développement de l’Amérique Latine”, *Publications de la Sorbonne Revue Tiers Monde Éducation et Développement*, Vol. 11, No.41, enero-marzo, 1970.
- López Medina, Diego. 2014. *El derecho de los jueces*. Colombia: Legis.
- Malo González, Hernán. “Universidad, Institución Perversa”, *Universidad y Verdad, Revista de la Universidad del Azuay*, No 62. Cuenca: Universidad del Azuay, 2013. URL: <http://www.uazuay.edu.ec/bibliotecas/publicaciones/UV-62.pdf>.
- Marsike, Renate. “Universidad y Autonomía: Las Leyes Orgánicas de 1910, 1929, 1933, 1945 en la Universidad Nacional de México”, en Diana Soto comp., *Autonomía y Modelos Universitarios en América Latina*. León: Universidad de León, 2007.
- Martín, José María. 2000. “Ciencia de las finanzas públicas”. En *Manual de Finanzas Públicas*, editado por Héctor Villegas. Buenos Aires: DEPALMA.
- Ministerio Coordinador de la Política Económica. *Agenda de la Política Económica para el Buen Vivir 2011-2013*, 2010.
- Ministerio de Economía y Finanzas. *Proforma presupuestaria 2019*. 31 de octubre de 2018. https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/11/Presentaci%C3%B3n-Pro-forma-2019_AsambleaNacional.pdf.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. *Ecuador invita a profesores, investigadores y científicos venezolanos a participar en el Proyecto Prometeo, Ecuador*, URL: <https://www.cancilleria.gob.ec/ecuador-invita-a-profesores-investigadores-y-cientificos-venezolanos-a-participar-en-proyecto-prometeo/>, Consulta: 20 de julio de 2019.
- Moncayo, Germania. *La universidad de Quito su trayectoria en tres siglos 1551-1930*, Quito: Universidad Central, 1944.
- Pacheco, Lucas. “La Evolución histórica de la Universidad en el Ecuador: 1603-2010” en *Historia de la Universidad en el Ecuador*, de Lucas Pacheco. Quito: PUCE, 2011.

- Párraga, Iván. “Marzo de 1939: la Huelga de la Universidad Central y la disputa por la autonomía”, *Revista Serie Magíster*, Vol. 237. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2018.
- Peixoto, Juliana. “Argentina y Brasil, noventa años después de la reforma de Córdoba. Algunos hallazgos sobre el derecho a la educación superior” en Carlos Tünnermann, *Noventa años de la Reforma Universitaria de Córdoba (1918-2008)*. Buenos Aires: CLACSO, 2008.
- Perrota, Daniela. “La educación superior en el MERCOSUR: la acomodación entre las políticas domésticas y la política regional”, *Revista Perspectivas de Políticas Públicas Año 3 No. 6*: enero-junio, 2014.
- Pontificia Universidad Católica del Ecuador, URL:
<http://www.jesuitas.ec/pontificiauniversidad-catolica-del-ecuador-puce/>.
- Rincón, Carlos, “La Autonomía y Die Autonomie: La Herencia del Movimiento de la Reforma de Córdoba y el Modelo Humboldt”, en Diana Soto comp., “Autonomía y Modelos Universitarios en América Latina”, León, Universidad de León, 2007.
- Rodríguez, César. *Teoría del Derecho y Decisión Judicial en torno al debate entre H.L.A. Hart y R. Dworkin*.
- Romero, Nicolas. “Evolución de la Legislación en materia de Educación Superior en Ecuador”, en *Digital Observatory for Higher Education in Latin America ad the Caribbean*, IESALC, 2002,
<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001404/140470s.pdf>.
- Rosales, Jorge Cornelio, *La Universidad Central del Ecuador: síntesis histórica 1586-1949*. Quito: Área de Historia de la Universidad Central del Ecuador. 1949.
URL:<http://www.dspace.uce.edu.ec/bitstream/25000/5901/1/Universidad%20Central%20del%20Ecuador%201586%20-%201949.pdf>.
- Rosero, Mariela y Valeria Heredia. “USD 145,1 millones menos para universidades, en proforma presupuestaria 2019”. *El Comercio*. 8 de noviembre de 2018.
- Rubens Lima, José. *Reflexionando sobre la autonomía en la universidad Argentina*, en “Autonomía y Modelos Universitarios en América Latina”, Diana Soto, comp. León: Universidad de León, 2007.
- SENPLADES. *Plan Nacional de Desarrollo del Buen Vivir 2013-2017*, URL:
www.buenvivir.gob.ec/. Consulta: 20 de julio de 2019.
- Serrano, Sandra; Vázquez, Daniel. “Principios de aplicación: núcleo básico,

- progresividad, no regresión y máximo uso de recursos disponibles”. En *Obligaciones y principios de derechos humanos*. Sandra Serrano y Daniel Vázquez. México: FLACSO, 2013.
- Shiva, Vandana. *Por la autonomía de la Universidad Andina*. Agosto, 2016. URL: <https://www.uasb.edu.ec/contenido?vandana-shiva-por-la-autonomia-de-la-universidad-andina>.
- Soto, Diana “La Autonomía en la Universidad Colombiana. Nuevo Reyno de Granada”, en *Autonomía y Modelos Universitarios en América Latina*, Diana Soto, comp. León: Universidad de León, 2007.
- Tünnermann, Carlos. *Noventa años de la Reforma Universitaria de Córdoba (1918-2008)*. Buenos Aires: CLACSO, 2008.
- , 1992. *Universidad, Historia y Reforma*. Managua: UCA.
- Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. *Demanda de inconstitucionalidad sobre las reformas realizadas a la Ley Orgánica de Educación Superior*. Accedido el 10 de septiembre de 2019, <https://www.uasb.edu.ec/documents/10181/301042/Demanda+Inconstitucional+LOES.pdf/e3f05fde-f1cb-4012-b8a7-1e03f4e5f60d>.
- , *La Universidad en la Comunidad Andina y Sudamérica*. Accedido el 4 de septiembre de 2019, <https://www.uasb.edu.ec/la-universidad-en-la-comunidad-andina>.
- , *Jaime Breilh gana en Consulta Previa para rector titular de la Universidad Andina, Sede Ecuador*. Accedido el 25 de octubre de 2016. <https://www.uasb.edu.ec/web/guest/contenido?jaime-breilh-gana-en-consulta-previa-para-rector-de-sede-ecuador-con-64-65-de-votos-validos-ponderados>.
- , “Informe sobre derechos humanos Ecuador 2009-2013”. *Programa Andino de Derechos Humanos*. Quito, 2014. <http://portal.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/InformeDDHHweb09013.pdf>.
- , *La Universidad Andina, firme por la autonomía*. Accedido 29 de agosto de 2019. www.uasb.edu.ec/web/autonomia-universitaria.
- Universidad de Alcalá, *Historia de la Universidad, misión y valores*, accedido 29 de abril de 2019, <https://www.uah.es/es/conoce-la-uah/la-universidad/historia-mision-y-valores/>.
- Universidad de Córdoba, *La Reforma Universitaria de 1918*, <http://www.unc.edu.ar/institucional/historia/reforma>.
- Universidad de Salamanca, *La Universidad de Salamanca*, accedido 1 de mayo de 2019,

<https://www.salamanca-university.org/universidad-salamanca.htm>.

Vargas Llosa, Mario. 2018. *La llamada de la tribu*. Bogotá: Alfaguara.

Vedel, Georges. Les enseignements de l'expérience française d'autonomie et de participation, *Revue Pédagogica Europaea*, Vol 13, No. 2, Universidad de Wiley, 1968. 11-28, URL: <https://www.jstor.org/stable/1502529>.

Villamil Ardila, Carol. "Alcance de la autonomía universitaria en Colombia, 1980-2002. Una reflexión desde la evolución legislativa y jurisprudencial". En *Espacio público y privatización del conocimiento. Estudios sobre políticas universitarias en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2005. URL: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/becas/20110124083455/6Ardila.pdf>.

Villegas, Héctor. 2000. *Manual de Finanzas Públicas*. Buenos Aires: DEPALMA.

Legislación y jurisprudencia

Colombia. *Constitución Política del Estado*. Gaceta Constitucional 144, 4 de julio de 1991.

Colombia Corte Constitucional. "Sentencia Nro. T-492". *Gaceta de la Corte Constitucional*. 12 agosto de 1992.

Consejo de Educación Superior. *Resolución RPC-SE-09-No.021-2016*. Accedido el 28 de septiembre de 2019, URL: <https://www.uasb.edu.ec/documents/1183783/1200935/Resoluci%C3%B3n+del+CES+RPC-SE-09-No.021-2016.pdf/f7e7db95-6c3c-48c8-a3af-4d8f603f8431>

Convención Americana sobre Derechos Humanos. *Registro oficial N°801*. 6 de agosto de 1984.

Corte Constitucional de Colombia. "Sentencias T-799 (Definición núcleo esencial)". *Caso Francisco Javier de Alba Estren vs. Juzgado 6° Civil del Circuito de Barranquilla*. 14 de diciembre 1998, párr. 1-70, <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/T-799-98.htm>.

Corte Constitucional de Sudáfrica. "Sentencia CCT 11/00". *Caso Irene Grootboom y otros vs. Gobierno de la República de Sudáfrica*. 4 de octubre de 2000. <http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2000/19.pdf>.

Ecuador. Constitución de la República de 1897. Registro Oficial 272, 14 de enero de 1897.

- Ecuador. *Constitución Política del Ecuador*. Registro Oficial Nro. 228,6 de marzo de 1945.
- Ecuador. *Constitución Política del Ecuador*. Registro Oficial Nro. 133, 25 de mayo de 1967.
- Ecuador. *Constitución Política del Ecuador*. Registro Oficial Nro. 1, Suplemento, 11 de agosto de 1998.
- Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- Ecuador, *Decreto Orgánico de la Enseñanza Pública*, 1836, Quito: Imprenta de Gobierno. URL: <http://hdl.handle.net/10469/9354>
- Ecuador. *Decreto Supremo Nro. 30*. Registro Oficial 15, Suplemento, 19 de abril de 1966.
- Ecuador. “Estatuto Orgánico de la Universidad Nacional de Loja”, *resolución No. 003- CONEA-2010-111-DC*, 24 de enero de 2017.
- Ecuador. *Ley de Extinción de las Universidades y Escuelas Politécnicas*. Registro Oficial Nro. 913, Suplemento, 30 de diciembre de 2016.
- Ecuador. *Ley de Libertad de Estudios*. 28 de octubre de 1853.
- Ecuador, *Ley Orgánica de Instrucción Pública*, 1863. URL: <http://hdl.handle.net/10469/7997>.
- Ecuador. *Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas*. Registro Oficial 243, Suplemento, 14 de mayo de 1982.
- Ecuador. *Ley Nro. 130 de creación de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador, Reformatorio de la Ley Orgánica de Educación Superior LOES y de regularización de la educación Superior*. Registro Oficial Nro. 381, Suplemento, 10 de agosto de 1998.
- Ecuador. *Ley Orgánica de Educación Superior*. Registro Oficial 77, Suplemento, 15 de mayo de 2000.
- Ecuador. *Ley Orgánica de Educación Superior*. Registro Oficial 298, Suplemento, 12 de octubre de 2010.
- Ecuador. *Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Superior*. Registro Oficial 297, Suplemento, 12 de junio 2018.
- Ecuador. *Mandato Constituyente No. 14, derogatorio de la Ley Nro. 130 de creación de*

la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador reformatorio de la Ley Orgánica de Educación Superior LOES y de regularización de la educación superior. Registro Oficial 393, Suplemento, 31 de julio de 2008.

España. *Constitución Española.* Sancionada por el S.M. el Rey ante Las Cortes el 27 de diciembre de 1978.

España. *Ley Orgánica 6/2001, BOE, 307.* Publicada el 24 de diciembre de 2001.

España Tribunal Constitucional. “Sentencia Nro. STC 55/1989”. *Boletín Oficial del Estado* 62, de 14 de marzo de 1989.

Ecuador Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha. “Sentencia”. En Juicio Nro. 17250-2017-00024, 17 de marzo de 2017.

OEA, *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, 22 de noviembre de 1969.

OECD/IMHE, *Survey of the State-of-the-Art and Likely Future Trends of University Management in Europe* (1980), cf. CRE, Dossier, 8th General Assembly, 1984.

ONU Asamblea General. *Carta de las Naciones Unidas.* 26 de junio de 1945.

ONU Asamblea General, *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 16 de diciembre de 1966.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>.

Parlamento Andino. *Gaceta Oficial de diciembre de 2015.* Accedido 7 de septiembre de 2019, <https://www.uasb.edu.ec/documents/1183783/1200935/Resoluci%C3%B3n+No.+02+Parlamento+Andino+24-11-2015/53cd959e-646a-4f94-a400-59c525287a71>.

Perú. *Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena.* 25 de enero de 2016, año XXXIII, número 2660. Accedido el 30 de septiembre de 2019, URL: <https://www.eltelegrafo.com.ec/images/cms/DocumentosPDF/2016/Resolucion-del-tribunal-andino-sobre-uasb.pdf>

Sede de la UNESCO en París. *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI: Visión y Acción.* 1998.

Anexos

Anexo1: Relato de los acontecimientos suscitados tras el proceso de elección de rector de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

Fecha acción	Acción	Fecha reacción	Reacción
Julio 2015	Inicia el proceso de elección de rector de la UASB-E.		
23 julio 2015	Sin realizar ningún cambio en el Estatuto de la institución, el Consejo Superior de la UASB se reúne en Quito para dictar el reglamento y cronograma para elección de Rector.		
3 septiemb re 2015	Posesión de la Comisión de Consulta.		
11 septiemb re 2015	César Montaña Galarza y Raúl Vallejo inscriben su candidatura.	13 octubre 2015	Impugnación de candidatura de Raúl Vallejo.
30 octubre 2015	Consulta para la elección de rector, participa toda la comunidad universitaria. Gana César Montaña Galarza con 1218 votos frente a Raúl Vallejo que obtuvo 176 votos.	2 noviembre 2015	Parlamento Andino apoya a Raúl Vallejo.
6 noviemb re 2015	Se designa a César Montaña Galarza como nuevo rector.	24 noviembre 2015	Parlamento Andino desconoce la designación de César Montaña Galarza, argumentando que al haber obtenido el rector el título de PhD otorgado por la misma

			universidad contraviene una disposición transitoria de la LOES.
27 noviembre de 2015	El CES emite resolución en la que insta al Consejo Superior de la Universidad para que revise la designación de rector.	14 diciembre 2015	El Consejo Superior de la UASB-E, declara por unanimidad que la designación de rector de la Sede Ecuador de César Montaña Galarza es legal, legítima y está vigente. Además la disposición transitoria de la LOES entró en vigencia el 12 de octubre del mismo año, esto es más de un mes después de que se inscribiera la candidatura de César Montaña Galarza y las leyes no tienen efecto retroactivo.
15 diciembre de 2015	El Parlamento Andino destituye al Consejo Superior de la UASB-E, pese a que esa no es una de sus facultades. A los miembros destituidos se les negó el derecho a la defensa y al debido proceso.	6 enero 2016	Gremios de la universidad se declaran en sesión permanente para vigilar la posibilidad de intervención en la UASB-E o el impedimento a que César Montaña Galarza se haga cargo del rectorado. La UASB-E recibe el apoyo de organizaciones sociales nacionales, internacionales y destacados académicos.
8 enero 2016	Autoridades, representantes, docentes, estudiantes, ex	11 enero 2016	El Consejo Andino de Ministros compuesto por los

	estudiantes y funcionarios acudieron al Tribunal Andino de Justicia para presentar una demanda en contra del Parlamento Andino en contra la decisión de desconocer la designación de rector de César Montaña Galarza.		cancilleres de los países miembros de la CAN, establece que existe la necesidad de que las normas que rigen a la UASB guarden armonía con la legislación de los países miembros. El Parlamento Andino debía respetar dicha decisión, además el gobierno ecuatoriano no logró desconocer la designación de César Montaña Galarza a dicho nivel.
12 enero 2016	Luis Fernando Duque como presidente del Parlamento Andino convoca al Consejo Superior espurio y sin quórum declara que la designación de César Montaña Galarza como rector es ilegítima.	13 enero 2016	Medios de comunicación del gobierno como El Telégrafo y la Televisión Pública difunden la resolución del Consejo Superior paralelo como si fuera válido, lo que llevó a una confusión y descontextualización de la realidad.
15 enero 2016	César Montaña Galarza asume el rectorado, el Presidente del Consejo Superior, Rubén Vélez Núñez le entrega la resolución de nombramiento y a la ceremonia de posesión concurre la comunidad UASB-E, representantes de organizaciones sociales, civiles, indígenas, entre otras.	20 enero 2016	La UASB-E se convierte en objeto de inspecciones e inicio de auditorías de varias instituciones de control del Estado en un mismo período de tiempo: IESS, Ministerio de Trabajo, SRI y Contraloría.

21 enero 2016	Tribunal Andino de Justicia inadmite la demanda estableciendo que el Parlamento Andino no tiene atribuciones para declarar la ilegalidad de una designación.	26 enero 2016	El canciller ecuatoriano Ricardo Patiño otorga 15 días de plazo para que el Consejo Superior de la UASB-E derogue la designación de César Montaña Galarza.
29 enero 2016	Rafael Correa amenaza con expulsar del Ecuador a la UASB-E sino cambia al rector electo y en la misma fecha el CES desconoce el nombramiento de César Montaña Galarza como rector de la Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador.	16 febrero 2016	César Montaña Galarza decide encargar el rectorado de manera indefinida hasta que cese el conflicto, el encargo fue realizado a Jaime Breilh Paz y Miño, director de área más antiguo. Todo ello con el fin de precautelar a la institución y su normal funcionamiento.
27 febrero 2016	Rafael Correa amenazó con retirar los fondos de la UASB-E en un informe semanal.	3 marzo 2016	Jaime Breilh Paz y Miño inicia diálogo con el presidente del CES, en ese entonces René Ramírez en el que se acuerda que la UASB-E presente una propuesta de salida al conflicto.
3 marzo a 15 abril 2016	Tras el inicio de varios procesos de control por parte del IESS, SRI, Ministerio de Trabajo, Contraloría General del Estado, la UASB-E entrega docenas de cajas con información requerida por dichas instituciones de control del Estado.		Los procesos continuaron y una glosa de Contraloría sigue vigente hasta la actualidad, encontrándose en estado de estudio.

15 abril 2016	UASB-E presenta propuesta de salida al impasse al secretario de la Senescyt en el que se plantea un nuevo escenario de elección de rector en el que los resultados de la consulta previa a la comunidad universitaria sean respetados por el Consejo Superior.	12 mayo 2016	El CES mantiene silencio ante la propuesta y por ello los rectores de Bolivia y Ecuador envían una carta al presidente de dicho organismo para reunirse y tratar la propuesta presentada por la UASB-E.
2-16 mayo de 2016	El Telégrafo publica artículos sobre irregularidades en el manejo de fondos de la Universidad.	2-16 mayo de 2016	La UASB-E envía solicitud de rectificación contemplada en la Ley de Comunicación del Ecuador, la misma que no se cumplió.
13 mayo 2016	La UASB-E como muestra de la intención efectiva de diálogo con el gobierno, retira la segunda demanda propuesta ante el Tribunal Andino de Justicia sobre la ilegalidad del Parlamento Andino respecto de la destitución del Presidente del Consejo Superior.	18 mayo 2016	El CES de manera repentina envía una carta a Luis Fernando Duque, imponiendo como plazo hasta el 30 de junio para que se elija rector en la Sede Ecuador, situación que no fue acordada en el diálogo que la universidad mantuvo con el gobierno.
9 junio 2016	Los rectores de las sedes de Bolivia y Ecuador, junto con el senador Luis Fernando Duque y René Ramírez llegaron a un acuerdo para la salida del conflicto. Se estableció que se realizará un nuevo proceso de designación de rector para la Sede Ecuador en la UASB-E;	27 junio 2016	Luis Fernando Duque no cumplió con lo acordado en la reunión llevada a cabo el 9 de junio de 2016, al no haber aprobado y tratado la propuesta en el Consejo Superior. Por ello, los consejeros académicos señalaron que el senador

	para su efecto la universidad debía elaborar reglamento y calendario de elección.		Duque pretendió que el máximo organismo de la UASB-E actúe bajo su control imponiendo la presencia de consejeros nombrados de manera arbitraria.
29 junio 2016	El CES emitió una nueva resolución modificando el plazo establecido anteriormente y fija como nuevo plazo el 15 de agosto para que se realice el proceso de designación de nuevo rector de la UASB-E.	5 julio 2016	Las autoridades de la UASB-E enviaron una carta al CES explicando que en dicha fecha es imposible llevar a cabo el proceso debido a que en agosto inicia el período de vacaciones. En esta carta la UASB-E afirma que se mantiene en la posición de buscar una solución a la crisis a través del diálogo siempre que se garantice la autonomía universitaria. No se obtuvo respuesta alguna a dicha carta.
28 julio 2016	El CES emitió una nueva resolución desconociendo al rector encargado Jaime Breilh Paz y Miño y fija como plazo el 15 de octubre para que el Consejo Superior designe rector y además dispone que el CES no aprobará programas de posgrado de la UASB-E.	1 agosto 2016	El Comité de Coordinación Académica se pronuncia sobre resolución del CES rechazando la imposición de rector interino y demanda la elección inmediata de rector.

24 octubre 2016	Ganó la consulta sobre las elecciones a rector Jaime Breilh Paz y Miño, con un apoyo de 64% de votos válidos.	21 noviembre 2016	Jaime Breilh Paz y Miño fue designado en Bogotá, como nuevo rector titular de la sede en Quito de la UASB-E. ³⁰⁹
2 junio 2017	Jaime Breilh Paz y Miño en calidad de rector de la UASB-E logra llegar a un acuerdo con el gobierno en el que se ratificaron los derechos de la universidad como institución de educación superior. ³¹⁰	9 noviembre 2017	Estado ecuatoriano y UASB-E firmaron la renovación de convenio en el que se ratificaron los derechos de la UASB-E, entre los cuales está el derecho a la autonomía universitaria.
14 junio 2017	César Montaña Galarza interpuso acción extraordinaria de protección ante la Corte Constitucional.	18 abril 2018	La Corte Constitucional emite la sentencia No. 140-18-SEP-CC en la que se declara la vulneración a algunos derechos entre otros a la autonomía universitaria y se dispone la restitución al cargo de rector a César Montaña Galarza como medida de reparación integral. ³¹¹
7 mayo 2018	César Montaña Galarza asume el rectorado de la Universidad Andina Simón Bolívar sede Ecuador.		

Fuente: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador; Xavier Reyes, “Jaime Breilh es el nuevo rector titular de la Universidad Andina”, El Universo, 21 de noviembre de 2016; Ecuador, Diario Expreso, “Universidad Andina y el Gobierno firman la paz”, accedido el 28 de septiembre

³⁰⁹ Xavier Reyes, “Jaime Breilh es el nuevo rector titular de la Universidad Andina”, El Universo, 21 de noviembre de 2016.

³¹⁰ Ecuador, Diario Expreso, “Universidad Andina y el Gobierno firman la paz”, accedido el 28 de septiembre de 2019, URL: <https://www.expreso.ec/actualidad/la-universidad-andina-y-el-gobierno-firman-la-paz-YH1382166>.

³¹¹ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, en causa No. 1764-17-EP, 18 de abril 2018.

de 2019, URL: <https://www.expreso.ec/actualidad/la-universidad-andina-y-el-gobierno-firman-la-paz-YH1382166>. Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, en causa No. 1764-17-EP, 18 de abril 2018.

Elaboración: María del Carmen Monteros Montaña.

Anexo 2: Imágenes del proceso de elección, designación de rector y época de lucha de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

Figura 1

Estudiantes acudieron masivamente a votación en la consulta previa (30 octubre 2015)



Fuente: Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador. URL: <https://www.uasb.edu.ec/web/autonomia-universitaria/galeria-de-imagenes>, 6 noviembre 2015.

Elaboración: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

Figura 2

Festejo multitudinario por el triunfo de César Montaña en Consejo Superior



Fuente: Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador. URL: <https://www.uasb.edu.ec/web/autonomia-universitaria/galeria-de-imagenes>, 6 noviembre 2015.

Elaboración: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

Figura 3
Posesión. Luis Fernando Duque (i) posesionó a César Montaña



Fuente: Diario Expreso, URL: https://www.expreso.ec/historico/la-universidad-andina-tiene-nuevo-rector-pese-a-los-cuestionamientos-XYGR_8820057, 15 enero de 2016.
Elaboración: Diario Expreso.

Figura 4
Ceremonia de posesión ancestral (15 enero de 2016)



Fuente: Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador. URL: <https://www.uasb.edu.ec/web/autonomia-universitaria/galeria-de-imágenes>, 6 noviembre 2015.
Elaboración: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

Figura 5

Marcha. Los universitarios, docentes y trabajadores de la Universidad Andina protestaron, con rosas amarillas y libros de Simón Bolívar, el Libertador



Fuente: Diario Expreso.ec, URL: https://www.expreso.ec/actualidad/correa-amenaza-con-el-cierre-de-la-andina-XYGR_8851343.

Elaboración: Diario Expreso.ec, 30 enero de 2016.

Figura 6

Universidad Andina plantea inconstitucionalidad de reformas a la LOES



Fuente: El Universo. URL: <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/01/11/nota/5992048/universidad-andina-plantea-inconstitucionalidad-reformas-loes>.

Elaboración: Estuardo Vera, 11 de enero de 2017.

Figura 7

Estudiantes y Autoridades de la Andina realizaron marcha por la LOES



Fuente: El Comercio. URL: <https://www.elcomercio.com/tendencias/estudiantes-autoridades-universidadandina-marcha-corteconstitucional.html>.
Elaboración: Diego Pallero, 11 de enero 2017.

Figura 8

El CES solicita al Consejo de la Andina que convoque nuevo proceso para el rectorado



Fuente: El Telégrafo, URL: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/sociedad/6/el-ces-solicita-al-consejo-de-la-andina-que-convoque-nuevo-proceso-para-el-rectorado>.
Elaboración: Mario Egas, 29 enero de 2016.

Figura 9

Estudiantes y autoridades de la andina realizaron una marcha por las reformas de la LOES



Fuente: El Comercio, <https://www.elcomercio.com/galerias/marcha-estudiantes-universidadandina-reformas-loes.html>.

Elaboración: Diego Pallero, 11 de enero de 2017.

Figura 10

Universidad Andina plantea inconstitucionalidad de reformas a la LOES



Fuente: El Universo, URL: <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/01/11/nota/5992048/universidad-andina-plantea-inconstitucionalidad-reformas-loes>,

Elaboración: Estuardo Vera, 11 de enero de 2017.

Figura 11

Estudiantes y autoridades de la andina realizaron una marcha por las reformas de la LOES



Fuente: El Comercio, URL: <https://www.elcomercio.com/galerias/marcha-estudiantes-universidadandina-reformas-loes.html>.

Elaboración: Diego Pallero, 11 de enero de 2017.

Figura 12

El médico Jaime Breilh fue elegido rector de la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB), sede Quito



Fuente: El Comercio, URL: <https://www.elcomercio.com/tendencias/jaimebreilh-rector-universidadandina-educacionsuperior-estudiantes.html>.

Elaboración: Alfredo Lagia, 24 de octubre de 2016.

Figura 13

Estudiantes y autoridades de la andina realizaron una marcha por las reformas de la LOES



Fuente: El Comercio, URL: <https://www.elcomercio.com/galerias/marcha-estudiantes-universidadandina-reformas-loes.html>,
Elaboración: Diego Palleró, 11 de enero de 2017.

Figura 14

Enrique Ayala Mora y César Montaña acudieron al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina para denunciar la anulación de rector de la Universidad Andina Simón Bolívar por parte del Parlamento Andino



Fuente: El Comercio, URL: <https://www.elcomercio.com/actualidad/universidadandina-denuncia-tribunal-rector-autoridades.html>,
Elaboración: Evelyn Jácome, 6 de enero 2015.

Figura 15

El rector de la Universidad Andina Simón Bolívar Jaime Breilh en la conferencia de prensa



Fuente: El Universo,
<https://www.eluniverso.com/noticias/2016/12/20/nota/5963779/inquietud-universidades-postgrado-reformas-ley-educacion-superior>.
 Elaboración: Javier González, 20 de diciembre de 2016.

URL:

Figura 16

Acuerdo universitario es un hecho histórico: Rector Jaime Breilh viabiliza reparación del derecho a la autonomía universitaria



Fuente: Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador, URL:
<https://www.uasb.edu.ec/web/autonomia-universitaria/contenido?acuerdo-universitario-es-un-hecho-historico-rector-jaime-breilh-viabiliza-una-reparacion-del-derecho-a-la-autonomia-universitaria>

Elaboración: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 23 de abril de 2018.