

**UNIVERSIDAD INTERNACIONAL SEK**  
**FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**LA FALTA DE LÍMITES A LA AUTONOMIA  
UNIVERSITARIA**

**Realizado por:**

**MARIA CRISTINA VINUEZA HERRERA**

**Como requisito para la obtención del título de:**

**ABOGADO**

**QUITO, MARZO DE 2009**



## **DECLARACIÓN JURAMENTADA**

Yo, María Cristina Vinueza Herrera, declaro bajo juramento que el trabajo aquí descrito es de mi autoría; que no ha sido previamente presentado para ningún grado o calificación profesional; y, que he consultado las referencias bibliográficas que se incluyen en este documento.

A través de la presente declaración cedo mis derechos de propiedad intelectual correspondientes a este trabajo, a la UNIVERSIDAD INTERNACIONAL SEK, según lo establecido por la Ley de Propiedad Intelectual, por su Reglamento y por la normatividad institucional vigente.

.....

**Maria Cristina Vinueza Herrera**

## **DECLARATORIA**

El presente trabajo de investigación de fin de carrera, titulado  
**LA FALTA DE LÍMITES A LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA**

realizado por la alumna

**MARIA CRISTINA VINUEZA HERRERA**

como requisito para la obtención del título de  
**ABOGADO**

ha sido dirigido por el profesor

**DR. LUIS NARVAEZ RIVADENEIRA**

quien considera que constituye un trabajo original de su autor.

.....  
Dr. LUIS NARVAEZ RIVADENEIRA

**Director**

Los profesores informantes

.....  
DR. IVÁN ANDRADE

.....  
LCDO. MARCO BENÍTEZ

después de revisar el trabajo escrito presentado,  
lo han calificado como apto para su defensa oral ante el tribunal examinador.

Quito, marzo del 2009

## **AGRADECIMIENTOS**

A mis padres, por su infinita paciencia, comprensión y apoyo, por enseñarme que el verdadero valor de las cosas está en el esfuerzo que se ponga al realizarlas, por demostrarme que el empeño y la constancia hacen que hasta la más difícil meta pueda alcanzarse.

A mi hermana, por su alegría permanente y por contagiarme con su fortaleza y por sus ganas de vencer el mundo.

A quien acompaña mi camino, por enseñarme a vivir intensamente cada día y por compartir conmigo una parte de su esencia.

A mis amigos y compañeros, por su preocupación y compañía, quienes hicieron de mi vida universitaria y de este trabajo una nueva experiencia de aprendizaje.

A todos quienes estuvieron involucrados en este trabajo, en especial a mis guías Dr. Luis Narváez, Dr. Iván Andrade y Lcdo. Marco Benítez, por su tiempo y entrega en la consecución de mi meta.

## INTRODUCCION

Desde hace algún tiempo, con un vigor nunca conocido, nuestras instituciones reivindican la autonomía universitaria, como si hubieran, sido fecundadas durante estos últimos años por la idea autonomista, enmarcada en una Ley Orgánica de Educación Superior que contiene un enunciado de propósitos, más que otra cosa, porque, como es sabido y trataremos de explicitar aquí, la intencionalidad de la Ley se ha concretado en bien poco, por no decir en nada.

La construcción del concepto de autonomía se ha caracterizado por una complejidad, derivada, de una parte, por su confusión con el concepto de autarquía, como por su explicación aparentemente distinta en ámbitos diferenciados, su extensión y todos sus componentes hacen que su aplicación sea malentendida, concibiéndola como una potestad magnífica para las autoridades universitarias, que les concede la facultad de transgredir el ordenamiento jurídico imperante en la legislación universitaria, con el pretexto de una amplísima gama de poderes que una autonomía puramente ideal les otorga.

La autonomía implica, simultáneamente, grave responsabilidad ante el presente y ante la historia, ante la democracia y ante la cultura. El concepto de autonomía no es sinónimo de perfección y de infalibilidad. La autonomía permite la autoreflexión sobre las propias faltas y conduce al retorno de la normalidad institucional dentro de una dinámica de alta y superada conciencia. La lucha por el mantenimiento y superación de la autonomía universitaria puede equipararse tan sólo al incesante batallar de los pueblos por las libertades, frente a la exageración del poder público.

En este trabajo, titulado “La Falta de Límites a la Autonomía Universitaria”, abordaré la problemática que la autonomía universitaria ha generado para todo aquel que se encuentra afectado a ella, estudiantes, docentes e inclusive los mismos órganos de control que parecen supeditadas a una falta de límites visibles al concepto de autonomía, partiendo de una visión global de su concepto, de su evolución y aplicabilidad en las universidades de Europa y América Latina a lo largo del tiempo y finalmente de su real repercusión en la administración del Sistema de Educación Superior ecuatoriano, desde un análisis cronológico de la normativa que ha regido en el Ecuador y sobre las nuevas disposiciones

que el régimen actual pretende imponer sobre la universidad ecuatoriana y más precisamente sobre el principio de autonomía universitaria.

Finalmente, y ante la opción de una nueva legislación universitaria, he incluido conceptos básicos y mínimos que deberían constar en la nueva Ley de Educación Superior, incluyendo aspectos sobre su conformación, órganos reguladores e inclusive políticas que podrían aplicarse. Todo buscando aportar a un retrógrado y arcaico principio de autonomía universitaria ilimitada, que no conoce de barrera jurídica alguna y que convierte a las universidades en reductos impenetrables e infranqueables, con serias consecuencias para la vida académica y profesional de quienes acudimos a ellos.

# CAPITULO 1

## LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA

### 1.1 CONCEPTO DE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

La palabra "autonomía" viene del griego *autonomía* cuyas raíces son auto ("uno mismo", "lo que es propio") y nomos ("costumbre", "ley"), vinculándose con la capacidad de autogestión administrativa, financiera, científica, técnica de la persona o comunidad que se supone autónoma.<sup>1</sup> El significado de las palabras evoluciona, por supuesto. Después de un largo tránsito histórico, "autonomía" ahora apunta hacia un amplio espectro de significados, que abarcan códigos psicológicos, jurídicos, económicos y políticos. ¿Qué significa la autonomía universitaria en el momento que vivimos?.

Esta es una pregunta amplia y ambiciosa pues el concepto de autonomía universitaria ha sido motivo de muchos debates, tanto a nivel nacional como internacional. Se le ha examinado desde muchos ángulos (jurídico, sociológico, político, filosófico) dando lugar a una amplia bibliografía que sería imposible analizar dentro de los reducidos límites de este trabajo. Me limitaré a referirme al concepto de que en ella se tiene en los medios universitarios y a las principales consideraciones que hoy en día se hacen acerca de su naturaleza, carácter dialéctico y relatividad, de suerte que en varias reuniones universitarias se ha abogado por la conveniencia de llevar a cabo un análisis profundo del tema y una revisión de su conceptualización, a la luz de las actuales circunstancias socioeconómicas y políticas.<sup>2</sup>

La autonomía universitaria es una de esas instituciones que, no obstante ser por definición esenciales, despiertan, sin embargo, agudas controversias. Desde su aparición, con el nacimiento mismo, en la Edad Media, de la universidad como centro fundamental de la educación y la cultura, ha sido un tema permanente de debate.

---

<sup>1</sup> Roldós, León. *Autonomía Universitaria*, Quito, 1993

<sup>2</sup> Tal fue el criterio de la II Conferencia Latinoamericana de Extensión Universitaria y Difusión Cultural (México, febrero de 1972), que incluyó entre sus proposiciones generales una dirigida a la UDUAL, para que este organismo incluya en sus planes de trabajo "la necesidad de elaborar un concepto dinámico de autonomía que considere la participación cada vez mayor de la universidad en el proceso de transformación".

Quizás eso se deba a que, sin ser propiamente un ente político, la universidad, y con ella la idea de su autonomía, siempre han estado vinculadas a la política. Y es sintomático el hecho de que grupos e individualidades, ajenos u opuestos a los gobiernos de turno, vehementes defensores de la autonomía universitaria, una vez que acceden al poder se tornan sus enemigos abiertos o velados, muchas veces con encono igual o superior a la vehemencia con que antes la defendieron.

Que la autonomía es consustancial con el concepto de universidad se evidencia por el hecho de que, como ya dije, ella nace con la universidad. Las primeras universidades del mundo, al menos del llamado mundo occidental, la de Bolonia, fundada en el siglo XI; las de París (Sorbonne; siglo XII), Oxford (siglo XII), Salamanca (siglo XIII), Cambridge (siglo XIII), etc., se organizan sobre una base autonómica. De España, la autonomía universitaria se trasplanta a América. Ya en las Siete Partidas, del rey Alfonso el Sabio, en el siglo XIII, se reconocía el régimen autonómico de la Universidad de Salamanca, que sirve, junto con la de Alcalá de Henares, de modelo a las demás universidades españolas, incluyendo las que, a partir del siglo XVI, se fundan de este lado del Atlántico.

Para Sánchez Viamonte,<sup>3</sup> existen dos tipos complementarios de autonomía: autonomía institucional y autonomía política que consisten, respectivamente, en la potestad de darse sus propias instituciones locales y de gobernarse por sus propios medios. Y luego señala: "Aunque el problema de la autonomía universitaria no resulta perfectamente aclarado, existe un consenso general que consiste en reconocer a cada universidad nacional el poder necesario para darse su propio Estatuto, es decir, para darse sus propias instituciones locales y regirse por ellas".

### **1.1.1 Concepto político de la autonomía universitaria**

La autonomía universitaria se erige primordialmente frente al Estado y los gobiernos. Ello se explica, entre otras razones, porque en principio se trata de instituciones privadas o semiprivadas, ajenas al aparato gubernamental, aunque muchas de ellas fueron reconocidas

---

<sup>3</sup> Sánchez Viamonte, Carlos: El poder constituyente, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1957, página 238 y siguientes.

oficialmente, e incluso se les brindó protección y ayuda financiera. Pero aun así, la universidad fue siempre muy celosa de su independencia y de su autonomía frente a los grupos e individualidades gobernantes, incluida la Iglesia, pues aunque muchas universidades se fundan por iniciativa de determinadas órdenes religiosas, e incluso en el recinto de conventos y monasterios, también es cierto que sus fundadores y promotores siempre procuraron deslindarse de la jerarquía eclesiástica, sin abjurar de sus creencias y dogmas. En muchas de aquellas primitivas universidades se produjeron vivas e iluminadoras controversias sobre los pareceres oficiales de la Iglesia de Roma.

En el origen del sistema autonómico se reconoce, además, el propósito de salvaguardar la función esencial de las universidades, cual es la búsqueda del saber y la verdad, y su preservación como patrimonio cultural que ha de transmitirse de generación en generación. Y esa búsqueda del saber y la verdad tiene necesariamente que hacerse a resguardo de interferencias que, como las de carácter político, en especial las provenientes de las esferas del poder gubernamental, pudieran mediatizarla y entorpecerla.

Pero a esa explicación del origen de la autonomía, fundada en el noble principio de preservación del saber y la verdad, debe agregarse otra, ya no tan noble, sobre todo por su carácter pragmático. Me refiero al hecho de que, siendo el saber y la verdad una fuente primordial de poder, caro tenía que ser a quienes basaban su poderío en esa fuente el propósito de que esta permaneciese fuera del control de los factores del poder estatal y gubernamental. Por siglos el saber y la verdad han sido monopolio de élites sociales que, para perpetuarse en sus privilegios procuran mantener celosamente bajo su control las claves del conocimiento y de las ciencias, que de esa manera se toman el instrumento de dominación y vasallaje.

En 1965, la IV Conferencia de la Asociación Internacional de las Universidades (AIU), celebrada en Tokio, intentó a nivel mundial, elaborar una definición de lo que debe entenderse por autonomía universitaria en la comunidad académica. Tras arduas discusiones, la Conferencia de Tokio declaró que “siglos de experiencia demuestran que las universidades pueden realizar en forma satisfactoria la tarea que les ha encomendado, cuando se sienten libres para tomar decisiones que comprenden las siguientes áreas:

1. Cualesquiera que sean las formalidades para los nombramientos, la universidad deberá tener derecho de seleccionar su propio cuerpo de profesores
2. La universidad deberá responsabilizarse de la selección de sus estudiantes
3. Las universidades deberán responsabilizarse de la formulación de currículos para cada grado y del establecimiento de los niveles académicos. En aquellos países donde los grados y títulos para practicar una profesión estén reglamentados por la ley, las universidades deberán participar de manera efectiva en la formulación de los currículos y el establecimiento de los niveles académicos.
4. Cada universidad deberá tener el derecho de tomar las decisiones finales sobre los programas de investigación que se lleven a cabo en su seno.
5. La universidad debe tener el derecho, dentro de sus amplios límites, de distribuir sus recursos financieros, entre sus diversas actividades, es decir, por ejemplo, espacio y equipo; capital e inversiones.
6. El Consejo Ejecutivo de la UDUAL, en 1966, hizo suya la declaración de Tokio, agregando que “la autonomía y su cabal ejercicio estriban también en el espacio del recinto universitario, que ha sido inviolable desde hace siglos y que si ahora no lo es por dictado de la ley, sí lo es por mandato de la historia y de la tradición, ya que constituye una garantía para la dignidad de profesiones y estudiantes en el libre ejercicio de vida universitaria”.

Entiéndase, sin embargo, que la inviolabilidad del recinto universitario no significa “extraterritorialidad” ni mucho menos impunidad para delitos comunes. La fuerza pública, previa autorización de las autoridades universitarias competentes, puede penetrar en los recintos universitarios cuando se trate de la comisión de delitos comunes, para los cuales la autonomía no debe servir de escudo.

A los fines legales, la autonomía es el status que el Estado concede a la universidad para que se gobierne de manera independiente en los asuntos de su incumbencia. Tales asuntos conllevan:

- a) **Autonomía para investigar**, por medio de la cual la universidad elige libremente el campo de indagación que mejor le parezca, por encima del juego de intereses creados por grupos sociales;
- b) **Autonomía para enseñar**, o derecho de transmitir conocimiento libremente (libertad de definir el contenido de las asignaturas). Consiste en la libertad de enseñar y debatir sin verse limitado por doctrinas instituidas, la libertad de llevar a cabo investigaciones y difundir y publicar los resultados de las mismas, la libertad de expresar libremente la propia opinión sobre la institución o el sistema en el que se trabaja, la libertad ante la censura institucional y la libertad de participar en órganos profesionales u organizaciones académicas representativas. Todo el personal docente de la enseñanza superior deberá poder ejercer sus funciones sin sufrir discriminación alguna y sin temor a represión por parte del Estado o de cualquier otra instancia.<sup>4</sup>
- c) **Autonomía administrativa**, es decir, libertad para crear y manejar sus propios órganos de gobierno, hacer nombramientos, remociones y disponer asignaciones; y,
- d) **Autonomía económica**, que quiere decir libertad para elaborar el presupuesto y manejarlo para adelantar la gestión financiera, sin perjuicio de la fiscalización a posteriori por parte de organismos de contraloría competentes, cuando se trata de fondos públicos.

Considero conveniente reproducir aquí las Conclusiones del Foro Internacional sobre Autonomía Universitaria auspiciado por la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN), en el mes de junio del 2004.

La autonomía universitaria es uno de los temas más sensibles para la universidad, en el marco de las relaciones que ella mantiene con los demás actores sociales. En el mundo académico, considerado por muchos como “el tercer sector”, este cuidado por preservar, e incluso defender, el carácter autónomo de la universidad ha sido tarea constante a lo largo de su historia y para cada momento, ante diversos actores que han aplicado fórmulas de intervención también distintas, al igual que los argumentos esgrimidos, pero con la

---

<sup>4</sup> RRCPDES/97, Recomendación relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior de 1997, UNESCO

constante de limitar las posibilidades de la acción universitaria buscando subordinarla a fines que le son ajenos.

Según este Foro, la autonomía abarca los aspectos siguientes:

La autonomía de carácter académico, para sintetizar hace referencia a la diversidad como idea, al encuentro creativo entre las diferentes escuelas del pensamiento y a la concepción de múltiples formas y metodologías para el ejercicio de la docencia y para el desarrollo de la actividad misma del educando. Serían propias de este tipo de autonomía, las siguientes facultades:

- Establecer programas académicos de su propio desarrollo
- Definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales
- Fijar los planes de estudio que regirán su actividad académica
- Otorgar los títulos correspondientes

Por otra parte, la autonomía de gobierno comprende la posibilidad con la que cuenta toda institución universitaria para organizarse y para regularse, producto de la ya mencionada reflexión permanente y profunda sobre su desarrollo vital. Como elementos de organización en este sentido se tiene:

- Determinar libremente sus propios estatutos
- Definir su régimen interno
- Libertad de nombrar a sus autoridades y la participación de la comunidad en los órganos de gobierno.

Finalmente la autonomía de carácter administrativo y financiero, que alude de manera fundamental, al libre y adecuado manejo de los recursos físicos, técnicos y financieros, además de establecer los criterios de selección y permanencia del recurso humano al frente de la institución está contemplada en facultades como:

- Establecer los mecanismos referentes a la elección, designación y periodo de sus directivos y administradores
- Señalar las reglas sobre selección y nominación de profesores
- Admitir a sus alumnos
- Aprobar y manejar su presupuesto <sup>5</sup>

La autonomía que se da frente a los poderes del Estado proporciona el marco jurídico que permite el amplio ejercicio de la libertad académica, base de toda enseñanza genuinamente universitaria. No se trata con la autonomía de crear un Estado dentro de otro Estado ni de contraponer un poder a otro poder. Impone, por cierto, serias responsabilidades, pues la universidad, dueña de su destino, debe responder por lo que haga en uso y disfrute de su libertad. El quehacer de la universidad consiste, fundamentalmente, en el cumplimiento de sus funciones, una de las cuales es, por cierto, la función crítica, que la autonomía debe preservar a toda costa. La autonomía no debe provocar el divorcio entre la universidad y su medio. Es preciso evolucionar de un concepto de autonomía de simple defensa a otro más dinámico de afirmación, de presencia de la universidad en la vida de la sociedad, pues la universidad es demasiado importante para que le permita el aislamiento. Más bien ella debe construir puentes de comunicación de doble vía con la sociedad en la que está inmersa, y de la que es parte importante.

La autonomía es un medio, no un fin en sí misma. Es una herramienta que puede ser eficaz o no para que las universidades cumplan sus funciones. Cuando el medio se confunde con un fin se produce su uso defectuoso o abuso. <sup>6</sup> Constituye un abuso cuando la autonomía se interpreta en un sentido mágico como intangibilidad física de los edificios o personas - el tabú de los recintos sagrados - o bien, en un sentido astuto, como refugio para los apáticos y los ineptos en un mundo sometido a un proceso de revisión y cambio que, justamente, exige una actitud de vigilante crítica. La autonomía se utiliza, entonces, como un argumento perezoso para retirarse de la actualidad.

El uso de la autonomía es, por el contrario, su aplicación dinámica a la investigación por encima de los intereses de grupos, es la vinculación de la universidad con los problemas de

---

<sup>5</sup> Autonomía Universitaria, Un marco conceptual, histórico, jurídico de la autonomía universitaria y su ejercicio en Colombia, ASCUN, 2004, Pág. 295 y siguientes

<sup>6</sup> UNESCO: Documento para el cambio y el desarrollo de la Educación Superior, París, 1995, p. 42

la nación. Si por medio de la autonomía la universidad produce su desvinculación formal de la sociedad que la soporta, por medio de su uso restablece dicho vínculo, pero ahora no de manera impuesta sino deliberada y consentida; emerge de la conciencia histórica del universitario, de su sentido de la solidaridad social y de la responsabilidad ante su pueblo.

Cabe citar aquí varias definiciones que se han dado a la expresión autonomía universitaria, en atención a su amplitud y alcance:

“La autonomía consiste básicamente en la capacidad de la Universidad de darse internamente a su propia ley y regir su comportamiento por normas que ella misma determine”, criterio esgrimido por Rodolfo Gómez, catedrático y jurisconsulto <sup>7</sup>. Mediante su obra, el catedrático supo aclarar y dejar sentado que la autonomía universitaria no puede ser proclamada por la misma universidad, porque esta misma institución no puede abrogársela. Tiene que ser por medio del Estado que regule y disponga esta condición a dicha institución, factor que ha sido perseguido por todos aquellos idealistas que buscan incorporar esta definición en la legislación de sus países.

Así, el concepto de autonomía universitaria implica la consagración de una regla general que consiste en la libertad de acción de los centros educativos superiores, obviamente sujetos a restricciones constitucionales y legales. Por tanto, el papel del legislador es fundamental, ya que le corresponde fijar los límites a dicha autonomía, de manera que no se convierta en absoluta e irresponsable, y cumpla con la función social que le corresponde a la educación en su labor de promover el desarrollo armónico y equilibrado de la persona.

En ejercicio de su autonomía, las universidades gozan de libertad para determinar cuáles habrán de ser sus estatutos; definir su régimen interno; estatuir los mecanismos referentes a la elección, designación y períodos de sus directivos y administradores; señalar las reglas sobre selección y nominación de profesores; establecer los programas de su propio desarrollo; aprobar y manejar su presupuesto; fijar, sobre la base de las exigencias mínimas previstas en la ley, los planes de estudio que regirán su actividad académica, pudiendo incluir asignaturas básicas y materias afines con cada plan para que las mismas sean

---

<sup>7</sup> Gómez, Rodolfo, La Libertad de Cátedra: Piedra Angular de la Enseñanza Universitaria.

elegidas por el alumno, a efectos de moldear el perfil pretendido por cada institución universitaria para sus egresados.

La autonomía universitaria no consiste en la autorregulación absoluta de los centros de enseñanza superior hasta el punto de desconocer el contenido esencial del derecho fundamental a la educación, ya que dicha autonomía se entiende que debe estar encauzada siempre en aras del objetivo para el cual la consagró el constituyente, esto es la educación, concebida por él como un servicio público que tiene una función social; siendo ello así, jamás puede el medio ir contra el fin. El sentido de la autonomía universitaria no es otro que brindar a las universidades la discrecionalidad necesaria para desarrollar el contenido académico de acuerdo con las múltiples capacidades creativas de aquellas, con el límite que encuentra dicha autonomía en el orden público, el interés general y el bien común. La autonomía es, pues, connatural a la institución universitaria desde su inicio en Bolonia, en las postrimerías del siglo XI; pero siempre debe estar regida por criterios de racionalidad, que impidan que la universidad se desligue del orden social justo. Por el contrario, con la autonomía que se le reconoce, debe desplegar su iniciativa como un aporte a la sociedad. En términos jurídicos concretos la autonomía se materializa en la posibilidad de regirse por autoridades propias e independientes, y fundamentalmente, de darse - dentro del ámbito académico - sus propias normas, en desarrollo de la libertad científica mencionada.

La autonomía universitaria se transformó de ser un principio del derecho a ser considerada una libertad académica y por ende de rango fundamental en el Derecho Constitucional. Su titular es la comunidad universitaria y es oponible tanto frente al resto del Estado como a lo interno del fuero universitario y de terceros.

La autonomía que poseen las universidades les concede también dentro de la actuación autónoma de personas jurídicas, la total independencia para el desempeño de sus funciones, así como para darse su organización y gobierno propios. Se trata de una autonomía especial y completa que las separa de la dirección y jerarquía de los Poderes del Estado, al convertirse en órganos descentralizados de la Administración Pública. En el caso de las universidades privadas, tal autonomía es relativa en tanto requieren la supervisión del órgano público con respecto a la legitimidad de ciertas funciones.

La autonomía universitaria se desarrolla tanto en las modalidades administrativa, política, financiera y organizativa que les corresponde a las universidades públicas. Es un derecho constitucional que les permite la autodeterminación en materia económica pero con sujeción al presupuesto público y a los ingresos que legítimamente adquieran en el ejercicio de sus funciones ordinarias para la consecución del fin legal por el que fueron creadas. Igualmente, están capacitadas para formular sus planes, programas, organización interna y estructurar su gobierno. Poseen además poder estatutario autónomo y de ejecución, pueden autoestructurarse, repartir sus competencias internas, desconcentrarse en lo jurídicamente lícito y posible, regular el servicio que prestan y decidir la forma de organización de su personal, con la única sujeción a las leyes nacionales y los principios del derecho que les sean aplicables para el respeto de las libertades públicas y los derechos individuales.

La autonomía universitaria fue concebida para que las instituciones de educación superior universitaria tuviesen la libertad de procurar las condiciones jurídicas necesarias para el logro de su misión educativa y cultural, con independencia de cualquier poder ajeno a su ámbito que pudiese en alguna medida someterlas. La autonomía universitaria se convierte así en una garantía para que las universidades se conviertan en centros de pensamiento libre, exentos de presiones o medidas que pudiesen alterar su cometido o impedirle el cumplimiento adecuado, objetivo y recto de sus funciones.

La legislación europea y más propiamente la jurisprudencia española, definen a la autonomía universitaria como la protección de la libertad académica frente a las injerencias ajenas al ámbito universitario, bajo las limitaciones del propio servicio público y de otros derechos fundamentales de igual rango. Esta autonomía incluye la facultad de elaborar sus propios Estatutos, crear las estructuras orgánicas necesarias para su desempeño óptimo que actúen para el soporte de la investigación y la docencia, una potestad de autonormación entendida como la capacidad de un ente -en este caso, la Universidad- para dotarse de su propia norma de funcionamiento o, lo que es lo mismo, de un ordenamiento específico y diferenciado.

Según enseña Sánchez Viamonte, para que exista autonomía universitaria, es necesario que no exista interferencia alguna de los poderes constituidos que forman el gobierno ordinario en el orden político, es decir, el Ejecutivo y el Legislativo. “No es posible decir lo mismo

del Poder Judicial – agrega – porque no escapa a su jurisdicción ninguno de los problemas jurídico—constitucionales que se puedan suscitar en la universidad”.

La autonomía implica serias responsabilidades para la universidad. Ya el maestro José Medina Echavarría había examinado este complejo aspecto de la vida universitaria en su obra fundamental: *Filosofía, Educación y Desarrollo*<sup>8</sup>, en donde manifestaba que los centros de educación superior tienen la noble misión de opinar sobre los problemas éticos, culturales y sociales, con total autonomía y plena responsabilidad, por estar provistos de una especie de autoridad intelectual que la sociedad necesita para ayudarla a reflexionar, comprender y actuar. En cumplimiento de dicha función, la universidad debía vincularse estrechamente con su entorno y sus problemas, contribuyendo al estudio y solución de los mismos.

Por supuesto que de la lectura de estos postulados y de los compromisos adquiridos en la Declaración Mundial sobre la Educación Superior, de París en 1998, se desprende que las universidades deben reforzar sus funciones críticas y progresistas mediante un análisis constante de las nuevas tendencias sociales, económicas, culturales y políticas, desempeñando de esa manera funciones de centro de previsión, alerta y prevención; y utilizar su capacidad intelectual y prestigio moral para defender y difundir activamente valores universalmente aceptados, en particular, la paz, la justicia, la libertad, la igualdad y la solidaridad, tal como han quedado consagrados en la Constitución; disfrutar de plenas libertades académicas y de autonomía, concebidas como un conjunto de derechos y obligaciones siendo al mismo tiempo plenamente responsables para con la sociedad y rindiéndole cuentas. Surge así el concepto de autonomía con rendición social de cuentas, que fue proclamado en la “Declaración de La Habana” de 1996 con el texto siguiente: “El conocimiento sólo puede ser generado, transmitido, criticado y recreado, en beneficio de la sociedad, en instituciones plurales y libres, que gocen de plena autonomía y libertad académica, pero que posean una profunda conciencia de su responsabilidad y una indeclinable voluntad de servicio en la búsqueda de soluciones a las demandas, necesidades y carencias de la sociedad, a la que deben rendir cuentas como condición necesaria para el pleno ejercicio de la autonomía. La educación superior podrá cumplir tan

---

<sup>8</sup> Echevarría Medina, José, *Filosofía, Educación y Desarrollo*, Siglo XXI Editores, México, 1967

importante misión en la medida en que se exija a sí la misma la máxima calidad, para lo cual la evaluación continua y permanente es un valioso instrumento”.

La mejor garantía del respeto a la autonomía la genera la propia universidad, cuando cumple adecuadamente su encargo social, con la pertinencia y calidad que cabe esperar de una educación de rango superior. El respaldo que entonces la sociedad le da a la universidad es su mejor escudo a cualquier intento de intervención.

Esto sin duda garantiza un mayor respeto de parte de las autoridades, desde luego que cualquier intervención estatal que lesione alguno de los aspectos de la autonomía, puede ser denunciado como violatoria de la carta magna del país. También contribuye a garantizar la auténtica autonomía financiera de las universidades, la existencia, en varios países, de preceptos constitucionales que asignan a la educación superior pública un determinado porcentaje del presupuesto del Estado, aunque aun en estos casos surgen con frecuencia controversias sobre el cálculo de dicho porcentaje, pues según la redacción que se le dé al precepto, puede ser sobre los ingresos ordinarios fiscales o sobre el total del presupuesto estatal. Los problemas de interpretación del precepto suele generar serios conflictos entre el Estado y las universidades.

Otro peligro, o al menos el riesgo para la autonomía, proviene de la existencia de ministerios o viceministerios de educación superior, a los cuales las leyes suelen atribuir funciones que genuinamente son de la competencia de las propias universidades. En consecuencia, pronto surgen confrontaciones entre las academias y las autoridades del gobierno central. Al menos en algunos países, la existencia de esos ministerios ha creado problemas a las universidades en cuanto a la asignación de recursos o, en cuanto a la aprobación de las pruebas de admisión o graduación y hasta en la determinación de los cupos o de los currículos que deben impartirse.

Algunos analistas señalan como intervención en la autonomía académica la tendencia de los gobiernos a crear fondos públicos concursables a los que las universidades estatales sólo pueden acceder si sus proyectos o propuestas son aprobados por las autoridades centrales. Estos fondos representan, en algunos países, la única forma de obtener un incremento importante de los recursos públicos, por lo que los analistas califican esta

modalidad como “procesos inducidos” para obligar a las instituciones a realizar mejoras o reformas a tono con las políticas que define el Estado.

## **1.2 CONTENIDO DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA**

### **1.2.1 Autarquía financiera y presupuesto universitario**

El movimiento reformista reclama, como parte del principio de autonomía universitaria, la autarquía financiera de las universidades.

Para garantizar este principio se han propuesto soluciones como la garantía legal de que la asignación presupuestaria para las universidades esté establecida en un mínimo no modificable por los gobiernos.

A partir de la Constitución Política de 1998, las universidades y escuelas politécnicas, a través de varias leyes, especialmente de la que creó el FOPEDEUPO, tienen derecho a recibir en forma automática, rentas propias, provenientes fundamentalmente del Impuesto a la Renta y el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Estas rentas son transferidas directamente por mandato expreso de la Constitución, que también consagra la autonomía universitaria, como uno de los elementos fundamentales del Estado ecuatoriano laico y democrático.

En la actual constitución, entre otras disposiciones, suprime las llamadas ‘preasignaciones’ en el Presupuesto, es decir el destino previo de rentas para diversas instituciones, entre ellas las universidades y escuelas politécnicas, los municipios y consejos provinciales.

Como compensación, el Art. 357 establece que el Estado garantizará el financiamiento de las instituciones públicas de educación superior, estando en capacidad de crear fuentes complementarias de ingresos para mejorar su capacidad académica, invertir en la investigación y en el otorgamiento de becas y créditos. En concordancia con esto la Disposición Transitoria Décimo Octava crea la obligación del Estado de compensar a las universidades y escuelas politécnicas por los montos que dejarán de percibir por concepto

de cobro de aranceles, matrículas y derechos que hagan referencia a la escolaridad de los estudiantes, a través del financiamiento que deberá constar en el Presupuesto General del Estado; aclara además solamente previa evaluación las universidades particulares que reciban asignaciones y rentas del Estado, de acuerdo con la ley, podrán continuar percibiéndolas en el futuro, entidades que deberán rendir cuentas de los fondos públicos a ellas asignadas.

La autonomía universitaria, que ha mantenido el Ecuador desde los años veinte, no sólo se refiere a aspectos académicos, sino también a su financiamiento, que en el caso de las instituciones superiores públicas, debe provenir de las fuentes que la Ley manda serán suyas. Privar a las universidades y escuelas politécnicas de sus rentas propias es dejar su financiamiento librado a las decisiones coyunturales de los gobiernos y sus funcionarios, con las consiguientes dificultades, que derivarán en un declive del nivel académico al limitárseles un planificado desarrollo de programas, mermando a su vez la inversión realizada en infraestructura, tecnología y capacitación de docentes, generando a su vez un importante decrecimiento en los proyectos de vinculación que las universidades y escuelas politécnicas mantienen con sus comunidades y en la tarea de estudiar los problemas locales y nacionales con propuestas de solución.

### **1.2.2 Cogobierno**

El principio de cogobierno alude al gobierno compartido de la universidad por parte de los diferentes sectores de la comunidad universitaria. El reclamo tradicional de la Reforma Universitaria es el cogobierno igualitario por parte de docentes y estudiantes. Algunas organizaciones estudiantiles reformistas proponen incluir también a los no docentes.

El cogobierno tiene sus raíces en las universidades medievales que estaban auto-organizadas a partir de los claustros de estudiantes, graduados y docentes que integraban la comunidad universitaria.

**Argentina:** el cogobierno fue establecido por primera vez en 1919, como consecuencia del movimiento de Reforma Universitaria que se había iniciado en Córdoba el año anterior. En

varias oportunidades fue anulado. Desde 1983 las universidades públicas argentinas son cogobernadas por estudiantes, graduados y docentes (y en ciertos casos no-docentes).

**Chile:** Desde 1968 y como resultado de las demandas estudiantiles la elección del rector y demás autoridades (decanos) se realizaba por claustro pleno (docentes, estudiantes y no docentes) en todas las universidades, medida suspendida después del 11 de septiembre de 1973 por el gobierno militar, que procede a designar los Rectores y demás autoridades

**Perú:** La Constitución (Art. 18) define que "la universidad es la comunidad de profesores, alumnos y graduados" y que "participan en ella los representantes..."

**Uruguay:** En 1908 la Asociación de Estudiantes del Uruguay logra la representación estudiantil en los consejos universitarios, por primera vez en América.

**Venezuela:** En 1946 se estableció por primera vez la representación de los estudiantes en el Consejo Universitario, los Consejos de Facultad y las Asambleas de Facultad.

### **1.2.3 Extensión universitaria**

Con el principio de extensión universitaria se pretende "extender" la presencia de la universidad en la sociedad y relacionarla íntimamente con el pueblo.

Como antecedente de la extensión universitaria el jurista y sociólogo español Adolfo González Posada, la definió en 1911 como: "Toda labor expansiva de carácter educativo y social, realizada por la universidad fuera de su esfera oficial docente".

En América Latina la primera universidad autónoma fue la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, a partir de su decreto de creación el 15 de octubre de 1917, no obstante, en esta etapa inicial la Universidad Michoacana se encontraba estrechamente vinculada con el Estado y en su decreto de creación no abordaba lo relativo a la extensión universitaria; fue hasta 1918 en la Universidad de Córdoba Argentina, considerada como la

cuna de la autonomía universitaria, donde nace la extensión universitaria, como producto de un movimiento llamado “de reforma universitaria”, que pugnaba por un cambio radical en las universidades, desde tres ángulos principalmente: jurídico, administrativo y docente. El Manifiesto demandaba: “extensión universitaria, fortalecimiento de la función social de la Universidad, proyección al pueblo de la cultura universitaria y preocupación por los problemas nacionales”; poniendo fin al aislamiento. Este movimiento propició el crecimiento interno de las universidades y el acercamiento de la intelectualidad y los estudiantes a los sectores obrero, campesino y al resto de la sociedad. Asimismo, se le reconoció a la extensión un enfoque más amplio en la función social de la universidad.

La extensión universitaria como estrategia pedagógica tiene como propósito en primer término, salir de los espacios tradicionales (aulas) para transferir el conocimiento e inducir el aprendizaje mediante la toma de decisiones en la acción y sobre la acción en el sitio donde se producen los hechos, eventos, situaciones y fenómenos que problematizan los ambientes y las relaciones sociales en todos los órdenes del ámbito educativo, lo cual no implica el incumplimiento del profesor y de los alumnos con su respectiva carga académica.

La extensión universitaria es una función académica de la Universidad, posee un carácter humanista, capaz de condicionar una visión totalizadora del hombre, proporcionándole arte, cultura, ciencia y técnica, capaces de crear en él una conciencia política, que hará posible su compromiso con la sociedad. De este modo la Universidad se interrelaciona creadoramente (conciencia crítica) con la sociedad. Existe ya la concepción integradora de las funciones universitarias, que en el quehacer universitario adquieren un carácter totalizador en este contacto sociedad - Universidad, dando y recibiendo, nutriendo su creatividad de la sabiduría popular. Esto es extensión, acción que genera acción, comunicación dialéctica vital, que al dar y recibir, crea un flujo permanente y recíproco, que permite a la Universidad estar libre, ser sujeto y objeto de las transformaciones y a la sociedad ser el agente de los procesos revolucionarios con la orientación de esa cultura universitaria.

La interacción sociedad - Universidad enriquece recíprocamente la ideología nacional, antiburguesa y antiimperialista. El universitario estrechamente vinculado a su pueblo, no volverá a creer en la falacia de que lo que es malo para la sociedad podría ser bueno para la Universidad.

La extensión le da al universitario la profunda dimensión de su responsabilidad frente a su pueblo, obligándolo a definirse ideológicamente, porque su actividad académica le exigirá ahora una definición ética que oriente su acción al servicio de una Universidad Nacional democrática, libre, creadora y antiimperialista.

La extensión universitaria y la difusión cultural, aún ocupan el ámbito de difusas actividades, pero teniendo presente volcar los conocimientos y la ciencia al pueblo, no mediante una acción de carácter paternalista, esporádica, superficial o a manera de dádiva, sino como tarea sintetizada y permanente, tomando contacto directo con los problemas populares, lo que revertirá en una reorientación de su quehacer, adquiriendo conciencia crítica.

#### **1.2.4 Acceso por concursos y periodicidad de las cátedras**

La Reforma Universitaria sostuvo, desde un inicio, la necesidad de que las cátedras sean ocupadas por concursos de oposición y antecedentes, y revalidadas periódicamente (periodicidad de la cátedra).

Los docentes acceden a la cátedra universitaria a través del concurso público de oposición por un lapso de tiempo determinado en los estatutos. El concurso público de antecedentes y oposición es el mecanismo idóneo para confrontar con pares, garantizando la excelencia académica. La periodicidad de cátedra impide la perpetuación en la docencia y obliga a la formación y actualización permanente.

#### **1.2.5 Libertad de cátedra, cátedra paralela y cátedra libre**

Estos tres principios están inseparablemente vinculados:

- *El principio de libertad de cátedra sostiene que cada cátedra tiene completa libertad para investigar y enseñar, y no puede ser supervisada académicamente, salvo la*

*presentación de mallas curriculares que avalen su eficacia académica, calidad y pertinencia, al organismo superior de control..*

- *La cátedra paralela sostiene la necesidad de que existan múltiples opciones para los estudiantes, quienes a su vez deben poder elegir entre ellas libremente.*
- *La cátedra libre es el derecho de todo intelectual, científico, o artista, con idoneidad suficiente, a tener una cátedra para difundir su conocimiento.*

El fundamento y objetivo de estos tres principios es garantizar que en la Universidad estén presentes todas las corrientes del pensamiento y las tendencias de carácter científico y social, sin censuras ni prejuicios de ningún tipo.

La libertad de cátedra, consiste en el derecho de los profesores e investigadores, para investigar en sus respectivos campos de conocimiento y expresar sus anotaciones y opiniones sin temor a ser rechazados o apartados de su tarea. Este derecho se basa en la consideración de que la indagación abierta y libre en un ámbito de estudio referido a la enseñanza o a la investigación es esencial para el avance del conocimiento y para la mejora de la propia función educativa. Actualmente este derecho es observado generalmente en los países en que la educación es considerada como un medio no sólo de inculcar las ideas y creencias establecidas, sino también de aumentar el conjunto existente de conocimiento. El concepto de libertad académica implica también que la actividad laboral depende primeramente de la competencia de los profesores en sus campos y de la aceptación de ciertos estilos de integridad profesional más que de consideraciones extraordinarias como las creencias y afiliaciones políticas o religiosas.<sup>9</sup>

El concepto y práctica de la libertad académica, tal como se entiende actualmente en la civilización occidental, data aproximadamente del siglo XVII. Aunque la libertad académica existió en las universidades durante la edad media, entonces implicaba ciertos derechos jurídicos, como el derecho de la autonomía y de la protección civil o eclesiástica disfrutado por ciertos grupos que constituían un estudio general o universidad. Antes del siglo XVII las actividades intelectuales en las universidades se centraban fuertemente en

---

<sup>9</sup> Libertad de cátedra, Enciclopedia Microsoft® Encarta® Online 2008

consideraciones teológicas y las opiniones o las conclusiones que chocaban con las doctrinas religiosas eran habitualmente condenadas por heréticas. A fines del siglo XVII, el trabajo de algunos hombres como los filósofos ingleses John Locke y Thomas Hobbes ayudaron a allanar el camino de la libertad académica en el sentido actual. Sus escritos demostraron la necesidad de realizar una investigación científica sin cortapisas y una propuesta general de un aprendizaje no delimitado por prejuicios de ninguna clase.

Ni Locke, ni Hobbes, sin embargo, defendieron la libertad académica ilimitada. Las universidades alemanas de Halle y Gotinga, fundadas en 1694 y 1737 respectivamente, fueron las primeras universidades europeas en ofrecer amplia libertad académica en sus estatutos. La Universidad de Berlín, fundada en 1810, introdujo la doctrina de Lehr- und Lernfreiheit <sup>10</sup> ('libertad para enseñar y estudiar') y ayudó a fortalecer la posición de Alemania como líder de la libertad académica en el siglo XIX. En los siglos XVIII y XIX, las universidades alcanzaron un gran avance en la libertad académica de modo que la aceptación de los métodos experimentales de las ciencias llegó a ser muy generalizado y el control de las instituciones de denominación religiosa menos riguroso.

El educador chileno Luis Galdamés, por su parte, partiendo del concepto de la autonomía como un medio que permite a la universidad el cumplimiento de sus altas finalidades, sostiene que “a una universidad la bastaría realmente para sentirse autónoma con afianzar en forma invariable la libertad de la docencia, porque sobre ella habrá de edificarse toda su obra” <sup>11</sup>. Considero que esta afirmación no resulta del todo aplicable ya que pese a que la libertad de cátedra, en todas sus facetas es un ángulo matriz del concepto de autonomía universitaria, no se la puede equiparar a ésta última, pues la autonomía constituye su atmósfera natural, pero de ninguna manera podría hablarse de las dos como un aspecto único.

Este aspecto ha sido también recogido por la recientemente aprobada Constitución Política, la misma que en el Art.29 garantiza la libertad de enseñanza y la libertad de cátedra en la educación superior. En este sentido la misma Ley Orgánica de Educación Superior recoge este principio en el Art. 47.

---

<sup>10</sup> Boero Estévez, Guillermo: “Balance de los 70 años de la Reforma Universitaria”, en: La Reforma Universitaria 1918 – 1988. Editorial Legasa S.A., Buenos Aires, 1989, p. 219

<sup>11</sup> Luis Galdamés, La Universidad Autónoma, Imprenta Borrásé, San José, 1935, pp. 83 a 85

### 1.2.6 Gratuidad y acceso masivo

La Reforma Universitaria propone un amplio acceso a la universidad por parte de la población, y una especial atención a las dificultades para ingresar que puedan encontrar los trabajadores y los sectores con menor poder adquisitivo. El ingreso irrestricto hace a la concepción general de la universidad, y nos da las bases –como decía José Luis Romero – no de una universidad reformada, sino de una universidad reformista que son dos cosas diferentes.<sup>12</sup>

De ahí se desprende que los cupos y los exámenes de ingreso no producen una mejora en la eficiencia ni en la calidad de la enseñanza, lo que sí determinan es una verdadera selección de un fuerte contenido social. El objetivo que debe tener la enseñanza es el de acoger más y formar mejor. A la lógica de selección-exclusión debe anteponerse el aumento de la cantidad y el mejoramiento de la calidad de la enseñanza que es el único camino compatible con el interés general. Propiciamos esta concepción de universidad abierta, autónoma, participativa y gratuita, con acentuación de valores éticos y morales que coincide con el documento de UNESCO citado, cuando dice “el proceso de globalización brinda pruebas adicionales de que el desarrollo moderno de recursos humanos implica no solamente una necesidad de pericia de un profesionalismo avanzado, sino también una total conciencia de los temas sociales, culturales y ambientales”, y comparte el análisis de Jacques Delors, titular de la Comisión de Educación para el Siglo XXI de UNESCO, cuando dice que “el crecimiento económico a ultranza no se puede considerar ya el camino más fácil hacia la conciliación del progreso material y la equidad” y de la necesidad de “mayor autonomía para las universidades”.

Escribía Denis Diderot en pleno siglo XVIII: “... sería tan cruel como absurdo condenar a la ignorancia a las clases subalternas de la sociedad. En todas hay conocimientos de los que no se puede estar privado sin sufrir las consecuencias. Estando el número de las cabañas y otros edificios particulares en relación con el de los palacios, en una proporción de 10.000

---

<sup>12</sup> Romero, José Luis: Situaciones e ideologías en América Latina, Medellín, Universidad de Antioquia, 2001.

a uno, se puede apostar 10.000 contra uno a que el genio, el talento y la virtud saldrán más bien de una cabaña que de un palacio”<sup>13</sup>

En ese marco muchas organizaciones reformistas defienden la necesidad de que la educación en las universidades públicas sea gratuita, sin arancel de ningún tipo. También suelen pronunciarse en contra de los "exámenes de ingreso" y otros procedimientos que son considerados como "limitacionistas".

Durante la época medieval la Universidad se constituía en un arma poderosa de división de clases sociales, puesto que se encontraba formada por elementos seleccionados de acuerdo a su posición social, comodidad económica, linaje, etc.

Fue esta la Universidad que prestaba restricciones a la gente del pueblo, a través del mañoso examen de ingreso, el cobro de altas pensiones, entre otros; no se permitía que la gente humilde ingresara a las Universidades, se les privó su derecho a la superación y se dio paso a los privilegios de esa época, constituyéndose así la Universidad en un centro de privilegios para unos y discriminaciones para otros.

Con las luchas inquebrantables y persistentes del movimiento estudiantil, el 29 de mayo de 1967, se logra la conquista del LIBRE INGRESO, conquista que costó la vida a 29 bachilleres, asesinados en la Casona Universitaria en la ciudad de Guayaquil, por el gobierno de Velasco Ibarra. De esa manera se abre el camino a la superación y desarrollo de los pueblos, dando acogida al derecho a educarse sin distingos de ninguna clase, pudiendo de esta manera ingresar a la Universidad todo individuo sin distinción de apellido, clase social o condiciones económicas.

En nuestro país se tiene un índice muy alto en crecimiento demográfico, del orden del 3% anual, (el segundo en América), de los 12 millones que constituye su población total, alrededor de 2800.000 oscilan en la edad comprendida entre 19 y 29 años, (potencialmente aptos para educarse a nivel superior), de los cuales apenas 260.000 jóvenes, es decir, el 8.5%, se educan en las Universidades Ecuatorianas, así lo reveló un estudio realizado por alumnos de la Universidad Nacional de Loja en el 2005.

---

<sup>13</sup> Diderot, Denis; "El hombre en la naturaleza y en la sociedad", traducido del francés por Angela Selka y Antonio Sánchez Barbudo, 1ª. Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1940, tomo II, página 279.

Como se puede apreciar claramente, existe un gran número de jóvenes que no ingresan -ellos si masivamente - a la Universidad y que se dedican a otro tipo de actividades o son víctimas de la desocupación.

El Libre Ingreso no ha significado la llamada "masificación estudiantil", como se pretende hacer creer; lo que sucede es que el Libre Ingreso ha permitido el acceso a la Universidad a jóvenes provenientes de los sectores populares, hecho que determinó un cambio en la composición social de las universidades estatales y en consecuencia también de su actividad frente a la sociedad, volviéndose más democrática y asumiendo posiciones patrióticas, de crítica a las concepciones de la educación para la élite y al propio sistema capitalista, situación que ha desatado la ira furiosa de los explotadores que están acostumbrados a hacer y deshacer en las entidades públicas, por ello han emprendido el camino de desprestigiar a la Universidad, poniendo como blanco de su ataque al Libre Ingreso, importante logro de la lucha de los estudiantes y el pueblo.

A propósito, la Constitución Política de la República, en vigencia desde el 20 de octubre del 2008, en su Art. 356 determina que la educación superior pública será gratuita hasta el tercer nivel, vinculando esta gratuidad con la responsabilidad académica de los estudiantes; en concordancia con lo que estipula el Art. 348 que la educación pública será gratuita y el Estado la financiará de manera oportuna, regular y suficiente, disposición del mismo cuerpo normativo.

La gratuidad de la educación universitaria pública es una de las condiciones indispensables para el pleno ejercicio del derecho a la educación, en una sociedad como la ecuatoriana caracterizada por aberrantes y profundas desigualdades, inequidades e injusticias.

Pero, la gratuidad de matrículas, tasas, aranceles y derechos es sólo un camino para que el Estado ecuatoriano cumpla la obligación constitucional e histórica de invertir en una educación pública superior de alta calidad, como condición indispensable para una sociedad democrática, con soberanía económica y necesidades básicas resueltas.

La gratuidad de la educación pública superior deberá extenderse al nivel del postgrado, y de ninguna manera y por ningún pretexto ser retaceada en el pregrado.

No se trata de reemplazar el aporte estudiantil con recursos similares asignados por el Estado sino de entregar a nuestras universidades lo que realmente necesitan para aportar a lo que la nueva Constitución denomina “buen vivir”.

Acerca del acceso universal, la misma Constitución prevé en el Art. 28, que la educación debe responder al interés público, por lo que se garantizará el acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna a los centros de educación superior.

Si se cree conveniente un acceso para todos los jóvenes en igualdad de oportunidades, la gratuidad de la enseñanza es un camino para ello.

Luego vendrán las exigencias académicas para tener una educación de calidad, de tal manera que se usen los fondos destinados a la universidad de la mejor manera y con el mayor rendimiento académico. Estas exigencias serán para la Universidad y para el estudiante.

La oferta de educación superior en el país como en otros, está constituida por la enseñanza pública y la enseñanza privada. La primera es y debe ser financiada por el Estado; la segunda se financia con los pagos que hacen los alumnos. En ambos casos se trata de un bien público y, como lo define la Constitución, un servicio público. Por lo tanto no entra ni debe entrar el afán de lucro; pero sí el del uso racional de los recursos. Es necesario comprender entonces un elemento básico: las universidades públicas son las únicas que pueden garantizar a la educación como un derecho, debido a que no persiguen un fin de lucro; se persigue la igualdad de condiciones entre todos los universitarios; componente fundamental es que de toda la población universitaria del país, el 75% se encuentra en las universidades públicas, lo cual demuestra que a pesar de los ataques y agresiones que ha recibido la universidad Estatal, el pueblo confía en estas instituciones (obviamente, ello también es producto de los costos populares, a los que pueden acceder los estudiantes).

Personalmente opino que la educación pública debe ser gratuita y de calidad, pues lo que está en juego es el desarrollo de un país y sus habitantes. Pero, por lo mismo que son fondos públicos los que se destinan a la enseñanza y se sustraen de otras áreas del servicio público, estos fondos deben de tener la mayor rentabilidad social posible. Es decir, la

calidad de la educación, la calidad de los programas y carreras que deben impartirse y la calidad de los profesionales y científicos que deben salir de la universidad, debe ser de primera.

Para ello, no basta con la gratuidad para los estudiantes. Es necesaria una revalorización de la actividad docente e investigadora en el más amplio sentido de la palabra: desde exigencia hasta remuneración económica, pasando por una gran inversión en la formación del profesorado del futuro: docentes e investigadores.

### **1.2.7 Vinculación de docencia e investigación**

La Reforma Universitaria promueve que la investigación científica sea realizada dentro de las universidades y que los investigadores transmitan sus conocimientos originales al resto de la comunidad universitaria y a la sociedad, por medio de la enseñanza.

Sin embargo la vinculación de docencia e investigación exige la necesidad de orientar y organizar la investigación en un marco que determine prioridades para el desarrollo de la profesión, tanto en su capacidad de responder a la problemática social planteada por la compleja dinámica de la realidad; así como el objetivo terminal de sus procesos formativos.

### **1.2.8 Inserción en la sociedad y rol de la universidad**

La Reforma Universitaria ha puesto de manifiesto la necesidad de precisar el rol de la universidad con el fin de que ésta atienda las necesidades y problemas de la sociedad en que se encuentra inserta.

La Ley Orgánica de Educación Superior prevé en su Art. 1, que las instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior Ecuatoriano (entre las que se cuentan además de las universidades y escuelas politécnicas, a los institutos superiores técnicos y tecnológicos) tienen como misión la búsqueda de la verdad, el desarrollo de las culturas

universal y ancestral ecuatoriana, de la ciencia y la tecnología, mediante la docencia, la investigación y la vinculación con la colectividad.

En la misma Ley se ha establecido que las universidades y escuelas politécnicas son instituciones académicas que brindan formación en áreas profesionales y disciplinas científicas y tecnológicas de manera permanente, manteniendo para tal efecto, programas de vinculación con la colectividad, orientadas al desarrollo social, económico, político y cultural del país. Para lo cual contarán con las políticas y directrices emanadas por el Consejo Nacional de Educación Superior y de la Asamblea de la Universidad Ecuatoriana, tal como consta en los artículos 10 literal a) y 13 literal b) de la misma LOES.

Todas estas políticas y regímenes serán canalizadas a través de varios órganos colegiados que deben existir dentro de la conformación orgánica de los centros de educación superior y constar en el respectivo estatuto, entre ellos la Comisión de Vinculación con la Comunidad, requerimiento establecido en el Art. 29 de la citada Ley Orgánica de Educación Superior.

### **1.2.9 Solidaridad latinoamericana e internacional**

Desde sus orígenes, la Reforma Universitaria ha puesto de manifiesto una preocupación importante por los asuntos latinoamericanos, por promover la solidaridad entre los distintos países de América Latina y por encontrar formas de unidad entre las organizaciones y universidades latinoamericanas.

El Manifiesto Liminar de la Reforma Universitaria, que apareció en Córdoba (Argentina) el 21 de junio de 1918 y que fuera redactado por Deodoro Roca, comienza con la frase: "La Juventud Argentina de Córdoba a los Hombres Libres de Sudamérica...".

El fuerte acento que la Reforma Universitaria ha puesto en promover formas de solidaridad latinoamericana, no le ha impedido desarrollar acciones orientadas a una amplia solidaridad y organización internacional.

En 1921 se organizó el Primer Congreso de Internacional de Estudiantes en la Ciudad de México; de esa reunión surgió la Federación Internacional de Estudiantes. En 1925 se organizó, también en México, el Primer Congreso de Estudiantes Iberoamericanos. Allí fueron declarados "maestros de la juventud" Alfredo Palacios, Miguel de Unamuno, José Ingenieros, José Martí y José Vasconcelos Calderón.

En 1937, se organizó en Santiago de Chile el Primer Congreso Latinoamericano de Estudiantes. En 1957 se organizó el Segundo Congreso Latinoamericano de Estudiantes en la ciudad de La Plata (Argentina).

En un proyecto de país serio y responsable, inspirado en el respeto por la dignidad y la solidaridad, nada de lo humano puede ni debe dejarse de lado, porque como afirmaba Deodoro Roca: “La ciencia en definitiva no es otra cosa que la experiencia de la humanidad hecha sistema, orden, claridad, armonía”. Y más adelante: “Así como la solidaridad de las inteligencias sirve a la obra científica, la solidaridad de las voluntades será útil para los sufrimientos por las ideas morales que es precioso esparcir”<sup>14</sup>.

#### **1.2.10 Unidad obrero-estudiantil**

La Reforma Universitaria promueve el principio de unidad obrero-estudiantil. Ello ha llevado a que, en toda América Latina, el movimiento estudiantil y el movimiento obrero mantengan estrechas relaciones, apoyándose mutuamente en sus reclamos y movilizaciones.

El principio también ha impulsado medidas de relación de los trabajadores con la universidad, como cursos universitarios y carreras cortas especialmente diseñadas para trabajadores calificados, así como la contratación de trabajadores con alta especialización para que impartan sus conocimientos a los estudiantes universitarios.

---

<sup>14</sup> Roca, Deodoro; Ciencia, maestros y universidades, Editorial Perrot, Buenos Aires, 1969, página 15.

## CAPITULO 2

### LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA EN OTROS PAÍSES

#### Y SU EVOLUCIÓN EN EL ECUADOR

### **2.1 DESARROLLO DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN EUROPA**

En la Edad Media la palabra *universitas* servía para designar a los gremios, corporaciones o fraternidades integradas por personas dedicadas a un mismo oficio, entre quienes cabía distinguir los maestros (*magistri*) de los aprendices (*discipuli*). La totalidad o corporación de los maestros y discípulos dedicados al oficio de aprender los saberes constituyó la *universitas magistrorum et scholarium*, o sea el gremio de los maestros y discípulos, considerados en su conjunto, con privilegios y fueros propios. Posteriormente, el término *universitas* sirvió para referirse a la institución como tal y solo bastante tardíamente para aludir a la universalidad de la enseñanza en todas las ramas del conocimiento<sup>15</sup>.

Constituidos en gremios o corporaciones, los maestros y los estudiantes se empeñaron en ampliar sus inmunidades de parte de la Comuna y asegurarse la protección de las jerarquías superiores (Papa o Emperador) frente a cualquier intento de la Comuna destinado a limitárselas.

En las repúblicas italianas de esa época, los ciudadanos no disfrutaban de derechos civiles en otras ciudades. Los extranjeros se hallaban indefensos frente a los abusos de los posaderos, comerciantes y autoridades locales. Los miembros de la corporación universitaria eran en su mayoría extranjeros. Las primeras gestiones fueron encaminadas a asegurarles derechos similares a los de los ciudadanos. Pero luego, llegaron a disfrutar de prerrogativas excepcionales, tales como la exoneración de impuestos y servicios a los que estaban sometidos los ciudadanos corrientes; derecho a una jurisdicción especial, la interna

---

<sup>15</sup> Salvo mejores precisiones de los historiadores, podemos decir que la palabra “universidad” no aparece, al menos en lengua española, hasta los primeros años del siglo XVI; durante el siglo XIII, el primero de la vida universitaria, no se emplea otra denominación sino “estudio”. Francisco Giral: “Orígenes históricos de las Universidades”, en *Universidades. Revista de la Usual*, No. 56, abril – junio de 1974, pp. 81 a 84.

de la universidad, que las sustraía de la jurisdicción de la Comuna, libertad de movilización, etcétera.

Las recién fundadas universidades disponían, además de un arma muy eficaz para defenderse de los abusos de los dueños de las posadas y de las autoridades municipales: la *dispersio o secesión*, es decir la amenaza de trasladarse a otra ciudad que les garantizara sus prerrogativas<sup>16</sup>. Como generalmente estas corporaciones universitarias carecían de edificios propios y de instalaciones como bibliotecas, laboratorios, etcétera, y el idioma que usaban (latín) servía en cualquier país, les era fácil cumplir su amenaza si las autoridades de la ciudad no las complacían. Precisamente, en los primeros siglos de la existencia de la universidad, estas secesiones de estudiantes o maestros fueron una de las causas de la creación de nuevas universidades: de un éxodo de estudiantes y maestros ingleses de la Universidad de París surgió la Universidad de Oxford (1167), la que a su vez y por igual vía, engendró a Cambridge (1209), una secesión de estudiantes de Bolonia dio lugar al nacimiento de la Universidad de Papua (1222); otra surgida en la Escuela de Salerno condujo a la creación de la Universidad de Nápoles (1224), etcétera.

### 2.1.1 Los modelos

Dos arquetipos universitarios dieron lugar a dos tradiciones distintas: el modelo de Bolonia (*universitas scholarium*) y el de París (*universitas magistrorum*). La Universidad de Bolonia surgió del impulso de estudiantes que buscaban profesores, lo cual explica que en su gobierno y administración influyera notablemente el elemento estudiantil<sup>17</sup>. Los

---

<sup>16</sup> Cuando en 1274 la turbulencia de los estudiantes de Bolonia y su desprecio por las autoridades y las leyes ciudadanas se convierten en un peligro para el orden de la ciudad, ésta, sin embargo, rechaza la propuesta de abolir los privilegios estudiantiles para no provocar una emigración en masa, que podría significar la muerte del Estudio boloñés. Rodolfo Mondolfo: "Universidad: Pasado y Presente". Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1966, Pág.23.

<sup>17</sup> El nacimiento de la Universidad de Bolonia, al comienzo del siglo XII, responde a una necesidad creada en la Italia de la época por la incesante superposición de las leyes introducidas por las sucesivas invasiones de los bárbaros. Se había producido una confusión tan grande que se decía haber tantas leyes cuantas cosas diferentes... conceptos jurídicos firmes podía darlos tan sólo la tradición del *ius romanorum*, conservada en los colegios de juristas de Pavia, Pisa y especialmente de Ravena... pero en 1106 Bolonia se separó de Ravena y entonces debió procurarse los libros legales y convertirse en centro de estudios jurídicos. El iniciador de la escuela de comentaristas (glosadores) del derecho romano fue Imerio. Con él toda la escuela

estudiantes acudían a Bolonia de todas partes de Europa para escuchar las explicaciones de los comentaristas o glosadores del Corpus Juris romano.<sup>18</sup>

Diferente fue el origen de la Universidad de París, la gran Universidad teológica, nacida en el seno de las escuelas catedralicias de Notre Dame, al servicio de las necesidades doctrinales de la Iglesia Católica. Su preocupación central fue la Teología. No era francesa ni parisiense sino un elemento de la Iglesia universal. En ella predominaron los maestros, el más célebre de los cuales fue Pedro Abelardo, quien innovó los estudios superiores introduciendo el método de enseñar “doctrinas contrarias”. La Universidad de París recibió una protección especial de los Papas, resueltos a convertirla en la “fortaleza de la fe y la ortodoxia católicas”. Pero, por la misma razón, los pontífices se reservaron la vigilancia de su actuación y de su enseñanza; de ahí que la *universitas magistrorum* estuviese sometida a la jurisdicción del Canciller de la Catedral, a quien correspondía la dirección general de los estudios y la designación del rector. Esta última facultad la perdió al organizarse la corporación como la totalidad de maestros y alumnos, reservándose las naciones el derecho a elegir rector. Al Canciller con funciones un tanto protocolarias, le correspondía el otorgamiento de grados.

El modelo de Bolonia fue imitado por la Universidad de Salamanca y por la mayoría de las universidades de la Europa meridional; el de París influyó en la estructura de las de Europa septentrional. Las universidades coloniales de Hispanoamérica, creadas por la Corona Española, se inspiraron en el esquema de Salamanca. En cambio, las creadas por los órdenes religiosos generalmente siguieron el modelo de París.

### **2.1.2 La universidad medieval frente a los poderes ecuménicos**

Sólo los dos poderes ecuménicos de la época, el Papa o el Emperador, podían otorgar a las universidades el *ius ubique legendi o docendi*, que les facultaba para conceder grados y licencias de validez universal. De ahí la importancia que tenía para las corporaciones universitarias el reconocimiento por alguno de estos poderes, o por ambos. Además, a ellos

---

<sup>18</sup> Hasta Accursio, autor de la Glosa Magna, Bolonia adquiere su renombre mundial de *legum mater* y lo consolida con Graciano. Rodolfo Mondolfo: Op. cit., pp 15 y 16

recurrieran en busca de privilegios y de protección frente a los abusos de las comunas o de los obispos. Frecuentemente se valieron de uno u otro de los poderes ecuménicos para lograr el equilibrio que les asegurara la mayor libertad posible. En sus pugnas con los obispos, por cierto frecuentes, la corporación universitaria legitimaba su existencia como entidad autónoma mediante el reconocimiento papal. Roma favoreció la independencia de la universidad frente a la jerarquía eclesiástica local. Si bien Roma favoreció la línea de independencia del obispo, esto no significó que la universidad gozara de absoluta autonomía de los poderes eclesiásticos. El Papa sustrajo a la universidad de la jurisdicción de los obispos para poner bajo la jurisdicción de Roma, reservándose la vigilancia sobre su actuación y la posibilidad de disciplinar su enseñanza.

Ciertamente que los universitarios medievales tuvieron que agudizar su ingenio y valerse de las luchas y rivalidades entre los distintos poderes para ejercer libremente su oficio, lo cual no siempre consiguieron. Pero la reseña que hemos hecho de los primeros siglos de existencia de la más eminente institución creada por el hombre confirma lo que decíamos al principio de que desde sus orígenes las universidades encarnan una decidida y constante vocación de independencia y libertad. Como afirma el erudito Padre Alfonso Borrero S.J., ex Rector de la Universidad Javeriana de Bogotá: “Así lo fue la autonomía, connatural nota de la novedosa institución de los siglos XII y XIII. Porque si bien es cierto que la autonomía del saber precedió el proceso de la condensación corporativa; se hizo necesario que la universidad cumpliera internamente con los dictados de la ciencia y externamente lo demostrara para ganar, en beneficio suyo, el reconocimiento social de su propia autonomía institucional. La autonomía fue de la institución, derecho connatural; requirió sin embargo, ejercicios meritorios que la hicieran respetable y por ende, digno también del universo de los ejercicios propios y efectivas de las normas y leyes que para sí misma la universidad iba concibiendo”<sup>19</sup>.

### **2.1.3 Universidad y Estado**

---

<sup>19</sup> Alfonso Borrero C.S.J.: La Autonomía Universitaria Hoy, Simposio Permanente sobre la Universidad., Santiago de Cali, 1996 – 1997, pág. 6

El desenvolvimiento histórico de la universidad nos muestra, desde sus orígenes, la tensión que ha existido entre la autonomía de la comunidad universitaria, como institución con fines propios, y las fuerzas sociales, principalmente los poderes públicos y religiosos, deseosos de controlarla.

Desde la consolidación de los Estados nacionales, al finalizar la Edad Media europea, la tensión se manifiesta entre el Estado y la universidad, de suerte que la autonomía de ésta se defina principal, aunque no exclusivamente, frente al Estado, representado por el gobierno central. En última instancia, la autonomía será desde entonces el resultado de la particular relación dialéctica que se establece entre el Estado y la universidad, según sea el contexto político y socioeconómico.

Se trata más específicamente, como lo señala José Medina Echavarría, de “una peculiar relación entre el poder político y un poder social, entre el Estado y una institución espiritual. Y esa relación ha sido siempre, como otras típicas de occidente, de equilibrio o, si se quiere, de compromiso. Por eso no se reduce a ser meramente una cuestión estatutaria o que pueda resolverse de una vez por todas por un precepto jurídico. La verdadera autonomía deriva del ámbito de libertad reconocida a la universidad por el Estado por razón de que acepta la autoridad que ésta posee ya por sí misma. En este sentido, perdura la autonomía espiritual de la universidad aun allí donde se ha convertido en miembro uniforme de la actividad administrativa del Estado(...)”.

De ahí me permito agregar que el problema de la autonomía universitaria se relacione más con el más amplio de la distribución del poder en la sociedad y requiere una redefinición en cada época histórica.

La tendencia hacia el absolutismo que caracterizó a los recién constituidos Estados nacionales, afectó la autonomía de las universidades, que en muchas ocasiones perdieron su tradicional independencia y fueron incorporadas al engranaje estatal. Además, el Estado trató también de utilizarlas para su propósito de afirmación nacional frente a los poderes supranacionales, que anteriormente había otorgado su protección a la universidad. En algunos casos la universidad llegó a identificarse tan estrechamente con los poderes constituidos que degeneró en instrumento de un determinado interés político o confesional y utilizado como mecanismo de represión en contra de la libertad intelectual y el desarrollo

de la cultura, que constituyen su esencia. En esos momentos de degradación universitaria, los verdaderos pensadores y los hombres de ciencia realizaron su labor al margen de las universidades <sup>20</sup>.

En Alemania se dio un fenómeno muy especial en la relación entre la universidad y el Estado. El absolutismo de los monarcas no impidió el desarrollo del espíritu indagador. El caso alemán es un ejemplo que había definido como “los delicados mecanismos de equilibrio” que muchas veces adopta la relación Universidad – Estado. Bajo el dominio de monarquías autocráticas y en el seno de universidades estatales carentes de autonomía fue posible un notable florecimiento universitario, gracias al principio de libertad académica, la *libertas philosophandi*, característico de las universidades alemanas. En la Universidad de Halle, donde se destaca el magisterio de Cristian Wolf, se produce un extraordinario desarrollo de las ramas científicas. En la Universidad de Gottinga (1737) se desenvuelve el sistema de enseñanza a través de “seminarios” de tanta importancia para el arraigo de la investigación científica. Más tarde con la fundación de la Universidad de Berlín (1810), según el esquema de Guillermo de Humboldt, la *libertas philosophandi* llega a su madurez. La estrecha relación entre docencia e investigación en que se inspira el esquema, influye luego en la organización de muchas otras universidades de diferentes partes del mundo y fue un elemento clave para el enorme desarrollo científico que se produjo, a partir de entonces, en Alemania. Este esquema pasó a los Estados Unidos cuando se creó la Escuela de Graduados de la Universidad John-Hopkins en Baltimore, Estado de Maryland.

Ya en tiempos recientes, durante su sesión de junio del 2006, celebrada en Estrasburgo, Francia, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (PACE) adoptó una Recomendación sobre la libertad académica y la autonomía de las universidades.

Se puede afirmar en general que esta recomendación logra un buen equilibrio entre la transparencia, la rendición de cuentas, la calidad y la seguridad de la calidad, que considera como “precondiciones para conceder libertad académica y autonomía institucional a las universidades”. La recomendación no es revolucionaria en cuanto a su contenido: hay muy pocos aspectos que puedan calificarse de ‘novedosos’. Esto es especialmente cierto para la parte que se basa en la Magna Carta Universitatum de Observatorio para valores y

---

<sup>20</sup> Marías, Julián: “La Universidad, realidad problemática”. En: *La Universidad en el siglo XX*. Universidad Mayor de San Marcos, Lima, 1951, pp. 319 a 332.

derechos universitarios. Este documento, inicialmente firmado por rectores europeos en 1988, se centra en la libertad académica y la autonomía universitaria.

La recomendación reafirma los 4 principios generales de la autonomía universitaria y la libertad académica, a saber:

- La garantía de libertad de expresión, acción, divulgación de información, de investigación sin límites en la búsqueda y difusión del conocimiento y la verdad;
- La manifestación de un auténtico compromiso con la misión cultural y social de la universidad que no por ser tradicional es menos esencial en términos de política que potencie la actividad intelectual, el buen gobierno y la gestión eficiente;
- Está comprobado que la violación de la libertad académica y la autonomía universitaria resultan en un descenso de la actividad intelectual, y consecuente estancamiento social y económico;
- La necesidad de reaccionar a las necesidades cambiantes de las sociedades a quienes deben servir y ayudar a educar y desarrollar, con el despego necesario para mantener una distancia crítica y adoptar una visión de más largo plazo.

La primera novedad que cabe destacar es el nivel en el que se trata esta cuestión. La PACE es uno de los dos órganos estatutarios del Consejo de Europa y consta de un Comité de Ministros (los Ministros de Asuntos Exteriores, aunque se reúnen en general sus adjuntos) y la Asamblea, que representa las fuerzas políticas en los estados miembros. Mediante esta recomendación, la PACE reafirma el derecho de libertad académica y la autonomía universitaria de acuerdo con los principios de la Magna Charta Universitatum, reiterando así lo que se había decidido previamente a nivel académico. Aborda así un tema que es de crucial importancia y preocupación para el mundo académico a un nivel más alto del que se había usado para tratar esta cuestión en el pasado, adoptando un enfoque ascendente y añadiendo una dimensión parlamentaria europea al trabajo del observatorio.

La segunda novedad que introduce esta recomendación es la referencia a la “emergencia de una sociedad del conocimiento”, afirmando que es necesario elaborar un “nuevo contrato” entre la universidad y la sociedad que refleje y reconozca tales nuevos avances. En este respecto, señala que la libertad académica de los investigadores, catedráticos y docentes y la autonomía institucional, necesitan volver a justificarse en las condiciones actuales. Sin embargo, hace hincapié en la necesidad de garantizar esos principios por vía legislativa, y de preferencia constitucional. Esto se relaciona con el aspecto mencionado anteriormente de la elevación del nivel en el que se aborda ahora la cuestión, ya que es sólo a este nivel que es posible avanzar hacia la consecución de esa garantía. Así, la recomendación plantea una serie de sugerencias concretas como primeras etapas:

- Alentar al Consejo de Europa a través de sus órganos pertinentes a emprender acciones destinadas a “reafirmar la vital importancia que reviste la libertad académica y la autonomía universitaria y a contribuir a un diálogo político abierto sobre la comprensión de los conceptos en la realidad compleja y cambiante de nuestras sociedades modernas”.
- Acordar “cooperar con el Observatorio de la Magna Charta Universitatum en el seguimiento del respeto de los principios de libertad académica y autonomía universitaria en Europa”.
- Recomendar que el Comité de Ministros fortalezca su trabajo sobre la libertad académica y la autonomía universitaria “como requisito fundamental de cualquier sociedad democrática”.
- Invitar al Comité de Ministros a “exigir que el reconocimiento de la libertad académica y la autonomía universitaria sean una condición para ser miembro del Consejo de Europa.”

Esta recomendación atiende una preocupación central de las instituciones de educación superior y los académicos, mezclando algo de lo antiguo con aspectos novedosos.

Es de gran interés también cuando se lo compara con los Comunicados sobre el Proceso de Bolonia, en éste se reitera la importancia de la implicación de las instituciones de

educación superior en el Comunicado de Praga de 2001, como se reafirma en los Comunicados de Berlín (2003) y Bergen (2005).

Cabe también resaltar que la Recomendación de la UNESCO de 1997 sobre el Estatus del personal docente de la educación superior claramente aborda el tema de la libertad académica y la autonomía institucional de forma análoga a los principios mencionados más arriba, con un énfasis especial en el autogobierno, las decisiones colegiadas y la dirección académica adecuada.

## **2.2 LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN AMÉRICA LATINA**

Cuando repasamos la historia de la autonomía universitaria en América Latina, es aún más patente el carácter de contrarreforma que tienen las políticas universitarias de la última década, por lo menos.

El concepto mismo de autonomía no puede analizarse al margen de esa historia. Cabe recordar que las primeras demandas de autonomía fueron las de la universidad medieval y clerical contra la Ilustración y el primer liberalismo republicano. E incluso que, en más de una ocasión, la autonomía fue un parapeto jurídico esgrimido por las fuerzas conservadoras atrincheradas en las universidades contra gobiernos progresistas. Por sí mismo, el concepto jurídico de autonomía universitaria, en cuanto facultad de darse a sí misma normas, no denota un contenido ni orientación específicos.

Sin embargo, en nuestra historia universitaria moderna, la del siglo XX, la lucha por la autonomía, como fenómeno continental, tiene un contenido antioligárquico y democratizador. Conquistar independencia del poder político para la creación de conocimiento científico y cultural, de pensamiento crítico y ético al servicio del desarrollo humano, en el caso de la universidad estatal, no sólo implica democratizar a la propia institución para que deje de ser un espacio de producción y reproducción de la élite dominante. Implica también una disputa por la democratización del Estado al que la universidad pertenece.

Por ello, la accidentada, y muchas veces trágica, historia de la autonomía universitaria en América Latina no la podemos ver sólo en sus aspectos jurídicos, sino también como condensación de la constitución de fuerzas sociales y proyectos societales en pugna, expresados en los grupos sociales universitarios pero más allá de ellos. En nuestro continente, las experiencias de autonomía universitaria más democratizadoras se lograron en los países en los que la lucha universitaria era expresión, y formaba parte, de la lucha democrática y liberadora de movimientos populares amplios y articulados.

La llamada Reforma de Córdoba de 1918, que este año cumplió 90 años, fue el primer cuestionamiento a fondo de nuestras universidades y señala el momento histórico del ingreso de América Latina en el siglo XX y del ascenso de las clases medias urbanas que, en definitiva, fueron las protagonistas del Movimiento. Varios fragmentos del manifiesto hacen alusión a la situación caótica que buscaba reformar el movimiento de Córdoba:

*“Las universidades han sido hasta aquí el refugio secular de los mediocres, la renta de los ignorantes, la hospitalización segura de los inválidos y —lo que es peor aún— el lugar donde todas las formas de tiranizar y de insensibilizar hallaron la cátedra que las dictara. Las universidades han llegado a ser así fiel reflejo de estas sociedades decadentes que se empeñan en ofrecer el triste espectáculo de una inmovilidad senil. Por eso es que la ciencia frente a estas casas mudas y cerradas, pasa silenciosa o entra mutilada y grotesca al servicio burocrático. Cuando en un raptó fugaz abre sus puertas a los altos espíritus es para arrepentirse luego y hacerles imposible la vida en su recinto. Por eso es que, dentro de semejante régimen, las fuerzas naturales llevan a mediocrizar la enseñanza, y el ensanchamiento vital de organismos universitarios no es el fruto del desarrollo orgánico, sino el aliento de la periodicidad revolucionaria (...)*

*Nuestro régimen universitario —aún el más reciente— es anacrónico. Está fundado sobre una especie de derecho divino; el derecho divino del profesorado universitario. Se crea a sí mismo. En él nace y en él muere. Mantiene un alejamiento olímpico.”<sup>21</sup>*

La Reforma de Córdoba replanteó las relaciones entre la universidad, la sociedad y el Estado. Hasta Córdoba, la universidad y la sociedad marcharon sin contradecirse, pues

---

<sup>21</sup> Manifiesto de Córdoba, 21 de junio de 1918

durante los largos siglos coloniales y en la primera centuria de la república, la universidad no hizo sino responder a los intereses de las clases dominantes de la sociedad, dueñas del poder político y económico, y por lo tanto, de la universidad. El Movimiento de Córdoba fue la primera confrontación en una sociedad que comenzaba a experimentar cambios en su composición interna, una universidad enquistada en esquemas obsoletos. Si la República trató de separar la universidad de la Iglesia, mediante la adopción del esquema napoleónico, que a su vez, la supeditó al Estado, Córdoba trató de separarla del control del Estado mediante un régimen de autonomía.

El concepto de autonomía sustentado por el movimiento reformista era amplio: implicaba el reconocimiento del derecho de la comunidad universitaria a elegir sus propias autoridades, sin interferencias extrañas; la libertad de cátedra; la designación de los profesores mediante procedimientos puramente académicos que garantizaran su idoneidad; la dirección y gobierno de la institución por sus propios órganos directivos; la aprobación de planes y programas de estudio; elaboración y aprobación del presupuesto universitario, etcétera. Incluso se llegó a recomendar la búsqueda de un mecanismo que permitiera a la universidad su autofinanciamiento (autarquía patrimonial) con el fin de evitar las presiones económicas por parte del Estado, o de las otras fuentes de ingresos, que en determinado momento podían hacer irrisoria la autonomía formal. Más tarde, y ante las constantes amenazas de parte de las fuerzas públicas, se incluyó la inviolabilidad de recintos universitarios, de reconocido abolengo medieval. Con esto, el concepto de autonomía adquirió características que, en ese momento, no existían en otras partes del mundo. Seguramente, al movimiento reformista se debe el énfasis puesto en este aspecto de la vida universitaria latinoamericana, cuya necesidad e importancia para el desarrollo universitario y social del continente ha quedado plenamente demostrada.

Desde el grito de Córdoba, la autonomía ha estado en la primera línea de las reivindicaciones universitarias en América Latina. Consagrada en la mayoría de textos legales y elevada en varios países a rango de precepto constitucional, su accidentada historia, escrita algunas veces con la sangre generosa de la juventud, está generalmente ligada al éxito o fracaso de la democracia en nuestros países. Representa una aspiración permanente de los universitarios latinoamericanos y de una de las condiciones que definen su universidad. Sin embargo no existe en la actualidad un criterio uniforme acerca del sentido y alcance de la autonomía.

La reforma universitaria de 1958, año en el que se estableció la autonomía universitaria por ley en Uruguay, una de las más profundas en su momento, fue producto de un movimiento de masas con la consigna “obreros y estudiantes unidos y adelante.” En octubre 1973 el gobierno dictatorial de Bordaberry interviene la universidad. En setiembre de 1983 se realiza una histórica "Marcha del Estudiante" bajo el lema de "fuera la intervención: autonomía y cogobierno". Desde 1984 la universidad es autónoma.

En Chile, el movimiento de reforma de 1968-69 en la Universidad de Chile, forma parte de ese avance popular que permite el triunfo de la Unidad Popular en 1970. Fue el presidente Salvador Allende, un destacado universitario, quien entregó personalmente el nuevo Estatuto a su casa de estudios en 1971.

Es esta perspectiva social y política la que permite comprender las diferencias de alcances jurídicos, en cuanto a la conquista de autonomía administrativa, académica, de gobierno y/o financiera. Y también permite entender las razones de los avatares y retrocesos de cada una de esas dimensiones autonómicas en los distintos países. Las diferencias entre países son importantes.

Lo común en el continente, sin embargo, es la intención democratizadora de estas luchas por autonomía universitaria; y, también el que en todos los países el detonante y protagonista fundamental de esas luchas han sido los estudiantes. Ello ha sido así desde 1918 en Córdoba. El movimiento de la Federación Universitaria de Córdoba fue una crítica radical al poder oligárquico en la sociedad y en la universidad, donde las castas aristocráticas se heredaban los cargos de dirección y docentes, e impedían la circulación del pensamiento científico, del pensamiento humanista y socialista que florecía tras la Primera Guerra Mundial y el triunfo de la Revolución Rusa. El Manifiesto Liminar de los estudiantes cordobeses denunciaba que las “universidades han llegado a ser así el fiel reflejo de estas sociedades decadentes”; que “las funciones públicas se ejercitan en beneficio de determinadas camarillas”; que “los cuerpos universitarios son celosos guardianes del dogmatismo”. Y “reclama un gobierno estrictamente democrático y sostiene que el demos universitario, la soberanía, el derecho a darse el gobierno propio radica principalmente en los estudiantes”. Que son siempre, el elemento más potencialmente removedor del conservadurismo, agregó yo. Se han levantado, dice el Manifiesto, “contra un régimen administrativo, contra un método docente, contra un concepto de autoridad”.

Hablan de revolución democrática continental: “hemos resuelto llamar a todas las cosas por el nombre que tienen. Córdoba se redime. Desde hoy contamos para el país una vergüenza menos y una libertad más. Los dolores que quedan son las libertades que faltan. Creemos no equivocarnos, las resonancias del corazón nos lo advierten: estamos pisando sobre una revolución, estamos viviendo una hora americana”.

En Argentina la autonomía universitaria fue reconocida por primera vez en 1919, como consecuencia del movimiento de Reforma Universitaria. Los gobiernos militares tendieron a intervenir las universidades y anular su autonomía; el hecho conocido como la Noche de los bastones largos de 1966 sucedió cuando el régimen militar dirigido por Onganía decidió anular la autonomía universitaria. Desde 1983 las universidades públicas argentinas son autónomas y en 1994 la autonomía universitaria y su autarquía financiera, fue garantizada en la Constitución (Art. 75, numeral 19, inciso tercero).<sup>22</sup>

En 1921 se reunió en México el Primer Congreso Internacional de Estudiantes, que fue seguido por el de Montevideo. A los principios de Córdoba de “verdadera democracia universitaria” y “verdadera renovación pedagógica y científica” se añadió la extensión universitaria como “verdadera popularización de la enseñanza”. Entre 1918 y 1924 esos principios fueron enarbolados por los estudiantes chilenos, uruguayos, los colombianos desde Medellín, los cubanos encabezados por Julio Antonio Mella, y los peruanos. El movimiento peruano, dirigido por el estudiante Víctor Raúl Haya de la Torre y por José Carlos Mariátegui, exigía que se abrieran las puertas de la educación para esa inmensa mayoría del pueblo indio y mestizo trabajador excluida, y crearon las Universidades Populares González Prada, a las que acudían obreros.

La participación de los estudiantes en el gobierno universitario fue conquistada lentamente y con grados diversos de cogobierno. En general, la autonomía de gobierno, como elección independiente y democrática de autoridades, fue un proceso accidentado y escamoteado en muchas universidades, con limitaciones y mecanismos de injerencia directa e indirecta del poder político, nombrando rectores, creando organismos suprauniversitarios de decisión y control, o Juntas de Gobierno en las que interviene directamente el sistema político. La primera forma de autonomía fue la administrativa, que reconoce personería jurídica a las

---

<sup>22</sup> Constitución Política de la Nación Argentina

universidades para disponer libremente de su patrimonio y adoptar sistemas propios de gestión.

En varios países de América Latina la autonomía universitaria ha sido elevada al más alto rango de la jerarquía jurídica, al incorporarse en las constituciones políticas como uno de los principios fundamentales del Estado.

Hacia finales de los treinta y en los cuarenta, casi todos los países reconocían a la universidad estatal la autonomía académica, para nombrar y remover personal, definir planes y programas de estudio y emitir títulos y certificados. Esto ocurrió incluso en los países que no tenían regímenes liberal-representativos, que eran la mayoría. Porque el patrón de acumulación capitalista basado en la sustitución de importaciones, que implicaba modernización urbana, industrialización, crecimiento de las capas medias, mayor consumo y cierta redistribución del ingreso, no resultaba antagónico a las perspectivas de la clase media universitaria. En la época de entreguerras y durante la Segunda Guerra Mundial, las mayores bonanzas económicas por las exportaciones facilitaron que el Estado asumiera el financiamiento de la universidad. La autonomía financiera siempre fue relativa, hasta en los países en que se estableció como obligación constitucional asignar un porcentaje del presupuesto público a la universidad. El financiamiento estatal siempre fue un mecanismo de presión para que la universidad no se excediera en sus concepciones democratizadoras más allá de las funciones profesionalistas y de movilidad social admitidas por aquel modelo de desarrollo capitalista. La segunda posguerra fue el principio del fin de las bonanzas coyunturales y de la relativa convergencia entre universidad y modelo de desarrollo.

Así tenemos:

**Bolivia:** la autonomía universitaria fue establecida en 1931 como consecuencia del movimiento de Reforma Universitaria impulsado por el movimiento estudiantil y los docentes.

**Costa Rica:** La Constitución de 1949 establece el principio de autonomía universitaria.

**República Dominicana:** en 1961 se dota a la Universidad de Santo Domingo de autonomía, con lo que pasa a llamarse "Universidad Autónoma de Santo Domingo". En 1962, se eligieron las primeras autoridades bajo el régimen de la autonomía.

**Perú:** la autonomía universitaria fue establecida por primera vez en 1920 como consecuencia de la presión ejercida por el movimiento estudiantil peruano. Con posterioridad ha sido anulada en reiteradas oportunidades hasta ser garantizada en la Constitución (Art. 18) a partir de 1979.

**Venezuela:** se producen graves conflictos entre 1949 y 1951 debido a la falta de autonomía universitaria en la Universidad de los Andes y la Universidad Central de Venezuela (UCV) y las otras grandes universidades del país. En 1958 se sanciona la Ley de Universidades que reconoce la autonomía universitaria plena (Art. 9) y la inviolabilidad de sus recintos por ningún organismo de seguridad del estado. En 1969, Rafael Caldera allana la UCV con el pretexto de la existencia de violencia. Sólo hasta 1999 (Gobierno de Hugo R. Chávez F.) es reconocida constitucionalmente la autonomía universitaria en la Constitución Bolivariana de Venezuela.

En las universidades comenzó a madurar la crítica a ese modelo industrializador que se basó en la exportación primaria de una oligarquía sólo excepcionalmente afectada en su poder económico y político; una industrialización que excluía de sus beneficios a la población campesina e indígena; que era radicalmente dependiente en tecnología, con endeudamiento externo creciente, que iba rezagando a la industria nacional frente a la inversión extranjera directa que se beneficiaba de los términos proteccionistas. A partir de 1958, gobierno tras gobierno latinoamericano fueron firmando las primeras Cartas de Intención con el Fondo Monetario Internacional, que imponían limitaciones a las políticas de distribución directa e indirecta del ingreso, establecido como condición para recibir financiamiento externo.

Los movimientos universitarios de finales de los cincuenta y de los años sesenta cuestionaron nuevamente la función científica y social de la universidad, su profesionalismo funcional a un capitalismo dependiente en crisis progresiva. Exigieron reformas académicas y un vínculo más directo con la realidad social, y desde luego la democratización del gobierno universitario para poder llevarlo a cabo. Esos movimientos

se identificaron con las luchas populares para resistir la liquidación progresiva de derechos sociales y salariales. La autonomía universitaria estuvo en el centro de la disputa entre los fines sociales de la universidad y las tendencias crecientemente autoritarias de la dominación capitalista en nuestra región.

La historia que sigue es más que conocida: intervenciones militares y policiales a las universidades, matanzas, dictaduras militares y autoritarismos civiles, como condición para imponer el nuevo modelo de acumulación capitalista. Y para imponer un nuevo sistema político, con un régimen representativo que administrara políticamente el orden social de injusticia, que hiciera gobernables a sociedades agobiadas por la pobreza y la desigualdad, en un marco de pretendida legitimidad. La democracia gobernable actual.

Hoy se vuelve a la oligarquización del poder y del Estado: un pequeño grupo de grandes propietarios transnacionalizados detenta el poder económico y él mismo administra de manera directa el Estado. La noción de lo público se modifica, pues el Estado representa sólo los intereses de esta nueva oligarquía, y expulsa de la esfera pública los intereses de las amplias mayorías, algunos de los cuales habían sido conquistados como derechos laborales y sociales mediante luchas.

### **2.2.1 Modelo Colombiano de Autonomía Universitaria: un caso paradigmático**

En Colombia, la locución “autonomía universitaria” es empleada en contextos distintos y con fines diversos, como ejemplo, se halla en artículos que, desde los diarios, condenan su existencia por encontrar en ella la causa de la alteración del orden público en algunas universidades, y se destaca también en encuentros académicos que realzan, entre otros, su carácter histórico e incluso mítico. Pero la autonomía también aparece, y de forma muy frecuente, en expresiones propias del poder público: la legislación y las decisiones judiciales. Ese tratamiento de la “autonomía universitaria”, merece atención específica para comprender el papel reconocido o asignado por el Estado a las universidades, especialmente durante las últimas dos décadas, en las que las transformaciones institucionales se han intensificado.

La hipótesis general es que durante los últimos veintidós años, la autonomía evolucionó, en el caso colombiano, desde una concepción y aplicación restringida hacia un escenario de amplitud, traducido en su mayor uso social y, concretamente, universitario. Esa transformación acrecentó un ámbito de libertades, pero también ha sido limitada por ambigüedades normativas, políticas y de los actores académicos.

La doctrina jurídica colombiana en la década del noventa se revivificó con la expedición de una nueva constitución y con el incremento de la actividad judicial. Para el caso de la autonomía universitaria, su inclusión como principio constitucional, llevó a que los textos que comentan la Carta Política dedicaran un mínimo aparte a presentarla y a que surgieran trabajos exclusivamente sobre ella, concentrados esencialmente en su tratamiento jurisprudencial.

A partir de la constitucionalización de la autonomía, el primer intento que se plantean los doctrinantes abogados y expertos en educación es definirla. Para ello, se acude, con frecuencia, al Manifiesto de Córdoba y a los textos clásicos de Fichte, Schelling, Kant, Heidegger, Jaspers y Ortega y Gasset, llegando finalmente a encontrarla como una capacidad de autodeterminación colectiva, como un ámbito de libertad, justificado y limitado por la especialidad de la labor universitaria y por las responsabilidades sociales que a ella le competen como sujeto político. Esas definiciones se basan en la autonomía como emanación de la realidad una construcción del “cotidiano cumplimiento ético de sus funciones básicas, en algunos casos, y como noción ética y política consustancial al Estado de Derecho en otros, mientras que la conceptualización estrictamente jurídica empieza a delinearse desde dos ángulos: como derecho o como garantía institucional, en cualquier caso limitada y sujeta al Estado.

Acerca de las facultades que otorga la autonomía universitaria, la doctrina se ciñe a las señaladas por la Constitución de darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley, expresadas en algunos casos como autorregulación y autogobierno. El análisis jurisprudencial del que se ocupan algunos escritores, permite profundizar en cada uno de los poderes universitarios, por la organización que realizan de los fallos judiciales. Aquí se encuentra una diferencia con la doctrina del ochenta, aplicable no sólo al caso de la autonomía, consistente en que las fuentes de su análisis ya no son sólo o preferentemente los textos constitucionales y legales, sino especialmente las sentencias de

constitucionalidad. Además de esta caracterización general, merece una mención especial la competencia universitaria de constituir el gobierno de cada institución, dado el tratamiento conceptual propio de la verdadera doctrina e interdisciplinario que se le ha empezado a otorgar, el cual podría servir de base para precisar el concepto de autonomía y de los demás poderes que se derivan de ella. Por su parte, el límite de acción que le impone la autonomía universitaria a algunas entidades, ha motivado estudios específicos, por ejemplo sobre control fiscal de las universidades públicas, que se encuentra viable siempre que sea entendido como posterior y no como una tutela a la administración universitaria.

La doctrina no profundiza en las diferencias entre las universidades públicas y privadas en el campo de la autonomía, salvo por los efectos de un fallo de la Corte Constitucional C-220 de 1997 (anexo 1.7), en el manejo presupuestal de las oficiales. Al contrario, algunas reflexiones minimizan las distinciones entre los dos tipos de instituciones, con el argumento de que su labor en la educación superior es pública, de interés y beneficio colectivo, y por ende ese carácter no deviene ya del origen de las entidades. En este sentido, la Misión para la Modernización de la universidad pública proponía: “Décima tercera estrategia: Borrar fronteras artificiales entre la universidad pública y la universidad privada, construir rutas de mutua cooperación hacia la excelencia y trabajar conjuntamente por el mejoramiento de la educación superior como un gran propósito nacional”. Aunque en principio no podría dejar de compartirse ese enfoque, sí es preciso analizar algunos de sus efectos prácticos. Como ejemplo, se plantea que las universidades privadas se hagan receptoras de más fondos de Colombia por la vía, entre otros, del crédito a estudiantes que cursen sus programas, a costa de la reducción de aportes oficiales a las del Estado. Esta expresión muestra la influencia de las transformaciones estatales de las últimas décadas y del discurso político y económico que han hecho mucho más difusas las barreras entre lo público y lo privado, y que insisten en la ruptura de la sinonimia estado - público. Esas posiciones han sido distorsionadas en varios casos, para indicar que cualquier bien público, incluida la educación superior, puede ser dejado a las definiciones del mercado, aún en sociedades con profundos desequilibrios sociales y económicos como la colombiana. A ese fin ha servido el uso laxo de la expresión “autorregulación”, como uno de los componentes de la autonomía universitaria. La autorregulación y el autogobierno, han sido usados como sustento de la identidad de las universidades, pero no sólo con el sentido académico que les corresponde, sino también con el fin de identificarlas como prestadoras de un bien regulado por el mercado.

El marco jurídico colombiano en materia de autonomía universitaria se caracteriza por su consagración constitucional; por la elaboración y expedición de la ley que la regula, mediante un proceso de deliberación universitaria en su sentido institucional y de debate legislativo; y por la multiplicación y diversidad de los fallos judiciales dedicados a su estudio.

En 1991, se integró en Colombia una Asamblea Nacional Constituyente, con el fin de acordar un nuevo contrato social. De ese proceso, en el que participaron muchos sectores y tendencias, resultó la constitucionalización de la autonomía universitaria.

Además de la consagración de la autonomía también se integraron a la Carta Política la libertad de enseñanza, de investigación, de cátedra y aprendizaje, con lo cual se superó la dependencia conceptual y, en general, jurídica a la que había estado sometida la autonomía. Ese conjunto de disposiciones se traducen también en un reconocimiento político que identifica la autonomía como un sustento del Estado colombiano y a las universidades como sujetos con características singulares dentro del conjunto social y de la educación. Así mismo, configura un ámbito de libertades que nunca antes había sido reconocido por el constituyente colombiano.

En el plano de la creación de entidades, se recuerda la justificación que daba el gobierno para la consagración de la autonomía universitaria en la Constitución, cuando indicaba que la universidad oficial resultaría beneficiada “porque ya no estaría atada a las disposiciones gubernamentales sobre funcionamiento ni a la designación externa de sus directivas”. Esa transformación empezó a concretarse con la creación de la figura de los entes universitarios autónomos, como categoría de la estructura estatal. Aunque se fijó su vinculación al Ministerio de Educación, se precisó que ésta sería con fines de planeación, y la facultad de su creación se mantuvo en el Congreso, las asambleas y en los concejos municipales y distritales. Acerca de las instituciones privadas, se señaló que pueden ser creadas como entidades de utilidad común, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones, fundaciones o instituciones de economía solidaria. Como diferencia con la década del ochenta se contempló que algunas podrían pertenecer al sector cooperativo, aunque en la práctica ya se había dado una experiencia de ese carácter.

En cuanto al tema de estatutos y regímenes de estudiantes y profesores, la ampliación de la autonomía fue considerable. Al desaparecer el requisito de la aprobación gubernamental, existente en los ochenta, las universidades alcanzan una mayor autodeterminación en ese aspecto, aunque las oficiales deban someterse a los lineamientos generales de la regulación normativa respectiva y en cualquier caso deban ser enviados al Ministerio de Educación para el desarrollo de sus funciones de inspección y vigilancia. Los controles a esa facultad vendrán por vía judicial, especialmente de tutela, al estudiar procesos disciplinarios seguidos en contra de estudiantes y profesores, y destacar el respeto que deben observar por el debido proceso, la educación y los demás derechos constitucionales. En este aspecto, las decisiones judiciales han insistido en la obligatoriedad de los estatutos para los miembros de las universidades, con lo cual se ha fortalecido su concepción de comunidades autorregladas, más que de instituciones sometidas a ordenamientos comunes, aunque esto último no haya dejado de ser.

Sobre la designación de autoridades académicas y administrativas, la década del noventa ha sido escenario de una ampliación de la práctica participativa de las comunidades universitarias. Esta facultad es asumida especialmente como una conquista para las universidades oficiales, en relación con la designación de Rector, dado que su escogencia era antes una facultad exclusiva del Presidente. Hoy, en virtud de la ley y de las reglamentaciones de las propias universidades estatales, son los Consejos Superiores universitarios o los mismos miembros de las comunidades, mediante elección directa, quienes los designan. La posibilidad de elegir también se extiende para decidir la representación de los estamentos en el Consejo Superior y otros órganos de dirección. Este poder de las universidades, acompañado por la facultad reglamentaria en virtud de la cual los consejos superiores universitarios adoptan los mecanismos de designación de directivas, están sujetos a garantizar la participación de la comunidad, y es en ellos en los que se han concentrado críticas que afirman la “politización” de las universidades y el desvío del horizonte académico que debe tener la autonomía. En ejercicio de esta facultad muchas universidades oficiales desarrollan verdaderos debates públicos en sus comunidades, acerca de la orientación de sus instituciones, de las propuestas programáticas de los postulados a sus máximos cuerpos de dirección y de otros asuntos de interés general. En sentido inverso, a estos ejercicios se ha referido la causa de muertes violentas de miembros de las comunidades universitarias y de la intimidación de grupos ilegales sobre sectores universitarios. Aunque esta situación merece análisis de mayor profundidad, lo

cierto es que los derechos individuales y colectivos en Colombia, se encuentran sometidos, en cualquier contexto, a riesgos y restricciones no siempre manejables por sus titulares, lo cual no justifica su anulación ni reforma.

Sobre el alcance de la autonomía en el manejo presupuestal y financiero, podemos decir que a pesar de la política general de disminución del presupuesto estatal, los montos que esta nación destina a las universidades oficiales se integraron al concepto de gasto público social, lo que restringe su reducción y sirve de base para un aumento anual permanente de los aportes del gobierno colombiano. Finalmente, la legislación colombiana fija los conceptos por los cuales las instituciones pueden requerir pagos, y se facultó a las privadas para que los determinen autónomamente dentro de ciertos topes, con lo cual se amplió en este escenario la capacidad decisoria de las instituciones.

#### **2.2.1.1 Las facultades reservadas al Gobierno**

Las funciones del gobierno colombiano, relacionadas con la autonomía universitaria, se han centrado en el reconocimiento de personería de las universidades privadas; en el registro de instituciones, representantes legales y programas; en la gestión de un sistema de información sobre la educación superior; y en el desarrollo de procesos disciplinarios e imposición de sanciones a instituciones y miembros de sus órganos directivos en caso de violaciones a la normatividad., siendo los deberes más polémicos, los de reconocimiento de personería y los referentes a procesos disciplinarios, de conformidad con la ley, lo que podría entenderse como una corresponsabilidad que se establece entre el Estado y los representantes de actores .

De otra parte, se destacan las funciones de información que se reservan al Estado, concebido como un actor imparcial que debe transmitir a la sociedad los elementos suficientes para la adopción de decisiones dentro del sistema de educación superior, y que debe estimular e, incluso, exigir la rendición de cuentas a entes autónomos como las universidades.

#### **2.2.2 La universidad privada en América Latina**

El mundo universitario en pleno siglo XXI es otro totalmente nuevo y distinto, con diferentes actores y problemas, que aquel que recorrió y se desarrolló en la mayor parte del siglo XX. No es escenario educativo dominado por la universidad autónoma, urbana, de hombres blancos y de cobertura nacional. El escenario de la diferenciación ha dado miles de instituciones distintas: militares y civiles, especializadas y generales, públicas y privadas, autónomas y centralizadas, religiosas y mercantiles, con y sin fines de lucro, centralizadas o descentralizadas, gratuitas o aranceladas, financiadas por el Estado o por el mercado, de buena y de mala calidad, nacionales o extranjeras, franquiciadas o independientes, con sedes y subsedes o centralizadas, presenciales o virtuales, nacionales o extranjeras, de elites o de absorción de demanda, universitarias o no universitarias, tecnológicas o humanísticas, y en el medio los miles de matices normales que hacen una realidad compleja, diversa, variopinta, de muy diversos intereses, objetivos y grupos, y por ende de difícil regulación administrativa.

Así, la educación superior privada ha tenido una significativa expansión en las últimas décadas en todo el mundo. En forma diferenciada y con particularidades características en todas las regiones del mundo y en todos los países este proceso ha manifestado una tendencia a su crecimiento. Sin embargo, tal proceso ha tenido una amplia variedad de expresiones en el marco de diversas conceptualizaciones sobre el significado de la educación superior privada al definirse dos orientaciones básicas en su existencia. Por un lado, la existencia de un financiamiento directo de los hogares a la educación superior pública o privada, y por la otra parte, la existencia de instituciones de gestión privada, y dentro de esta el nacimiento de instituciones de gestión privada con fines de lucro y el funcionamiento de éstas basadas en distinta proporción bajo las reglas del mercado o bajo regulaciones públicas. El crecimiento de la educación superior privada ha cambiado significativamente el panorama de la educación superior, borrando las tradicionales diferenciaciones y clasificaciones de la educación, y contribuyendo a la formulación de nuevas modalidades de políticas de acreditación, financiamiento y fiscalización pública en el marco de una creciente mercantilización de la educación.

La expansión de la educación privada promovió un aumento de la cobertura y una ampliación del acceso de nuevos sectores sociales antes excluidos. La formulación de nuevas ofertas disciplinarias, una mayor flexibilidad de gestión (cursos nocturnos, creditización, etc), la localización física más asociada a las demandas y la simplificación de los accesos, permitieron una mayor democratización de la educación superior, y el

ingreso de mujeres y trabajadores fundamentalmente en los sectores no universitarios. Al aumentar la cobertura a partir del financiamiento directo de los hogares indirectamente contribuyó a la reducción de la presión sobre el financiamiento público.

El sector privado básicamente contribuyó a la diferenciación institucional al promover una mayor oferta de oportunidades educativas en tanto ella tiende a concentrarse en forma dominante en las carreras profesionales con bajo nivel de inversión, en las instituciones no universitarias ofreciendo estudios de corto plazo y en horarios más flexibles para los estudiantes. Igualmente también contribuyó a la regionalización de la educación superior al localizarse en el interior de los países. Igualmente que permitió otras oportunidades salariales a los docentes al promover el doble empleo y el aumento de los ingresos familiares de los docentes públicos y de los profesionales, a partir del aumento de su jornada de trabajo en la educación privada.

Sin embargo, también la aparición de una educación superior orientada a la absorción de la demanda no cubierta por el sector público, promovió en general una educación superior local de baja calidad, dando a su vez la ausencia de mecanismos de aseguramiento de la calidad y la existencia de una competencia interuniversitaria sin controles de calidad efectivos, el desarrollo de una educación sin un basamento en la investigación, y el desarrollo de prácticas laborales altamente flexibles que no siempre contribuyen a las políticas de mejoramiento de la formación ni a la estabilidad requerida del personal docente. Esta diferenciación institucional del sector privado se ha expresado en la expansión de universidades religiosas, de instituciones de absorción de demanda, de universidades de élites, con fines de lucro, académicas, y regionales en un primer momento, y actualmente de universidades internacionales y de instituciones virtuales extranjeras.

De esta manera, la expansión institucional privada se expresó en un incremento significativo de las instituciones religiosas. Más allá de la tradicional presencia de algunas instituciones religiosas, hoy casi todas las órdenes religiosas o de inspiración religiosas han fundado establecimientos de educación superior en la región. Para el año 2000, existía casi 280 universidades de orientación religiosas en el continente, con más de 1,5 millones de estudiantes de las cuales 80% son católicas y el 20% no católicas. Crecientemente todos los credos tienen instituciones universitarias: judíos, protestantes, evangélicos, católicos,

etc., y en algunos países, como Surinam, y Trinidad, universidades musulmanas o en Bolivia, la Fe Bahai. Así entre las redes más importantes se encuentran la asociación de universidades confiadas a la Compañía de Jesús con 27 universidades, los Adventistas con 6 o los salesianos con 22 instituciones en la región <sup>23</sup>. Así, hoy las instituciones de orientación religiosas en la región representan casi el 15% de la matrícula total y el 30% de la matrícula privada.

Más allá, las instituciones de educación superior en la región, han tenido motivos religiosos, académicos y políticos en su gestación y una finalidad no lucrativa, sin embargo, se ha apreciado significativamente cada vez más su supeditación a las determinantes del mercado y a la búsqueda de lucro. La mercantilización de la educación superior ha afectado a las universidades privadas pero sin fines de lucro, que muchas veces tienen mecanismos indirectos de transferir beneficios económicos hacia terceros, a pesar de su carácter de instituciones no orientadas al lucro.

En Latinoamérica, el mercado ha desarrollado un sistema educativo privado de alto costo, que busca cubrir los espacios dejados por el estado, principalmente en el campo de la educación superior. La educación pasa a ser concebida como un servicio rentable. Las nuevas universidades privadas, sin embargo, se han concentrado en áreas de bajos costos y alta rentabilidad, como administración de empresas, generalmente abastecen a un mercado numéricamente muy reducido, y no han demostrado capacidad para responder a los diversos requisitos de los países que las acogen, para el desarrollo de investigación en ciencia y tecnología, cuya demanda, generalmente del sector privado, no pueden satisfacer.

### **2.2.3 El Convenio Andrés Bello**

El Convenio Andrés Bello fue creado el 31 de enero de 1970 como una iniciativa de integración cultural para los países de América Latina. Integración cultural en sentido amplio, desde la mirada del Convenio, comprende no sólo lo referente a identidad cultural sino también los ámbitos de la educación, la ciencia y la tecnología. Es decir, cultura como

---

<sup>23</sup> Rama Claudio: La Tercera Reforma de la Educación Superior en América Latina, Editorial Buenos Aires, Buenos Aires, 2007.

componente determinante de la idea de desarrollo de los países de América Latina, impulsados por consideraciones de índole económica y social, pero también por la necesidad de reivindicar la autonomía y la validez del pensamiento propio.

El Convenio Andrés Bello es una institución intergubernamental que agrupa a Bolivia, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, España, México, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela, con posibilidad de extender su cobertura a otros Estados sean o no latinoamericanos, pero que en todo caso le aporten al proceso de integración de América Latina.

En lo organizativo, son los Ministros de Educación de los países miembros quienes dirigen políticamente el alcance del Convenio, tanto como las adscripciones universales que los Presidentes de esos países hacen en el contexto de organizaciones multilaterales como las Naciones Unidas. En esta línea, se destaca la coherencia que quiere tener la acción del Convenio para el periodo 2006 – 2009 con los Objetivos de Desarrollo de la ONU para el Milenio, particularmente en lo relacionado con los mandatos de lograr la enseñanza primaria universal y la promoción de la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.

En cuanto a la financiación, ésta proviene de las cuotas de ingreso de los países al Convenio, las cuales de ahí en adelante empiezan a ser administradas desde un fondo patrimonial realizando inversiones que producen otros ingresos. Así mismo, en Colombia – país sede del Convenio-, la Ley 80, normativa que forma parte de la legislación de ese país, y que fuera promulgada en Bogotá, el 28 de octubre de 1993, y sus subsecuentes reformas, permiten que este organismo maneje fondos de instituciones locales, convirtiéndose en instrumento del desarrollo mediante la destinación de los rendimientos de esos fondos a obras de carácter social. Finalmente, las expectativas de financiación se dirigen a ampliar la figura de administración de fondos locales a los demás países del Convenio, así como al incremento de la cooperación internacional, que muchas veces se ha desarrollado como cooperación sur-norte en el apoyo que ha brindado el Convenio a la realización de eventos relacionados con su quehacer en países desarrollados.

De otro lado, más allá de la cooperación como fuente de financiación, el Convenio Andrés Bello considera necesaria la cooperación mutua y la coordinación de acciones con instituciones nacionales e internacionales que desarrollan proyectos de cultura, educación,

ciencia y tecnología en América Latina y el mundo. En este sentido, le interesa que los acuerdos firmados con instituciones como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN), entre otras, “no se queden en letra muerta” y puedan contribuir de manera efectiva en el proyecto integracionista de América Latina.

Sin embargo, la mayor coordinación entre instituciones aún no arroja sus mejores frutos y, en muchos sentidos, el Convenio debe trabajar sin mucho apoyo, únicamente guiado por el compromiso con la integración educativa, cultural, científica y tecnológica de América Latina.

En este sentido, en la Reunión de Ministros del Convenio Andrés Bello, REMECAB, llevada a cabo en La Habana Cuba a inicios de 2005, se ha considerado necesario focalizar el horizonte de acción, porque la “amplísima carta de navegación del Convenio no puede cumplirse en un periodo”.

Así lo han expresado los diversos Secretarios Ejecutivos del Convenio Andrés Bello en el Ecuador, cuyo énfasis en la actual administración lo constituye la “Educación con Calidad y Equidad para la Integración”.

Sin abandonar el proyecto de construcción del Espacio Cultural Común, otro de los ambiciosos proyectos del Convenio Andrés Bello, debe destacarse que la educación deviene énfasis principal para el Convenio tanto por la necesidad de evitar la dispersión y, en tanto tal, la ineficacia, como por la urgencia educativa para los pueblos de América Latina, con integración o sin ella.

Y es que el proyecto de integración de América Latina no puede constituirse en una necesidad definida a priori, ni siquiera desde la perspectiva de una institución como el Convenio Andrés Bello, pensada desde el inicio como una institución para la integración educativa, cultural científica y tecnológica de los países ubicados de México para abajo. Para él, hay una necesidad imperiosa de tener la “mente abierta”, aunque ello implique redimensionar la esencia misma del Convenio. Se trata, en efecto, de tener la mente abierta

sobre la pertinencia de la integración, pues “de tanto darla como una necesidad a priori, sirve para retórica bolivariana pero no para una acción concreta”.

La búsqueda de la pertinencia tiene que ver con la identificación de la eficacia de las acciones integradoras entre países de América Latina de cara al proyecto de sociedad que cada uno de ellos tiene. Pero no es una simple cuestión de escepticismo, pues de otro lado lo que quiere significar de fondo es que el llamado de atención sobre la pertinencia de la integración, es en realidad la pregunta ineludible por el cómo, concreto y real, de la integración. Y aquí no se cuestiona la integración de América Latina como hecho histórico, sino que se convoca con urgencia a pensar en la integración de América Latina como proyecto cultural y político.

En tal sentido, prioridad del Convenio es la recopilación y creación permanente de un pensamiento integracionista que plantee en términos claros cómo llevar a cabo un proceso de acercamiento, intercambio y acción conjunta basado en la solidaridad entre los pueblos latinoamericanos, que respete a la vez las identidades nacionales, sectoriales y étnicas y conduzca al efectivo logro de los fines colectivos de estas sociedades.

La recreación de este pensamiento integracionista en espacios de aprendizaje como la escuela, permitirá a los latinoamericanos el descubrimiento permanente de los lazos de identidad compartida y contribuirá a hacer evidente la integración como hecho histórico. Al mismo tiempo y como consecuencia de ese descubrimiento, se ampliarán las posibilidades para la integración de América Latina como proyecto de los latinoamericanos.

Como se ha dicho anteriormente, la escuela es probablemente uno de los espacios con mayores posibilidades en el proceso de re-integración de América Latina. De este modo, se entiende la conveniencia para la integración del énfasis educativo que caracteriza la actual orientación del quehacer del Convenio. Sin embargo, independientemente del área privilegiada, sea educación, cultura o ciencia y tecnología, lo importante a la luz de esta perspectiva es la superación de una visión meramente económica de la integración, que sólo presenta resultados en el incremento de los flujos comerciales.

Aunque la integración como hecho económico parece irrefutable, ese tipo de realidad sobreviene a América Latina sin que parezca ser un camino de fortalecimiento de la identidad cultural, de creación de lazos de solidaridad ni de desarrollo.

Como en la actual administración esa re-integración o re-fundación de los lazos comunes se traduce en el énfasis educativo de la acción del Convenio, consiste entonces en el mejoramiento de la formación docente y de las prácticas pedagógicas y territoriales.

También consiste en definir la pertinencia –nuevamente- como parámetro de medida de la calidad de la educación, lo que implica flexibilidad para valorar y potenciar las especificidades de los países miembros y a la vez reclamar autonomía, así esto último conduzca a llevarle la contraria a la aparentemente inevitable globalización.

Asimismo, se refiere a que la equidad no la dé solamente el acceso a la educación, sino también la promoción de la equidad desde las prácticas formativas. Finalmente, radica en el ejercicio de entretejer “una visión que nos haga más viejos”; que nos permita repensarnos como pueblos con un pasado común mediante la creación de una “arqueología de la integración” que viene a ser la reinención de una “arqueología no segmentada por países”.

En estrecha vinculación con la Comunidad Andina de Naciones, la Secretaría General de la Comunidad Andina y la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello suscribieron en Lima, un Acuerdo de Cooperación que les permitirá coordinar y desarrollar actividades de interés común, en particular en las áreas de educación, cultura, ciencia y tecnología, conducentes a la construcción de una identidad andina y de la integración de los pueblos de los países de la Subregión. (Anexo 1.5)

El documento suscrito en la sede del organismo andino, el 2 de septiembre de 1998, por Sebastián Alegrett y Pedro Henríquez Guajardo, entonces Secretario General de la Comunidad Andina y Secretario Ejecutivo del Convenio Andrés Bello, respectivamente.

El Acuerdo de Cooperación contempla el intercambio de información y documentos sobre asuntos de interés común y las consultas recíprocas sobre planes de acción vinculados a los Estados Miembros de la Comunidad Andina para asegurar una coordinación efectiva y evitar la duplicación de funciones.

Prevé, además, la ejecución conjunta o coordinada de actividades o proyectos de interés común programados ya sea por la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello y la Secretaría General de la Comunidad Andina, así como el financiamiento de los que estén siendo ejecutados por alguna de ellas, sin perjuicio de la contribución o participación de otras organizaciones e instituciones.

El Acuerdo contempla también invitaciones recíprocas para reuniones y conferencias y la celebración de reuniones de expertos sobre aquellos asuntos que sea de interés para ambos organismos, que desarrollan actividades relacionadas con la integración de los pueblos, la educación, la cultura, la ciencia y la tecnología.

Si el Convenio Andrés Bello nació como organismo de la integración andina, se ha transformado en un organismo multinacional nuevo, que supera lo estrictamente andino al tener entre sus Miembros a países como Cuba, Chile, España y Panamá.

Sin embargo, el Acuerdo suscrito no es de Adscripción a la Comunidad Andina, sino de cooperación, y con él el Convenio Andrés Bello podrá seguir traduciendo a la práctica los mandatos y directrices de los Presidentes de la Comunidad Andina, referidos a reconocimiento de títulos universitarios, diseño de políticas educativas, participación ciudadana, entre otros", recalcó.

Por otra parte, resulta evidente que la cooperación del Convenio Andrés Bello será valiosa para que la Secretaría General de la Comunidad Andina desarrolle la agenda social que los Presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela encargaron incorporar al proceso de integración subregional con miras a perfeccionarlo y profundizarlo, incluyendo acciones en los campos en los que el Convenio Andrés Bello tiene amplia experiencia, siendo consistente con los objetivos de garantizar la participación plena de los ciudadanos en los beneficios de la integración, promover la erradicación de la pobreza y la atención de las necesidades de las zonas deprimidas, y diseñar una política sociolaboral, educativa y cultural, para la construcción de una identidad andina y el desarrollo integral de los pueblos

Ya en cuanto a la educación superior, el Convenio Andrés Bello tiene como eje central de acción a la dimensión humana de la integración, lo que se traduce en trabajo orientado a la educación y la cultura de la integración. En consonancia con los mandatos de los Ministros

de Educación de esta organización, se han ido estableciendo cátedras cuyo objetivo es generar conocimiento sobre los procesos de integración, para luego transmitirlos a diferentes estamentos sociales de la región.

En tal sentido, el Convenio constituyó cátedras con universidades latinoamericanas que permiten la reflexión interdisciplinaria e intersectorial, vinculando a la academia con gobiernos, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales, entre otros grupos sociales interesados en la problemática de la integración. En el año 2004 se convocó a la presentación de propuestas sobre el tema “La universidad y los procesos de integración” y, del desarrollo de diversas líneas de investigación, resultaron los trabajos articulados a programas docentes. Ahondando más sobre esta temática, la Comunidad Andina de Naciones, realizó en el 2007 la Declaración de Lima, que buscaba la creación de una comisión que tenga la responsabilidad de presentar a las asociaciones de la región andina un proyecto de reglamento para el funcionamiento de la “Comunidad Andina de Educación Superior”, integrada por dos representantes designados por cada una de dichas asociaciones, uno por el Convenio Andrés Bello y otro por la Comunidad Andina. (Anexo 1.5)

## **2.3 EVOLUCIÓN NORMATIVA DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN EL ECUADOR**

### **2.3.1 La autonomía universitaria desde el punto de vista constitucional**

En el Ecuador, la autonomía adquiere jerarquía constitucional en el texto de 1945. Y “seguramente para evitar que se cercenara por vía legislativa el principio”<sup>24</sup> –a decir de Risiero Frondizi, catedrático y filósofo argentino -, se la ratificó sin condición alguna y de igual manera en el texto constitucional de 1946; texto que en su parte fundamental resumen:

*Artículo 143.- La educación constituye una función del Estado (...)*<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Frondizi, Risiero Hacia la Universidad nueva. Resistencia: Universidad Nacional del Nordeste, 1958.

<sup>25</sup> Constitución Política del Ecuador, 1945

*Las universidades son autónomas, conforme a la ley, y atenderán de modo especial al estudio y resolución de los problemas nacionales y a la difusión de la cultura entre las clases populares. Para garantizar dicha autonomía, el Estado procurará la creación del patrimonio universitario. Se garantiza la libertad de cátedra (...)*

Para ese tiempo ya se vislumbraba el objetivo fundamental de la consagración de la autonomía universitaria como principio rector de la educación superior en el país, así Luis Verdesoto Salgado <sup>26</sup> – ex Rector de la Universidad Central del Ecuador – manifestó que se había creado el derecho constitucional de la autonomía universitaria como parte sustantiva del derecho constitucional de la cultura. La Universidad gracias a él se encontraba lejos de los avatares de la política transitoria.

En julio de 1946, el entonces Presidente José María Velasco Ibarra, dictó el decreto 1228, que autorizaba la fundación y funcionamiento de universidades particulares, con el argumento de que “era necesario extender a la juventud nuevas posibilidades para su formación científica y académica” y el “respeto a la libertad de pensamiento”. En octubre, la jerarquía católica logró una reforma al decreto para obtener más libertad de acción y la Asamblea Constituyente se encargó de fortalecer su posición. Así el Art. 172 de la Constitución de 1946 dice:

***Artículo 172.-** Las Universidades, tanto oficiales como particulares, son autónomas. Para la efectividad de esta autonomía en las Universidades oficiales, la Ley propenderá a la creación del patrimonio universitario.*

***Artículo 43.- Autonomía universitaria.*** <sup>27</sup>

*Las universidades y las escuelas politécnicas son autónomas y se rigen por ley y estatutos propios; para la efectividad de esta autonomía, la ley propenderá a la creación del patrimonio universitario.*

*Sus recintos son inviolables, y no pueden ser allanados sino en los casos y términos en que puede serlo la morada de una persona.*

---

<sup>26</sup> Salgado Verdesoto, Luis. Autonomía Universitaria en América Latina, Quito, Departamento de Publicaciones de la Universidad Central, 1971

<sup>27</sup> Constitución Política del Ecuador, 1967

En la Constitución de 1979, reformada en 1984, se incluía un inciso final Art. 28, referente a la autonomía universitaria, que aclaraba que ni el Ejecutivo ni ninguno de sus órganos, autoridades o funcionarios, podrán clausurar o reorganizar, total o parcialmente a las universidades, sean estas públicas o privadas, ni tampoco privarlas de sus rentas o asignaciones presupuestarias. Agregando además que serán funciones principales de las universidades y escuelas politécnicas: el estudio y el planteamiento de soluciones para los problemas del país; la creación y desarrollo de la cultura nacional y su difusión en los sectores populares; la investigación científica, la formación profesional y técnica, la contribución para crear una nueva y más justa sociedad ecuatoriana, señalando para ello métodos y orientaciones. Esta constitución incorporaba también la inviolabilidad de los recintos universitarios que habían sido propuestos durante el gobierno interino de Clemente Yerovi, en el año 1966.

Ya para la Constitución de 1998, se incluyen nuevos aspectos en su texto, así tenemos por ejemplo la facultad de las universidades y escuelas politécnicas para proveerse de otras fuentes de financiamiento y la igualdad en la oportunidad de acceso a los centros de educación superior del Estado:

*Artículo 41.- Las universidades y escuelas politécnicas tanto oficiales como particulares, son autónomas y se regirán por la Ley y por su propio estatuto.*

*El Estado garantiza la igualdad de oportunidad de acceso a la educación universitaria o politécnicas estatales. Nadie podrá ser privado al acceso a ellas por razones económicas. Las políticas de admisión o de nivelación las determinarán los correspondientes centros de educación superior.*

*Para asegurar el cumplimiento de los fines, funciones y autonomía de las universidades y escuelas politécnicas, el Estado creará e incrementará el patrimonio universitario y politécnico.*

*Manteniendo el principio de que son instituciones sin fines de lucro y sin perjuicio de los recursos que le sean asignados en el Presupuesto del Gobierno Central y demás rentas que les correspondan por Ley, las universidades y escuelas politécnicas podrán crear fuentes complementarias de ingresos. (...)<sup>28</sup>*

En la Constitución de 1998, además de todos los componentes que ya se habían considerado en las demás cartas políticas, se incorpora la presencia de la fuerza pública, bajo circunstancias excepcionales, el texto, que se encuentra a partir del Art. 75, manifiesta

---

<sup>28</sup> Constitución Política del Ecuador, 1998

que cuando se necesite el resguardo de la fuerza pública, la máxima autoridad universitaria o politécnica solicitará la asistencia pertinente. La Asamblea Constitucional incorporó al sistema de Educación Superior a pedido del propio Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas - CONUEP, creado en 1982, a los Institutos técnicos y Tecnológicos, pero la Asamblea introdujo una disposición transitoria que buscaba reducir la total autonomía alcanzada por las Universidades y Escuelas Politécnicas por la ley de 1982 <sup>29</sup>, con un texto que cambia la composición del antiguo CONUEP, que lo integraban básicamente los Rectores de las Universidades y Politécnicas y los delegados de los estamentos docentes, estudiantiles y personal administrativo, existiendo una limitada participación externa a través del Ministerio de Educación Superior y del órgano de Planificación del Estado. Al conformarse el nuevo Consejo Nacional de Educación Superior con nueve miembros, se redujo a cuatro Rectores los miembros del Consejo rector de las políticas de educación superior e incorporó a cuatro que no pertenecían a las universidades y politécnicas, adicionalmente se disponía que el Consejo lo presida ya no un Rector en funciones sino un ex Rector que buscaba convertirlo en fin de cuentas en un alto funcionario público. Se creó paralelamente como organismo de consulta y de una especie de escenario de debates o sugerencias de temas vinculados con la educación universitaria y politécnica, a la denominada Asamblea de la Universidad Ecuatoriana, organismo que al no tener facultades decisorias ha terminado por tener una muy baja incidencia en las decisiones que deben tomarse en la marcha de la educación superior del país.

### **2.3.2 La autonomía universitaria desde el punto de vista normativo y reglamentario**

La autonomía universitaria como principio doctrinario, fue establecido en la legislación ecuatoriana tempranamente el 6 de octubre de 1925 cuando se concretaron todos los procesos de lucha iniciados con el Movimiento de Córdoba, puesto que en la primera Ley de Educación Superior, que tuvo el país, y que fuera promulgada por la Junta de Gobierno que ejercía el poder se incluyó un artículo que decía:

---

<sup>29</sup> Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas, Registro Oficial No.243 de 14 de mayo de 1982

*Artículo 2: Reconócese la autonomía de las universidades de la República en cuanto a su funcionamiento técnico y administrativo, con sujeción al presente decreto (...)*”,

En ese mismo cuerpo legal, en los Artículos 8, 10 y 14 se consagró además el cogobierno, como forma de manejo interno en la universidad, al establecer la composición de la Asamblea Universitaria, el Consejo Universitario y las Juntas de Facultad.

En 1937, cuando el Dr. Federico Páez era Encargado del Mando Supremo de la República, se dictó una nueva Ley de Educación Superior donde se volvió a consagrar la autonomía universitaria en su funcionamiento técnico y administrativo, y en marzo de 1938, durante el régimen del General Alberto Enríquez Gallo, se dictó una nueva Ley que ratificó la autonomía universitaria, pero que dio al Ministro de Educación derechos como intervenir y clausurar universidades.

En 1965, durante el gobierno interino de Clemente Yerovi, se dictó una Ley de Educación Superior, hecha por universitarios y allí se consagró la inviolabilidad de los predios a más de la autonomía, para que en 1967 estos principios fueran incluidos en la nueva Constitución del Ecuador, normativa que permaneció vigente hasta cuando una nueva Ley de Educación Superior fue promulgada en 1971. Allí se creó el Consejo Nacional de Educación Superior, que tenía todos los poderes de control sobre universidades y escuelas politécnicas, lo cual generó un malestar general entre la comunidad universitaria que exigió la revocatoria de la ley velasquista. La respuesta fue un boicot económico que pretendía asfixiar a las universidades

Observemos entonces el texto de las respectivas leyes de educación superior que perduraron y definieron primariamente el concepto de autonomía universitaria.

*“Se entenderá por autonomía la facultad que las universidades tienen, dentro de la órbita constitucional y legal, de darse sus normas jurídicas propias y consistentes en estatutos, reglamentos, acuerdos y resoluciones, y de regirse por sí mismas en el orden académico, administrativo y económico” (Ley de Educación Superior, 1964).*

*“Las Universidades y Escuelas Politécnicas son personas jurídicas autónomas con plenas facultades para organizarse como lo estimen mejor, dentro de los lineamientos generales fijados en la presente Ley, para impartir sus enseñanzas y desarrollar sus investigaciones con plena libertad académica y científica, expedir certificados de estudios, grados y títulos, reconocer los expedidos por otras*

*instituciones de educación nacionales o extranjeras de conformidad con los tratados vigentes,...*” (Ley de Educación Superior, 1966).

Ya en 1982 se dicta una nueva normativa que regirá a la educación superior en el país, la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador, la misma que determina que los centros de educación superior que esa ley regula, se constituyen como personas jurídicas autónomas con plenas facultades para organizarse dentro de los lineamientos de la Constitución y de la Ley, creando como organismo rector autónomo de las políticas universitarias y politécnicas y en definitiva de la administración de todo el sistema, al Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP), lo cual desvinculaba totalmente a las universidades y escuelas politécnicas de la influencia del poder político.

Posteriormente en 1996 se dio un paso de notable trascendencia al dotárselas de autonomía financiera con la creación del Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico mediante Ley expedida en mayo de indicado año <sup>30</sup>.

Toda esta normativa permaneció vigente hasta abril del 2000, cuando se dictó la Ley de Educación Superior<sup>31</sup>, calificada con jerarquía y carácter de ley orgánica, según Resolución Legislativa No. 22-058 <sup>32</sup>.

En este nuevo cuerpo legal se establece una vez más la autonomía de universidades y escuelas politécnicas, a través del Art. 4, en donde se enfatiza en que el Estado reconoce y garantiza su autonomía académica y de gestión y autogestión económica y administrativa, aclarando que este reconocimiento se concibe como la responsabilidad para asegurar la libertad en la producción de conocimientos y el derecho sin restricciones a la búsqueda de la verdad y la capacidad para autorregularse, siempre dentro de los lineamientos que le otorga la Constitución Política, la misma Ley de Educación Superior - LOES, los estatutos de cada universidad y sus respectivos reglamentos. Esto en concordancia con el Art. 4 del Reglamento General a la Ley de Educación Superior <sup>33</sup> (anexo 1.2).

---

<sup>30</sup> Ley que creó el Fondo de Desarrollo Universitario y Politécnico (FOPEDEUPO), Registro Oficial No. 940 de 7 de mayo de 1996

<sup>31</sup> Ley Orgánica de Educación Superior, Registro Oficial No.77 de 15 de mayo del 2000

<sup>32</sup> Resolución legislativa, Registro Oficial No.280 de 8 de marzo del 2001

<sup>33</sup> Reglamento General a la Ley de Educación Superior, Decreto Ejecutivo No. 883, Registro Oficial No. 195 de 31 de Octubre del 2000.

Sin embargo, la misma Ley determina que los organismos e instituciones que forman parte del Sistema Nacional de Educación Superior, esto es universidades, escuelas politécnicas e institutos superiores técnicos y tecnológicos, se sujetarán a los mecanismos de control constitucional legalmente establecidos, debiendo rendir cuentas a la sociedad sobre el buen uso de la autonomía que se les confiere y sobre el cumplimiento de su misión, fines y objetivos. Acerca de los recintos de las universidades y escuelas politécnicas, la LOES, en concordancia con la Constitución Política, fija que no podrán ser allanados sino en los casos y términos en que puede serlo el domicilio de una persona, siendo de competencia y responsabilidad de las autoridades universitarias la vigilancia y el mantenimiento del orden público, pudiendo recurrir al resguardo de la fuerza pública, en casos extremos de lo cual se deberá informar al órgano colegiado superior.

### **2.3.3 La autonomía universitaria en la Constitución Política del 2008**

Los términos que guiaron la elaboración del articulado referente a la educación superior en la nueva carta magna aprobada mediante referendo y publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre del 2008, fueron más bien un diagnóstico de la realidad de la Educación Superior en el país.

Las estadísticas en Ecuador son alarmantes: sólo el 19% de la población en edad universitaria, esto es entre 18 y 24 años, está matriculada en algún centro de educación superior, de estos sólo el 13,55% son instituciones públicas de educación superior; y, con relación a la población total, representa apenas el 2,5% del total de individuos en edad universitaria. Más preocupante aún es que únicamente el 3,4% de las personas más pobres del país tienen matrícula universitaria pública frente al 21,9% de las personas más ricas, según datos al 2008.<sup>34</sup>

Asimismo, los datos demuestran que la matriculación en la universidad pública se ha estratificado de 1995 a la fecha; es decir, que el acceso a la universidad pública se ha vuelto más desigual. Mientras que en el año 1995 la diferencia en matrícula entre el 20% más rico y el 20% más pobre era de 2,5, hoy es de 6 veces. El diagnóstico reflejó inequidad

---

<sup>34</sup> Según datos proporcionados por el Consejo Nacional de Educación Superior, publicados en Suplemento de Diario El Comercio de 31 octubre del 2008.

no solo en el acceso a la matrícula sino también a la obtención de un título universitario pues la diferencia entre las personas no pobres y las pobres es de diez a uno.

Otros problemas revelados por el diagnóstico son: que apenas tres de cada cien estudiantes que se matriculan en primer grado llegan a la universidad; que el Ecuador tiene la tasa más baja de investigadores (50) por millón de habitantes en América Latina y, en producción del conocimiento, se ubica en el último puesto de la región.

Y, adicionalmente, hace relación a la carencia de parámetros en el sistema de regulación y control, pues apenas cinco de setenta y dos universidades están acreditadas, así como, la desvinculación de los programas académicos de las necesidades del desarrollo humano de la sociedad, lo que deriva en situaciones como el que cuatro de cada diez personas con título universitario vivan en el subempleo o desempleo.

El consenso general que se trató de reflejar en la Constitución Política busca, en primer término, garantizar las mismas posibilidades en el acceso, permanencia y egreso sin discriminación de ningún tipo, pero considerando una pauta distributiva basada en la meritocracia. Según Fander Falconí, quien fuera Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo, este principio demuestra que “la gratuidad de la educación no es un cheque en blanco” pues el Art. 356 de la de la Constitución dice que “la educación superior pública será gratuita hasta el tercer nivel”, pero que “(...). La gratuidad se vinculará a la responsabilidad académica de los estudiantes”, garantizándose no solo en la esfera pública sino también en la privada; así, en el mismo artículo se establece que “(...) El cobro de aranceles en la Educación Superior particular contará con mecanismos tales como becas, créditos, cuotas de ingreso u otros que permitan la integración y equidad social en sus múltiples dimensiones”.

Factor que debe mencionarse es el de la calidad, estableciendo por primera vez en el Ecuador la búsqueda permanente de la excelencia y la elevación de la producción y transmisión de pensamiento y conocimiento mediante la autocrítica y la crítica externa. Por ello, la nueva Constitución establece que “(...) el Sistema de Educación Superior debe estar integrado por instituciones debidamente acreditadas y evaluadas (Art. 351). Esto significa que la institución que no esté evaluada y acreditada no formará parte del sistema. En cinco años todas deben estar acreditadas (Vigésima Disposición Transitoria).

Para Gustavo Vega, Presidente del Consejo Nacional de Educación Superior -CONESUP, la evaluación es un principio fundamental que empieza al interior de las universidades ya que sin ella no hay el salto a la acreditación de las mismas. Así lo exigen las actuales condiciones del sistema educativo pues los programas internacionales (posgrados y doctorados) solo tienen validez cuando las universidades están debidamente acreditadas. La evaluación es un proceso obligatorio de lo que hoy es el CONEA, pero se reforzará con la nueva constitución.

Otra innovación la constituye el principio de pertinencia, el cual contempla que la Educación Superior responda a las expectativas y necesidades de la sociedad, es decir, en el marco de las necesidades de desarrollo humano del Ecuador. Así, según el Art 351 de la nueva constitución “el sistema de educación superior estará articulado al sistema nacional de educación y al Plan Nacional de Desarrollo (...); y según su Art 354, “ Las universidades (...) se crearán por ley, previo informe favorable del organismo encargado de la planificación, regulación y coordinación del sistema, que tendrá como base los informes previos favorables y obligatorios de la institución responsable del aseguramiento de la calidad y del organismo nacional de planificación”.

Otro principio es el de autodeterminación en la generación de pensamiento y conocimiento. Con el fin de crear condiciones de independencia para la producción de pensamiento y conocimiento local, articulado con el pensamiento universal, el Art. 298 de la Constitución vigente “(...) garantiza la autodeterminación para la producción del pensamiento y el conocimiento a través de una asignación previa a nivel constitucional tanto para la educación superior como para la investigación, ciencia, tecnología e innovación”.

Por su parte, el principio de integralidad del sistema es el que ha develado la necesidad de articular el Sistema Educativo Nacional entre sus diferentes niveles de enseñanza y aprendizaje (básico, medio y superior) así como al interior del propio Sistema de Educación Superior, la cual se ve reflejada a lo largo de los artículos destinados a la educación en el nuevo texto constitucional.

Las reformas que en materia de autonomía universitaria se incorporan en la nueva Constitución, abordan al menos tres aspectos que difieren de la carta magna de 1998 y que, por ende, generan debate entre analistas académicos, representantes de instituciones de educación superior y especialistas. De ahí que algunos piensan que son un avance, mientras que otros creen que dejan en el limbo al sector.

En el artículo 75 de la Constitución de 1998, por ejemplo, se reconoce a las universidades como personas jurídicas autónomas sin fines de lucro, “que se regirán por la ley y por sus estatutos, aprobados por el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP)”. En cambio, en el artículo 355 del texto constitucional les concede autonomía, pero no contempla aquello de regirse por sus propios estatutos. “Se reconoce a las universidades y escuelas politécnicas el derecho a la autonomía, ejercida y comprendida de manera solidaria y responsable”.

En ese mismo articulado se aclara que la autonomía no libra a las instituciones de educación superior de la fiscalización y la rendición de cuentas, el punto álgido de esta parte jurídica en el que difieren los analistas.

La revisión de las carreras está prevista en la vigésima disposición transitoria de la Constitución de Montecristi. “En el plazo de cinco años, a partir de la entrada en vigencia de esta Constitución, todas las instituciones de educación superior, así como sus carreras, programas y posgrados deberán ser acreditados y evaluados conforme a la ley. En caso de no superar la evaluación y acreditación, quedarán fuera del sistema de educación superior”, señala la transitoria. Además, según el artículo 354, se supedita la creación de nuevas universidades y carreras al requerimiento del desarrollo nacional.

El financiamiento para la gratuidad de la educación superior, en el artículo 356 de la nueva carta política, es otro punto polémico. Es verdad que no se especifica la procedencia del dinero, pero se señala en el capítulo de Presupuesto que se mantendrán las preasignaciones para las universidades –actualmente con déficit en sus recursos, y hay un elemento nuevo: la sanción a quien no entregue los recursos.

La gratuidad, según el 356, está ligada a la responsabilidad académica de los alumnos, lo que sin duda ha generado polémica al interior de las universidades, sobre todo estatales, en

donde tampoco se alcanza a asimilar la restricción del libre ingreso con los exámenes que se tomarán para poder acceder a la universidad.

Analizadas las premisas que no pueden dejar de ser comentadas en este análisis para clarificar criterios y conceptos, la nueva Constitución establece un sistema nacional de educación, en cuyo Art. 343 se estipula que el Estado ejercerá la rectoría en materia de educación a través de la autoridad educativa nacional que formulará la política de educación, la regulará y controlará en todas sus actividades y en el funcionamiento de las entidades del sector, tesis que se reitera en el Art. 350 cuando se dispone que el Sistema de Educación Superior estará articulado al Sistema Nacional de Educación y al Plan Nacional de Desarrollo, pero no se establece de manera expresa como sí lo consagra la actual Constitución, al órgano rector de educación superior, que es el Consejo Nacional de Educación Superior, y se menciona simple y llanamente a un órgano indeterminado de planificación, regulación y coordinación interna del sistema y de la relación entre sus actores con la función Ejecutiva, lo cual debe entenderse como una reforma a la disposición constitucional de 1998, consagrada en el Art. 75, que expresamente señala que las universidades y escuelas politécnicas públicas y privadas son personas jurídicas autónomas que se regulan por la Ley y por sus Estatutos que son aprobados por el Consejo Nacional de Educación Superior, es decir no se enfatiza en esta definición la personería jurídica individual de las universidades y escuelas politécnicas y no se consagran constitucionalmente las facultades de aprobar su Estatuto interno, lo cual queda para ser definido en la Ley que deberá expedirse en el plazo de un año, según la disposición transitoria primera de la Constitución. Hasta que se expida la nueva Ley queda vigente en todas sus partes la actual Ley Orgánica de Educación Superior que sería el instrumento legal que regularía el funcionamiento de los centros de educación superior.

En esta parte es conveniente dejar precisado que la autonomía de la que gozan actualmente las universidades y escuelas politécnicas, no puede ser entendida como una facultad para tomar decisiones al margen de disposiciones constitucionales y legales, aquella autonomía debe entenderse como la que permite la libre formación de especialistas y profesionales, la libre investigación científica, tecnológica y la innovación, la promoción y desarrollo de la cultura, y el aporte con el que pueda contribuir a la solución de problemas nacionales y a construir una sociedad más justa y solidaria. Es decir libertad para pensar, para crear conocimiento y para producir propuestas que ayuden a la solución de los complejos y

heterogéneos problemas de un país, sin presiones ni influencias de orden político o económico.

Estimo que el Art. 350 del cuerpo constitucional acierta al establecer que la autonomía debe ser responsable, al consagrar el cogobierno que es en definitiva la posibilidad real de que al interior de las propias universidades y escuelas politécnicas se puedan establecer instancias de cooperación corresponsable docente-alumno. No existe mejor juez de la actividad universitaria y politécnica que su propio estudiante o egresado, de tal manera que conviene advertir que si existe alguna opinión sesgada que pretenda creer que la autonomía es una concesión temporal de un gobierno, es una apreciación equivocada, pues aquella fue gestada a través de una histórica conquista a nivel mundial, que ha sido fruto de luchas estudiantiles inolvidables, como aquellos que produjeron la primera reforma universitaria de Córdoba de 1918, la propuesta de la segunda reforma de París de 1968 y la propuesta todavía en construcción de una tercera reforma universitaria que nace en la primera y única conferencia mundial de educación superior organizada por la UNESCO en París en 1998, conferencia en la que el Ecuador a través del Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas tuvo una protagónica ponencia e intervención, que fue recogida en muchas de sus partes en las conclusiones finales de la conferencia

### **2.3.3.1 Ampliación del sistema**

El actual sistema de educación superior incluye a partir de la Constitución de 1998 tanto a las universidades y escuelas politécnicas como a los institutos superiores técnicos y tecnológicos, la nueva Constitución incorpora además a los Conservatorios de Música y Arte, lo cual tiene su justificación pues en la práctica muchas universidades anexaron a sus programas de estudio, Conservatorios de Música y/o Escuelas de Artes. Lo que sí queda indefinido es la creación de Institutos Técnicos y Tecnológicos que de acuerdo al Art. 76 de la Constitución de 1998 es una competencia privativa del CONESUP. Tampoco puede dejar de inquietar la disposición transitoria vigésima octava que establece que la Función Ejecutiva creará una institución superior que será dirigida por la autoridad educativa nacional en lo académico, administrativo y financiero.

### **2.3.3.2 Suspensión de asamblea universidad ecuatoriana**

El Art. 352 mantiene como organismos que dirigirán la Educación Superior en el Ecuador, un organismo planificador, regulador y coordinador de las políticas y actividades en materia de educación superior, así como mantiene a un organismo técnico de acreditación y aseguramiento de la calidad de las instituciones y carreras del que expresamente se excluyen a los representantes de las instituciones objeto de evaluación, redacción que no solo le quita autonomía al sistema de evaluación y acreditación sino que abriría posibilidades para que los centros de educación superior no sean evaluados por sus pares sino por personas ajenas y/o desconocedores del sistema, aparte de que se lo exime de coordinar acciones con el CONESUP (Art. 79 Constitución de 1998). Se suprime la Asamblea de la Universidad Ecuatoriana que era un organismo de poca influencia en materias decisorias en políticas de educación superior, cuyo rol se limitaba a ser un espacio de debate o de formulación de sugerencias al organismo rector de la política universitaria que es actualmente el Consejo Nacional de Educación Superior.

Cabe decir que el organismo encargado de la planificación, regulación y coordinación del sistema y el organismo encargado para la acreditación y aseguramiento de la calidad podrán suspender, de acuerdo con la ley, a las universidades, escuelas politécnicas, institutos superiores, tecnológicos y pedagógicos, y conservatorios, así como solicitar la derogatoria de aquellas que se creen por ley.

En materia de educación superior la Constitución, la limita y la supedita al plan de desarrollo oficial y conculca la libertad de elegir a las universidades qué carreras ofrecer. Dejando en un segundo plano la labor de los 2 organismos, que se encargarían de la parte más bien administrativa de la educación superior, argumentando que por primera vez en el Ecuador se ha pensado en una armonización entre los objetivos de desarrollo del país y el sistema de educación superior, una reiterada demanda de la sociedad ecuatoriana que ha sido postergada por décadas. En principio, el concepto es correcto ya que la universidad debe responder a los problemas del país y contribuir de manera directa en las soluciones. Sin embargo, varias disposiciones constitucionales dejan la puerta abierta para que el Estado determine con rigidez las carreras y contenidos de acuerdo a su visión unilateral de desarrollo. Aquí es necesario recordar que aquellos países que optaron por la planificación central y delimitaron estrictamente los espacios que las universidades debían ocupar,

quedaron rezagados tecnológicamente frente a sus pares de Occidente, que progresaron gracias a sus marcos de libertad.

### **2.3.3.3 Financiamiento de Universidades y Escuelas Politécnicas en la Constitución**

En líneas anteriores señalaba el importante logro que en materia de autonomía financiera habían conseguido en el Ecuador las universidades y escuelas politécnicas, con la expedición de la ley que creó el Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico, que sin duda alguna ha sido en los últimos años (desde 1996 en que se creó el Fondo), una garantía de financiamiento confiable de las universidades y escuelas politécnicas. El Art. 296 de la Constitución establece como pre asignación presupuestaria los recursos destinados a la educación superior y en el Art. 354 se prohíbe a la Función Ejecutiva privar de sus rentas o asignaciones presupuestarias, o retardar las transferencias a ninguna institución del sistema, de tal manera que debe interpretarse que se garantiza a las universidades y politécnicas las rentas que actualmente le pertenecen constitucional y legalmente.

En lo que sí se desmejora la actual disposición constitucional es en la obligación que tenía el Estado de incrementar anualmente y de manera obligatoria, las asignaciones presupuestarias de las universidades y escuelas politécnicas, garantía que según la Disposición Transitoria Décimo Octava sólo se la garantiza a la educación básica y al bachillerato, quedando únicamente expresamente estipulado a favor de las universidades y escuelas politécnicas públicas, la obligatoriedad de compensarlas por los recursos que dejan de percibir por concepto de cobro de aranceles, matrículas y derechos escolares que ha venido aportando el estudiante, de tal manera que los otros ingresos propios se mantienen como fuente complementaria de ingresos, pero no podrán constituir gravamen para los estudiantes en el tercer nivel, lo cual tendrá posteriormente que ser regulado por la ley según el Art. 356 de la carta magna.

Debe también quedar claro que al establecerse la gratuidad hasta el tercer nivel, los cursos de posgrado deberán ser forzosamente autofinanciados, también debe advertirse que se condiciona la entrega de recursos a las universidades particulares que actualmente reciben

asignaciones o rentas del Estado, a que se sometan a una previa evaluación y que dichas rentas sean destinadas a la concesión de becas a estudiantes de escasos recursos, según lo establece la Disposición Transitoria Vigésima, lo cual colocaría en situaciones financieras difíciles a las universidades particulares cofinanciadas, pues a mi parecer debió al menos señalar que aquellas asignaciones del Estado podrían utilizarse también en inversión.

Así como la gratuidad es obligación de las universidades públicas, la concesión de becas para los alumnos de escasos recursos económicos lo es para las nueve universidades cofinanciadas del país. El Estado ecuatoriano entrega, cada año, dinero a las nueve instituciones superiores que son: la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (Quito), Católica Santiago de Guayaquil, Católica de Cuenca, Laica Vicente Rocafuerte, Técnica Particular de Loja, Tecnológica Equinoccial, Politécnica Salesiana, Politécnica Ecológica Amazónica y del Azuay.

El monto que se les entrega varía dependiendo de las características del centro de educación superior, pero antes podía destinarse a los sectores que la entidad consideraba conveniente.

Ahora, la Disposición Transitoria Décimoctava del texto constitucional, obliga a estas universidades a destinar el dinero, que en el 2008 ascendió a 45'927.907 millones de dólares, para la entrega de becas a estudiantes de escasos recursos económicos.

Gustavo Vega, Presidente del Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP), señala que si bien siempre se buscó que dicho presupuesto favorezca a los alumnos de escasos recursos, la diferencia es que ahora es una ley y su aplicación es obligatoria.

De otra parte, con la expedición de la Ley de Equidad Tributaria expedida por la Asamblea Constituyente, las universidades y escuelas politécnicas ya no podrán seguir recibiendo donaciones del 25% del impuesto a la renta, aunque existe la oferta que aquello sería compensado con asignaciones presupuestarias fijas que se otorgarán a las universidades y escuelas politécnicas que las recibieron, de acuerdo al monto donado en el año 2007. Por esta disposición también se suprime la posibilidad de que las personas naturales y jurídicas hagan aportes económicos para dotar de infraestructura, mobiliario y material didáctico al sector educativo, lo cual es deducible de obligaciones tributarias.

Para no dejar margen a que se piense que las universidades y escuelas politécnicas tienen una posición de abuso de su autonomía y de manejos poco éticos y responsables del rol que les corresponde y del buen uso de sus recursos, se planteó que se hiciese una auditoría de orden académico internacional, para revisar si las instituciones existentes cumplían estándares de calidad mínima y en caso contrario se disponga el cierre o derogatoria de la Ley que creó una universidad o politécnica, lo que según mi criterio no vulnera la autonomía consagrada constitucionalmente a las entidades que forman parte de la educación superior, pues el concepto de autonomía va siempre ligado a la responsabilidad que estos centros de educación superior tienen con respecto a la sociedad que los acoge.

## **2.4 ORGANISMOS DE CONTROL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL PAÍS**

### **2.4.1 El Consejo Nacional de Educación Superior - CONESUP**

La Constitución Política de 1998, en su Art. 74 determina que la educación superior estará conformada por universidades, escuelas politécnicas e institutos superiores técnicos y tecnológicos, debiendo ser planificada, regulada y coordinada por el Consejo Nacional de Educación Superior - CONESUP, cuya integración, atribuciones y obligaciones constarán en la ley, institución que subrogaría en todos sus derechos y obligaciones a lo que hasta ese momento fue el CONUEP, tal como lo establece la Disposición Transitoria Décimo Novena de la Ley Orgánica de Educación Superior<sup>35</sup>.

Se constituye entonces en un organismo autónomo, de derecho público, con personería jurídica, que está encargado de la planificación, regulación y coordinación del Sistema Nacional de Educación Superior.

#### **2.4.1.1 Conformación del Consejo Nacional de Educación Superior**

---

<sup>35</sup> Registro Oficial No.77 de 15 de mayo del 2000.

El Consejo Nacional de Educación Superior, para el cumplimiento de sus funciones se encuentra integrado por dos organismos, los dos debidamente coordinados e integrados el uno con el otro, son el Pleno del Consejo Nacional de Educación Superior y la Secretaría Técnica Administrativa del CONESUP.

#### **2.4.1.1.1 El pleno del CONESUP**

A partir del Art.12 de la Ley Orgánica de Educación Superior, se determina la composición del Pleno del CONESUP, máximo órgano colegiado de esta dependencia, el mismo que se encuentra integrado por nueve miembros, entre ellos cuatro rectores elegidos por las universidades públicas, las escuelas politécnicas públicas y las particulares, debiendo alternarse periódicamente entre las cofinanciadas por el Estado y las autofinanciadas, además de un rector elegido por los institutos superiores técnicos y tecnológicos.

Este organismo cuenta además con una cuota gubernamental, representada por el Ministro de Educación y Cultura y el máximo personero del organismo estatal de ciencia y tecnología o sus delegados, que actualmente y según el modelo de administración del presente gobierno vendría a ser la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES, entidad que absorbió a lo que en su tiempo fueron el FUNDACYT y el SENACYT.

El literal f) del Art. 11 de la Ley Orgánica de Educación Superior fijaba como un miembro del Pleno del CONESUP a un representante del sector privado, designado por un colegio electoral integrado por los presidentes nacionales de las cámaras de la producción del país y de las federaciones nacionales de los colegios profesionales. Sin embargo el Mandato 14<sup>36</sup> de la Asamblea Constituyente de Montecristi, derogatorio de la Ley No. 130 de Creación de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador, reformatorio de la Ley Orgánica de Educación Superior y regulatorio de la Educación Superior (anexo 1.6), suprimió este literal, cesando inmediatamente de sus funciones a los representantes de los colegios profesionales, sin que ellos puedan intervenir como miembros del Pleno del CONESUP.

---

<sup>36</sup> Registro Oficial No. 393 de 31 de julio del 2008.

Finalmente, el Consejo Nacional de Educación Superior se encuentra presidido por un presidente, electo de fuera de su seno por las dos terceras partes de los integrantes de ese organismo, quien deberá ser un ex rector universitario o politécnico o un académico de prestigio. Al presidente del CONESUP le compete su representación legal, judicial y extrajudicial, así como representarlo como su máximo personero.

Todos los miembros del Pleno del CONESUP duran cinco años en sus funciones, pudiendo ser reelegidos por una sola vez, debiendo contar con sus respectivos representantes alternos, quienes al igual que los titulares cobrarán dietas, dependiendo del Reglamento interno que actualmente se aplica en el CONESUP.

Vale mencionar que el Pleno del Consejo sesionará de manera ordinaria cada quince días, y extraordinariamente cuando fuere convocado por su presidente, por iniciativa propia o a solicitud de la mayoría de sus miembros.

Entre las funciones y deberes que tiene el Pleno del CONESUP tenemos el definir las políticas de formación profesional, investigación científica y tecnológica, de vinculación con la colectividad y colaboración nacional e internacional; aprobar la creación, funcionamiento y supresión de institutos superiores técnicos y tecnológicos; aprobar y normar la creación de programas de postgrado, y desde este año, con el nuevo Reglamento de Régimen Académico, también de los programas de pregrado, aprobar los estatutos de las universidades y escuelas politécnicas, así como de las federaciones y asociaciones nacionales de profesores, estudiantes, empleados y trabajadores, intervenir y adoptar acciones tendientes a solucionar problemas que amenacen el normal funcionamiento de los centros de educación superior, reglamentar los convenios que celebren las universidades y escuelas politécnicas entre sí y con otras instituciones, etc.

#### **2.4.1.1.2 La Secretaría Técnica Administrativa del CONESUP**

Con la base de la Secretaría General Permanente del CONUEP, se conformó la Secretaría Técnica Administrativa del CONESUP, quien es el órgano ejecutor de las resoluciones del

Consejo y servirá además como apoyo técnico, mediante la producción de estudios, análisis e información sobre la educación superior.

Esta dependencia del CONESUP está encabezada por un Director Ejecutivo, designado por el Pleno, de una terna formulada por el Presidente, y contará con los directores de área que sean necesarios para la adecuada marcha institucional. Actualmente, y bajo los parámetros de austeridad y reestructuración organizacional, la Secretaría Técnica Administrativa del CONESUP, se encuentra conformada por 3 direcciones y varios procesos, entre ellos la Dirección Académica, la Dirección de Asesoría Jurídica – Procuraduría y la Dirección de Cultura y Cooperación Nacional e Internacional

#### **2.4.2 El Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación – CONEA**

Probablemente, el proceso más significativo de transformación, que inició la universidad ecuatoriana en la última década del siglo anterior, fue la apertura a la aceptación de criterios de rendición social de cuentas, evaluación y acreditación de las Instituciones de Educación Superior. Esta iniciativa trascendió a la sociedad ecuatoriana provocando una reacción positiva y entusiasta en todos los sectores que la constituyen, reconociendo en ella una respuesta largamente esperada para sus demandas de transparencia respecto al quehacer educativo de las instituciones de educación superior; así como, la identificación de un camino viable para alcanzar la excelencia académica que el país percibe de igual manera como indispensable, para acceder a su pleno desarrollo y a niveles apropiados de competitividad en un mundo cada vez más globalizado.

Correspondió al Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP), en funcionamiento entonces, el liderazgo para introducir esos innovadores conceptos, que arraigaron en la comunidad académica nacional, gracias a varios años de amplio y participativo debate en numerosos eventos que fueron organizados y auspiciados por el propio CONUEP, así como por varias instituciones universitarias y politécnicas, comprometidas profundamente con la transformación de la Educación Superior.

Es importante establecer el alcance que tiene la rendición financiera de cuentas y la rendición social de cuentas.

La rendición financiera de cuentas es un proceso mediante el cual, las instituciones y entidades públicas y privadas, a través de la Contraloría General del Estado, rinden cuentas sobre sus ingresos, gastos, inversión, utilización de recursos administrativos y custodia de bienes. En el caso de las instituciones del sector público la rendición financiera de cuentas se realiza sobre la totalidad de sus recursos y bienes. En el caso de entidades de derecho privado, exclusivamente respecto de los bienes, rentas u otras subvenciones de carácter público que reciban.

La rendición social de cuentas es un proceso mediante el cual, una institución de educación superior pone en conocimiento de la sociedad, en términos de transparencia, todas las actividades que desarrolla y los servicios que ofrece, demostrando que son pertinentes y de calidad, procedimiento que se efectúa ante la comunidad universitaria, beneficiaria directa de la prestación de servicios. Anualmente las entidades de educación superior elaboran memorias institucionales e informes periódicos que revelan la marcha de la entidad y que constituyen un requisito indispensable que debe establecerse en los respectivos estatutos.

Las instituciones de educación superior están moral y legalmente obligadas a rendir cuentas, para transparentar a la sociedad la integridad institucional y la calidad de todos sus hechos en concordancia con los propósitos y objetivos del Sistema de Educación Superior, las necesidades nacionales y las declaraciones de su propia misión de acuerdo al Art. 70 de la Constitución de 1998. En ese proceso el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior - SEAES es el garante de la calidad de las instituciones ante la opinión pública, es el que avaliza la fe pública, a través del sello de calidad que es la acreditación, como lo establece el Art. 79 de la misma Constitución.

El Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación - CONEA se constituyó pues en un organismo de Derecho Público, cuya finalidad esencial es el mejoramiento de la calidad académica y de gestión de las universidades, escuelas politécnicas e institutos superiores técnicos y tecnológicos del país, a través de los procesos de autoevaluación institucional, evaluación externa y acreditación.

### **2.4.2.1 Fundamento Constitucional**

La Constitución Política de la República del Ecuador, promulgada en el Registro Oficial No. 01 del 11 de agosto de 1998, en su Art. 79, como uno de los postulados para impulsar y desarrollar la calidad académica a través de la excelencia, establecía como mandato constitucional lo siguiente: “Para asegurar los objetivos de calidad, las instituciones de educación superior estarán obligadas a la rendición social de cuentas, para lo cual se establecerá un sistema autónomo de evaluación y acreditación, que funcionará en forma independiente, en cooperación y coordinación con el Consejo Nacional de Educación Superior”.

La aplicación de este mandato constitucional, rige para todas las universidades y escuelas politécnicas legalmente establecidas en el país, así como para los institutos superiores técnicos y tecnológicos autorizados de acuerdo con la ley. Ninguna de las instituciones de educación superior, puede quedarse al margen de la evaluación y de la acreditación.

### **2.4.2.2 Marco Legal**

La Ley Orgánica de Educación Superior, aprobada mediante Ley No. 16 (anexo 1.1), publicada en el Registro Oficial No. 77, del 15 de mayo del 2000, en el Art. 90, señala: “Se establece el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, que funcionará en forma autónoma e independiente, en coordinación con el CONESUP. Al Sistema, que integrará la autoevaluación institucional, la evaluación externa y la acreditación, deberán incorporarse en forma obligatoria las universidades, las escuelas politécnicas y los institutos superiores técnicos y tecnológicos del país”.

Concomitantemente con la disposición de la Carta Suprema, la Ley Orgánica de Educación Superior ratifica el establecimiento del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación, como un organismo eminentemente autónomo e independiente. Sus relaciones con el CONESUP serán de coordinación, cooperación y de plena armonía. El proceso de autoevaluación incorporado por la ley, constituye un requisito "sine qua non" para acceder a la evaluación externa y la acreditación, prescritas en la Carta Magna y ratificadas por la Ley.

El inciso segundo del Art. 90 de la misma Ley dispone que “El Sistema se regirá por su propio reglamento”. La expedición de este Reglamento es atribución del Presidente de la República, de conformidad con el Art. 171, numeral 5 de la Carta Magna.

El Art. 92 de la citada Ley indica: “El Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior estará dirigido por el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación, que se establece como organismo independiente del CONESUP...”

Así como el Sistema Nacional de Educación Superior está dirigido por el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP), así también el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (SEAES) se encuentra dirigido por el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA). Tanto el CONESUP como el CONEA, como entidades de derecho público, funcionan en forma autónoma e independiente, manteniendo los principios de coordinación, cooperación y armonía, de conformidad con la Constitución y la Ley; así como, de acuerdo a los requerimientos de la comunidad universitaria.

El Art. 93 de la Ley Orgánica de Educación Superior establece como funciones del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación, entre otras, el fijar las políticas de evaluación y acreditación de los centros de educación superior; determinar las características, criterios e indicadores de calidad y los instrumentos que han de aplicarse en la evaluación externa; definir los términos de referencia básicos de la autoevaluación de los organismos y las instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior y elaborar las normas, guías y documentación técnica necesarios para la ejecución de los procesos de autoevaluación, evaluación externa y acreditación;

Es importante destacar además la facultad que tiene el CONEA para diseñar los instrumentos técnicos y el cuadro normativo más adecuados para viabilizar la evaluación en las instituciones de educación superior (IESS). Sobre todo las características y estándares de calidad tendrán mayor relevancia cuando hayan sido publicados en el Registro Oficial correspondiente.

### **2.4.2.3 Base Reglamentaria**

Mediante Decreto Ejecutivo No. 3093, de 11 de septiembre del 2002 (anexo 1.3), publicado en el Registro Oficial No. 666, de 19 de septiembre del 2002, se expidió el Reglamento General del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior.

Este instrumento que proviene de la disposición transitoria segunda, artículo 90 de la Ley Orgánica de Educación Superior y artículo 171, numeral 5) de la Constitución Política de la República, entre otros aspectos reguladores, contiene la normatividad respecto al funcionamiento del CONEA; la conformación de comisiones permanentes; el establecimiento de la Secretaría Técnica Administrativa, la integración del Comité Técnico; y, el funcionamiento del proceso de acreditación que comprende tres etapas: la auto evaluación, la evaluación externa y la acreditación.

El Reglamento, además regula los requisitos de los profesionales integrantes del CONEA, comisiones permanentes, especiales y asesoras; así como, los procedimientos de la evaluación externa y la acreditación expedida por el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación;

Mediante Decreto Ejecutivo No. 278, de 2 de abril del 2003, publicado en el Registro Oficial No. 102, de 12 de junio del 2003, se reformó el Reglamento General del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, mismo que en la disposición general undécima, textualmente dice: “Toda reforma al Reglamento General del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, será tramitada previo informe favorable del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior CONEA. En todo caso, prevalecerá su autonomía e independencia, de conformidad con lo establecido en el Art. 79 de la Constitución Política de la República y Art. 90 de la Ley de Educación Superior”.

El Art. 8 de este Reglamento establece: “Son funciones del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación, además de las establecidas en el artículo 93 de la Ley Orgánica de Educación Superior: aprobar su presupuesto; aprobar el Orgánico Estructural y

Funcional del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación; aprobar los reglamentos especiales que señale la ley;

#### **2.4.2.4 Estructura del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación**

El Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior del Ecuador de acuerdo al Art. 92 de la LOES, está dirigido por el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA), el cual está compuesto por ocho miembros:

- a) Dos académicos designados por el Presidente de la República, de ternas elaboradas por la Asamblea Universitaria, calificados por el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP), de fuera de su seno;
- b) Dos académicos designados por el Congreso Nacional (Asamblea), de ternas elaboradas por la Asamblea Universitaria, calificadas por el CONESUP, de fuera de su seno, uno de ellos podrá ser el candidato propuesto por las federaciones nacionales de estudiantes públicos y particulares;
- c) Un vocal designado por el Ministerio de Educación y Cultura;
- d) Un vocal designado por las federaciones nacionales de los colegios profesionales del país;
- e) Un vocal designado por el organismo estatal de ciencia y tecnología; y,
- f) Un vocal designado por la Federación de Cámaras de la Producción.

El Presidente es elegido de entre los miembros del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación. La calidad de miembros del Consejo está regulada por la Constitución Política del Estado y la Ley de Educación Superior.

El Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación cuenta con un organismo técnico – académico, la Secretaría Técnica y ésta a su vez con la Secretaría General y el Comité Técnico de Evaluación y Acreditación.

El Comité Técnico que es el organismo encargado del asesoramiento y sistematización de la evaluación, acreditación y control de los procesos está integrado por siete académicos de diferentes especialidades profesionales con más de diez años de docencia, preferentemente con título de postgrado (maestría o Ph.D.) y con capacitación y experiencia en los procesos de evaluación y acreditación. Dos de ellos son el Director de Evaluación y el Director de Acreditación, los cinco académicos restantes son designados por el Consejo mediante un proceso de selección reglamentado especialmente por el Consejo.

La incorporación constitucional y legal de un ente que asegure la calidad académica y la excelencia profesional, a través de un sistema autónomo de evaluación y acreditación, constituye un nuevo reto para la comunidad universitaria ecuatoriana; pues, bajo este ámbito, todas las instituciones de educación superior del país, sean públicas y/o privadas, deberán someterse a un riguroso proceso de evaluación interna y externa sobre la calidad y mejoramiento de la educación; así como, para obtener el certificado de acreditación oficial, tendiente a mejorar la calidad de la educación en el país y a superar los diversos obstáculos en el campo de la investigación; la relación entre la universidad, el Estado y la sociedad; y, al mismo tiempo, la ineludible obligación de someterse a estos procesos.

Tiene como misión contribuir al aseguramiento de la calidad de las instituciones, programas y carreras que integran el Sistema Nacional de Educación Superior, mediante la aplicación de procesos continuos de Autoevaluación, Evaluación Externa y Acreditación, para viabilizar la rendición social de cuentas, en relación con el cumplimiento de sus misiones, fines y objetivos y el desarrollo integral y sustentable que requiere el país.

#### **2.4.2.5 El proceso para acreditarse**

La autoevaluación es el primer paso que se debe dar para la acreditación. Es un proceso de estudio continuo, sistemático y organizado del quehacer institucional dirigido por la misma universidad de manera integral y participativa. Es decir que sus maestros deben reconocer

sus fortalezas y debilidades. Repotenciar las primeras y desarrollar programas de trabajo para eliminar las segundas.

Todos los pasos que se den en el proceso de autoevaluación deben estar encaminados a cumplir con los 110 estándares de calidad y 169 indicadores que impone el CONEA. Todos ellos enmarcados en la docencia, investigación, vinculación con la colectividad, gestión administrativa, misión institucional, capacitación de los docentes, reformas curriculares, bibliotecas, laboratorios, estándares relacionados con planes de estudio y con el aprendizaje de los estudiantes. Es decir todo un análisis al sistema educativo. A partir de esos parámetros se evalúa la calidad aunque algunas universidades pueden agregarle más pero esos son los mínimos.

Es importante que las instituciones asuman la autoevaluación con una perspectiva crítica, como un proceso no sólo político sino también epistemológico-teórico y metodológico-técnico para orientar la transformación institucional. Aunque los evaluadores internos son los mismos maestros de la universidad, ellos deben mostrarse objetivos a la hora del análisis, pues su informe será revisado por los evaluadores externos y tienen que coincidir las debilidades y fortalezas reales. Pues de detectarse alteraciones en el informe le generará problemas a la universidad y atraso en la acreditación.

Luego de este paso que es el más complejo llega la evaluación externa, realizada por maestros calificados pero de otras universidades e inclusive de otras provincias con la facilidad de que el CONEA puede hacer uso de evaluadores internacionales si lo desea.

Se trata de personal técnico altamente calificado, ellos reciben la evaluación interna para corroborar la información y hacen algunas recomendaciones en el caso de las debilidades para que las cumplan y logren la acreditación. Para algunas instituciones el proceso no ha sido complejo porque sobrepasan los estándares mínimos requeridos pero otras tienen problemas porque no poseen laboratorios, salas de audiovisuales y un centro de cómputo adecuado.

El análisis externo tiene algunas fases. Constitución del comité de evaluación externa, estudio del informe de autoevaluación y documentos de soporte por parte del comité, planificación del trabajo, visita a la institución, elaboración del informe de evaluación externa y conocimiento del informe tanto por la institución evaluada como por el comité

técnico del CONEA. Es decir que el proceso requiere constancia y dedicación. Los evaluadores externos fueron convocados a concurso y para eso se requiere de algunos requisitos como haber desempeñado la cátedra universitaria por lo menos 10 años en calidad de profesor principal, tener título de posgrado en el ámbito de maestría o doctorado, tener conocimientos y experiencia en evaluación externa. Una vez seleccionados pasan a conformar la base de datos del CONEA y luego reciben capacitación. Si la institución demuestra que se está sirviendo con calidad al país el CONEA confiere la acreditación pues esa universidad ha demostrado que cumple con su misión, visión, propósitos, objetivos y con las características y estándares de calidad respectivos. Es decir que las instituciones rinden cuenta a la sociedad de su desempeño, en tanto que el CONEA da fe pública de su integridad y calidad de estas instituciones y promueve en ellas la implementación de planes de mejoramiento y desarrollo. El dictamen final puede ser la acreditación total que dura 5 años, sujeta a la implementación de mejoras orientadas a superar las debilidades detectadas en el cumplimiento de ciertos estándares y la negación que obliga a la universidad a hacer los ajustes necesarios según las debilidades detectadas.

En el Ecuador existen 72 universidades, de este número de universidades hasta la fecha están acreditadas solo 5 universidades, están en el proceso de evaluación interna 18 universidades, están autoevaluándose en la primera etapa del proceso alrededor de 28 universidades y existe un grupo de universidades que aun no han entrado al proceso de auto evaluación, no lo han hecho porque algunas son de reciente creación y otras porque recién están elaborando el proyecto de auto evaluación.

#### **2.4.2.6 ¿Qué se gana con la acreditación?**

Prestigio, imagen y una mayor aceptación de la ciudadanía. El alumno tendrá la certeza de que allí recibirá educación de calidad. Además la institución se vuelve más dinámica y comprometida con sus estudiantes. Tener unos estándares de calidad obliga a renovarse continuamente. Un egresado de la universidad debe estar capacitándose constantemente y para eso las instituciones deben tener más alternativas en el campo de los posgrados y maestrías.

Ganan los profesores porque entran en un ambiente de mayor exigencia académica. La sociedad está pidiendo que se eleve la calidad de la educación, que esta esté conectada con las necesidades de la sociedad, porque la educación superior debe estar orientada a solucionar los problemas sociales por medio de las investigaciones que debe realizar.

En este último aspecto, el de las investigaciones, es donde la universidad ecuatoriana tiene la mayor falencia, porque nuestras universidades no han incursionado en el campo de la investigación y esa es precisamente la mayor complicación que presentan. La acreditación de la educación superior en América Latina es la cuarta reforma universitaria que está viviendo el mundo. No es un proceso complejo pero sí demanda dedicación y voluntad para cambiar. Hacia allá va el mundo y no nos podemos quedar a la cola. Si una universidad no cumple con el proceso quedará relegada de las otras y en el caso más extremo, y aplicando la ley, las que no se acrediten se exponen a un cierre temporal o definitivo. Pero más que eso la misma sociedad las podría relegar.

### **CAPITULO 3**

## **LIMITES A LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA**

El Ecuador, a través de la Constitución Política de 1998, se proclamó como un Estado social de Derecho, concepto que en la Constitución vigente, se ha ampliado a un Estado constitucional de justicia, esto es, un Estado social y democrático regulado por el derecho; en él la acepción del concepto de autonomía universitaria se encuentra en estrecha relación con lo que Kant denominó "Libertad Jurídica", entendida como el poder legítimo de una comunidad académica de autogobernarse y autolegislarse colectivamente, haciendo coincidir el concepto de libertad con el precepto de autonomía.

Esta concepción de autonomía, que se traduce en la facultad de producir acciones lícitas no contrarias a la obligación esencial de la persona o institución (en el caso de la universidad la de formar y educar en una profesión o disciplina), es la que subyace en nuestro ordenamiento jurídico: La autonomía universitaria entendida como la capacidad de auto determinación de un colectivo de pares, que coinciden en el ejercicio de un quehacer fundamental para el Estado sin perder por ello su identidad y consecuente diversidad.

A la universidad se le concibe, dadas sus características como autónoma, esto es, capaz de autogobernarse y autolegislarse colectivamente; es claro entonces que se trata de un ente plural en el que confluye la razón diversa de los individuos que la conforman, con miras a la producción y adecuación de conocimiento que sirva a la formación no simplemente de profesionales, sino de hombres potencialmente capaces de desarrollar sus múltiples dimensiones, los cuales contribuirán desde sus diferentes disciplinas a consolidar la sociedad a la que pertenecen como un espacio democrático propicio al desarrollo de la autonomía individual, y al ejercicio de la libertad.

El ejercicio de la autonomía implica para las universidades, el cumplimiento de su misión a través de acciones en las que subyazca una ética que Weber denominaría ética de la responsabilidad; esto es, que esa autonomía encuentre legitimización en sus propios actores y en la sociedad en la que la universidad materializa sus objetivos, en el Estado y en la sociedad civil; “ se trata de que quienes conforman la universidad trasciendan su propia e individual convicción de que lo que hacen es lo pertinente, lo conveniente, lo mejor y lo más justo sometiénolo a consideración de esos otros actores de la sociedad, que evaluarán

si la autonomía ejercida por las universidades prevé, como le corresponde, incluso lo no previsible.<sup>37 38</sup>

La autonomía universitaria, entendida como la capacidad de autodeterminación y autogobierno ejercida en el marco de una realidad concreta, implica para sus actores el ejercicio responsable de la misma, que se traduce ante todo, el ejercicio de una autonomía que prevea lo no previsible, que tenga en cuenta las consecuencias de sus acciones y el impacto de las mismas en la sociedad, contando para ello con el concurso de los demás actores que la configuran.

Es necesario precisar que autonomía y soberanía no son términos coextensivos. La autonomía de la universidad implica que haya soberanía en la universidad pero no se traduce en soberanía de la universidad.

Esta afirmación aparentemente simple, entraña consideraciones de diversa índole cuyo estudio debe ser asumido y resuelto al interior de la universidad, pero cuyas consecuencias deben verse tanto al interior como la exterior de la misma. Reconocer que en la universidad hay soberanía, plagiando a Loyseau<sup>39</sup>, implica que la soberanía es la forma que da el "ser" a la universidad, de suerte que en su interior ella es única responsable de sí misma. Pero como quiera que la universidad hace parte del Estado y está inserta en la sociedad donde materializa sus objetivos, debe verse frente a ellos como autónoma más no como soberana, pues Estado y Sociedad están legitimados para evaluar las consecuencias de sus obras y omisiones.

En ejercicio de su autonomía, las universidades gozan de libertad para determinar cuáles habrán de ser sus estatutos; definir su régimen interno; estatuir los mecanismos referentes a la elección, designación y períodos de sus directivos y administradores; señalar las reglas sobre selección y nominación de profesores; establecer los programas de su propio desarrollo; aprobar y manejar su presupuesto; fijar, sobre la base de las exigencias mínimas previstas en la Ley, los planes de estudio que regirán su actividad académica, pudiendo

---

<sup>37</sup> Morón Díaz, Fabián. "La Autonomía Universitaria en un Estado Social de Derecho", extractos de la conferencia dictada en el Seminario sobre autonomía universitaria organizado por ASCUN, agosto de 1995.

<sup>38</sup> Burbano López, Galo, La Universidad: Un Proceso Continuo de Construcción, ICFES, julio de 1994).

<sup>39</sup> Citado por Noguera Calderón, Camilo, en "Autonomía: Posibilidad de ser de la Universidad", Los Alcances de la Autonomía Universitaria en la Sentencia C-220 del 29 de abril de 1997 de la Corte Constitucional, ASCUN, 1997).

incluir asignaturas básicas y materias afines con cada plan para que las mismas sean elegidas por el alumno, a efectos de moldear el perfil pretendido por cada institución universitaria para sus egresados.

En síntesis, el concepto de autonomía universitaria implica la consagración de una regla general que consiste en la libertad de acción de los centros educativos superiores, de tal modo que las restricciones son excepcionales y deben estar previstas en la ley.

El papel del legislador en la materia es altamente importante, ya que es en las normas legales en donde se encuentran los límites de la señalada autonomía, a efecto de que las universidades no se constituyan en islas dentro del sistema jurídico y, por el contrario, cumplan la función social que corresponde a la educación y a la tarea común de promover el desarrollo armónico de la persona.

### **3.1 CONSECUENCIAS DE LA EXTRALIMITACIÓN Y EXCESOS DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN EL ECUADOR.**

Como se ha sostenido desde 1925, la autonomía es una garantía conferida a las universidades y escuelas politécnicas, nuestra actual Constitución, a partir del Art. 355, así lo confirma. Pero ¿qué significa en verdad la autonomía universitaria? ¿cuál es el verdadero alcance de esa autonomía?.

La propia Constitución agrega que la autonomía universitaria otorga libertad académica y el derecho a la búsqueda de la verdad, sin restricciones, el gobierno y gestión de sí mismas, que sus recintos son inviolables y que son independientes frente a la función ejecutiva. También cabe agregar que la autonomía debería extenderse plenamente al campo financiero.

Pero ¿deberá entenderse que la autonomía coloca a la universidad fuera de todo control por parte de los organismos del Estado? ¿podrá considerarse que la universidad, al tener su propia ley, es decir los respectivos estatutos aprobados por el Consejo Nacional de Educación Superior, según consta en el Art. 13 de la Ley Orgánica de Educación Superior y que deben ajustarse al marco legislativo nacional, de conformidad con lo establecido en

la Quinta Disposición Transitoria del mismo cuerpo legal, no está sujeta al ordenamiento jurídico general del país?.

Más todavía, ¿podría admitirse que, en virtud de la autonomía, las universidades están por encima de las normas constitucionales?.

Resulta absolutamente inaceptable la pretensión de que la autonomía pueda tener un alcance tan desmesurado e ilógico.

Si dentro de la universidad, las autoridades u organismos universitarios en un momento dado atropellan con sus actos o resoluciones las normas constitucionales o legales y los legítimos intereses de los profesores o de los estudiantes, es indispensable y lógico admitir que quienes se sientan perjudicados con tales resoluciones tengan el derecho de acudir con sus reclamos ante los órganos del Estado encargados de precautelar las garantías y derechos de las personas, organismo que según la Constitución vigente es la Corte Constitucional, pues a la universidad no le toca sino respetar los pronunciamientos del mismo. Todo esto al margen de que tal cuerpo colegiado esté defectuosamente constituido, o de que sus atribuciones correspondan o no a las que doctrinariamente se les debería asignar.

Durante estas últimas décadas, una autonomía mal entendida ha conducido a la universidad al absurdo de llevar adelante sus actividades fuera de los límites jurídicos del Estado, a vivir de espaldas al país y a sus realidades. Este es uno de los ingredientes fundamentales de la crisis que actualmente afronta la educación superior, que debe ser corregida, si con buena fe se quiere superarla. Insistir en el error de justificar las equivocaciones y aún los atropellos en un dogma cuasi sagrado, pero arcaico, no es caminar en el sentido correcto.

Con pretexto de la autonomía universitaria ilimitada, en la actualidad se percibe un desequilibrio y desproporción, cuando docentes de las universidades autónomas, al abusar excesivamente de la autonomía universitaria, cercenan el derecho a la expresión, al disenso, a la pluralidad de ideas, a la defensa, al debido proceso, cuando se ocultan sus ideas o se calla la verdad y el saber. No hay que olvidar que la autonomía, se materializa en las universidades: "... cuando dicta su propio estatuto, designa profesores, fija sus planes y programas de estudio, elige sus autoridades y existe libertad del

pensamiento crítico, tanto en la docencia como en la investigación.”<sup>40</sup> En otras palabras, cuando la universidad es independiente de toda injerencia política y sólo aspira a defender los superiores intereses del país, lo que no necesariamente implica que pueda ir en contra de aquellos intereses.

La autonomía universitaria ha sido consagrada para que impere la pluralidad y no sean sancionadas las personas por disentir o expresar sus propias opiniones. Sin embargo, en la actualidad las universidades deben hacer una profunda evaluación de las normas internas, para determinar si están ajustadas al principio de la legalidad, para realzar los valores y fines constitucionales del Estado Social de Derecho y de Justicia. Las universidades autónomas, al establecer su normativa interna, deben ajustar sus disposiciones a lo contenido en la Constitución y la ley; sin embargo, el problema no se presenta en la forma organizativa, sino en la académica y en la de funcionamiento administrativo, toda vez que en esos tipos de autonomía existen muchas lagunas normativas, situación que conlleva al uso excesivo de la discrecionalidad administrativa y, por ende, a la violación flagrante del principio de la legalidad.

La discrecionalidad administrativa es una potestad que la ley otorga al funcionario público en el ejercicio de la actividad administrativa. Con ella se le deja cierta libertad de actuación al funcionario, pero ésta tiene un límite, señalado en la Ley. En las universidades es común incluir en los reglamentos o estatutos internos la potestad discrecional del funcionario, lo que conlleva al abuso de poder y sirve como un mecanismo para desvirtuar el principio de la legalidad.

Muy importante hoy en día es hablar sobre la problemática que acarrearán las Autonomías Universitarias, pues al ser un derecho consagrado como Derecho Humano, no puede ser mal utilizado para solapar a los exuberantes sueldos de muchos rectores de las universidades, o a pretexto de autonomía pretender crear un estado dentro de otro, es así que el Estado Ecuatoriano debe apoyar que la Autonomía exista y perdure en el país como sentido esencial de la democracia, pero así también encontrar mecanismos de protección a la Autonomía para evitar bajo pretextos de ella abusos y el juego de intereses particulares.

---

<sup>40</sup> La Roche, Humberto, Ensayos de Derecho Constitucional, Tribunal Supremo de Justicia – Caracas, 2002

No es un pretexto querer tener a los hijos universitarios en el hogar: las universidades deben ser suficientemente grandes para incluir residencias universitarias, lo que haría que se limite la indiscriminada creación de universidades que sean un garaje con un pizarrón, donde una persona que obtuvo -mal- sus pocos conocimientos los transmite -mal- a un grupo de personas que captan -mal- lo poco que reciben.

Ecuador debe tener pocas universidades, pero completas y competentes: con un claustro bien pagado, estudiantes que se dediquen únicamente a estudiar y una administración eficiente. Una verdadera universidad no sólo debe tener aulas: debe tener laboratorios, sitios de entrenamiento (físico y mental) y espacios amplios de investigación. La educación universitaria se diferencia de la educación primaria y secundaria, precisamente en que hay investigación y no sólo transmisión de conocimientos.

El decir que “debe haber pocas universidades” no significa centralismo: Puede ser que el Estado fije una gran universidad en un cantón excluido, lo que obligará a los estudiantes a vivir en ese sitio, en lugar de aumentar la población en los grandes centros urbanos. Además de dinamizar la economía de ese cantón, promueve un desarrollo armónico de todas las regiones del país.

En cuanto a la universidad privada, ésta debe ser controlada, porque hay muchas que existen sólo para generar utilidades y no para generar conocimiento o transmitirlo. En este sentido la universidad no es para todos: no todos tenemos la capacidad para aprehender el conocimiento universitario, y no precisamente debido a falta de talento intelectual, sino a la altísima cuota económica que supone el ingreso a las universidades particulares, cuando el cupo en las universidades públicas se satura con alumnos mediocres que buscan un título. Por eso me mantengo en la posición de que la universidad, sobre todo pública, debe ser para una élite, no entendida como un grupo privilegiado en términos económicos, sino un grupo intelectualmente preparado para aprovechar la educación universitaria pública y gratuita, traducir entonces el libre ingreso de alumnos en un método de selección válido y correctamente aplicado, de conformidad con lo que establece el Art. 43 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Esto significa que deben entrar a la universidad los mejores estudiantes de todos los colegios, sin importar si pueden o no pagar sus estudios. Ahí entra la misión del Estado:

financiar la educación universitaria de quienes tienen capacidad para ese nivel, pero no tienen los recursos.

El Estado debe preocuparse para que la educación universitaria de carácter público sea de calidad, pero quien quiera pagar por educación privada, es libre de hacerlo, con la garantía de que los conocimientos adquiridos y la preparación profesional ahí obtenida sea del más alto nivel, compensando en alguna manera la inversión que está realizando el alumno, pues si lo miramos en términos mercantilistas, se trata de un servicio, y como tal estamos en el derecho de exigir calidad y excelencia académica, sin embargo, la rendición de cuentas de estos centros de educación es escasa o nula, lo que repercute en muchos casos en un mal administrado centro de educación superior, con autoridades que poco o nada conocen.

El Estado invierte en la educación. Como los recursos son limitados debe invertir en la educación de los profesionales que nuestra sociedad necesita, no en los que no necesita. Ejemplo: Ecuador tiene demasiados arquitectos para el número de habitantes (por ello hay desempleo y pauperización del ingreso del profesional de esa rama), pero hay déficit de médicos por número de habitantes. El Estado debe financiar carreras en función de la necesidad de la sociedad, no en función de modas. La autonomía académica se refleja ahí, no precisamente en la facultad de ofertar indiscriminadamente carreras no útiles para el Ecuador, sino en preparar verdaderos programas que revelen una suficiente preocupación por el bienestar del estudiante y por el aporte que éste puede dar a la sociedad.

El abuso del concepto de autonomía se refleja entonces en una mala administración dentro de la misma universidad, en una deficiente actividad académica, en una falta de control por parte de las autoridades de la educación superior en el país y en un mediocre grupo de pseudo profesionales que no tiene nada para ofrecer al país que reclama sus conocimientos, sin que exista para ellos otra posición que la que emana de la misma universidad. Autonomía mal concebida.

### **3.2 PROPUESTAS PARA DELIMITAR EL CONCEPTO DE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN LOS CENTROS DE EDUCACIÓN SUPERIOR DEL PAÍS**

La libertad académica y la autonomía universitaria se consideran condiciones previas para el cumplimiento de las funciones que la sociedad encomienda a la universidad. Estas condiciones previas se aplican únicamente a la comunidad académica y se podrían considerar como parte de una perspectiva más amplia fundada en los derechos humanos y que permite a la educación integrarse a una sociedad que asume riesgos, en este sentido, las universidades deben tener la libertad de asumir riesgos siempre que carguen con las consecuencias.

La universidad debe revisar sus normas, para permitir que su funcionamiento académico, organizativo y administrativo sea eficaz, eficiente y efectivo. La solución no es acabar con la autonomía de las universidades, sino concienciar a su cogobierno universitario para que, en el ejercicio de sus funciones, propicie unas reformas profundas que permitan adecuar su autonomía al principio de la legalidad.

La discusión se concentra en los desafíos con que se enfrentan la libertad académica y la autonomía universitaria y se divide en cuatro temas principales:

### **3.2.1 Autonomía universitaria y rendición de cuentas.**

Como órganos públicos o empresas privadas, desde hace largo tiempo las universidades han tenido que rendir cuentas al Estado o a los consejos de administración que representaban al público o a los “propietarios”. Por tanto, el derecho al autogobierno institucional obliga a la universidad a ajustarse plena y formalmente a las condiciones, las leyes y los procedimientos correspondientes.

Al exigirse a las universidades una mayor transparencia y una demostración más precisa de sus logros, la cuestión de la rendición de cuentas y la evaluación de la calidad se ha convertido en un aspecto fundamental de la política en materia de enseñanza superior.

Aunque la vinculación de los presupuestos institucionales a metas de calidad dista mucho de ser universal, es evidente que el grado de autogobierno de una universidad depende

cada vez más de la demostración de su rendimiento y eficacia. Parece que la autonomía está explícitamente unida al cumplimiento de normas externas.

Si bien una auditoría externa lleva invariablemente a cerrar la puerta del establo después que el caballo se ha fugado, los nuevos mecanismos sitúan la responsabilidad y establecen procedimientos para una intervención más eficaz. La autonomía de las universidades está, por tanto, restringida por los amplios parámetros establecidos por el Estado y los mecanismos creados por los consejos de financiamiento para aplicar esos parámetros en términos concretos. ¿Qué grado de control sobre su propio desarrollo deja esto en manos de las universidades? Tiene sentido considerar que los parámetros exigen a las universidades hacer elecciones, dentro de una gama de opciones, sobre su futuro desarrollo. Si el financiamiento a la investigación depende estrechamente de evaluaciones obtenidas en los ejercicios de selección de la investigación, entonces una institución tiene que considerar si puede competir eficazmente por subsidios para la investigación.

La autonomía puede ser ejercida sólo con la condición de que la universidad o departamento en particular cumpla con las normas nacionales o institucionales que continuamente serán renegociadas de acuerdo con la política pública.

El Estado puede y debe exigir una mayor responsabilidad financiera y que las universidades demuestren que han hecho buen uso del dinero, pero también desea promover la diversidad. Tal estrategia ha incrementado el espectro de opciones disponibles para las universidades, en tanto ha reducido la estabilidad laboral de los académicos. En el proceso se ha redistribuido el poder dentro de las universidades, revirtiendo la aparentemente continua expansión de la autoridad de los rectores. Lo que puede molestar a muchos rectores es la evidente declinación de su influencia en la toma de decisiones institucionales, que en su forma actual la autonomía parezca depender más del juicio de los funcionarios universitarios que de la erudición de los académicos universitarios.

### **3.2.2 Autonomía universitaria y partes interesadas.**

La autonomía universitaria configura la relación entre el Estado, la sociedad y la universidad. Defiende la libertad frente a las injerencias arbitrarias. Sin embargo, cuanto

más impulsada está la enseñanza superior por una economía de mercado, mayor será el número y la variedad de los intereses externos con los que tendrá que enfrentarse la universidad, a los que deberá recabar apoyo y, en última instancia, de que dependerá. La intensificación de los intercambios entre la universidad y la sociedad es una consecuencia directa de las políticas de “liberalización” pero también supone un nuevo compromiso que algunos denominarían una nueva responsabilidad moral para con la sociedad civil que va más allá de la cuestión del apoyo financiero y tanto mayor será el peso que recaiga en el compromiso de la universidad con el “servicio a la comunidad”.

Es evidente que la necesidad de diversificar el apoyo y la financiación ha dado lugar a nuevas asociaciones a nivel local y subnacional. Sin embargo, el “retorno” de la universidad a la sociedad civil plantea una serie de interrogantes sobre el papel más destacado y activo que podría desempeñar no sólo en el sector habitual de los “servicios a la comunidad” y de una mayor atención a los “interesados”. Estas actividades constituyen igualmente un acto de solidaridad y responsabilidad social, pues ayudan a la comunidad a definir las principales prioridades para su propio desarrollo.

### **3.2.3 Autonomía universitaria y sanciones disciplinarias**

Las instituciones que prestan el servicio público de la educación, deben contar con la más amplia independencia para “adoptar de manera autónoma las decisiones que afecten el desarrollo de su función docente e investigativa”. Entonces la autonomía universitaria aparece como una aplicación concreta de la libertad en el entorno de un Estado pluralista, democrático y participativo.

Los límites de la autonomía universitaria se establecen a partir de la coherencia o incoherencia que la normatividad y las actuaciones de la institución educativa tienen con la Constitución y con el sistema jurídico. En otras palabras, los poderes discrecionales en materia de difusión del conocimiento y la investigación científica, deben ajustarse a los valores, principios y derechos consagrados en la Carta Fundamental.

Por su parte, en materia de autonomía educativa, al orden Constitucional le corresponde prevenir y evitar actuaciones arbitrarias que atenten contra los derechos fundamentales de los miembros de una institución que preste el servicio público a la educación.

### **3.2.3.1 El ámbito disciplinario**

Lo primero que se debe considerar es que la sanción disciplinaria se sujeta a los principios de derecho, sin importar que el órgano que imponga la sanción sea de carácter público o privado. Sin embargo, la determinación, el análisis y la evaluación de las faltas que no tienen carácter académico y que son cometidas por quienes sean parte de la comunidad universitaria, no deben ser conocidas ordinariamente por el Consejo Universitario, sino más bien por un organismo alterno, que elabore el respectivo informe para conocimiento del Consejo Universitario, caso contrario estaríamos hablando de que es el mismo órgano el que se encarga de la investigación del caso.

La potestad sancionadora de los centros educativos debe adecuarse a lo dispuesto en los reglamentos internos, los cuales, a su turno, han de reflejar los principios constitucionales y legales relativos al debido proceso.

Las conductas que contradicen los principios y valores de una institución educativa, pueden ser evaluadas y sancionadas por un cuerpo legal que cumple normativas disciplinarias que la potestad sancionadora de los centros educativos no requiere estar sujeta al mismo rigor de los procesos judiciales.

Esto no implica que los centros de educación superior puedan crear arbitrariamente un propio marco legal que contradiga o sobrepase el marco jurídico del Estado. Por el contrario, el procedimiento disciplinario establecido debe corresponder a los principios constitucionales que garantizan los derechos fundamentales de la persona que está siendo sometida a una investigación disciplinaria.

Al resultado de la correspondencia entre el procedimiento disciplinario y los principios constitucionales se le conoce como debido proceso, derecho consagrado en la Constitución.

### **3.2.3.2 El debido proceso**

El debido proceso es el derecho fundamental que tienen las personas a quienes se les sigue un trámite administrativo para evaluar su conducta, y este responde a los principios de: legalidad, favorabilidad, derecho de defensa (presunción de inocencia y publicidad), igualdad ante la ley, respeto a la dignidad humana y resolución de la duda a favor de la persona. Ante todo, la universidad como un organismo que forma parte del ordenamiento jurídico, debe respetar las garantías derivadas del debido proceso, entre las que se encuentran la revisión de las decisiones disciplinarias y el derecho a no declarar contra sí mismo o contra las personas cercanas (con vínculos de consanguinidad o afinidad). Todos sus componentes se enumeran a partir del Art. 76 de la Constitución Política.

#### **3.2.3.2.1 El principio de legalidad**

Su finalidad es garantizar la seguridad jurídica de los ciudadanos y proteger la libertad individual, controla la arbitrariedad judicial y administrativa y asegurar la igualdad de todas las personas ante el poder punitivo y sancionatorio del Estado. Se encuentra establecido en el Art. 2 del Código de Procedimiento Penal.

Este principio implica que las faltas, así como los criterios - que deben ser objetivos, es decir no fundamentados en prejuicios o percepciones personales - a partir de los cuáles se toma una decisión y se impone una sanción deben estar establecidas previamente. Deben ser establecidas con anterioridad, las reglas del proceso, las autoridades competentes para resolver los casos y la sanción que se decida imponer la cual debe ser razonable y proporcional con respecto a la falta cometida.

Las conductas consideradas como inadecuadas disciplinariamente deben ser definidas previas, taxativa e inequívocamente de forma tal, que quien es objeto de un proceso administrativo pueda conocer cuáles son los comportamientos prohibidos y cuales las consecuencias de los mismos. El Orden Constitucional manifiesta que en los reglamentos

educativos: “no es necesario que se establezca la exacta determinación de los supuestos de hecho que dan lugar a una determinada sanción disciplinaria. La tipificación de las faltas pueden ser lo suficientemente flexible como para permitir a la autoridad competente disponer de un margen de apreciación discrecional – no arbitraria – al momento de determinar la falta disciplinaria concreta y su respectiva sanción, pero ese margen no puede llegar nunca hasta el punto de permitirle la creación de figuras sancionadoras no contempladas por la norma”.

#### **3.2.3.2.2 Principio de Favorabilidad**

El principio de favorabilidad establece que cuando se modifica una norma, a la persona parte de un proceso administrativo, se le aplicará el contenido normativo que más lo beneficie o que menos lo perjudique.

#### **3.2.3.2.3 Derecho a la defensa**

Este derecho se concreta a partir de otros tres principios: el establecimiento de un procedimiento claro y concreto, la presunción de inocencia y la publicidad, que se requiere para que el afectado conozca oportunamente los cargos que se le imputan y los hechos en que estos se basan. Todos ellos determinados en el Código de Procedimiento Penal, en los artículos 4, 11, 44 y 255.

Con respecto a la presunción de inocencia, que no sólo es un principio del debido proceso sino un derecho fundamental, conforme a la Constitución Política (Art. 76, numeral 2), consiste en que no se puede asumir la culpabilidad de las personas sobre las que se tienen sospechas o sobre aquellas que se encuentran en un proceso disciplinario, hasta que se tome una decisión que establezca que dicha persona cometió una falta y tiene determinada sanción como consecuencia. Así mismo, la presunción de inocencia implica que la carga de la prueba está en cabeza del acusador, salvo las excepciones de ley al respecto.

#### **3.2.3.2.4 Principio de igualdad ante la ley**

En relación con el debido proceso, este principio consiste en que a personas que se encuentran en situaciones disciplinarias equiparables – bajo el mismo reglamento, misma falta, etc. - debe aplicárselas de forma coherente la misma norma. En un caso particular, si la sanción que se impone frente a una falta particular, obedece a los criterios normativos y de graduación de sanciones preexistente, no existirán en principio razones de peso para modificar esta sanción y en consecuencia, dar un trato diferenciado.

#### **3.2.3.2.5 Respeto a la dignidad humana**

Es uno de los valores en que refundamenta el Estado, en materia disciplinaria; está relacionado directamente con que el trato que se da a la persona, no puede vulnerar sus derechos fundamentales. Es decir, no se le puede ofrecer un trato cruel o inhumano o atentar contra su integridad física o vulnerar su derecho a la vida o su libre desarrollo de la personalidad o su libertad de expresión o culto o el derecho a la honra o a la privacidad, entre otros, según lo establece en la Constitución Política en los numerales 3, 5, 7, 8 y 18 del Art. 66.

#### **3.2.3.2.6 Resolución de la duda a favor de la persona investigada**

Con este principio se establece la necesidad de realizar una indagación exhaustiva en cada caso, buscando contar con las pruebas que demuestren la ocurrencia o no de la falta, y determinar la inocencia o culpabilidad de quien se sospecha la cometió. Si al final de dicha indagación que se acompaña de una valoración y análisis, se tiene dudas, estas dudas no pueden llevar a la autoridad competente a tomar una decisión e imponer una sanción del procesado.

El espíritu de este principio está en que para la ley se considera más grave sancionar a alguien inocente que dejar de sancionar a alguien culpable, porque con la primera situación se vulneran las garantías fundamentales que el Estado debe brindar a los ciudadanos en la esfera de la justicia.

Además de los principios de carácter general en los que se fundamenta el debido proceso, para verificar si una institución educativa da pleno cumplimiento al debido proceso, la institución, debe determinar las reglas básicas que integran la garantía constitucional.

El principio constitucional establece que dichas reglas deben estar contempladas en los reglamentos institucionales que deben contener, como mínimo:

- Las reglas de conducta que deben observar los administradores, alumnos y profesores en su vida universitaria, así como los deberes y derechos de los cuales se encuentran asistidos.
- Las faltas contra el régimen disciplinario.
- Las sanciones aplicables.
- Concreción de las autoridades competentes.
- Procedimientos que se seguirán para imponer las sanciones en casos de violación de las conductas permitidas.
- Comunicación formal de la apertura del proceso disciplinario a la persona que se investiga.
- Formulación concreta de las faltas, que puede ser verbal o escrita, “siempre y cuando en ella consten de manera clara y precisa las conductas” con la calificación de las mismas como faltas disciplinarias.
- Presentación de las pruebas que fundamentan los cargos.
- Indicación de un término dentro del cual el investigado puede formular sus descargos (de forma oral o escrita), controvertir las pruebas en su contra y alegar las necesarias para sustentar su versión de los hechos.
- Decisión de las autoridades competentes debidamente motivada.
- Posibilidades de controvertir la decisión, mediante los recursos pertinentes.

La Ley Orgánica de Educación Superior prevé estas circunstancias en su Art. 55, agregando que para el caso del personal académico, la remoción deberá estar debidamente justificada y será válida únicamente cuando se hubiere seguido el trámite administrativo pertinente que garantice el derecho a la defensa en todas sus fases, demostrable con la

comparecencia y a falta de ésta con la respectiva citación al docente. Debiendo definir el estatuto los casos de apelaciones.

#### **3.2.4 Libertad académica: consecuencias éticas y responsabilidades cívicas.**

La búsqueda de la verdad es un deber fundamental de la ciencia, el saber y el estudio. La universidad tiene la obligación moral de decir la verdad al poder. Sin embargo, la verdad para la que el poder tendría el respaldo de la universidad plantea problemas delicados.

Si bien el poder compromete la responsabilidad colectiva de la comunidad académica en su conjunto, la universidad suscita a menudo cuestiones contrarias a la ética personal de los académicos. Los progresos tecnológicos, biológicos y médicos y el desarrollo de campos transdisciplinarios en estos ámbitos son probablemente terrenos fértiles para tensiones entre los aspectos colectivos e individuales de la responsabilidad ética. Pueden plantear dilemas similares para los individuos en su calidad de miembros de la comunidad científica y respecto de sus convicciones como ciudadanos. Estos conflictos éticos salen de la universidad y con frecuencia son tema de debate político y social.

#### **3.2.5 Libertad académica y actividades empresariales.**

La libertad de realizar investigaciones y la obligación de difundirlas son aspectos fundamentales de la libertad académica. Constituyen la base del reconocimiento público de la excelencia y del logro intelectual a todos los niveles (individual, departamental e institucional).

A medida que las universidades tratan de aumentar el número de fuentes de ingresos exteriores, de estrechar los vínculos entre la industria y la base de investigación universitaria y de probar su espíritu empresarial mediante parques científicos, empresas filiales y actividades comerciales, los acuerdos contractuales pueden limitar este compromiso.

### **3.2.6 Factores a considerarse para un nuevo concepto de autonomía universitaria**

Al planificar la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior sobre el tema general “La educación superior en el siglo XXI: Visión y acción”, la UNESCO definió cuatro temas genéricos para el debate, a saber:

- Pertinencia.
- Calidad.
- Gestión y financiación.
- Cooperación internacional.

Las funciones que la sociedad espera que asuma la universidad reflejan las transformaciones con que se enfrenta la propia sociedad y, a su vez, la capacidad de la universidad de identificar, distinguir y establecer un orden de prioridades entre ellas de una manera aceptable y beneficiosa para la sociedad. Desde esta perspectiva, la “pertinencia” puede definirse como el nivel de convergencia entre lo que la sociedad espera y lo que la universidad es capaz de hacer.

Sin embargo, ello no significa que la universidad deba reducirse a un “organismo de servicio” que acepta sin discutir y sin opinión propia presiones “orientadas al servicio” a corto plazo ejercidas por “el mercado”. Del mismo modo, la “calidad” muestra a la sociedad la medida en que las distintas instituciones alcanzan los elevados niveles que se esperan de ellas. El tema “gestión y financiación” abarca los medios y procedimientos mediante los cuales las instituciones establecen un orden de prioridades en relación con las expectativas expresadas por la sociedad teniendo en cuenta los medios de ejecución que ella misma proporciona. La “cooperación internacional” constituye el escenario práctico para que la excelencia competitiva muestre su solidaridad con las instituciones menos privilegiadas pero igualmente importantes en el desarrollo de una civilización mundial común.

En este marco, si tratamos de elaborar una estrategia de seguimiento del debate temático sobre autonomía, responsabilidad social y libertad académica, he considerado fundamental

establecer un intercambio continuo entre varios círculos interesados en las instituciones de educación superior, los mismos que incluyen al personal académico, directivo y estudiantes, como miembros directos de las universidades y escuelas politécnicas del país; representantes del gobierno, autoridades competentes en esta rama, autoridades regionales y municipales, como agentes responsables de la política educacional en el país; y, finalmente la UNESCO y sus organizaciones asociadas en el ámbito de la enseñanza superior, por ser cuerpos macro de control en esta materia.

En mi opinión, el objetivo estratégico es crear el marco de un nuevo contrato social que reafirme y redefina las responsabilidades, los derechos y las obligaciones mutuos de las partes constitutivas de la universidad y la sociedad para que ambas puedan hacer frente a los desafíos que le presenta la cambiante realidad.

Esta estrategia implicará la introducción de un cambio importante en los conceptos de libertad académica y autonomía universitaria. No deben considerarse como privilegios históricos sino que han de entenderse y aplicarse como condiciones básicas que permiten a los académicos como personas y a las universidades como instituciones desempeñar los cometidos que les encomienda la sociedad.

Por ello, las actividades de seguimiento deberán favorecer y mejorar el entendimiento común de las obligaciones mutuas correspondientes, un entendimiento de que la universidad debe rendir cuentas a la sociedad, tiene la obligación colectiva de calidad, justicia, tolerancia y debe respetar las normas académicas, administrativas y éticas y de que la libertad académica y la autonomía universitaria son las condiciones previas que permiten a la enseñanza superior delegar algunas de sus responsabilidades a la sociedad.

Por otra parte, este entendimiento supone que la sociedad y los distintos interesados, públicos o privados, tienen la obligación de evitar y abstenerse de injerencias arbitrarias en la manera en que las universidades delegan sus distintas misiones.

Y lo que la sociedad podría esperar razonablemente de la enseñanza superior depende en gran medida de la asignación de recursos suficientes para satisfacer estas expectativas. Ello también supone un entendimiento claro de las distintas funciones que se espera que desempeñe la enseñanza superior y de la necesaria división del trabajo que se ha de

establecer en el sistema universitario para que responda de maneras adecuadas a las distintas expectativas.

### **3.2.7 Las nuevas responsabilidades sociales de la universidad.**

La universidad contemporánea, al igual que las comunidades en que se encuentra enclavada, está experimentando una enorme transformación. Dos tendencias principales están impulsando esta transformación, a saber, el aumento del ritmo del propio cambio y la mundialización de la economía y la tecnología.

La aceleración general del cambio no sólo es un factor determinante del progreso individual y social, sino que además confiere a la producción y difusión del conocimiento una función clave a la hora de configurar la posición de los países en el orden internacional y determina en gran medida la situación y categoría del individuo en la sociedad. Desde la perspectiva de la comunidad universitaria, estas tendencias le asignan una responsabilidad cada vez mayor en materia de formación, investigación, estudio y asesoría y servicios de orientación, transferencia de tecnología y educación permanente.

Durante el último cuarto de siglo, los factores de modernización se han inspirado en gran medida en la enseñanza superior. También han contribuido de manera considerable a transformaciones profundas y con frecuencia radicales en esa comunidad. La expansión de la enseñanza superior de masas en las economías avanzadas y el aumento sustancial del número de instituciones y de estudiantes en los países menos adelantados del mundo son testimonio de este proceso. Tampoco es probable que esta dinámica pierda intensidad durante el próximo decenio ni posteriormente. La aparición de la que suele denominarse “la sociedad de aprendizaje” en las economías dotadas de tecnologías avanzadas, es decir, el establecimiento de un aprendizaje permanente para los individuos con su correspondiente actualización y renovación del conocimiento, también implicará desafíos al crear nuevas expectativas y exigencias entre los que podrían necesitar (y utilizar) estos servicios y esta educación.

Sin embargo, el aumento de la demanda de la enseñanza superior durante el último cuarto de siglo y la clara probabilidad de que esta tendencia continúe más allá del futuro previsible se enfrentan a una serie de limitaciones de carácter financiero, principalmente en el sector público. Las restricciones de los recursos disminuyen la capacidad de la enseñanza superior de satisfacer las expectativas actuales con el nivel de calidad necesario que suele exigirse. Por ello, en muchos países la credibilidad y el prestigio de las universidades se cuestionan cada vez más.

Uno de los problemas más apremiantes con que se enfrentan las universidades de nuestros días es el de los recursos, en particular, la manera de aumentarlos, de diversificar sus fuentes, de mejorar su asignación y gestión interna y, por último, el modo de asumir las funciones que la sociedad les encomienda conservando al mismo tiempo la reconocida tradición de autonomía y de servicio desinteresado.

No obstante, el ritmo vertiginoso de la transformación ofrece numerosas posibilidades de desarrollo y al mismo tiempo plantea extraordinarios desafíos. Ello obliga a las universidades a realizar inversiones considerables para adaptar, innovar, elaborar sistemas y métodos de gestión sofisticados y apropiados y definir y poner en práctica las distintas alternativas que se presentan ante ellas. Sin embargo, existen grandes diferencias entre las universidades en relación con los recursos de que disponen, la capacidad del alumnado que pueden atraer o la consideración de que gozan en sus comunidades. Y a pesar de que la aceleración del cambio y la adaptación rápida que les exige la sociedad son las dos consignas del momento, ello no implica que todas las universidades tengan la misma capacidad para satisfacer estas exhortaciones. No se puede descartar la posibilidad de que las más fuertes y las que estén en la “vanguardia” sigan igual y que las débiles resulten todavía más perjudicadas.

En definitiva, los ámbitos de control sobre los cuales se debe actuar para crear un nuevo margen de actuación de las universidades y escuelas politécnicas, siempre enmarcados en los principios de la autonomía universitaria son:

- a) **Regulación a través de la Autoridad estatal:** en esta categoría se incluyen, por ejemplo, los casos de Suecia y Francia. En esta modalidad, el Estado nacional, a través de la actividad de los agentes posicionados en las áreas de la burocracia estatal ligadas al ámbito universitario, coordina un sistema universitario que es relativamente

homogéneo y predominantemente público. Ella consistiría en una forma de control del Estado sobre las universidades sin incursionar en la intervención directa por parte del Poder Ejecutivo Nacional ni en la planificación central, a la vez que se promueve el principio de la “rendición de cuentas” de las universidades ante la sociedad y el Estado, sobre todo en lo referido al manejo de los recursos públicos. Como sostiene J. Brunner <sup>41</sup>, la Evaluación universitaria y la “rendición de cuentas” implican una configuración de la estructura y la cultura académico universitaria cada vez más orientada a los imperativos del mercado (sea del mercado de demandas estudiantiles, del mercado de ofertas de puestos, del mercado laboral - académico, del mercado para la captación de recursos y/o del mercado de prestigio institucional).

- b) **Regulación a través del Mercado:** esta modalidad puede observarse, por ejemplo, en Estados Unidos, Canadá y, en menor medida, Japón. En este caso, el poder de intervención de la autoridad estatal es débil, a la vez que el sector privado es sumamente significativo, lo que coadyuva a la diversificación creciente del sistema, y su configuración sobre la base de la competencia entre instituciones. El sistema universitario, en este caso, se regula a través de las demandas diversas del “Mercado de la educación superior” (demanda de los jóvenes y sus familias por “servicios educativos” específicos, demandas empresariales por servicios universitarios, recursos humanos y nuevas tecnologías, etcétera).
- c) **Regulación a través del poder relativo de la Oligarquía académica:** es decir, de los grupos académicos que surgen de las relaciones de poder internas de las universidades. Este esquema puede observarse, por ejemplo, en la realidad universitaria italiana y – aunque en menor medida luego de las reformas del Gobierno de Margaret Thatcher (años ochenta) y la expansión del principio de “rendición de cuentas” - en el sistema británico. En estos casos, el estamento profesoral aún goza de un poder suficiente para influir en las decisiones públicas en materia universitaria.
- d) **Regulación a través de la Sociedad,** no ya considerada en tanto “mercado” de múltiples demandas en relación al campo universitario, sino como fundamento del

---

<sup>41</sup> Brunner, José J. Educación superior en América Latina: cambios y desafíos, Chile, FCE, 1990

compromiso o responsabilidad social de las universidades en relación al desarrollo nacional y la emancipación política.

Es en este sentido, y desde el Movimiento de Córdoba de 1918, se plantea la necesidad de la compatibilidad entre una amplia autonomía universitaria (tanto política como académica) y un fuerte compromiso o responsabilidad social de las universidades, en el sentido de que éstas orienten su libertad académica y política al estudio y resolución de los problemas sociales más urgentes. Es decir que no en todos los Modelos universitarios, como ocurre en el norteamericano, la relación “universidad- sociedad” tiene lugar bajo la forma “universidad- mercado”.

En este esquema, la producción del saber universitario (a través del método científico) y su transmisión (a través de una pedagogía democrática) es indisociable de su aplicación social, siendo éste uno de los aportes ideológicos más importantes del movimiento Reformista, al decir del estudioso uruguayo Jorge Ares Pons<sup>42</sup>. La aplicación social del saber universitario según el sentido Reformista constituye la base, y en cierto modo el momento fundacional, de la actual función de “extensión universitaria”, en tanto compromiso social de la universidad con el medio en que se inserta, sobre todo con los sectores más vulnerables.

Por todo lo anterior, podemos reconocer que la cuestión de la autonomía universitaria está atravesada por: componentes estrictamente académicos, es decir, aquellos que se refieren al grado de libertad en los procesos de creación (Investigación), transmisión (Docencia) y aplicación social (Extensión) del saber universitario; componentes políticos, en tanto la autonomía universitaria es un emergente de las relaciones de poder entre las autoridades del Estado nacional y los actores universitarios en un momento dado, a la vez que expresa las relaciones de fuerza internas de cada universidad, y, finalmente, componentes sociológicos, en tanto la concepción dominante de autonomía universitaria forma parte de un proyecto educativo, político y social más amplio que la incluye.

---

<sup>42</sup> Según el autor citado, además del ya señalado, los demás aportes ideológicos centrales del Reformismo son: a) la legitimación de la dimensión política de la Universidad pública (definición de Universidad como institución cuyas decisiones son fruto del libre juego de opiniones e intereses colectivos subyacentes, por lo que, en cierto sentido, los conflictos internos reproducirían las contradicciones estructurales de la sociedad), y b) la promoción del compromiso social de las Universidades

## **CAPITULO 4**

### **FUNDAMENTOS, BASES CONCEPTUALES Y**

### **NORMATIVAS PARA LAS NUEVAS LEYES QUE**

### **REGULAN LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

Las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador se enfrentarán en el año 2009 que recién se inicia a varios retos de enorme importancia. Igual que Senplades que tiene responsabilidades en muchos de ellos. Pero el destinatario principal del éxito o del fracaso de que estos retos se asuman debidamente será en primer lugar el ciudadano ecuatoriano que asiste a estas instituciones y en último término el país cuyo desarrollo, decimos, está unido, con el porvenir de las universidades. Más allá de corregir problemas o establecer sanciones, lo que preocupa es que la educación superior que se ofrece en las universidades sea de calidad. Sin visión académica, y no esa retórica provinciana que a veces hace declarar cum laude a quienes carecen de mérito, sin nivel intelectual, sin un conocimiento permanente del status questionis de las ciencias y de los conocimientos, será difícil que se avance realmente por la senda de la calidad.

El primer desafío es la nueva ley de educación superior que debería pensarse no como una camisa de fuerza sino como una promoción a la calidad. El problema de tantos títulos concedidos en un mínimo de tiempo, de carreras que se repiten en todas las ciudades del país con contenidos a veces lamentables, la escasa actualización en los conocimientos de las ciencias y disciplinas de quienes hacen los programas de estudio pese a su floreciente retórica pedagógica, la tensión no resuelta entre lo administrativo y lo académico (la investigación por ejemplo), la proliferación de títulos y otras tantas cuestiones no se resuelven con una ley, peor pensada dejando sin voz y poder de decisión a los principales actores de la vida universitaria. En este sentido la nueva ley debe garantizar la presencia de las universidades en los organismos de decisión. La nueva ley debe garantizar la autonomía, la participación, los incentivos a la investigación, la despolitización, el apoyo a la universidad pública y el respeto a las universidades particulares que aportan visiblemente con un número de alumnos creciente y que no se compagina con el trato de marginales que a veces se les quiere dar.

Los males de la universidad no son por otra parte exclusivos de la misma. Faltan datos que el Sistema Nacional de Información de Educación Superior deberá suministrar lo más pronto posible y que fue una buena iniciativa de Senplades y del CONESUP el año pasado.

Están pendientes también, entre los retos 2009, los informes del CONESUP y del CONEA sobre el estado actual de la educación superior del país.

Estos informes pueden constituirse en insumos muy valiosos para el cambio que se pretende a favor de la calidad académica. Más que encontrar culpables -son muchos, desde el Estado, pasando por la empresa privada y terminando en una sociedad excesivamente complaciente con la mediocridad y el oportunismo académico- se necesita saber cómo estamos para avanzar. Las grandes reformas universitarias del mundo se hicieron porque sus interesados quisieron hacerlas.

Con estas consideraciones, la Disposición Transitoria Primera de la Constitución dispone que el órgano legislativo, en el plazo máximo de 360 días contados desde la entrada en vigencia de la Carta Magna, aprobará la Ley de Educación Superior.

Para las universidades y escuelas politécnicas es fundamental, entonces, que el Ecuador y en especial los actores del sistema universitario, aportemos con ideas para generar un constructivo consenso en relación con el rol que la educación superior tiene en el desarrollo integral del Ecuador y en la sociedad del conocimiento; las condiciones académicas y financieras para que cumplan a cabalidad sus funciones; los mecanismos para hacer viable la gratuidad de la educación en las universidades públicas; la autonomía, que garantice el trabajo académico sin injerencias ni obstáculos por parte del Gobierno, evitando los excesos y la falta de control.

La nueva Ley debe crear las condiciones para que se cumpla la Disposición Transitoria Vigésima que ordena que “En el plazo de cinco años a partir de la entrada en vigencia de esta Constitución, todas las instituciones de educación superior, así como sus carreras, programas y postgrados deberán ser evaluados y acreditados conforme a la Ley. En caso de no superar la evaluación y acreditación, quedarán fuera del sistema de educación superior”.

Esta es una de las claves del futuro de las universidades y escuelas politécnicas y del país: garantizar la vigencia de la calidad académica y sacar del sistema a entes, carreras y programas que no la posean, pues para que la inversión en educación sea rentable, esa educación debe ser de calidad.

Por ello, la Ley debe crear un entorno favorable idóneo, proactivo para que las universidades y escuelas politécnicas cumplan sus específicas funciones, lo que implica - para el caso de las instituciones públicas- recursos financieros suficientes y oportunos para hacer docencia e investigación de calidad, en el contexto de la sociedad del conocimiento y del desarrollo del país en sus diversas dimensiones.

El Ecuador debe aprovechar esta oportunidad para darle a las universidades y escuelas politécnicas un marco legal idóneo, que haga de la educación superior de calidad el factor determinante de un nuevo modelo de desarrollo nacional y regional con base en el conocimiento.

Ante ello y como sección final del presente trabajo, propongo cuatro ejes temáticos que podrían considerarse dentro de la nueva Ley de Educación Superior, los mismos que incluyen ciertas referencias omitidas, intencional o intencionalmente, en la Constitución 2008, acerca de la conformación del Sistema Nacional de Educación Superior, sus integrantes y órganos de apoyo, el financiamiento previsto para las instituciones de educación superior entre otras, las cuales pueden articularse a la base que deja cimentada la actual Ley Orgánica de Educación Superior, su Reglamento General y las resoluciones que el CONESUP ha elaborado desde su nacimiento en el año 2000.

#### **4.1 EJE TEMATICO I: FINES, OBJETIVOS Y COORDINACIÓN DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR**

Como punto de partida para la nueva Ley de Educación Superior, se deben considerar los aspectos fundamentales y definatorios de la misma, temas que incluyen, entre otros, la misión, visión, objetivo y fines de las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Educación Superior. Sin embargo considero importante anteponer un artículo que sitúe a la

educación superior como el más alto nivel de formación humana, de la creación del conocimiento en forma sistemática y orgánica, de la investigación científica, de la profesionalización de los ciudadanos y, en general, del desarrollo cultural de la sociedad ecuatoriana.

Como un acápite especial podría mencionarse que su acción inicia una vez concluido el bachillerato y que sus políticas, planes y programas, deben vincularse y articularse con los otros niveles de educación general, a partir del conocimiento de la realidad nacional, a su proyección a la integración latinoamericana y su contribución al saber universal y a la solidaridad internacional para el progreso y mejoramiento de la humanidad.

En cuanto a la autonomía universitaria, que es uno de los tópicos que deben incluirse dentro de este primer eje temático, podría enfatizarse lo que al respecto manifiesta la carta magna a partir del Art. 355, garantizando el autogobierno del sistema de educación superior y las casas de estudio, siempre enmarcado dentro de un principio de responsabilidad social, lo que obliga a los centros de educación superior a la rendición de cuentas y a participar de los lineamientos y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, sin que eso suponga una sujeción absoluta a los propósitos de los gobiernos de turno.

Parte importante de este acápite relativo a la autonomía universitaria, podría ser una exposición de sus componentes y alcances, citando por ejemplo a la *autonomía académica* – *administrativa*, como aquella que faculta a las universidades y escuelas politécnicas al libre nombramiento de sus autoridades, personal docente e investigadores, a la elaboración de sus estatutos y planes de estudio, a la libertad de cátedra e investigación; *autonomía financiera*, es decir aquella que le permite elaborar su presupuesto institucional; adquirir, incrementar y gestionar su patrimonio, administrar sus recursos en congruencia con los lineamientos de la planificación nacional y sin perjuicio de la aplicación de los mecanismos constitucionales de control y fiscalización; y, *autonomía orgánica*, es decir aquella que les permite la determinación de su propia forma de gobierno e integrar sus órganos internos, de acuerdo a sus estatutos, de conformidad con la ley.

Sin embargo, nada de este enunciado estaría completo si no se incluye una frase final y definitoria, que haga relación a que toda actuación que la universidad autónomamente ejecute, estará subordinada al control y límites fijados por la legislación ecuatoriana e

internacional, a la sanción de la opinión pública y a posibles confrontaciones por quienes integran la comunidad universitaria, quienes estarán amparados por los órganos de control y regulación descritos en la misma Constitución Política.

En la Constitución vigente no está prevista la Asamblea de la Universidad Ecuatoriana, como un organismo representativo y consultivo del Sistema Nacional de Educación Superior, pero debe procurar mantenerse en la nueva ley, con las mismas funciones y atribuciones, vinculándolo algo más con la realidad de la universidad ecuatoriana. Así mismo, no se ha definido al CONESUP como el órgano planificador, regulador y coordinador del Sistema Nacional de Educación Superior, ni al CONEA como el organismo técnico de acreditación y aseguramiento de la calidad de las instituciones, carreras y programas, por lo que en la nueva ley deberían fortalecerse estos organismos, sobre la base que fuera planteada por la FENAPUPE para la conformación del primero, incorporando, además de los existentes, a 2 vocales por las instituciones públicas, 1 por las particulares y 3 representantes por los docentes, empleados y estudiantes, con voz y voto.

Finalmente, sobre los fondos y financiamiento de las universidades públicas y privadas, la Constitución ha elaborado un texto más bien escueto, por lo que en la nueva ley debería consagrarse la aplicación del FOPEDEUPO y el establecimiento de porcentajes fijos en relación al Producto Interno Bruto – PIB, en forma permanente, así como fomentar un fondo par a la educación técnica y tecnológica. Se deben considerar además dentro la nueva normativa, los mecanismos de distribución de las rentas universitarias, evaluando los costos por carreras, las metas que debe perseguir el sistema universitario y el ranking de los programas académicos.

## **4.2 EJE TEMATICO II: DE LA ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA DEL SISTEMA NACIONAL DE EDUCACION SUPERIOR**

Frente a la sugerencia efectuada por Senplades de realizar un nuevo diseño orgánico funcional de los organismos de educación superior y el Ministerio de Educación que permite un funcionamiento coordinado y articulado del esfuerzo educativo en su conjunto,

propongo que se mantenga la conformación del Pleno del CONESUP, con la inclusión de un delegado de la Senplades que deberá haber sido un profesional universitario o politécnico con alto prestigio académico, de un representante adicional y por la función ejecutiva, además de garantizar la presencia de dos investigadores, uno por las universidades y otro por las escuelas politécnicas, quienes acrediten ser PhD y tener publicaciones en revistas indexadas internacionales. De todas maneras vale decir que el número de integrantes que tenga el Pleno del CONESUP, deberá pertenecer en su mayoría al sector universitario.

Aspecto importante es la situación bicéfala que atraviesan los institutos superiores técnicos y tecnológicos del Ecuador, al depender financiera y administrativamente del Ministerio de Educación y administrativamente del CONESUP, por lo que será necesario incluir un apartado especial que haga referencia a su incorporación única al Sistema Nacional de Educación Superior, incluyendo a los Conservatorios de Música y Arte, para los cuales se deberá crear una normativa específica.

Se ha hablado ya de la proliferación de centros de educación superior en las grandes ciudades, lo que genera una concentración de alumnos y una escasa aplicación de los principios de calidad y pertinencia que deben estar vinculados con la educación superior, por ello debería pensarse en implementar una política de planificación y reordenamiento de la oferta de educación superior, en términos de carreras, postgrados y casas de estudio, e incluirse la creación de ciudades universitarias y una red interregional de intercambio estudiantil, docente y de investigación.

Otro de los puntos que merece especial atención sobre la educación superior y su excesiva proliferación, es el proceso de creación de universidades y escuelas politécnicas, el mismo que ya consta regulado en la Constitución Política, sin embargo resultaría recomendable que dentro de las Disposiciones Transitorias de la nueva ley, se incorpore una referente la moratoria de 10 años, en relación a la creación de centros de educación superior, así como la apertura de nuevas extensiones, sedes o campus y de carreras de tercer nivel o programas técnicos y tecnológicos en las universidades y escuelas politécnicas públicas, para frenar en cuanto sea posible la desmesurada aprobación de carreras saturadas, dando paso a otras más innovadoras y para las cuales existe oferta laboral.

Un apartado especial merece el tema de la preparación académica que deben poseer los docentes universitarios, si bien en la actual Ley Orgánica de Educación Superior establece un plazo definitivo para que éstos accedan a una titulación de cuarto nivel, la nueva normativa debería ser más tajante y fijar un plazo máximo de 6 años para que los docentes titulares de las universidades y escuelas politécnicas, realicen sus estudios de cuarto nivel, poseyendo al menos una maestría disciplinaria.

### **4.3 EJE TEMATICO III: DEL REGIMEN ACADEMICO Y LOS ESTAMENTOS UNIVERSITARIOS**

Como ha sido ya expuesto en el presente trabajo, una de los principales falencias que tiene la universidad ecuatoriana actualmente, es el bajo nivel académico y de preparación que ofrecen a su estudiantado, por lo tanto es conveniente que dentro del marco de la nueva ley, se incorpore una reglamentación más rigurosa acerca del tiempo y carga académica para los diferentes niveles de titulación, aplicando además una política de control y pertinencia de las carreras de pregrado que ofertan las universidades y escuelas politécnicas, de tal manera que se cumpla con el requisito de entregar competencias generales indispensables para la realización humana en un marco armónico de convivencia social, territorial y ambiental, a la vez de desarrollar competencias altamente especializadas en el área de estudio específica.

Es importante además que entre las innovaciones que se realicen a la legislación universitaria, se instrumente el Sistema Nacional de Admisión y Nivelación preuniversitario de carácter obligatorio, determinando un examen de ubicación y varios compensatorios, para aquellos que no alcancen el puntaje mínimo requerido para acceder a una entidad de educación superior. Este sistema podría ser temporal mientras la educación básica y el bachillerato, formular políticas y procedimientos que garanticen la igualdad en el desarrollo de competencias para los ecuatorianos.

Los docentes e investigadores de los centros de educación superior deben constar como parte fundamental de los estamentos universitarios en la nueva ley, estableciendo una carrera docente para tener académicos calificados, idóneos, motivados y competentes, así

como una política de incentivos para la formación y el perfeccionamiento continuo a nivel de postgrado. La categorización docente también debería ser cubierta por lo menos como una insinuación, a ser ampliada a través del reglamento correspondiente, en la nueva ley de educación superior, para lo cual se aplicarán constantes evaluaciones internas y externas, sobre los métodos y actualización de conocimiento que posean los docentes. Finalmente sería conveniente crear un espacio académico dedicado a la enseñanza, aprendizaje e investigación del saber y práctica pedagógica.

#### **4.4 EJE TEMATICO IV: DEL FINANCIAMIENTO**

Un tema delicado constituye la asignación de fondos y la utilización de los mismos por las entidades de educación superior públicas, quienes recibieron como regalo de año nuevo, la incautación por parte del gobierno, de los saldos que mantenían en el Banco Central.

Dineros comprometidos con obligaciones salariales con profesores y proveedores de servicios y suministros para los programas y proyectos que tienen las instituciones de educación superior; y, hoy, no tienen cómo pagar para honrar sus compromisos; en especial, con los profesores contratados. La Ley del Presupuesto General del Estado, que ha servido para retirar los fondos a las universidades, no tiene la categoría de orgánica; en consecuencia, tiene primacía sobre ella, la de Educación Superior. Nadie pone en duda que los recursos públicos son administrados por el Estado pero de acuerdo a la Constitución y la Ley, por lo tanto, el gobierno no podía incautar los fondos de las universidades y politécnicas públicas, bajo el pretexto de una asignación presupuestaria pertinente y un manejo transparente del financiamiento público.

Para evitar excesos como aquel, es imprescindible que el estado garantice a las universidades y escuelas politécnicas la creación de fuentes complementarias de ingresos para mejorar su capacidad académica, invertir en la investigación y en el otorgamiento de becas y créditos, que no impliquen costos o gravamen alguno para quienes estudian en el tercer nivel, la distribución de estos fondos debería basarse fundamentalmente en la calidad académica de los centros de educación superior y otros criterios que deben constar en la ley. Debiendo además regular los costos relativos a los servicios de asesoría técnica,

consultoría y aquellos que involucren fuentes alternativas de ingresos para las entidades públicas y privadas

#### **4.5 CARACTER ORGANICO DE LA LEY DE EDUCACION SUPERIOR**

Una Ley Orgánica es aquella norma de rango legal que, generalmente, se encuentra en un nivel jerárquico superior o que se requiere constitucionalmente para regular ciertas materias. Por lo general, se oponen o distinguen de la ley ordinaria a nivel competencial. Habitualmente para la aprobación de leyes orgánicas son necesarios requisitos extraordinarios como, por ejemplo, mayoría absoluta o cualificada.

En los países en donde existe este escalón intermedio entre la Leyes ordinarias o comunes y la Constitución, es normal que se limite la aplicación de las leyes orgánicas a una serie de materias concretas (a este también se le denomina "reserva de Ley orgánica"). El fundamento de esta limitación es doble:

- Obligar a la regulación con amplia mayoría parlamentaria de ciertas materias muy sensibles.
- Evitar esa regulación, que es mucho más difícil de modificar, en otro tipo de materias más cambiantes y que necesitan de mayor flexibilidad en su regulación.

El art. 133 de la Constitución vigente clasifica las leyes en orgánicas y ordinarias, siendo las primeras: "1.- Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución. 2.- Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. 3.- Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados. 4.- Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral". Las demás serán ordinarias y no podrán modificar ni prevalecer sobre una orgánica y aunque no está dicho expresamente, las leyes ordinarias son generales o especiales, estando estas sobre las generales.

El Tribunal Constitucional español ha sostenido que sólo se precisa de ley orgánica cuando se trata de una regulación general del derecho, mas no en cualquier caso. El sentido jurídico en nuestra Carta Fundamental es distinto, pues antes se denominaban orgánicas a ciertas leyes para destacar las que se referían al régimen general de una institución o poder del Estado. Hoy se denominan orgánicas sólo las que dicen relación a las materias que han sido fijadas por la Constitución y tienen un procedimiento especial de aprobación.

La Constitución ecuatoriana de 1998 introdujo ya en la enumeración del art. 142 las leyes orgánicas y su materia. La diferencia fundamental estriba en que en la jerarquía normativa las leyes orgánicas prevalecen sobre las leyes ordinarias y precisamente por ello no puede regularse mediante ley orgánica cualquier materia sino, exclusivamente, las que la Constitución manda que deban ser desarrolladas mediante una ley de ese tipo, bien entendido que delimitar el lindero con otras leyes puede acarrear dificultades de interpretación. En todo caso, hoy las leyes orgánicas solo corresponden a lo previsto en el art. 133 de la Constitución, no más.

Con estos breves antecedentes, refiriéndonos a la nueva ley de educación superior, y el debate acerca de si debe ser o no orgánica, es necesario aclarar que el derecho a la educación, como tal, consta consagrado en los artículos 26, 27, 28 y 29 de nuestra carta política, cuerpo dispositivo que crea al Sistema de Educación Superior, y dentro de él, a un sector específico para la educación superior, el mismo que según lo establecido en la Disposición Transitoria Primera de la misma norma, deberá estar regulado por una ley, creada por la Asamblea Nacional. Con esta consideración y si tomamos en cuenta que la educación, como derecho y deber social, se encuentra regulado en la Constitución, y que como un todo orgánico requiere una normativa específica que regule los niveles tecnológico, tercero y cuarto, además de generar los órganos del Estado competentes para esos coordinar aquellos temas, se enmarcaría en el requerimiento fijado en nuestra carta política para que una ley sea elevada al rango de orgánica, es decir que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.

En este marco, es urgente discutir y debatir en todos los niveles la Reforma Universitaria, la universidad que queremos, en medio de la nueva situación de América Latina y del Ecuador. Nuestro sistema de educación superior es caduco y obsoleto. Es necesario que además y sobre todo seamos los estudiantes universitarios, conjuntamente con los distintos

actores de la universidad; y además con la participación del gobierno, los que encabece las propuestas de una universidad diferente acorde a las necesidades de nuestro medio. Se hace imperioso entonces luchar porque el legislativo delimite los rasgos de una universidad y educación distintas.

La Reforma debe contener elementos generales que nos permitan debatirlos en las universidades como líneas matrices de una universidad científica, democrática y vinculada a los sectores populares, que alcance el tamaño de nuestras aspiraciones, que llene las expectativas de aquellos que recién emprenden el camino y que alcance a satisfacer los anhelos de un mejor porvenir de aquellos quienes estamos por concluir esta etapa.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

- Las actividades que se desarrollan en las instituciones del nivel superior de la educación deben formar parte de una POLÍTICA DE ESTADO. Es por eso que el Estado Nacional es responsable de proponer, someter a debate público y formular los lineamientos de una política educativa para el nivel superior.
  
- La Educación Superior es un DERECHO SOCIAL y por lo tanto, el Estado Nacional debe arbitrar los medios que garanticen a la ciudadanía condiciones equitativas de acceso y permanencia.
  
- La educación es un DERECHO SOCIAL y es por eso, que el ingreso debe ser gratuito y accesible a todos los ciudadanos, sin distinción de género o capacidad económica, en las instituciones públicas, gratuidad que debe comprender exclusivamente la colegiatura y los rubros derivados de ella, aplicable únicamente a aquellos alumnos que estén cursando regularmente una carrera, sin que hayan observaciones en su rendimiento académico, es decir que se trate de su primer ciclo, nivel o curso dentro de una materia, sin que haya cabida a repeticiones.
  
- Como medida compensatoria, las universidades particulares y particulares cofinanciadas podrían implementar un sistema de becas orientado y direccional en las carreras estratégicas para el desarrollo nacional, para ello cada Departamento de Bienestar Estudiantil, elaborará anualmente modelos de financiamiento, ayudas y becas a fin de que la educación superior en las ramas requeridas sea accesible al mayor número posible de alumnos nacionales y extranjeros.
  
- El ingreso a cada carrera debe ser planificado en torno de las necesidades del país y no puede quedar sujeto a las tendencias del mercado o a las decisiones de las universidades aisladas del resto de las políticas públicas. Se podrían privilegiar los ingresos a las carreras estratégicas desde la implementación de un régimen de incentivos. Debería existir una relación armónica de los ingresos y egresos entre la formación de “profesionales”, “técnicos e ingenieros”, “docentes” y “generalistas”.

- Podría instituirse un organismo adecuado a la nueva Ley y que cuente con la participación de diferentes áreas gobierno y que este estrechamente vinculado a las necesidades de los planes de desarrollo, a las políticas públicas del país y a un Programa Nacional de Planificación Regional Educativa.
- La ley podría establecer criterios claros para la selección de funcionarios idóneos para esa función actualmente desarrollada por el CONEA. El nuevo organismo podría estar compuesto por funcionarios representativos de las diversas áreas de la planificación del conjunto de las políticas públicas, junto a representantes del Programa Nacional de Planificación Regional Educativa.
- Se podrían fijar las pautas y objetivos de las acreditaciones y de una evaluación en función de las necesidades de las políticas públicas y de la utilidad social de la universidad. Debería articularse las políticas de la CONEA o el CONESUP.
- Se podrían establecer mecanismos institucionales para la necesaria articulación entre los diferentes ámbitos educativos, dando especial importancia al actual régimen de enseñanza técnica, con el resto de las instituciones del Sistema Universitario en lo que respecta a la planificación general: de los posgrados, de la difusión de las carreras nacionales estratégicas, de las cuestiones de presupuesto y de la planificación regional educativa.

## **BIBLIOGRAFIA Y HEMEROGRAFIA**

- TORRES MURO, IGNACIO, Autonomía Universitaria – Aspectos Constitucionales, Centro de Estudios Políticos y Constitución
- Varios Autores, Autonomía Universitaria - Un marco conceptual, histórico, jurídico de la autonomía universitaria y su ejercicio en Colombia, ASCUN, julio del 2004.
- ROLDÓS, LEÓN. Autonomía Universitaria, Quito, 1993
- SÁNCHEZ VIAMONTE, CARLOS: El poder constituyente, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1957, página 238 y siguientes.
- RRCPDES/97, Recomendación relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior de 1997, UNESCO
- Autonomía Universitaria, Un marco conceptual, histórico, jurídico de la autonomía universitaria y su ejercicio en Colombia, ASCUN, 2004, pág. 295 y siguientes
- UNESCO: Documento para el cambio y el desarrollo de la Educación Superior, París, 1995, p. 42
- GÓMEZ, RODOLFO, La Libertad de Cátedra: Piedra Angular de la Enseñanza Universitaria.
- ECHEVARRIA MEDINA, JOSÉ, Filosofía, Educación y Desarrollo, Siglo XXI Editores, México, 1967
- BOERO ESTÉVEZ, GUILLERMO: “Balance de los 70 años de la Reforma Universitaria”, en: La Reforma Universitaria 1918 – 1988. Editorial Legasa S.A., Buenos Aires, 1989
- GALDAMÉS LUIS, La Universidad Autónoma, Imprenta Borrásé, San José, 1935
- ROMERO, JOSÉ LUIS: Situaciones e ideologías en América Latina, Medellín, Universidad de Antioquia, 2001.
- DIDEROT, DENIS; “El hombre en la naturaleza y en la sociedad”, traducido del francés por Angela Selka y Antonio Sánchez Barbudo, 1ª. Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1940, tomo II.
- ROCA, DEODORO; Ciencia, maestros y universidades, Editorial Perrot, Buenos Aires, 1969.
- BORRERO ALFONSO, CSJ: La Autonomía Universitaria Hoy, Simposio Permanente sobre la Universidad., Santiago de Cali, 1996 – 1997

- MARÍAS, JULIÁN: “La Universidad, realidad problemática”. En: La Universidad en el siglo XX. Universidad Mayor de San Marcos, Lima, 1951.
- RAMA CLAUDIO: La Tercera Reforma de la Educación Superior en América Latina, Editorial Buenos Aires, Buenos Aires, 2007.
- FRONDISI, RISIERO: Hacia la Universidad nueva. Resistencia: Universidad Nacional del Nordeste, 1958.
- SALGADO VERDESOTO, LUIS. Autonomía Universitaria en América Latina, Quito, Departamento de Publicaciones de la Universidad Central, 1971
- MORÓN DÍAZ, FABIÁN. "La Autonomía Universitaria en un Estado Social de Derecho", extractos de la conferencia dictada en el Seminario sobre autonomía universitaria organizado por ASCUN, agosto de 1995.
- BURBANO LÓPEZ, GALO, La Universidad: Un Proceso Continuo de Construcción, ICFES, julio de 1994).
- LA ROCHE, HUMBERTO, Ensayos de Derecho Constitucional, Tribunal Supremo de Justicia – Caracas, 2002
- BRUNNER, JOSÉ J. Educación superior en América Latina: cambios y desafíos, Chile, FCE, 1990
- Manifiesto de Córdoba, 21 de junio de 1918
- Constitución Política de la Nación Argentina
- Constitución Política del Ecuador, 1945
- Constitución Política del Ecuador, 1967
- Constitución Política del Ecuador, 1998
- Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas
- Ley que creó el Fondo de Desarrollo Universitario y Politécnico (FOPEDEUPO),
- Ley Orgánica de Educación Superior
- Resolución legislativa, Registro Oficial No.280 de 8 de marzo del 2001
- Reglamento General a la Ley de Educación Superior
- Libertad de cátedra, Enciclopedia Microsoft® Encarta® Online 2008
- [http://www.informaticajuridica.com/trabajos/Pagina\\_especifica\\_sobre\\_derechos\\_de\\_autor\\_Autonomia\\_universitaria.asp](http://www.informaticajuridica.com/trabajos/Pagina_especifica_sobre_derechos_de_autor_Autonomia_universitaria.asp)
- <http://www.uees.edu.ec/investigacion/cuaderno4/tema1.PDF>
- <http://www.anuies.mx/servicios/publicaciones/revsup/res032/txt11.htm>

- <http://www.lavozdegalicia.es/hemeroteca/2001/06/19/621575.shtml>
- <http://www.corteidh.or.cr/>
- <http://www.cinu.org.mx/>
- <http://www.oas.org>
- <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/>
- <http://www.echr.coe.int/>
- <http://www.cajpe.org.pe/guia/s8.htm>
- <http://www.ecuador-vivencias.org/derechos-humanos/>
- <http://www.cejil.org/sentencias>
- <http://huachen.org/spanish/law/cedaw-one.htm>
- <http://www.sicht.ucv.ve:8080/bvirtual/doc/Doc%20Autonomia/clase%20magistral%20autonomia.pdf>
- [http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1998\\_146\\_007.PDF](http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1998_146_007.PDF)
- <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/341/18.pdf>
- <http://www.conesup.net/>
- <http://www.aporrea.org/educacion/a37575.html>

# **ANEXOS**

## **1.1 LEY ORGANICA DE EDUCACION SUPERIOR**

### **EL CONGRESO NACIONAL**

#### **Considerando:**

Que la búsqueda de la verdad, la afirmación de la identidad, el desarrollo cultural, el dominio del conocimiento científico y tecnológico son fines de la educación superior, que se expresan a través de la investigación, la docencia y la vinculación con la colectividad y constituyen prioridades para el desarrollo del país;

Que la educación superior como área estratégica del país requiere de una normatividad jurídica adecuada y flexible para formar recursos humanos altamente calificados;

Que la Constitución Política vigente dispone que en lugar de la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas se expida una Ley de Educación Superior; y,

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, expide la siguiente.

### **LEY DE EDUCACION SUPERIOR**

#### **CAPITULO I DE LA CONSTITUCION, FINES Y OBJETIVOS DEL SISTEMA NACIONAL DE EDUCACION SUPERIOR**

Art. 1.- Forman parte del Sistema Nacional de Educación Superior ecuatoriano:

- a) Las universidades y escuelas politécnicas creadas por ley y las que se crearen de conformidad con la Constitución Política y la presente ley. Estas podrán ser públicas financiadas por el Estado, particulares cofinanciadas por el Estado y particulares autofinanciadas; y,
- b) Los institutos superiores técnicos y tecnológicos que hayan sido autorizados por el Ministerio de Educación y Cultura y que sean incorporados al Sistema, así como los que se crearen de conformidad con la presente ley.

Las instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior Ecuatoriano tienen como misión la búsqueda de la verdad, el desarrollo de las culturas universal y ancestral ecuatoriana, de la ciencia y la tecnología, mediante la docencia, la investigación y la vinculación con la colectividad.

Será su deber fundamental la actualización y adecuación constantes de las actividades docentes e investigativas, para responder con pertinencia a los requerimientos del desarrollo del país.

Art. 2.- Las instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior ecuatoriano, esencialmente pluralistas, están abiertas a todas las corrientes y formas del pensamiento universal expuestas de manera científica. Dirigen su actividad a la formación integral del ser humano para contribuir al desarrollo del país y al logro de la justicia social, al fortalecimiento de la identidad nacional en el contexto pluricultural del país, a la afirmación de la democracia, la paz, los derechos humanos, la integración latinoamericana y la defensa y protección del medio ambiente.

Les corresponde producir propuestas y planteamientos para buscar la solución de los problemas del país; propiciar el diálogo entre las culturas nacionales y de éstas con la cultura universal, la difusión y el fortalecimiento de sus valores en la sociedad ecuatoriana, la formación profesional, técnica y científica y la contribución para lograr una sociedad más justa, equitativa y solidaria, en colaboración con los organismos del Listado y la sociedad.

Los centros de educación superior son comunidades de autoridades, personal académico, estudiantes, empleados y trabajadores.

Es incompatible con los principios de la educación superior toda forma de violencia, intolerancia y discriminación. Las instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior adoptarán políticas y mecanismos específicos para promover y garantizar una participación equitativa de las mujeres en todos sus niveles e instancias.

Art. 3.- Las instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior ecuatoriano, en sus diferentes niveles, tienen los siguientes objetivos y Estrategias fundamentales:

- a) Formar, capacitar, especializar y actualizar a estudiantes y profesionales en los niveles de pregrado y posgrado, en las diversas especialidades y modalidades;
- b) Preparar a profesionales y líderes con pensamiento crítico y conciencia social, de manera que contribuyan eficazmente al mejoramiento de la producción intelectual y de bienes y servicios, de acuerdo con las necesidades presentes y futuras de la sociedad y la planificación del Estado, privilegiando la diversidad en la oferta académica para propiciar una oportuna inserción de los profesionales en el mercado ocupacional;
- c) Ofrecer una formación científica y humanística del más alto nivel académico, respetuosa de los derechos humanos, de la equidad de género y del medio ambiente, que permita a los estudiantes contribuir al desarrollo humano del país y a una plena realización profesional y personal;

d) Propiciar que sus establecimientos sean centros de investigación científica y tecnológica, para fomentar y ejecutar programas de investigación en los campos de la ciencia, la tecnología, las artes, las humanidades y los conocimientos ancestrales;

e) Desarrollar sus actividades de investigación científica en armonía con la legislación nacional de ciencia y tecnología y la Ley de Propiedad Intelectual;

f) Realizar actividades de extensión orientadas a vincular su trabajo académico con todos los sectores de la sociedad, sirviéndola mediante programas de apoyo a la comunidad, a través de consultorías, asesorías, investigaciones, estudios, capacitación u otros medios;

g) Preservar y fortalecer la interculturalidad, la educación bilingüe, la solidaridad y la paz; y,

h) Sistematizar, fortalecer, desarrollar y divulgar la sabiduría ancestral, la medicina tradicional y alternativa y en general los conocimientos y prácticas consuetudinarias de las culturas vivas del Ecuador.

Art. 4.- Las universidades y escuelas politécnicas son personas jurídicas sin fines de lucro. El Estado reconoce y garantiza su autonomía académica y de gestión y autogestión económica y administrativa.

La Constitución Política de la República garantiza la autonomía de las universidades y escuelas politécnicas, sin injerencia alguna, concebida como la responsabilidad para asegurar la libertad en la producción de conocimientos y el derecho sin restricciones para la búsqueda de la verdad, la formulación de propuestas para el desarrollo humano y la capacidad para autorregularse, dentro de los lineamientos de la Constitución Política de la República, la presente ley, sus estatutos y reglamentos.

Art. 5.- Los organismos e instituciones que forman parte del Sistema Nacional de Educación Superior se sujetarán a los mecanismos de control constitucional y legalmente establecidos y tienen la responsabilidad de rendir cuentas a la sociedad sobre el buen uso de su autonomía y el cumplimiento de su misión, fines y objetivos. Los centros de educación superior se someterán obligatoriamente al Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación.

Art. 6.- Los recintos de las universidades y escuelas politécnicas son inviolables y no podrán ser allanados sino en los casos y términos en que puede serlo el domicilio de una persona. Deben servir, exclusivamente, para el cumplimiento de sus trascendentales misión, fines y objetivos definidos en esta ley. La vigilancia y el mantenimiento del orden interno son de competencia y responsabilidad de sus autoridades. Cuando se necesite el resguardo de la fuerza pública, la máxima autoridad ejecutiva universitaria o politécnica solicitará la asistencia pertinente, de lo cual informará en su momento al órgano colegiado superior.

Quienes violaren dichos recintos serán enjuiciados de conformidad con la ley.

Art. 7.- El ejecutivo y sus órganos, autoridades y funcionarios no podrán clausurar ni reorganizar las universidades y escuelas politécnicas total o parcialmente, ni privarlas o disminuir sus rentas y asignaciones presupuestarias, ni retardar su entrega; no podrán, en general, adoptar medida alguna que impida o menoscabe de cualquier forma su normal funcionamiento y que atente contra su libertad, autonomía y capacidad de autogestión.

Art. 8.- La educación en las universidades, escuelas politécnicas e institutos superiores técnicos y tecnológicos públicos será laica y financiada por el Estado, al tenor de lo que dispone la Constitución Política de la República del Ecuador.

## **CAPITULO II DE LA ASAMBLEA DE LA UNIVERSIDAD ECUATORIANA**

Art. 9.- La Asamblea de la Universidad Ecuatoriana es un organismo representativo y consultivo que sugiere al CONESUP políticas y lineamientos para las universidades y escuelas politécnicas. Tendrá potestad resolutive en aquellos asuntos que CONESUP le someta a su decisión. Con fines informativos conocerá de los resultados de la gestión anual del Consejo. Estará integrada por los siguientes miembros:

a) Todos los rectores de las universidades y escuelas politécnicas públicas y particulares creadas legalmente;

b) Doce representantes de los docentes: ocho por las universidades públicas, dos por las escuelas politécnicas públicas, uno por las universidades y escuelas politécnicas particulares y el Presidente de la Federación Nacional de Profesores Universitarios y Politécnicos del Ecuador, FENAPUPE.

En la representación de los docentes se deberá evitar que una institución tenga más de uno y se procurará que provengan de las diferentes regiones del país;

c) Ocho representantes de los estudiantes: los presidentes de las federaciones nacionales de estudiantes de las universidades públicas, de las escuelas politécnicas públicas y de las universidades y escuelas politécnicas particulares; dos representantes por las universidades públicas, dos por las escuelas politécnicas públicas y uno por las universidades y escuelas politécnicas particulares; este último deberá ser del sector cofinanciado por el Estado o autofinanciado, que no represente al mismo sector al que pertenece el Presidente de la Federación Nacional; y,

d) Dos representantes de los empleados y trabajadores, que serán el Presidente de la Federación Nacional de Empleados y Trabajadores Universitarios y Politécnicos del Ecuador, FENATUPE y el Secretario General de los Sindicatos de Trabajadores Universitarios y Politécnicos del Ecuador, FENASOUPE.

Cuando se creare una universidad o escuela politécnica pública, se incrementará el número de miembros de la Asamblea con un representante de los docentes de las universidades y escuelas politécnicas particulares; cuando la nueva universidad o escuela politécnica fuere particular, con un representante de los docentes de las universidades del sector público.

Los representantes de los profesores, estudiantes y empleados y trabajadores serán elegidos por sus respectivos estamentos mediante colegios electorales convocados por el CONESUP, al que concurran los organismos representativos de cada uno de éstos que hayan sido elegidos democráticamente para sus respectivos períodos, lo que deberá certificarlo la respectiva universidad o escuela politécnica.

El Presidente de la Asamblea será un rector de una universidad o escuela politécnica pública y el Vicepresidente el rector de una universidad o escuela politécnica particular, elegidos por más de la mitad de sus miembros; durarán dos (2) años en sus funciones, pudiendo ser reelegidos por una sola vez.

La Asamblea se reunirá de manera ordinaria semestralmente y en forma extraordinaria cuando lo convoque su Presidente, el CONESUP o lo decida más de la mitad de sus miembros. Su sede será la universidad o escuela politécnica de la cual es rector su Presidente, que quedará establecida después de su elección.

Art. 10.- Son atribuciones y deberes de la Asamblea de la Universidad Ecuatoriana:

- a) Recomendar políticas generales de formación profesional de investigación, cultura, de gestión y de vinculación con la colectividad;
- b) Emitir criterios sobre los procesos académicos, de evaluación y acreditación;
- c) Evaluar los contenidos y la marcha del Sistema Nacional de Admisión y Nivelación Estudiantil;
- d) Elegir al Presidente y Vicepresidente de la Asamblea;
- e) Pronunciarse sobre las consultas que le fueren planteadas por el CONESUP;
- f) Conocer los informes acerca del estado de la educación superior del país que elabore el CONESUP; y,
- g) Designar los delegados de las universidades y escuelas politécnicas ante los organismos del Estado donde tengan representación, de conformidad con la Constitución y las leyes de la República.

### **CAPITULO III DEL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACION SUPERIOR**

Art. 11.- El Consejo Nacional de Educación Superior es una entidad autónoma, de derecho público, con personería jurídica. Su sigla será CONESUP y es el organismo planificador, regulador y coordinador del Sistema Nacional de Educación Superior. Tendrá como domicilio la capital de la República.

Sus resoluciones en el marco de esta ley serán de cumplimiento obligatorio.

Art. 12.- El CONESUP estará integrado por nueve miembros:

- a) Dos rectores elegidos por las universidades públicas;
- b) Un rector elegido por las escuelas politécnicas públicas;
- c) Un rector elegido por las universidades y escuelas politécnicas particulares;
- d) Un rector elegido por los institutos superiores técnicos y tecnológicos, quien deberá cumplir con los requisitos establecidos para ser rector de una universidad o escuela politécnica;
- e) Dos representantes por el sector público, que serán el Ministro de Educación y Cultura y el máximo personero del organismo estatal de ciencia y tecnología o sus delegados o alternos, que deberán ser o haber sido profesores universitarios o politécnicos y cumplir las condiciones que esta ley establece para ser rector;

f) Nota: Literal derogado por Decreto Legislativo No. 14, publicado en Registro Oficial Suplemento 393 de 31 de Julio del 2008.

g) Un presidente del Consejo, elegido de fuera de su seno por las dos terceras partes de los integrantes de este organismo, que deberá ser, un ex rector universitario o politécnico o un académico de prestigio.

Para los casos señalados en los literales a), b), c), d) y f), se elegirán también representantes alternos, que deberán cumplir los mismos requisitos establecidos para sus titulares.

Los representantes de las universidades y escuelas politécnicas particulares alternarán periódicamente entre las cofinanciadas por el Estado y las autofinanciadas; los de los institutos superiores técnicos y tecnológicos entre los fiscales y particulares.

Los miembros del CONESUP durarán cinco (5) años en sus funciones y podrán ser reelegidos por una sola vez, con excepción del Ministro de Educación y el representante del organismo estatal de ciencia y tecnología y de sus delegados o alternos, que son de libre designación y remoción del Ejecutivo.

La convocatoria a los colegios electorales y el proceso de designación de los miembros del CONESUP será responsabilidad del Tribunal Supremo Electoral, organismo ante el cual tomarán posesión los designados y el Presidente.

Art. 13.- Son atribuciones y deberes del CONESUP:

- a) Cumplir y hacer cumplir la Constitución Política de la República, la presente ley, sus reglamentos y resoluciones;
- b) Definir las políticas de formación profesional, investigación científica y tecnológica, de vinculación con la colectividad y de colaboración nacional e internacional;
- c) Aprobar, previo el cumplimiento del trámite y requisitos previstos en la presente ley, los informes finales sobre la creación de nuevas universidades y escuelas politécnicas y comunicarlos al Congreso Nacional para su consideración;
- d) Aprobar la creación, funcionamiento y supresión de institutos superiores técnicos y tecnológicos;
- e) Formular y reglamentar obligatoriamente el Sistema Nacional de Admisión y Nivelación Estudiantil;
- f) Aprobar la creación de extensiones y programas de posgrado, así como fijar los lineamientos generales para las modalidades de educación semipresencial y a distancia, que deberán acreditar condiciones y niveles de calidad similares a los de la educación presencial;
- g) Intervenir y adoptar acciones tendientes a solucionar problemas que amenacen el normal funcionamiento de los centros de educación superior, conforme al reglamento que para el efecto dictará el CONESUP, respetando la autonomía universitaria;
- h) Aprobar los estatutos de las universidades y escuelas politécnicas, los de las federaciones y asociaciones nacionales de profesores, estudiantes, empleados y trabajadores, y sus reformas y asignar los recursos que les corresponde de acuerdo con la presente ley;

- i) Promover el incremento del patrimonio de las instituciones de educación superior, aprobar los parámetros de distribución de las rentas asignadas en el Presupuesto General del Estado o por leyes especiales; aprobar el presupuesto anual del Consejo y sus modificaciones;
- j) Expedir y reformar los reglamentos que sean necesarios para la gestión del Consejo;
- k) Informar anualmente a la sociedad ecuatoriana, al Congreso Nacional y al Presidente de la República sobre el estado de la educación superior en el país;
- l) Resolver, previo informe jurídico, los asuntos referidos a violaciones de la ley, estatutos o reglamentos, que le fueren remitidos por los centros de educación superior, imputados a órganos o autoridades institucionales;
- m) Aprobar los lineamientos del reglamento de carrera académica o escalafón del docente universitario y politécnico en base a los cuales cada centro de educación superior elaborará su propio reglamento de acuerdo a sus disponibilidades presupuestarias;
- n) Coordinar con el Ministerio de Educación y Cultura y el organismo nacional de planificación, las políticas específicas de la educación, así como los vínculos y relaciones entre los distintos niveles y subsistemas educativos del país;
- o) Reglamentar los convenios que celebren las universidades y escuelas politécnicas con otras instituciones;
- p) Promover y apoyar la investigación científica y tecnológica en los centros de educación superior así como la gestión para su desarrollo interno y para la transferencia de resultados a la sociedad;
- q) Normar el funcionamiento de los cursos de posgrado;
- r) Fijar las normas fundamentales para la homologación de estudios, revalidación y equiparación e inscripción de títulos de acuerdo a las disposiciones establecidas en las leyes nacionales y en los acuerdos internacionales ratificados por el Estado;
- s) Aprobar el presupuesto y sus reformas a propuesta del Presidente;
- t) Expedir el Reglamento Orgánico Funcional de la Secretaría Técnica Administrativa y sus reformas;
- u) Conformar las comisiones permanentes;
- v) Designar a sus delegados ante los organismos del Estado donde tenga representación, de conformidad con la Constitución Política y las leyes de la República; y,
- w) Las demás establecidas en la ley y sus reglamentos.

Art. 14.- El Consejo sesionará de manera ordinaria cada quince (15) días y extraordinariamente cuando fuere convocado por su Presidente, por iniciativa propia o a solicitud de la mayoría de sus miembros. A estas sesiones podrán ser invitados los rectores de las universidades y escuelas politécnicas cuando se trataren asuntos relacionados con las instituciones que representan.

Art. 15.- Son funciones del Presidente del CONESUP; presidir las sesiones del Consejo, representarlo como su máximo personero en las relaciones nacionales internacionales, ejercer la representación legal, judicial y extrajudicial del organismo, cumplir y hacer cumplir sus resoluciones, dirigir el trabajo de la Secretaría Técnica Administrativa y las demás que le sean asignadas por los reglamentos y resoluciones del CONESUP.

Durará cinco (5) años en sus funciones, que las ejercerá a tiempo completo y podrá ser reelegido por una sola vez. En caso de ausencia temporal será reemplazado por el Presidente alterno, quien será elegido por mayoría simple de entre los miembros del Consejo. En ausencia definitiva, el Presidente alterno convocará a elecciones en un plazo no mayor a treinta (30) días para designar al nuevo Presidente, quien ejercerá estas funciones hasta completar el periodo para el que fue elegido el titular.

Art. 16.- El CONESUP tendrá una Secretaría Técnica Administrativa, que será el órgano ejecutor de las resoluciones del Consejo y de apoyo técnico, mediante la producción de estudios, análisis e información sobre la educación superior. Su estructura, funciones y atribuciones constarán en el reglamento que será aprobado por el Consejo.

La Secretaría Técnica Administrativa estará a cargo de un Director Ejecutivo designado por el CONESUP de la terna que formule el Presidente. El Director Ejecutivo preferentemente será un ex-Rector de una universidad o escuela politécnica, elegido para cuatro (4) años, pudiendo ser reelegido. La Secretaría contará con los directores de área que establezca el CONESUP.

#### **CAPITULO IV DE LA CREACION DE LAS UNIVERSIDADES Y ESCUELAS POLITECNICAS**

Art. 17.- Las universidades y escuelas politécnicas serán creadas mediante ley expedida por el Congreso Nacional; previo informe favorable y obligatorio del CONESUP. Se invalidará su creación si se hubiere prescindido de este requisito. Para la creación de una universidad o escuela politécnica se deberán cumplir los siguientes requisitos:

- a) Presentar al CONESUP una propuesta técnico académica, que deberá contener:

- 1.- La estructura orgánica y funcional de la nueva entidad;
- 2.- La oferta académica de dos o más carreras presenciales, cuya justificación deberá considerar las necesidades de desarrollo nacional o regional, la innovación o diversificación de profesiones y las tendencias del mercado ocupacional, basada en la información estadística respectiva.

Esta información deberá ir acompañada de un detalle de las universidades, extensiones y carreras que a la fecha del trámite existan en la ciudad y provincia en las que establecerá su domicilio el centro de educación a crearse. Si la oferta es de dos o más carreras, una de ellas deberá ser de carácter técnico;

3.- Un plan estratégico de desarrollo institucional para el mediano y el largo plazos, que contemple la misión, visión, objetivos, estrategias, líneas de acción y resultados esperados;

4.- La propuesta académica, con los respectivos diseños macro y micro curriculares, perfiles profesionales, e información documentada de la planta docente básica, dentro de la cual debe haber un veinticinco por ciento (25%) o más de docentes con dedicación a tiempo completo;

5.- Estudio económico financiero, proyectado a cinco (5) años, considerando los recursos propios, asignaciones, donaciones nacionales o extranjeras, derechos, tasas y aranceles previstos. Deberá demostrarse que la nueva institución contará con recursos financieros suficientes para su normal funcionamiento;

- 6.- Presupuesto de ingresos y gastos;

7.- Descripción de las características de la infraestructura física, inventario de laboratorios, centros de información, documentación y fondos bibliográficos e infraestructura telemática: equipos informáticos, red local para transmisión de datos y acceso a redes de información internacionales; y,

8.- El currículum vitae de los profesores, debiéndose garantizar que por lo menos el veinticinco por ciento (25%) de ellos dispongan de título académico de posgrado.

b) Compromiso de los promotores, en el caso de las universidades privadas y cofinanciadas, por medio de escritura pública, para la posterior transferencia en dominio de los bienes y recursos sustentatorios del trámite a favor del centro de educación superior a crearse; y,

c) La solicitud de creación de una universidad o escuela politécnica de régimen público o particular cofinanciado por el Estado deberá incluir el aval del organismo técnico de planificación y la certificación del Ministerio de Finanzas y Crédito Público para la creación de la partida presupuestaria correspondiente, sin menoscabo de los fondos de las demás universidades y escuelas politécnicas.

Art. 18.- En el plazo máximo de ciento ochenta (180) días, el CONESUP realizará el análisis técnico de los requisitos establecidos en el artículo precedente y emitirá el informe respectivo. Si sus conclusiones son favorables, lo remitirá al Congreso Nacional para que considere la expedición de la ley de creación de la nueva universidad o escuela politécnica.

Art. 19.- Una vez creada la nueva entidad, en el plazo de sesenta (60) días los patrocinadores transferirán en dominio, mediante escritura pública, como patrimonio del nuevo centro de educación superior, todos los bienes y recursos que sustentaron el trámite.

Art. 20.- Para la creación o autorización de instituciones o programas académicos, se impulsarán los proyectos a ejecutarse en la región amazónica y en Galápagos, lo mismo que en las zonas fronterizas y donde radican pueblos que poseen culturas en peligro de extinción y que propendan el rescate, sistematización, desarrollo y difusión de la sabiduría ancestral de las culturas vivas del Ecuador; asimismo, aquellos proyectos que, a través de la educación intercultural bilingüe, se orienten al fortalecimiento y desarrollo científico, tecnológico, económico y cultural de los pueblos indígenas.

Para el impulso de la educación, la ciencia y la cultura, el Estado y sus instituciones garantizarán la creación de universidades o escuelas politécnicas, preferentemente estatales, bajo un régimen especial acorde con la realidad del sector en las provincias fronterizas y amazónicas, coadyuvando de esta manera a fomentar el desarrollo e integración de los pueblos.

Asimismo, dará preferencia a la creación de universidades públicas en aquellas provincias donde no se hayan creado estas instituciones de educación superior.

## **CAPITULO V DE LOS INSTITUTOS SUPERIORES TECNICOS Y TECNOLOGICOS**

Art. 21.- Los institutos superiores técnicos y tecnológicos son establecimientos que orientan su labor educativa a la formación en conocimientos técnicos o al fortalecimiento sistemático de habilidades y destrezas. Podrán establecerse y ser admitidos al sistema, institutos superiores de igual naturaleza, en carreras humanísticas, religiosas, pedagógicas y otras especialidades de posbachillerato.

Los institutos superiores técnicos y tecnológicos públicos son establecimientos educativos que dependen administrativas, financieramente del Ministerio de Educación y Cultura, forman parte del Sistema Nacional de Educación Superior; académicamente dependen del CONESUP.

Los institutos superiores técnicos y tecnológicos particulares son establecimientos educativos con personería jurídica propia. Se garantiza su capacidad de autogestión administrativa y financiera dentro del marco de esta ley y su reglamento, sin perjuicio de que los cofinanciados por el Estado sigan recibiendo fondos públicos.

Art. 22.- Los institutos superiores técnicos y tecnológicos otorgarán los títulos de estos niveles en la rama correspondiente, de acuerdo a la normatividad que establezca el CONESUP en el reglamento respectivo.

Art. 23.- Los institutos superiores técnicos y tecnológicos serán creados mediante resolución expedida por el CONESUP, partiendo de un proyecto que será presentado por el Ministerio de Educación y Cultura, en el caso de los públicos, y por sus promotores en el caso de los particulares. El proyecto contemplará los siguientes requisitos:

- a) Investigación del mercado ocupacional y de la demanda social de las carreras propuestas, que de preferencia deben ser nuevas;
- b) Estadística que justifique el número de bachilleres aspirantes que asegure el establecimiento de las carreras y el número de promociones de las mismas;
- c) Detalle de las instituciones similares existentes en el lugar y provincia en la que establecerá su domicilio el centro de educación superior a crearse indicando las carreras que ofrecen;
- d) Planificación curricular de cada una de las carreras a ofrecer;
- e) Perfiles profesionales;
- f) Infraestructura física y académica propia y adecuadas;
- g) Personal docente con título universitario o politécnico. En el caso de los institutos públicos, el Ministerio de Educación y Cultura debe acompañar la certificación, la disponibilidad de partidas necesarias para su funcionamiento. En el caso de los privados, el proyecto debe acompañar los currículos correspondientes;
- h) Proyecto de estatuto en el que conste la estructura orgánico funcional para el caso de los institutos particulares; e,
- i) Presupuesto y fuentes de financiamiento que garanticen su funcionamiento para al menos un quinquenio.

Art. 24.- Los institutos superiores técnicos y tecnológicos se regularán por esta ley, el reglamento que para este efecto expida el CONESUP y sus estatutos.

Todos los institutos superiores técnicos y tecnológicos públicos tendrán un estatuto general aprobado por el CONESUP a propuesta del Ministerio de Educación y Cultura.

Los institutos superiores técnicos y tecnológicos particulares formularán su proyecto de estatutos y lo someterán a la aprobación del CONESUP.

Art. 25.- Los institutos superiores podrán celebrar convenios con otros centros de educación superior nacionales o del exterior, de lo cual informarán al CONESUP.

## **CAPITULO VI DEL GOBIERNO DE LAS INSTITUCIONES DEL SISTEMA NACIONAL DE EDUCACION SUPERIOR**

Art. 26.- El gobierno de las universidades y escuelas politécnicas emana de sus docentes, estudiantes, empleados y trabajadores, en las proporciones establecidas en esta ley y con las características definidas en sus propios estatutos.

Art. 27.- Para su gobierno las universidades y escuelas politécnicas definirán los órganos colegiados de carácter académico y administrativo, así como las unidades de apoyo. Su organización, integración, deberes y atribuciones constarán en sus respectivos estatutos y reglamentos, en concordancia con su misión y las disposiciones establecidas en esta ley.

Art. 28.- Las universidades y escuelas politécnicas obligatoriamente tendrán como autoridad máxima a un órgano colegiado superior que estará integrado conforme lo determinen sus estatutos y esta ley.

Art. 29.- Los órganos colegiados de los centros de educación superior que se conformarán de manera obligatoria serán la Comisión de Evaluación interna y la Comisión de Vinculación con la Colectividad, cuyos fines, organización, integración, atribuciones y deberes deberán ser normados por el estatuto, de conformidad con esta ley.

Art. 30.- Para ser Rector de una universidad o escuela politécnica se requiere ser ecuatoriano, estar en goce de los derechos de ciudadanía, tener título profesional y título académico de cuarto nivel, tener experiencia en gestión educativa, haber realizado o publicado obras de relevancia en su campo de especialidad y haber ejercido la docencia por lo menos diez (10) años, de los cuales cinco o más en calidad de profesor principal.

Art. 31.- El Rector es la primera autoridad ejecutiva de la universidad o escuela politécnica su representante legal; presidirá el órgano colegiado superior de manera obligatoria aquellos órganos que señale el estatuto respectivo, desempeñará sus funciones a tiempo completo y durará en el ejercicio de su cargo cinco (5) años, pudiendo ser reelegido si su estatuto así lo determina.

Art. 32.- El Rector cumplirá y hará cumplir la presente ley, los reglamentos, las disposiciones generales, las resoluciones del máximo órgano colegiado y el estatuto de la institución. Será su obligación presentar su informe anual a la sociedad y a la comunidad universitaria o politécnica.

Art. 33.- El Vicerrector o vicerrectores deberán cumplir los mismos requisitos que para ser Rector, durarán en sus funciones cinco (5) años y en las universidades y escuelas politécnicas públicas y particulares cofinanciadas por el Estado podrán ser reelegidos si el estatuto así lo determina.

El estatuto de la institución contemplará la sustitución o reemplazo del Rector y de los vicerrectores, si los hubiere, en ausencia temporal o definitiva.

Cuando la ausencia de Rector, Vicerrector y vicerrectores fuere definitiva y simultánea, el máximo órgano colegiado convocará a elecciones generales para un nuevo período. Dicha convocatoria tendrá lugar dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha en que se produjo el hecho.

Los rectores y vicerrectores de las universidades y escuelas politécnicas que hubieren laborado a tiempo completo y desempeñado en su integridad el período para el que fueron elegidos mediante votación de la comunidad universitaria o politécnica, al concluirlo tendrán derecho a que sus instituciones les aseguren labores académicas a tiempo completo.

Art. 34.- La elección de Rector y del Vicerrector o vicerrectores se hará por votación universal, directa, secreta y obligatoria de los profesores titulares con más de un año en esta calidad, de los estudiantes con asistencia regular a clases y que hayan aprobado el primer año o ciclos equivalentes y de los empleados y trabajadores titulares con más de un año en esta calidad. La votación de los estudiantes equivaldrá a un porcentaje entre el diez por ciento (10%) y el cincuenta por ciento (50%) del total del personal académico con derecho a voto y la de los empleados y trabajadores hasta el diez por ciento (10%). Podrá, si así lo determina el estatuto, elegirse representantes bajo el mismo sistema de elección. Su participación será normada en el estatuto de cada institución.

Las máximas autoridades de las unidades académicas serán elegidas o designadas de conformidad con lo que establezcan sus leyes constitutivas o estatutos.

Art. 35.- La participación de los estudiantes en los organismos colegiados de gobierno será equivalente a un porcentaje entre el diez por ciento (10%) y el cincuenta por ciento (50%) del total del personal académico con derecho a voto, exceptuándose al Rector y Vicerrector o vicerrectores de esta contabilización; la de los empleados y trabajadores hasta el diez por ciento (10%), éstos no participarán en las decisiones de carácter académico. Cualquier fracción será aproximada al número entero inmediato superior.

Para todas las dignidades de representación estudiantil al cogobierno los candidatos deberán ser de nacionalidad ecuatoriana o haber estudiado el bachillerato en el Ecuador, acreditar en el periodo inmediato anterior a la elección un promedio de calificaciones equivalente o superior a muy buena, conforme a la regulación institucional; haber aprobado los dos (2) primeros años lectivos o su equivalente, no haber reprobado el año regular o ciclo inmediato anterior o su equivalente en los sistemas académicos que se establecieron y no haber sido sancionado por falta considerada grave.

Toda elección de representantes estudiantiles ante los órganos colegiados se realizará por votación universal, directa, secreta y obligatoria. Su renovación se realizará con la periodicidad establecida en los estatutos de la institución; de no hacerlo perderán su representación.

Art. 36.- Para la instalación y funcionamiento de los órganos de gobierno será necesario que exista quórum, entendiéndose por éste la concurrencia de más de la mitad de sus integrantes. Las resoluciones se tomarán por mayoría simple o especial, de conformidad con lo que se dispone en esta ley lo establezca el estatuto institucional.

Art. 37.- Se establece el mecanismo de referendo en las universidades y escuelas politécnicas, para consultar asuntos trascendentales de la institución por convocatoria del Rector o del máximo órgano colegiado de la entidad. El correspondiente estatuto normará esta facultad.

Art. 38.- El gobierno de los institutos superiores técnicos y tecnológicos se ejecutará a través de los siguientes órganos y autoridades:

- a) La Junta General;
- b) El Consejo Directivo;
- c) El Rector;
- d) El Vicerrector o vicerrectores; y,
- e) Las demás autoridades que señale el estatuto.

La integración, elección y atribuciones de las autoridades y órganos colegiados de gobierno constarán en los estatutos de la institución, que deberán ser aprobados por el CONESUP.

Art. 39.- Para ser Rector o Vicerrector de un instituto superior técnico o tecnológico se requiere ser ecuatoriano, estar en goce de los derechos de ciudadanía, tener título profesional universitario o politécnico, acreditar un reconocido prestigio profesional y haber ejercido la docencia en una institución del sistema de educación superior por cinco (5) o más años.

Será obligación del Rector presentar su informe anual a la sociedad y a la comunidad educativa.

Art. 40.- Los miembros de todos los órganos de gobierno de los centros de educación superior, serán personal y pecuniariamente responsables por sus decisiones.

Art. 41.- Los centros de educación superior garantizarán la existencia de organizaciones gremiales en su seno, las cuales tendrán sus propios estatutos "aprobados por el máximo órgano colegiado de la institución" y podrán ser cofinanciadas con recursos institucionales sujetos a los controles establecidos legalmente, para programas académicos o de capacitación.

Sus directivas deberán renovarse de conformidad con las normas estatutarias; caso contrario, el máximo órgano colegiado de la institución convocará a elecciones que garantizarán la renovación democrática.

Nota: La frase entre comillas del primer inciso, Declarada Inconstitucional por Resolución del Tribunal Constitucional No. 022-2004-TC, publicada en Registro Oficial 514 de 28 de Enero del 2005.

## **CAPITULO VII DEL REGIMEN ACADEMICO DEL SISTEMA NACIONAL DE EDUCACION SUPERIOR**

Art. 42.- Son instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior:

- a) Las universidades y escuelas politécnicas, que son instituciones académicas que brindan formación en áreas profesionales y disciplinas científicas y tecnológicas; desarrollan investigación social, científica y tecnológica de manera permanente y mantienen programas de vinculación con la colectividad, orientados al desarrollo social, económico, político y cultural del país; y,
- b) Los institutos superiores técnicos y tecnológicos, que son centros de formación profesional para el nivel operativo, que se orientan a la investigación tecnológica y a la extensión para el desarrollo de la comunidad. Su ámbito será el de las carreras técnicas, tecnológicas, humanísticas y otras especialidades de posbachillerato.

Art. 43.- Para ingresar al nivel de pregrado en el Sistema Nacional de Educación Superior, habrá un Sistema Nacional de Admisión y Nivelación al que se someterán todos los estudiantes.

Art. 44.- Los niveles de formación que imparten las instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior son:

- a) Nivel técnico superior, destinado a la formación y capacitación para labores de carácter operativo, corresponden a este nivel los títulos profesionales de técnico o tecnólogo;
- b) Tercer nivel, destinado a la formación básica en una disciplina o a la capacitación para el ejercicio de una profesión. Corresponden a este nivel el grado de licenciado y los títulos profesionales universitarios o politécnicos, que son equivalentes; y,
- c) Cuarto nivel o de posgrado, destinado a la especialización científica o entrenamiento profesional avanzado. Corresponden a este nivel los títulos intermedios de posgrado de especialista y diploma superior y los grados de magíster y doctor.

Las universidades y escuelas politécnicas no podrán otorgar títulos de diplomados o especialista, ni grados de magíster y doctor en el nivel de pregrado. Para acceder a la formación de posgrado se requiere tener título profesional de tercer nivel.

El CONESUP en el Reglamento sobre el Régimen Académico normará acerca de los títulos y grados académicos, el tiempo de duración, intensidad horaria o número de créditos de cada opción y demás aspectos relacionados con grados y títulos.

Es responsabilidad de las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Educación Superior ecuatoriano proporcionar los medios adecuados para que quienes egresen de cualesquiera de las carreras conozcan cuáles son los deberes y derechos ciudadanos e

integren en su formación valores de la paz y de los derechos humanos. Asimismo, que acrediten suficiencia de conocimientos de un idioma extranjero, gestión empresarial, expresión oral y escrita, manejo de herramientas informáticas y realidad socioeconómica, cultural y ecológica del país.

Los títulos que confieran los centros de educación superior serán emitidos en un idioma oficial del país.

Art. 45.- Las instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior realizarán cursos de actualización dentro de sus programas de educación continua.

Para la capacitación de los servidores públicos, el Estado podrá utilizar los servicios académicos de las instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior. De igual manera, las instituciones del sector público deberán invitar a las universidades y escuelas politécnicas a los concursos que convoquen para la contratación de servicios y de consultorías, sin necesidad de que sean calificadas como consultoras.

Art. 46.- Es privativo de los centros de educación superior otorgar títulos profesionales que correspondan a cada nivel. Sólo las universidades y escuelas politécnicas están facultadas para conferir grados académicos.

El reconocimiento, la homologación, la revalidación y la inscripción de títulos de nivel técnico o tecnológico, serán realizados por el CONESUP. Para los títulos profesionales y grados académicos, lo harán las universidades y escuelas politécnicas.

Todos los cursos académicos de carácter universitario o politécnico destinados a conferir certificados, aunque fueren, organizados por otras instituciones nacionales o extranjeras, deberán ser auspiciados por una universidad o escuela politécnica.

La oferta y ejecución de programas de educación superior es atribución exclusiva de las instituciones legalmente autorizadas. Se prohíbe el funcionamiento de universidades, escuelas politécnicas, institutos superiores técnicos y tecnológicos e instituciones que impartan formación superior, sean nacionales o extranjeras, sin sujetarse a los procedimientos de creación o aprobación establecidos en esta ley. Las instituciones que realicen formación religiosa y que extiendan títulos de nivel superior deberán sujetarse a las disposiciones de esta ley.

El CONESUP publicará semestralmente, en los diarios de mayor circulación nacional, la lista de universidades, escuelas politécnicas e institutos técnicos y tecnológicos superiores legalmente reconocidos y mantendrá permanentemente actualizada una base de datos con esta información en su sitio página web, de libre acceso por internet u otro sistema similar.

Art. 47.- En los centros de educación superior se garantiza la libertad de cátedra, entendida como la facultad de los docentes para exponer, con la orientación y herramientas pedagógicas que estimaren más adecuadas, los contenidos definidos en los programas de estudio de cada asignatura.

Corresponde a las autoridades pertinentes vigilar su cumplimiento.

Art. 48.- Se permitirá el funcionamiento de programas académicos específicos de universidades extranjeras en el país, siempre que medien convenios con una universidad o escuela politécnica ecuatoriana legalmente establecida, que los avale y posibilite. Estos convenios serán conocidos y supervisados por el CONESUP.

Art. 49.- Los estudiantes, egresados o titulados de los institutos superiores técnicos o tecnológicos podrá solicitar el reconocimiento de las materias aprobadas y matricularse en otras instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior, sujetándose al cumplimiento de los requisitos académicos establecidos en la entidad elegida.

## **CAPITULO VIII DEL PERSONAL ACADEMICO**

Art. 50.- El personal académico de las instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior está conformado por docentes, cuyo ejercicio de la cátedra podrá combinarse con la investigación, dirección, gestión institucional y actividades de vinculación con la colectividad.

Los docentes que hayan intervenido en una investigación tendrán derecho a participar, individual o colectivamente, de los beneficios que obtenga el centro de educación superior de la explotación o cesión de derechos sobre las invenciones realizadas. Igual derecho tendrán si participan en consultorías u otros servicios externos remunerados. Las modalidades y cuantía de la participación serán establecidas por cada institución.

Para ser docente regular de una universidad o escuela politécnica se requiere tener título universitario o politécnico, ganar el correspondiente concurso de merecimientos y oposición y reunir los requisitos señalados en los respectivos estatutos.

En los institutos superiores técnicos y tecnológicos y en las carreras de las universidades y escuelas politécnicas que otorguen títulos de técnicos y tecnólogos, sólo en casos de excepción se podrá designar como profesores a quienes tengan título de igual nivel, previo concurso de méritos y oposición. En el estatuto se fijarán los procedimientos de selección y contratación, en concordancia con los lineamientos que el CONESUP fijará para el efecto.

Art. 51.- Para la designación del personal académico, así como para el ejercicio de la docencia y la investigación, no se establecerán limitaciones que impliquen discriminaciones derivadas del origen racial, género, posición económica, política o cualesquiera otras de similar índole, ni éstas podrán ser causa de remoción, sin perjuicio de que el profesor deba ser leal a los principios que inspiran a la institución.

Art. 52.- Los docentes serán titulares, invitados y accidentales. Los titulares podrán ser principales, agregados y auxiliares. Podrá haber también profesores asociados y honorarios. Su tiempo de ejercicio docente podrá ser a dedicación exclusiva, a tiempo completo y parcial. Ningún docente universitario a dedicación exclusiva podrá desempeñar simultáneamente dos o más cargos públicos con esa denominación. El reglamento de carrera académica, que deberán tener todas las instituciones de educación superior públicas y

particulares, normará esta clasificación, estableciendo las limitaciones de los profesores a tiempo completo, así como la titularidad y jefatura de cátedra entre los profesores principales.

Art. 53.- Los profesores de los centros de educación superior serán evaluados anualmente en su trabajo y desempeño académico. En el reglamento de evaluación docente, que será expedido por el CONESUP a partir de una propuesta del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación, se establecerán los criterios de evaluación, las formas de participación estudiantil, los estímulos académicos y económicos y las limitaciones a la garantía de estabilidad.

Art. 54.- El órgano colegiado superior fijará normas que rijan la estabilidad, capacitación, ascensos, remuneraciones y protección social del personal académico, de conformidad con la presente ley, los lineamientos básicos dados por el CONESUP para el escalafón del docente universitario y el reglamento de carrera académica institucional.

Art. 55.- Se garantiza la estabilidad del personal académico, que no podrá ser removido sin causa debidamente justificada. Para la remoción se requiere la resolución fundamentada de las dos terceras partes del órgano colegiado superior, previo el trámite administrativo en que se garantizará el derecho de defensa, demostrable con la comparecencia y a falta de ésta con la citación al respectivo docente. El estatuto definirá los casos de apelaciones.

Art. 56.- El Sistema garantizará la capacitación y perfeccionamiento permanentes de los docentes. En los presupuestos de los centros de educación superior constarán de manera obligatoria partidas especiales destinadas a financiar créditos blandos, becas o ayudas económicas para especialización, semestres o años sabáticos y pasantías.

El incumplimiento de esta norma dará lugar a responsabilidad personal y pecuniaria de quienes con su voto aprobaran el presupuesto anual sin prever tales partidas presupuestarias.

Art. 57.- Las instituciones de educación superior brindarán las facilidades para que los docentes, después de cuatro (4) años de titularidad y no más de una vez cada cuatrienio, puedan preparar textos, asistir a pasantías, cursos académicos o de perfeccionamiento o participar como asesores académicos en instituciones educativas. Para el efecto, durante un semestre podrán ser exonerados de sus obligaciones docentes y mantener su remuneración.

Si cursaren posgrados, tendrán derecho a la respectiva licencia con sueldo y a los demás beneficios legales, por el tiempo de su duración.

Luego de seis (6) años de labores ininterrumpidas, los docentes podrán solicitar un año de permiso para realizar estudios o trabajos de investigación. En caso de ser favorecidos, según las prioridades establecidas, la institución pagará las remuneraciones y los demás emolumentos que les corresponde percibir mientras hagan uso de este derecho, el mismo que se ejercerá previa presentación de un plan académico.

Los recursos para las universidades y escuelas politécnicas se obtendrán del Fondo de Desarrollo Académico Institucional, del rubro capacitación de docentes e investigadores y de los fondos que de manera obligatoria deberá asignar la institución.

El máximo organismo colegiado establecerá un programa de capacitación con prioridades, cupos y mecanismos de evaluación.

Art. 58.- El personal docente de los centros de educación superior se rige por esta ley, por los Códigos del Trabajo o Civil, según los casos, por el escalafón del docente universitario, por las disposiciones del respectivo estatuto y el Reglamento de Carrera Académica Institucional.

Las jornadas nocturnas o en días feriados que respondan a la programación académica previamente establecida no estarán sujetas a las disposiciones del Código de Trabajo en cuanto a reconocimiento de valores adicionales.

El desempeño de una dignidad académica en los órganos de gobierno del sistema de educación superior es consecuencia del ejercicio de la docencia y por tanto no puede ser considerado como otro cargo público.

## **CAPITULO IX DE LOS ESTUDIANTES**

Art. 59.- Para ser alumno de los centros de educación superior se requiere poseer título de bachiller, haber cumplido los requisitos normados por el Sistema Nacional de Admisión y Nivelación y las exigencias establecidas por cada centro de educación superior.

Los centros de educación superior en ningún caso privarán del acceso a los aspirantes exclusivamente por tener bajos niveles de ingresos económicos. Las propias instituciones establecerán programas de crédito educativo, becas y ayudas económicas, que beneficien por lo menos al diez por ciento (10%) del número de estudiantes matriculados, en la forma establecida en sus reglamentos. Serán beneficiarios quienes no cuenten con recursos económicos y para continuar recibiendo este apoyo deberán acreditar niveles de rendimiento académico regulados por cada institución.

Art. 60.- Son alumnos de los centros de educación superior quienes, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley, se encuentren legalmente registrados o matriculados y participen, de acuerdo a la normatividad vigente, en cursos regulares de estudios de carácter técnico o tecnológico y de pregrado o posgrado.

Art. 61.- Los requisitos de carácter académico y disciplinario necesarios para la aprobación de cursos y carreras, constarán en los respectivos estatutos, reglamentos y demás normas. Solamente en casos establecidos expresamente en el estatuto de la institución, un estudiante podrá registrarse o matricularse hasta por tercera ocasión en una misma materia o en el mismo ciclo, curso o nivel académico.

Art. 62.- La Asamblea de la Universidad Ecuatoriana establecerá políticas generales y el CONESUP dictará normas expresas para garantizar transparencia, justicia y equidad en los sistemas de evaluación estudiantil y para conceder incentivos al mérito académico.

Art. 63.- Los centros de educación superior mantendrán un departamento de bienestar estudiantil, como una unidad administrativa de la institución, destinado a promover la orientación vocacional, el manejo de créditos educativos, ayudas económicas y becas y a ofrecer los servicios asistenciales que se determinen en los estatutos. Este departamento se encargará de promover un ambiente de respeto a los valores éticos y a la integridad física, psicológica y sexual de los estudiantes y brindará asistencia a quienes demanden sanciones por violación de estos derechos o apelen ante las instancias pertinentes por decisiones adoptadas.

Art. 64.- De conformidad con los lineamientos generales definidos por el CONESUP y las normas que cada institución expida al efecto, los estudiantes, antes de registrar en el respectivo ministerio o colegio profesional su título, deberán acreditar servicios a la comunidad y prácticas o pasantías preprofesionales en los campos de su especialidad. Estas actividades se realizarán en coordinación con organizaciones comunitarias, empresas e instituciones del Estado, relacionadas con la respectiva especialidad, las que otorgarán las debidas facilidades.

## **CAPITULO X DE LOS EMPLEADOS Y TRABAJADORES**

Art. 65.- Los empleados y trabajadores de los centros de educación superior serán nombrados o contratados según los procedimientos que se establezcan en el correspondiente reglamento de la institución. Se garantiza la estabilidad, ascenso, remuneración y protección social de acuerdo con la ley, el escalafón administrativo, el estatuto y reglamentos de cada centro educativo.

Art. 66.- El personal no docente de los centros de educación superior estará sujeto a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa o a los Códigos de Trabajo o Civil y al escalafón administrativo, según fueren empleados o trabajadores, de acuerdo a las características contractuales y según sea la institución pública o particular.

Art. 67.- El CONESUP establecerá los lineamientos generales para que cada institución dicte su escalafón administrativo.

Art. 68.- En el presupuesto de las instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior se hará constar una partida adecuada para capacitación y especialización de los empleados y trabajadores.

Las instituciones regularán las relaciones con los beneficiarios de esta disposición, establecerán prioridades y evaluarán los resultados.

Art. 69.- Anualmente se evaluará el desempeño de empleados y trabajadores; su promoción estará sujeta a sus resultados, debiendo constar en el contrato laboral expresamente esta disposición. En el reglamento de evaluación administrativa que cada centro educativo expedirá, a partir de los lineamientos generales dados por el CONESUP, se establecerán los criterios de evaluación.

## **CAPITULO XI DEL FINANCIAMIENTO Y DEL PATRIMONIO DE LAS INSTITUCIONES Y ORGANISMOS DEL SISTEMA NACIONAL DE EDUCACION SUPERIOR**

Art. 70.- El patrimonio de las instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior está constituido por:

- a) Todos los bienes inmuebles que al promulgarse esta ley sean de su propiedad;
- b) Los bienes de distinta naturaleza que adquieran en el futuro a cualquier título;
- c) Las rentas establecidas en el Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico (FOPEDEUPO), las asignaciones que han constado y las que consten en el Presupuesto General del Estado, con los incrementos que manda la Constitución Política del Ecuador;
- d) Las rentas que son asignadas a las universidades y escuelas politécnicas como partícipes en tributos y que se encuentran determinadas o se determinaren por leyes y decretos;
- e) Los ingresos por matrículas, derechos, tasas y aranceles;
- f) Los réditos obtenidos en sus operaciones financieras;
- g) Los beneficios obtenidos por su participación en empresas productoras de bienes y servicios;
- h) Los recursos provenientes de herencias, legados y donaciones a su favor;
- i) Los fondos autogenerados por cursos extracurriculares, seminarios, consultorías, prestación de servicios y similares;
- j) Los ingresos provenientes del cincuenta por ciento (50%) del producto de la venta forzada de los bienes confiscados como fruto de la acción del Estado en su lucha contra el narcotráfico, que se destinarán exclusivamente a proyectos de investigación e inversión. Las universidades y escuelas politécnicas podrán ser depositarias de los bienes confiscados, mediante convenio con el CONSEP en el que se deberán establecer los límites de esta responsabilidad. Los bienes a que se refiere este literal no causarán impuesto predial;
- k) Los ingresos provenientes de patentes y marcas registradas como fruto de sus investigaciones;
- l) Los saldos presupuestarios existentes a la finalización del ejercicio económico, que obligatoriamente deberán incorporarse en el presupuesto del nuevo período; y,
- m) Cualesquiera otros bienes y fondos que les correspondan o que adquieran de acuerdo con la ley.

Art. 71.- Para la fijación del valor de la matrícula o los registros por asignaturas en los establecimientos de régimen público se tomará en cuenta, entre otros aspectos, la situación socioeconómica del estudiante y de su familia.

Las universidades, escuelas politécnicas e institutos superiores de régimen particular tienen facultad para determinar, a través de su máximo órgano colegiado superior las contribuciones de sus estudiantes por concepto de matrícula, registro, colegiatura, pensiones, derechos, aranceles y tasas por servicios, de acuerdo con su organización interna, recursos que serán destinados a financiar su actividad sin perseguir fines de lucro. En todo caso, estas contribuciones serán fijadas en moneda de curso legal, y las correspondientes a pensiones o colegiatura tendrán valores diferenciados considerando, entre otros, los parámetros mencionados para la matrícula en los establecimientos públicos.

Los centros de educación superior establecerán tasas que se aproximen al costo de producción de los servicios correspondientes.

En caso de haber saldos positivos en sus estados financieros, serán destinados a un fondo patrimonial con el propósito de financiar inversiones en fondos bibliográficos, telemáticos, equipamiento, infraestructura y programas de bienestar de los integrantes de la comunidad institucional, priorizando el sistema de ayudas económicas, crédito educativo y becas para los estudiantes.

Art. 72.- En cumplimiento de la disposición constitucional de que las universidades y escuelas politécnicas son instituciones sin fines de lucro, el CONESUP definirá y controlará el cumplimiento de las directrices generales en esta materia para el conjunto del Sistema Nacional de Educación Superior.

Art. 73.- Los centros de educación superior podrán crear empresas de autogestión para la producción y comercialización de bienes y servicios relacionados con su actividad académica y podrán efectuar inversiones financieras, de conformidad con la ley.

Art. 74.- El Estado mantendrá las asignaciones fiscales para las instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior de régimen público y de régimen particular que reciben cofinanciamiento estatal, existentes a la fecha de la promulgación de esta ley y las aumentará anualmente de manera obligatoria por lo menos en el mismo porcentaje que se incrementen los ingresos corrientes totales del Presupuesto del Gobierno Central, incluyendo el FOPEDEUPO, sin perjuicio del crecimiento de ingresos por su participación en rentas provenientes de leyes tributarias especiales.

En caso de reforma de leyes que modifiquen las fuentes de financiamiento del Sistema Nacional de Educación Superior, se preservarán las proporciones de recursos vigentes y se propiciará su incremento.

Art. 75.- Sin perjuicio de la garantía establecida en el artículo 78 de la Constitución Política de la República, la distribución de los incrementos que el Estado asigne en el futuro será determinada por el CONESUP, de conformidad con un nuevo sistema de asignaciones que tendrá como base, entre otros, criterios de calidad e indicadores de desempeño académico de las instituciones, costos normativos por carreras, número de alumnos, necesidades de cada institución, número de profesores a tiempo completo y con título académico de posgrado.

Para el funcionamiento de la Secretaría Técnica Administrativa y el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior se destinará el uno por ciento (1%) del monto de las rentas que por leyes tributarias y asignaciones presupuestarias correspondan a las universidades y escuelas politécnicas.

Los incrementos de asignaciones o recursos que se hagan a las universidades y escuelas politécnicas se distribuirán en un noventa por ciento (90%) a favor de las públicas u oficiales y en un diez por ciento (10%) en beneficio de las particulares, de acuerdo a los parámetros señalados en el inciso primero de este artículo.

Art. 76.- Establécese el Fondo de Fomento de la Educación Técnica y Tecnológica, que será regulado por la ley que se expedirá al efecto.

Art. 77.- Establécese el Fondo de Desarrollo Académico Institucional con el quince por ciento (15%) de los recursos referidos en el literal c) del artículo 1 de la Ley Constitutiva del FOPEDEUPO, a partir del periodo fiscal inmediato a la aprobación de esta ley, cuya distribución se asignará para inversiones en el siguiente orden de prioridad:

- a) Capacitación de docentes e investigadores a nivel de posgrado;
- b) Programas y proyectos de investigación científica y tecnológica;
- c) Equipamiento; y,
- d) Crédito educativo, becas y ayudas económicas para los estudiantes.

El CONESUP reglamentará la utilización de estos recursos, considerando las proporciones definidas para las instituciones públicas y las particulares cofinanciadas por el Estado, a través de programas o proyectos.

La vigilancia del cumplimiento será de responsabilidad del CONESUP y su administración estará a cargo de cada universidad o escuela politécnica beneficiaria.

Art. 78.- En virtud de lo dispuesto en el artículo 72 de la Constitución Política de la República, las donaciones o legados que realicen personas naturales o jurídicas a las universidades, escuelas politécnicas, institutos superiores técnicos y tecnológicos o al CONESUP, deberán ser registrados mediante escritura pública, de ser pertinente. Las empresas que distribuyan programas informáticos deberán conceder el uso de las licencias obligatorias de los respectivos programas, a favor de las instituciones de educación superior, para fines académicos. Las donaciones no podrán ser hechas por quienes mantengan obligaciones tributarias impagas, ni deberán exceder del veinticinco por ciento (25%) del impuesto a la renta causado en el año fiscal respectivo. El valor donado será imputable al valor a pagar por impuesto a la renta del ejercicio fiscal. El CONESUP, en coordinación con el Servicio de Rentas Internas, incorporará al reglamento las normas que regulen el cumplimiento de esta disposición.

Los recursos obtenidos por este concepto deberán destinarse únicamente a inversiones en recursos bibliográficos, equipos, laboratorios, cursos de posgrado, capacitación profesional y para financiar proyectos de investigación.

Art. 79.- El Banco Central del Ecuador acreditará automáticamente, en las respectivas cuentas de las instituciones de régimen oficial y particular cofinanciadas por el Estado, las rentas establecidas a su favor por la ley.

De conformidad con lo dispuesto en el literal h) del artículo 1 de la Ley que creó el Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico, el Banco Central del Ecuador y el Ministerio de Finanzas y Crédito Público, en su caso, acreditarán automáticamente en las cuentas corrientes del CONESUP y de las universidades y escuelas politécnicas, en un plazo no mayor a cinco (5) días de la acreditación realizada por los agentes de retención o de originada la obligación, la participación que les corresponde por leyes tributarias y asignaciones presupuestarias de acuerdo a los porcentajes y distribución establecidos para cada entidad por el CONESUP.

El Gerente del Banco Central y el Ministro de Finanzas tendrán la responsabilidad solidaria a que hubiere lugar por desacatar estas normas.

Art. 80.- El Banco del Estado u otras entidades financieras concederán préstamos a las instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior, basándose en las estimaciones de sus rentas anuales. Estos créditos se destinarán a cubrir gastos contemplados en sus presupuestos, correspondientes a desarrollo y equipamiento.

Art. 81.- Conforme dispone la Ley Constitutiva del FOPEDEUPO, el Estado contribuirá con fondos equivalentes al uno por ciento (1%) del ingreso corriente neto del Presupuesto del Gobierno Central específicamente para el fomento de la investigación científica y tecnológica de las universidades y escuelas politécnicas. Para este mismo fin se destinarán los recursos generados por la Ley 145 y sus reformas, sin perjuicio de lo que corresponda a otros organismos. El Ministerio de Finanzas y Crédito Público hará constar en forma obligatoria los recursos correspondientes en el Presupuesto General del Estado.

La distribución de los fondos de investigación, que serán concursables, la hará la Comisión para la Investigación Científica y Tecnológica del Consejo Nacional de Educación Superior, que estará integrada por cinco miembros. La asignación se realizará basándose en programas o proyectos de investigación, previa evaluación y calificación, según el reglamento correspondiente que para el efecto expedirá el CONESUP.

Art. 82.- Los centros de educación superior asignarán obligatoriamente en sus presupuestos, por lo menos el seis por ciento (6%) a programas y proyectos de investigación, actividades culturales, publicaciones y posgrados. El CONESUP velará por la aplicación de esta disposición.

Art. 83.- Los centros de educación superior públicos y particulares cofinanciados por el Estado están exentos del pago de toda clase de impuestos y contribuciones fiscales, municipales, especiales o adicionales, incluyendo la contribución a la Contraloría General del Estado.

En los actos y contratos en que intervengan estas instituciones deberá pagar el tributo la contraparte, en la proporción que le corresponda.

Todo espectáculo cultural y deportivo organizado por las instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior en sus locales estará exento de todo impuesto. Los recursos que se obtuvieren irán en beneficio de la institución.

La correspondencia oficial de las universidades y escuelas politécnicas públicas y particulares cofinanciadas por el Estado gozará de franquicia postal en los servicios públicos.

En el cobro de tasas, las instituciones y empresas públicas y privadas darán un tratamiento diferenciado a los centros de educación superior, reduciendo un porcentaje significativo de las tasas regulares vigentes.

Art. 84.- Para la exoneración de derechos aduaneros y adicionales en la importación de artículos y materiales que hace referencia el artículo precedente, se requerirán los informes favorables de los organismos pertinentes. Si no los emitieren en el plazo de quince (15) días laborables, se entenderá que los informes son favorables.

Art. 85.- El CONESUP, las universidades y las escuelas politécnicas podrán enajenar sus bienes observando, en lo pertinente, las disposiciones de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control y el Reglamento de Bienes del Sector Público. Para la enajenación de los bienes inmuebles de los centros de educación superior se requerirá una autorización expresa del CONESUP.

Se les prohíbe hacer donaciones, excepto aquellas que se realicen para actividades educativas o culturales, de conformidad con la reglamentación que para el efecto establezca el CONESUP.

Art. 86.- En caso de extinción de una universidad o escuela politécnica, todos sus bienes pasarán a ser destinados a una finalidad educativa pública o particular, según sea el caso. Antes de este proceso, la institución deberá cumplir todas sus obligaciones laborales y los compromisos académicos con sus estudiantes.

Art. 87.- Para el uso de los fondos que no sean provenientes del Estado, las universidades y escuelas politécnicas estarán sujetas a normatividad interna de su órgano colegiado superior. Su control se sujetará a los mecanismos especiales de su auditoría interna y a los establecidos por la Contraloría General del Estado, la que organizará un sistema de control y auditoría de acuerdo a las características peculiares de los establecimientos de educación superior.

Art. 88.- El Banco Central del Ecuador y demás instituciones que posean información financiera pertinente al estudio y control del financiamiento de las instituciones de educación superior, están obligadas a facilitar su acceso al CONESUP y a las auditoras externas autorizadas por este organismo.

Sin perjuicio de lo anterior para fines informativos y estadísticos los centros de educación superior enviarán anualmente al CONESUP su presupuesto anual debidamente aprobado y las liquidaciones presupuestarias de cada ejercicio económico.

Las universidades y escuelas politécnicas podrán contratar auditorías externas.

Art. 89.- Los centros de educación superior públicos y el CONESUP tienen derecho a utilizar la jurisdicción coactiva para el cobro de los títulos de crédito que se emitan por cualquier concepto de obligaciones.

## **CAPITULO XII DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACION Y ACREDITACION DE LA EDUCACION SUPERIOR**

Art. 90.- Se establece el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, que funcionará en forma autónoma e independiente, en coordinación con el CONESUP. Al Sistema, que integrará la autoevaluación institucional, la evaluación externa y la acreditación, deberán incorporarse en forma obligatoria las universidades, las escuelas politécnicas y los institutos superiores técnicos y tecnológicos del país. El Sistema se regirá por su propio reglamento.

Art. 91.- Son objetivos del Sistema:

- a) Asegurar la calidad de las instituciones de educación superior y fomentar procesos permanentes de mejoramiento de la calidad académica y de gestión en los centros de educación superior, para lo cual se integrarán los procesos de autoevaluación institucional, evaluación externa y acreditación;
- b) Informar a la sociedad ecuatoriana sobre el nivel de desempeño institucional de los establecimientos de educación superior, a fin de garantizar su calidad, propiciando su depuración y mejoramiento;
- c) Viabilizar la rendición social de cuentas del CONESUP y de los centros de educación superior, en relación con el desarrollo integral que requiere el país y sobre el cumplimiento de su misión, fines y objetivos;
- d) Contribuir a garantizar la equivalencia de grados y títulos dentro del país e internacionalmente; y,
- e) Contribuir a que los procesos de creación de universidades, escuelas politécnicas e institutos superiores técnicos y tecnológicos respondan a reales necesidades de la sociedad.

Art. 92.- El Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior estará dirigido por el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación, que se establece como organismo independiente del CONESUP. Estará integrado por:

- a) Dos académicos designados por el Presidente de la República, de ternas elaboradas por la Asamblea Universitaria, calificados por el CONESUP, de fuera de su seno;
- b) Dos académicos designados por el Congreso Nacional, de ternas elaboradas por la Asamblea universitaria, calificadas por el CONESUP, de fuera de su seno, uno de ellos podrá ser el candidato propuesto por las federaciones nacionales de estudiantes públicos y particulares;
- c) Un vocal designado por el Ministro de Educación y Cultura;
- d) Un vocal designado por las federaciones nacionales de los colegios profesionales del país;
- e) Un vocal designado por el organismo estatal de ciencia y tecnología; y,
- f) Un vocal designado por la Federación de Cámaras de la Producción.

El Presidente será elegido entre los miembros del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación.

Los miembros del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación se sujetarán a lo que dispone el artículo 123 de la Constitución Política de la República, deberán ser profesionales y poseer título académico de cuarto nivel, acreditar el desempeño de la cátedra universitaria por diez (10) años o más, preferentemente haber desempeñado una función directiva relevante en la universidad ecuatoriana y gozar de reconocido prestigio profesional e intelectual. Durarán cuatro (4) años en sus funciones y podrán ser reelegidos por una sola vez.

El Presidente desempeñará sus funciones a tiempo completo.

Los vocales del Consejo tendrán sus correspondientes alternos, quienes deberán ser nombrados de igual forma que sus principales y cumplir con similares requisitos exigidos para ellos.

Los miembros del Consejo, si bien son designados por el Presidente de la República, el Congreso Nacional y los organismos y entidades señalados, actuarán a título personal.

La convocatoria a los colegios electorales y el proceso de designación de los miembros del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación será responsabilidad del Tribunal Supremo Electoral, organismo ante el cual tomarán posesión los elegidos.

Art. 93.- El Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación tendrá a su cargo la dirección, planificación y coordinación del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior y se regirá por su propio reglamento.

Son funciones del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación:

- a) Promover la cultura de la evaluación en los organismos y las instituciones del Sistema de Educación Superior del país;
- b) Fijar las políticas de evaluación y acreditación de los centros de educación superior;
- c) Determinar las características, criterios e indicadores de calidad y los instrumentos que han de aplicarse en la evaluación externa;
- d) Definir los términos de referencia básicos de la autoevaluación de los organismos y las instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior;
- e) Elaborar normas, guías y documentación técnica necesarios para la ejecución de los procesos de autoevaluación, evaluación externa y acreditación;
- f) Designar a los miembros del Comité Técnico de Evaluación y Acreditación;
- g) Calificar, previo concurso, a las instituciones y consultores especializados, nacionales o internacionales para la ejecución de procesos de evaluación externa y acreditación de los centros de educación superior;
- h) Vigilar que los procesos de evaluación interna y externa se realicen de conformidad con las normas y procedimientos que para el efecto se establezcan y garantizar que sus resultados sean fruto de una absoluta independencia e imparcialidad;
- i) Conocer y resolver sobre los informes y recomendaciones derivados de los procesos de evaluación;
- j) Otorgar certificados de acreditación institucional, por programas y por carreras, a los centros de educación superior y unidades académicas que hayan cumplido con todos los requisitos exigidos para el efecto. Este certificado de acreditación tendrá carácter temporal;
- k) Divulgar de manera amplia los resultados de los procesos de acreditación y los resultados de la evaluación externa, con el propósito de orientar a la sociedad sobre la calidad y características de las instituciones y programas del sistema;
- l) Asesorar en el establecimiento y ejecución del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para la educación básica y media;
- m) Elaborar informes y ponerlos a consideración de los organismos competentes;
- n) Presentar anualmente un informe de sus labores al Congreso Nacional, al Presidente de la República, a la Asamblea de la Universidad Ecuatoriana, al CONESUP y al Consejo Nacional de los Institutos Superiores Técnicos y Tecnológicos. Igualmente, enviará informes al Congreso Nacional, cuando éste lo requiera; y,
- ñ) Los demás que determine esta ley y el correspondiente reglamento.

Art. 94.- El Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación contará con una Secretaría Técnica, cuya estructura y funciones estarán determinadas en su reglamento.

Art. 95.- El asesoramiento y sistematización de la evaluación y acreditación y el control de sus procesos, estará a cargo del Comité Técnico de Evaluación y Acreditación, cuya integración y funcionamiento serán determinados por el reglamento.

Art. 96.- La planificación y ejecución de la autoevaluación estará a cargo de cada uno de los centros de educación superior, en coordinación con el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación cuando sea parte del proceso de acreditación.

Art. 97.- Los resultados favorables de la evaluación externa y de la acreditación darán derecho prioritario a participar de los recursos concursables del Fondo de Desarrollo Académico Institucional Universitario, a recibir aval estatal en solicitudes de crédito interno y externo y a obtener prioridad en la creación y aprobación de programas de posgrado por parte del CONESUP.

### **CAPITULO XIII DE LAS SANCIONES**

Art. 98.- El incumplimiento de las disposiciones consagradas en la presente ley por parte de las instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior dará lugar, previo el proceso administrativo correspondiente, a la imposición de las siguientes sanciones:

- a) Amonestación a las autoridades responsables de las decisiones:
- b) Suspensión temporal de rentas a la institución, en caso de ser centros de educación públicos o particulares cofinanciados por el Estado; imposición de multas en caso de los particulares autofinanciados:
- c) Suspensión o cancelación temporal o reorganización de programas académicos, carreras, unidades académicas o extensiones; y,
- d) Suspensión temporal, reorganización total o solicitud de derogatoria de la ley que creó la institución.

Estas sanciones serán reglamentadas por el CONESUP.

Art. 99.- El CONESUP, previo informe y recomendación del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación, dispondrá la suspensión de la entrega de fondos a una institución de educación superior, en la parte proporcional, cuando una o más carreras no cumplan los estándares académicos o cuando, a pesar de la recomendación de supresión de la carrera, la universidad o escuela politécnica decida mantenerla. Los fondos retenidos serán invertidos en certificados de tesorería hasta que cese el motivo de la suspensión; de persistir por un año, estos recursos irán al Fondo de Desarrollo Institucional. En caso de ser una institución particular autofinanciada, se aplicará la sanción económica establecida en el reglamento.

Art. 100.- El máximo órgano colegiado de cada centro de educación superior investigará y sancionará, con la destitución de su cargo, a los responsables de falsificación o expedición fraudulenta de títulos u otros documentos que pretendan certificar dolosamente estudios superiores. El Rector tendrá la obligación de presentar la denuncia para que se sancione penalmente a los responsables, de conformidad con el Código Penal.

El CONESUP está obligado a vigilar estos procesos, y a impulsarlos en caso de que hubiere denuncias sobre esta irregularidad.

Art. 101.- Cada institución del Sistema Nacional de Educación Superior establecerá sanciones para los estudiantes, el personal docente y administrativo que culposa o deliberadamente atentaren al ejercicio de los deberes y derechos de los miembros de los diversos estamentos de los centros de educación superior o impidieren de cualquier modo el desarrollo normal de la educación de los alumnos o la culminación de sus estudios.

Igualmente se sancionará a quienes plagiaren tesis, investigaciones o trabajos para obtener calificaciones y títulos, independientemente de las sanciones previstas en otras leyes sobre la materia.

Art. 102.- El mal uso de las exenciones tributarias a que hace referencia esta ley, será sancionado por el CONESUP con la suspensión temporal de hasta cuatro (4) años de las exenciones establecidas, sin perjuicio de otras acciones legales a que hubiere lugar.

Art. 103.- El CONESUP podrá disponer la apertura de investigaciones con el objeto de determinar el incumplimiento de esta ley, de los reglamentos generales y de los estatutos institucionales; en caso de encontrar causales, dispondrá el inicio del proceso correspondiente.

Las regulaciones sobre los procedimientos serán dictadas por el CONESUP.

Art. 104.- Los promotores o representantes de entidades o empresas que promocionen o pretendan ejecutar programas académicos de educación superior bajo la denominación de universidad, escuela politécnica o instituto superior técnico o tecnológico, sin sujetarse a los procedimientos de creación o aprobación establecidos en esta ley, serán sancionados civil y penalmente por infracción contra la fe pública y estafa, debiendo el CONESUP disponer la inmediata clausura del establecimiento e iniciar de oficio las acciones legales ante los jueces correspondientes. Los actos y contratos que celebren no tendrán valor legal alguno.

Art. 105.- La suspensión inmotivada de cursos en carreras o programas académicos que privaren a los alumnos del derecho a continuarlos de la manera ofertada por los centros de educación superior, dará lugar a la correspondiente indemnización económica que deberán pagar estos centros a los estudiantes, por concepto de daños y perjuicios.

### **DISPOSICIONES GENERALES**

PRIMERA.- Las instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior son el centro de debate de tesis filosóficas, religiosas, políticas, sociales, económicas y de otra índole, por lo que la educación superior es incompatible con propaganda proselitista político-partidista dentro de los recintos educativos. Se responsabiliza a las autoridades de los centros de educación superior el cumplimiento de esta disposición.

SEGUNDA.- Todos los centros de educación superior elaborarán planes operativos cada año y un plan estratégico de desarrollo institucional concebido a mediano y largo plazo, según su propia orientación, que contenga los siguientes aspectos: visión, misión, estrategia, objetivos, resultados esperados y líneas de acción. Cada institución deberá realizar la evaluación de estos planes y elaborar el correspondiente informe, que deberá ser presentado al CONESUP y al Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación.

TERCERA.- Los investigadores y expertos nacionales y extranjeros que realicen trabajos relativos al desarrollo de la educación superior, deberán entregar al CONESUP una copia de los informes o documentos que elaboren, los que serán utilizados respetándose los derechos de autor.

CUARTA.- Las instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior suministrarán a la Secretaría Técnica Administrativa del CONESUP la información que le sea solicitada, en especial la referida a los aspectos y registros académicos, las estadísticas con relación a docentes, investigadores, estudiantes de pre y posgrado, así como la información financiera, también proporcionarán información sobre los proyectos de investigación que sean financiados con recursos propios o de otras entidades nacionales o internacionales.

QUINTA.- Todos los centros de educación superior del país enviarán trimestralmente a la Secretaría Técnica Administrativa, la nómina de los títulos que expidan.

SEXTA.- Los centros de educación superior se responsabilizarán de la refrendación de los títulos y de su registro en el CONESUP, previa su entrega al beneficiario.

SEPTIMA.- Los profesionales graduados en el exterior, nacionales o extranjeros, deberán refrendar y registrar su título en el CONESUP, siguiendo el procedimiento establecido en la disposición sexta.

OCTAVA.- El CONESUP auspiciará y fomentará las relaciones interinstitucionales entre universidades, escuelas politécnicas e institutos superiores técnicos y tecnológicos, tanto nacional como internacionalmente, a fin de facilitar la coordinación en el desarrollo de sus actividades académicas, culturales, de investigación y de vinculación con la colectividad.

NOVENA.- El CONESUP coordinará con el organismo técnico de planificación del Ejecutivo, a fin de establecer los requerimientos de personal técnico y tecnológico y de profesionales de nivel universitario o politécnico, de acuerdo con las necesidades de desarrollo del país. Esta información será difundida ampliamente entre las instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior para la planificación de su actividad académica.

Igualmente, coordinará con el Ministerio de Educación y Cultura para definir las áreas y especialidades que deberán robustecerse en el bachillerato como requisito para ingresar a un centro de educación superior.

Las instituciones de educación superior aceptarán los títulos equivalentes al bachillerato, expedidos en otros países y reconocidos por el Ministerio de Educación y Cultura.

DECIMA.- Todos los centros e instituciones del Sector Público que realicen investigaciones en cualquier área, procurarán integrarse a una universidad o escuela politécnica pública o particular, una vez integrados, el Ministerio de Finanzas y Crédito Público transferirá a la institución receptora los recursos correspondientes que consten en el Presupuesto General del Estado, los mismos que se incrementarán anualmente en las proporciones determinadas en esta ley.

UNDECIMA.- La Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador es una universidad pública que realiza actividad académica de posgrado y funciona en el país de acuerdo con el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, su estatuto y los convenios celebrados con la República del Ecuador. Su estatuto será aprobado y reformado por los organismos que establecen sus normas propias.

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Ecuador es una institución de educación superior pública de posgrado, que funciona a base de su acuerdo constitutivo y del convenio suscrito por la República del Ecuador con la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

El estatuto de la Escuela Politécnica del Ejército será aprobado y reformado por los organismos que establecen sus normas propias.

El Instituto de Altos Estudios Nacionales es un centro de educación superior que funciona de acuerdo con la ley de su creación y realiza actividades académicas en el nivel de posgrado.

Salvando sus normas constitutivas, las instituciones mencionadas están obligadas a cumplir con lo dispuesto por esta ley, los reglamentos y las resoluciones del CONESUP.

DUODECIMA.- Las universidades establecidas según el Modus Vivendi celebrado entre el Gobierno del Ecuador y la Santa Sede, en lo que concierne a la designación o elección de las autoridades y órganos de gobierno se regirán por lo que determinan sus estatutos, de acuerdo con sus principios y características.

DECIMO TERCERA.- El procedimiento para la elección o designación de autoridades y organismos de gobierno de las universidades y escuelas politécnicas particulares, se regirá por lo que determinan sus normas constitutivas y estatutarias, de acuerdo con sus principios y características, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 26 y 28 de esta ley.

DECIMO CUARTA.- La difusión y promoción de carreras o programas académicos que realicen los centros de educación superior deben ser claras y precisas, de manera tal que no generen falsas expectativas ni induzcan a confusión entre los diferentes niveles de formación.

DECIMO QUINTA.- Los centros de educación superior podrán dar a la máxima autoridad ejecutiva una nominación diferente a la del rector, sin perjuicio de sus facultades y obligaciones.

DECIMO SEXTA.- Todas las instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior garantizarán, en sus instalaciones académicas y administrativas, las condiciones necesarias para que las personas discapacitadas no sean privadas del derecho a la educación por su situación de discapacidad.

DECIMO SEPTIMA.- Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 87 de esta ley, la Contraloría General del Estado, cuando juzgue conveniente, podrá efectuar auditorías generales o exámenes especiales con sus funcionarios y empleados en los centros que conforman el Sistema Nacional de Educación Superior, en lo que respecta a la utilización de recursos públicos en su gestión.

### **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

PRIMERA.- En un plazo de cuarenta y cinco (45) días contados desde la vigencia de esta ley, el Tribunal Supremo Electoral convocará a los respectivos colegios electorales para la designación de los miembros del CONESUP, del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Asamblea de la Universidad Ecuatoriana y del Consejo Nacional de los Institutos Superiores Técnicos y Tecnológicos dispuestos en esta ley.

Dentro de los noventa (90) días contados desde la vigencia de esta ley, los ocho miembros designados del CONESUP serán posesionados por el Tribunal Supremo Electoral y procederán a designar a su Presidente.

El CONESUP designará a los miembros que le corresponden para la integración del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación dentro de los treinta (30) días posteriores a su instalación.

Hasta la posesión de los miembros del CONESUP, continuará con funciones prorrogadas el CONUEP, cuyas actuaciones se sujetarán a las disposiciones de esta ley.

SEGUNDA.- En un plazo máximo de ciento veinte (120) días desde su vigencia, el Presidente de la República dictará el Reglamento General de la presente ley y el Reglamento General del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación.

TERCERA.- El CONESUP y el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación elaborarán o reformarán los otros reglamentos mencionados en la presente ley para su aplicación, en el plazo de un (1) año a partir de la fecha de su expedición, con excepción de aquellos para los que se determina un plazo menor.

CUARTA.- Por una sola vez, al cumplirse el segundo año de la integración del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación, serán renovados por sorteo cuatro de sus miembros, a fin de garantizar la continuidad del proceso de evaluación y acreditación del Sistema Nacional de Educación Superior. Se excluye de este sorteo al Presidente y al representante del Ministro de Educación.

QUINTA.- Las instituciones de educación superior reformarán sus estatutos para adecuarlos a las disposiciones de esta ley, en el plazo de ciento ochenta (180) días desde su vigencia y los someterán al CONESUP para su aprobación.

SEXTA.- Los actuales rectores, vicerrectores y demás autoridades académicas legalmente elegidas de las universidades y escuelas politécnicas, continuarán en sus funciones hasta la finalización del período de su mandato. Los procesos electorales que deban darse hasta que se cumpla lo ordenado en la Disposición Transitoria Quinta, se someterán a los procedimientos de los estatutos vigentes, pero los candidatos deberán reunir los requisitos que manda la presente ley.

SEPTIMA.- Los actuales representantes de docentes, estudiantes, empleados y trabajadores ante los órganos colegiados, continuarán en sus funciones hasta la finalización del período para el que fueron electos. Los procesos electorales que deban darse hasta que se cumpla lo ordenado en la Disposición Transitoria Quinta, se someterán a lo previsto en la disposición transitoria precedente.

OCTAVA.- Las universidades y escuelas politécnicas, en el plazo de cinco (5) años a partir de la vigencia de esta ley, deberán tener en su planta docente por lo menos un treinta por ciento (30%) de profesores con título de postgrado.

NOVENA.- Los profesores que, como excepción, se encuentren laborando en los centros de educación superior sin poseer título profesional, tienen el plazo de cuatro (4) años a partir de la fecha de expedición de esta ley para satisfacer este requerimiento.

DECIMA.- Los convenios interuniversitarios para auspicio y coauspicio de estudios y revalidación de títulos que se hayan celebrado con anterioridad a la vigencia de la presente ley con entidades extranjeras, mantendrán su validez y deberán registrarse en el CONESUP. Este organismo determinará los procedimientos para ajustarse a las disposiciones de esta ley.

UNDECIMA.- El Gobierno dará prioridad a los centros de educación superior públicos y cofinanciados por el Estado para transferir los bienes muebles e inmuebles liberados como fruto de los procesos de modernización, debiendo éstos destinarlos exclusivamente a actividades académicas, de investigación científica y prestación de servicios. Para dicha transferencia se observarán criterios de equidad y de regionalización.

DUODECIMA.- La adecuación de las instalaciones de los centros de educación superior para dar facilidades a los discapacitados se hará en un lapso de cuatro (4) años.

DECIMO TERCERA.- Los institutos superiores técnicos y tecnológicos, los institutos de música, danza, teatro, arte, educación religiosa y los conservatorios legalmente autorizados por el Ministerio de Educación y Cultura, continuarán funcionando legalmente pero deberán presentar al CONESUP la documentación que justifique su creación y funcionamiento dentro del plazo de ciento ochenta (180) días desde la expedición de esta ley para su correspondiente registro. El CONESUP y el Ministerio de Educación y Cultura coordinarán los procesos de traspaso de naturaleza académica de los institutos al Sistema Nacional de Educación Superior.

La calidad de centros de educación superior de los institutos técnicos y tecnológicos particulares excluye el nivel de estudios secundarios, debiendo producirse una independencia en su régimen académico y normativo en el que fuere compatible con lo dispuesto en la presente ley.

Podrá funcionar como anexo de un instituto superior técnico o tecnológico un establecimiento de educación media de especialidades afines. La concesión de títulos corresponderá a cada nivel.

Los institutos superiores técnicos y tecnológicos, así como los institutos de música, danza, teatro, arte y los conservatorios fiscales o cofinanciados por el Estado que a la vigencia de la presente ley estén integrados al nivel de bachillerato como soporte académico para la formación en la educación superior, mantendrán la misma estructura administrativa y financiera.

Si algún instituto superior técnico o tecnológico no calificare para ingresar al Sistema Nacional de Educación Superior, perderá tal calidad. El CONESUP, en coordinación con el Ministerio de Educación y Cultura, resolverá lo pertinente.

DECIMO CUARTA.- Los conflictos que puedan producirse en la transición de los institutos superiores técnicos y tecnológicos al Sistema Nacional de Educación Superior, serán resueltos por una comisión ejecutiva, que funcionará temporalmente, integrada por representantes del CONESUP y de los ministerios de Educación y Finanzas.

DECIMO QUINTA.- Los profesionales ecuatorianos y los extranjeros residentes que se encuentren laborando en el país tienen el plazo de seis (6) meses desde la fecha de vigencia de esta ley para registrar su título en el CONESUP. Las universidades y escuelas politécnicas facilitarán el cumplimiento de este requisito, al tenor de lo establecido en la sexta disposición general.

DECIMO SEXTA.- La Secretaría General Permanente del CONUEP será la base para la conformación de la Secretaría Técnica Administrativa del CONESUP, el que tiene la facultad de organizar esta dependencia con los empleados y trabajadores que a la vigencia de esta ley se encuentren laborando en el CONUEP, a quienes se garantiza su estabilidad en concordancia con sus disposiciones y las de otras leyes pertinentes.

DECIMO SEPTIMA.- Los centros de educación superior que cuenten con promotores que patrocinaron su creación y comprometieron la transferencia de bienes a dichos centros, en el lapso de ciento veinte (120) días contado desde la fecha de expedición de esta ley, transferirán los mismos mediante escritura pública y determinarán el patrimonio propio y aquel que corresponda a sus patrocinadores.

DECIMO OCTAVA.- Aquellas universidades cuya creación se encuentre en trámite en el CONUEP o en el Congreso Nacional y hubieren presentado la documentación de acuerdo con el artículo 7 de la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas a la fecha de vigencia de esta ley, continuarán su trámite en el Congreso Nacional después de haber recibido el informe favorable y obligatorio del Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas. Igualmente, el Ministerio de Educación y Cultura evacuará todas las peticiones de creación de institutos técnicos y tecnológicos con anterioridad a esta ley y concluirá todos los trámites pendientes.

DECIMO NOVENA.- El CONESUP es el organismo que subroga en todos sus derechos y obligaciones al CONUEP y en todas las referencias legales anteriores a la expedición de esta Ley. Las asignaciones que constan para este organismo serán acreditadas al CONESUP.

VIGESIMA.- Los reglamentos expedidos por el CONUEP basados en la facultad conferida por la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas continuarán vigentes hasta que sean ratificados, reformados o sustituidos por el CONESUP, siempre que no se opongan a las disposiciones de esta ley.

VIGESIMO PRIMERA.- Dentro de los seis (6) meses posteriores a su constitución, el CONESUP emitirá el Reglamento de Régimen Académico.

VIGESIMO SEGUNDA.- Desde la vigencia de esta ley, las universidades y escuelas politécnicas no podrán ofertar títulos de doctorado como terminales de pregrado o habilitantes profesionales. No podrán tampoco abrir programas de doctorado en el nivel de posgrado o nuevas promociones de los que ya existen, sin contar con la autorización expresa del CONESUP.

Los alumnos que se encontraren cursando o hubieren egresado de carreras que a la fecha de la vigencia de esta ley confieran título profesional de doctor, podrán acceder a esta titulación sujetándose a los requisitos y plazos que se determinarán en el Reglamento de Régimen Académico.

Las universidades y escuelas politécnicas no podrán conceder títulos profesionales y grados de licenciado sino como terminales de carrera.

VIGESIMO TERCERA.- A la expedición de esta ley, las universidades y escuelas politécnicas creadas por ley mantendrán su calidad jurídica como centros de educación superior. Las instituciones que funcionaren ilegalmente bajo la denominación de universidades, escuelas politécnicas o institutos técnicos y tecnológicos o sin un convenio internacional legalmente aceptado, serán clausuradas por el funcionario competente, a pedido del Presidente del CONESUP, organismo que resolverá la forma de legalizar los estudios que hubieren realizado los alumnos de estas instituciones, sin perjuicio de las acciones penales correspondientes a que hubiere lugar.

VIGESIMO CUARTA.- Las extensiones, programas de educación a distancia y posgrados que a la vigencia de la presente ley funcionaren sur aprobación del CONUEP de acuerdo con la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas, deberán someterse al proceso de aprobación en un plazo máximo de seis (6) meses.

VIGESIMO QUINTA.- La presente ley, por su carácter de orgánica, prevalecerá sobre todas las disposiciones legales que se le opusieren.

VIGESIMO SEXTA.- El requisito de título académico de posgrado para ser Rector o Vocal del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación será exigible después de transcurridos cuatro (4) años desde la vigencia de esta ley.

VIGESIMO SEPTIMA.- Hasta que se produzca una adecuada coordinación entre la educación media y superior, el Sistema Nacional de Admisión y Nivelación considerará las condiciones reales de la educación media, sus desniveles existentes y la necesidad de garantizar una continuidad formativa pero también los requerimientos de calidad que corresponden a la educación superior.

Las instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior tienen el plazo de hasta cuatro (4) años desde la vigencia de esta ley para que sus egresados cumplan con la exigencia de acreditar la suficiencia de conocimientos de un idioma extranjero dispuesta por el artículo 44 de esta ley.

#### **DISPOSICIONES TRANSITORIAS:**

PRIMERA.- El Consejo Nacional de Educación Superior -CONESUP- obligatoriamente, en el plazo de un año, deberá determinar la situación académica y jurídica de todas las entidades educativas bajo su control en base al cumplimiento de sus disposiciones y de las normas que sobre educación superior, se encuentran vigentes en el país.

Será obligación que en el mismo período, el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación -CONEA, entregue al CONESUP y a la Función Legislativa, un informe técnico sobre el nivel de desempeño institucional de los establecimientos de educación superior, a fin de garantizar su calidad, propiciando su depuración y mejoramiento; según lo determinado en el artículo 91 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Los informes con los resultados finales del CONESUP y CONEA, deberán ser enviados para su conocimiento y, de ser el caso, para su resolución definitiva, a la Función Legislativa.

Nota: Disposición dada por Decreto Legislativo No. 14, publicado en Registro Oficial Suplemento 393 de 31 de Julio del 2008.

SEGUNDA.- Se garantizan los derechos de alumnos y alumnas de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador, para ello el Consejo Nacional de Educación Superior - CONESUP, establecerá obligatoriamente un plan de contingencias que durará hasta ciento ochenta días a partir de la vigencia del presente Mandato, se establece que partiendo de una revisión de los expedientes individuales, los y las estudiantes tendrán la opción de continuar sus estudios en otros centros de educación superior siguiendo la normativa pertinente. Los responsables de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador, deberán entregar de forma inmediata los registros académicos y la documentación que requiera el Administrador General designado por el CONESUP.

Nota: Disposición dada por Decreto Legislativo No. 14, publicado en Registro Oficial Suplemento 393 de 31 de Julio del 2008.

TERCERA.- El Administrador General Temporal de la UCCE, designado por el CONESUP, dirigirá el Plan de Contingencias a favor de los estudiantes, así como la revisión documental exhaustiva de los registros académicos de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador, para verificar el registro de los títulos conferidos por esta entidad que estén por registrarse en la Secretaría Técnica Administrativa del CONESUP.

Nota: Disposición dada por Decreto Legislativo No. 14, publicado en Registro Oficial Suplemento 393 de 31 de Julio del 2008.

CUARTA.- El Administrador General Temporal de la UCCE, contará con todas las facultades legales de un liquidador y dará pleno cumplimiento a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Educación Superior para el caso de la extinción de Universidades.

Nota: Disposición dada por Decreto Legislativo No. 14, publicado en Registro Oficial Suplemento 393 de 31 de Julio del 2008.

#### **DISPOSICION GENERAL**

UNICA.- Exhórtase al Consejo Nacional de Educación Superior -CONESUP como corresponsable de la educación superior del país, a cumplir con su obligación de control y vigilancia de los entes educativos universitarios y politécnicos del país, de acuerdo con la ley.

Nota: Disposición dada por Decreto Legislativo No. 14, publicado en Registro Oficial Suplemento 393 de 31 de Julio del 2008.

#### **DISPOSICION FINAL**

Derógase la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas publicada en el Registro Oficial No. 243 de 14 de mayo de 1982 y sus reformas; los artículos de la Ley de Educación referidos a los institutos superiores técnicos y tecnológicos y todas las disposiciones legales que se le opongan.

La presente ley entrará en vigencia a partir de la fecha de su expedición, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

## **1.2 REGLAMENTO GENERAL A LA LEY ORGANICA DE EDUCACION SUPERIOR**

**Gustavo Noboa Bejarano**  
**PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA**

### **Considerando:**

Que en el Registro Oficial No. 077 de 15 de mayo del 2000 se publicó la Ley de Educación Superior;

Que en la disposición Transitoria Primera de dicho texto de ley se dispone que el señor Presidente de la República expida el Reglamento General a la Ley de Educación Superior; y,

En uso de las atribuciones que le confiere el Art. 171, numeral 5 de la Constitución Política.

### **Resuelve:**

**Expedir el presente reglamento.**

### **TITULO I DEL REGLAMENTO Y DEL SISTEMA DE EDUCACION SUPERIOR**

#### **CAPITULO I DE LA NATURALEZA, FINES Y AMBITO DEL REGLAMENTO**

**Art. 1.-** Como determina la Constitución, la educación es derecho irrenunciable de las personas y deber inexcusable del Estado. La educación superior se imparte a través de instituciones integradas en su sistema nacional y se rigen por la Ley de Educación Superior. Las instituciones de este sistema, son públicas; particulares cofinanciadas por el presupuesto del Estado; y, particulares autofinanciadas que coadyuvan en la atención de este deber estatal. Las universidades y escuelas politécnicas serán entidades sin fines de lucro.

**Art. 2.-** El presente reglamento establece los procedimientos para la aplicación de la Ley de Educación Superior y sus prescripciones son de cumplimiento obligatorio para las instituciones que integran el Sistema Nacional de Educación Superior.

#### **CAPITULO II DE LAS INSTITUCIONES DEL SISTEMA**

**Art. 3.-** Son instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior Ecuatoriano, aquellas que se hubieren creado o se crearen de acuerdo con la ley y se guiarán en sus actividades, por los principios y normas previstas en la Constitución de la República, en la Ley de Educación Superior, en sus estatutos y sus reglamentos.

**Art. 4.-** El Estado reconoce y garantiza la autonomía de las universidades y escuelas politécnicas a fin de que puedan ejercer su gobierno y administración en el orden académico, económico y administrativo sin injerencia alguna, para asegurar la libertad en la producción de conocimientos y el derecho sin restricciones para la búsqueda de la verdad, la formulación de propuestas para el desarrollo humano y la capacidad para autoregularse, dentro de los lineamientos de la Constitución Política de la República, la Ley de Educación Superior, los reglamentos y sus estatutos.

**Art. 5.-** Para la creación de una universidad o escuela politécnica de régimen público o particular cofinanciada por el Estado, se deberá incluir la certificación del Ministerio de Economía y Finanzas de que la universidad o politécnica cuenta con financiamiento que no menoscaba los fondos de las demás universidades y escuelas politécnicas.

**Art. 6.-** El plazo señalado en la ley dentro del cual el Consejo Nacional de Educación Superior, CONESUP, deberá emitir su informe para la creación de la entidad de educación superior se contará desde la fecha en que se presente la solicitud, en la Secretaría Técnica Administrativa, con la documentación respectiva y completa.

En el caso de que la documentación presentada no permitiere una evaluación del cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 17 de la Ley de Educación Superior, el CONESUP requerirá las aclaraciones necesarias, dentro de los treinta días subsiguientes a la presentación de la documentación, determinando un plazo de hasta sesenta días para que se cumpla con tal requerimiento. Una vez transcurrido dicho plazo se retomará el conteo de los 180 días para emitir el informe al que se refiere el artículo 18 de la Ley de Educación Superior.

El informe favorable del CONESUP para la creación de universidades o escuelas politécnicas, establecerá los requisitos de carácter operativo, funcional y/o de infraestructura que por su naturaleza, solo pudieren hacer efectivas después de la creación legal de la institución.

Los requisitos pendientes deberán cumplirse dentro de los cinco años siguientes a la aprobación por parte del H. Congreso Nacional, siendo facultad del CONESUP vigilar su cumplimiento.

En caso de incumplimiento, el CONESUP podrá solicitar al H. Congreso Nacional la derogatoria de la Ley de Creación que corresponda.

**Nota:** Artículo reformado por Decreto Ejecutivo No. 3103, publicado en Registro Oficial 667 de 20 de Septiembre del 2002.

**Art. 7.-** Para la aprobación de los estatutos de las universidades y escuelas politécnicas, el CONESUP observará y respetará las características específicas de cada institución, sus normas y principios fundacionales según su naturaleza de instituciones públicas o particulares. En el término de treinta días, contado a partir de la presentación del proyecto de estatuto en la Secretaría Técnica Administrativa, el Consejo aprobará o no dicho proyecto. Podrá objetar su aprobación si contuviere disposiciones inconstitucionales o ilegales; en este caso, el CONESUP establecerá el plazo dentro del cual la institución deba presentar el estatuto con las rectificaciones subsanando las observaciones.

**Art. 8.-** El Sistema de Educación Superior según la ley comprende los siguientes niveles: un nivel técnico y tecnológico superior impartido en los institutos superiores técnicos y tecnológicos, el cual puede ser asumido por las universidades y escuelas politécnicas; un tercer nivel o pregrado y un cuarto nivel o postgrado, que corresponde exclusivamente impartir a las universidades o escuelas politécnicas, cuyo tiempo de duración de estudios, definición de títulos y grados académicos se sujetarán a este reglamento y al Reglamento de Régimen Académico que expedirá el CONESUP.

## **TITULO II DE LA ASAMBLEA DE LA UNIVERSIDAD ECUATORIANA Y DEL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACION SUPERIOR**

### **CAPITULO I DE LA ASAMBLEA DE LA UNIVERSIDAD ECUATORIANA**

**Art. 9.-** La Asamblea de la Universidad Ecuatoriana, para su integración, requerirá la correspondiente acreditación de sus miembros. Los documentos habilitantes para poder integrar la Asamblea de la Universidad Ecuatoriana, para el caso de rectores, serán otorgados por el Secretario General de la universidad o escuela politécnica o quien haga sus veces; para los demás casos, lo otorgará el Director Ejecutivo de la Secretaría Técnica del CONESUP a petición del organismo gremial nacional correspondiente.

El CONESUP dictará el reglamento para el funcionamiento de los colegios electorales que deban designar miembros a la Asamblea de la Universidad Ecuatoriana.

**Art. 10.-** La Asamblea de la Universidad Ecuatoriana aprobará y expedirá su reglamento interno de funcionamiento y tendrá la facultad de reformarlo. Los proyectos se presentarán con el respaldo de al menos el diez por ciento de sus miembros. Para su aprobación serán necesarios los votos favorables de las dos terceras partes de sus miembros.

### **CAPITULO II DEL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACION SUPERIOR**

**Art. 11.-** Las sesiones del CONESUP se realizarán por ciclos que podrán durar uno o varios días, conforme las necesidades de la agenda.

**Art. 12.-** El Consejo Nacional de Educación Superior se reunirá ordinariamente cada 15 días y extraordinariamente cuando lo convoque su Presidente o lo solicite más de la mitad de sus miembros.

**Art. 13.-** Las comisiones permanentes que conforme el CONESUP estarán presididas por un miembro principal del mismo o un rector de una universidad o escuela politécnica.

**Art. 14.-** Los rectores de las universidades y escuelas politécnicas que sean designados miembros principales o alternos del CONESUP, durarán 5 años en sus funciones, y al momento de su elección deberán tener la calidad de rector de una universidad o escuela politécnica. El rector principal y alterno que represente a los institutos técnicos o tecnológicos deberá cumplir, al momento de su elección, los mismos requisitos que exige la ley para ser rector de una universidad o escuela politécnica.

**Art. 15.-** El Tribunal Supremo Electoral de conformidad con el Art. 12 de la ley convocará a los colegios electorales para que se designe a los miembros del CONESUP. A efectos de su instalación verificará que exista el quórum necesario, entendiéndose por tal a la mitad más uno de los miembros que legítimamente representen a las entidades nominadoras.

A efectos de garantizar la idoneidad legal de los miembros del CONESUP, una vez que los respectivos colegios electorales hayan elegido al miembro principal y alterno, el Tribunal notificará a los restantes miembros y a las instituciones del Sistema de Educación Superior, para que en el término de cuarenta y ocho horas presenten cualquier impugnación fundamentada y documentada. Presentada ésta el Tribunal la notificará inmediatamente al interesado para que la conteste dentro de los dos días hábiles subsiguientes y, en el término de tres días posteriores a dicha contestación, pronunciará su fallo. Si aceptare la impugnación, convocará al colegio electoral para la nueva elección.

**Art. 16.-** Los miembros del CONESUP cobrarán dietas, de conformidad con el Reglamento Interno.

**Art. 17.-** El CONESUP será el encargado de aprobar y supervisar el cobro de aranceles en los institutos superiores técnicos y tecnológicos públicos, conforme a la calidad de los servicios que presten y en base a la propuesta del Ministerio de Educación y Cultura y atendiendo el interés público.

## **TITULO III DEL GOBIERNO DE LAS INSTITUCIONES DEL SISTEMA DE EDUCACION SUPERIOR**

## **CAPITULO I DE LOS ORGANOS DE GOBIERNO**

**Art. 18.-** En ejercicio de su autonomía, las universidades y escuelas politécnicas organizarán su gobierno y administración de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y su estatuto.

**Art. 19.-** Las universidades y escuelas politécnicas, podrán incluir en sus estatutos, bajo dependencia del organismo máximo, otras instancias de gobierno que respondan a sus características específicas, normas y principios fundacionales.

**Art. 20.-** Los estatutos o reglamentos de las universidades o escuelas politécnicas deberán establecer expresamente los casos en que procederá la delegación de funciones, la forma de subrogación de autoridades y la sustitución de ellas y los casos en que se considerarán ausencia temporal o definitiva de las autoridades.

Establecerán los períodos de duración de los representantes de docentes, estudiantes, empleados y trabajadores, los mismos que no excederán de dos años y podrán ser reelegidos por una sola vez.

**Art. 21.-** El requisito que exige la ley para ser rector de universidad o escuela politécnica, relativo a la experiencia en gestión educativa, deberá entenderse como el ejercicio de funciones directivas institucionales dentro del Sistema de Educación Superior, tales como: Decanato o Dirección de Escuela.

## **TITULO IV DEL REGIMEN ACADEMICO**

### **CAPITULO I DE LOS TITULOS Y GRADOS ACADEMICOS**

**Art. 22.-** Los documentos mediante los cuales se otorgan los títulos o grados de educación superior son únicos, personales e intransferibles, expedidos por las instituciones que funcionan legalmente, de conformidad con la Ley de Educación Superior, el presente reglamento, las normas que expida el CONESUP y sus estatutos.

**Art. 23.-** Unicamente las universidades y escuelas politécnicas podrán otorgar cualquiera de los títulos y grados académicos a los que se refiere el artículo 44 de la ley. Los institutos superiores técnicos y tecnológicos otorgarán solamente los títulos a los que se refiere el literal a) de la misma norma.

**Art. 24.-** Todos los títulos o grados académicos otorgados por las universidades y escuelas politécnicas, una vez expedidos y refrendados por la correspondiente institución, serán registrados en el CONESUP.

Las universidades y escuelas politécnicas una vez expedido y refrendado el título que confieren, enviará al CONESUP la nómina de las personas a quienes se hayan otorgado los mismos, para su debido registro.

Los títulos otorgados por los institutos técnicos y tecnológicos deberán ser refrendados y registrados por el CONESUP.

**Art. 25.-** Los títulos conferidos por una universidad o escuela politécnica que no hayan sido registrados en el CONESUP, no habilitan para el ejercicio profesional. Cada interesado podrá registrar su título profesional en el colegio correspondiente siempre y cuando cuente con la certificación del registro en el CONESUP.

**Art. 26.-** Para que los estudiantes que tramiten su graduación puedan cumplir con la obligación establecida en el Art. 64 de la ley, de realizar servicios a la comunidad, prácticas o pasantías, se requerirá que el CONESUP emita los lineamientos generales necesarios. Mientras no se garanticen recursos para financiar los servicios comunitarios, prácticas o pasantías, los alumnos no tienen obligación de realizarlas; en este caso, una vez que el título ha sido expedido y refrendado, podrán presentarlo para registro en el CONESUP sin ningún trámite o requisito adicional.

**Art. 27.-** Las universidades y escuelas politécnicas podrán, reconocer de acuerdo a sus reglamentos internos, estudios realizados en los institutos superiores técnicos y tecnológicos para que sus alumnos puedan continuar sus estudios y obtener un título profesional de pregrado.

**Art. 28.-** Ninguna universidad o escuela politécnica podrá expedir títulos sobre carreras o programas que no oferte, salvo lo dispuesto en el Art. 32 de este reglamento.

**Art. 29.-** Cuando una institución de educación superior violare la ética institucional con la expedición incorrecta de títulos, el CONESUP, previo expediente administrativo, procederá a su suspensión temporal, pudiendo solicitar al Congreso Nacional la derogatoria de la ley de creación, sin perjuicio de la acción penal a que hubiere lugar contra los actores, cómplices o encubridores del acto doloso y de la indemnización de daños y perjuicios que deban reconocer al alumno engañado y/o a las personas afectadas por la infracción.

**Art. 30.-** Para facilitar el registro electrónico, el CONESUP normalizará los datos básicos del formato de los títulos que deban expedir las instituciones del sistema.

**Art. 31.-** Quedan excluidos del amparo del presente reglamento los títulos emitidos por entidades que no funcionen de conformidad con la ley aunque se denominen "universidades, escuelas politécnicas, institutos superiores técnicos o tecnológicos" o de cualquier entidad que no disponga de la ley o acto administrativo de autoridad competente que le acredite como una universidad o escuela politécnica, o instituto superior técnico o tecnológico.

## **CAPITULO II DE LA REVALIDACION Y EQUIPARACION DE TITULOS Y GRADOS ACADEMICOS**

**Art. 32.-** Previo el estudio técnico correspondiente y respetando las normas y convenios internacionales suscritos por el Estado ecuatoriano, el CONESUP establecerá el régimen general en base al cual las universidades y escuelas politécnicas homologarán, revalidarán o equiparán títulos y estudios obtenidos en el extranjero o en universidades y escuelas politécnicas del país.

## **TITULO V DE LOS DOCENTES, ESTUDIANTES, EMPLEADOS Y TRABAJADORES**

### **CAPITULO I DEL PERSONAL DOCENTE**

**Art. 33.-** El ejercicio de la cátedra en las universidades o escuelas politécnicas incluye las tareas de investigación, de dirección y gestión en la institución de educación superior o actividades que vinculen el ejercicio de la cátedra con la colectividad; tal hecho no se considerará ejercicio de dos funciones o cargos distintos.

**Art. 34.-** Los profesores de las instituciones de educación superior deberán demostrar la actualización permanente de conocimientos en las áreas en las cuales imparte su materia, para lo cual el CONESUP reglamentará y establecerá los contenidos de la evaluación periódica, la que servirá como garantía de la estabilidad del personal académico, contemplada en los artículos 53 y 55 de la Ley de Educación Superior.

**Art. 35.-** El CONESUP reglamentará lo relacionado con el ejercicio de la cátedra de los docentes de los institutos técnicos y tecnológicos.

### **CAPITULO II DE LOS ESTUDIANTES**

**Art. 36.-** Son alumnos de los centros de educación superior únicamente quienes, previo al cumplimiento de los requisitos establecidos en el estatuto, en este reglamento y la ley, se encuentren legalmente registrados o matriculados y participen de acuerdo a la normatividad vigente, en cursos regulares de estudios de carácter técnico o tecnológico y de pregrado y postgrado.

Se entenderán por cursos regulares aquellos que se imparten en una institución de educación superior y cuya duración será de al menos tres meses efectivos.

**Art. 37.-** Los estudiantes de las universidades y escuelas politécnicas son sujetos de derechos y obligaciones. Las instituciones del sistema de educación superior, garantizarán el ejercicio oportuno y eficaz de los derechos de los estudiantes, debiendo éstos cumplir con sus obligaciones académicas.

Tendrán derechos fundamentalmente, a:

- 1) Recibir una educación de calidad, que incluye: exigencia académica, puntualidad y la participación para la evaluación al docente;
- 2) Desarrollar sus actividades en un marco de libertad, equidad y respeto;
- 3) Ser beneficiario de los estímulos que se confieren a los méritos académicos; y,
- 4) Las demás que establezca la ley y demás normas.

**Art. 38.-** Los estudiantes deberán cumplir las normas de carácter disciplinario que establezcan las instituciones de educación superior y su incumplimiento será motivo de reprobación o sanción de conformidad con lo que señale el estatuto y reglamentos de cada universidad, politécnica o instituto superior técnico o tecnológico.

## **TITULO VI DE LOS RECURSOS Y SU FINANCIAMIENTO**

### **CAPITULO I DE LOS RECURSOS Y SU ADMINISTRACION**

**Art. 39.-** Las universidades y escuelas politécnicas públicas y cofinanciadas gozarán, para el cumplimiento de sus funciones, de autofinanciamiento en base a sus rentas establecidas en la Ley que creó el Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnicas FOPEDEUPO. La correcta y eficiente utilización de sus recursos por participación en recaudaciones tributarias y las asignadas en el Presupuesto General del Estado, serán de responsabilidad de las autoridades y organismos de gobierno de cada universidad o escuela politécnica. Las universidades y politécnicas deberán respetar el uso de recursos de acuerdo a lo señalado en el Art. 1, literal i) del FOPEDEUPO, debiendo el CONESUP fijar los porcentajes para inversión o equipamiento e investigación.

**Art. 40.-** Los centros de educación superior, de conformidad con lo establecido en el inciso tercero del Art. 71 de la ley, procurarán establecer tasas y aranceles que financien la prestación de los servicios que suministren a los miembros de la institución o a terceros, incluyendo en ello el costo reposición y mantenimiento de bienes y equipos que utilicen para dicho efecto.

**Art. 41.-** El CONESUP y el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación, CONEA, aprobarán sus presupuestos anuales y las reformas pertinentes, de conformidad con los porcentajes previstos en el presente Reglamento.

El organismo que señale el Estatuto de cada universidad o escuela politécnica, aprobará y reformará, bajo su responsabilidad, el presupuesto de la Institución.

El CONESUP, el CONEA y las universidades y escuelas politécnicas establecerán el régimen de remuneraciones e incentivos a la calidad académica y administrativa que corresponda, teniendo en cuenta su capacidad económica - financiera.

**Nota:** Artículo sustituido por Decreto Ejecutivo No. 3103, publicado en Registro Oficial 667 de 20 de Septiembre del 2002.

**Art. 42.-** El Banco Central del Ecuador tendrá la obligación de acreditar mensualmente en las cuentas de cada universidad y escuela politécnica, las rentas tributarias a las que dichas instituciones tuvieren derecho conforme lo dispone el artículo 79 de la Ley de Educación Superior, con base a los porcentajes y distribución establecidos para cada entidad por el CONESUP.

**Nota:** Artículo sustituido por Decreto Ejecutivo No. 3542, publicado en Registro Oficial 2 de 17 de Enero del 2003.

**Art. 43.-** Los viajes a eventos, becas, cursos de especialización al exterior de autoridades, docentes, funcionarios y empleados; y la fijación de viáticos dentro y fuera del país, deberán ser autorizados y reglamentados por el organismo de cada universidad o escuela politécnica que determine su estatuto. La escala de viáticos deberá responder a la jerarquía de la autoridad, docente o funcionario que deba viajar.

En el caso de los miembros del CONESUP, del CONEA y de los funcionarios de las secretarías técnicas, los viajes y viáticos los autorizará y reglamentará el CONESUP o el CONEA, respectivamente.

## **CAPITULO II DEL CONTROL DE LOS RECURSOS**

**Art. 44.-** Para efectos de control del buen uso de recursos públicos, las universidades y escuelas politécnicas públicas y cofinanciadas deberán contar obligatoriamente con una unidad de auditoría interna, pudiendo, para tener un más transparente uso de sus rentas, contratar auditorías externas calificadas e idóneas. La Contraloría General del Estado en coordinación con el CONESUP y el CONEA organizará un sistema de control y auditoría del uso de fondos públicos que perciban las universidades y politécnicas, el mismo que corresponderá a las características peculiares de estos establecimientos de educación superior.

**Art. 45.-** Las disposiciones de la ley que se refieren al régimen de control administrativo y económico-financiero sobre las universidades y escuelas politécnicas se sujetarán al ámbito de competencia que prescribe el Art. 211 de la Constitución Política de la República para la Contraloría General del Estado.

## **TITULO VII DE LAS SANCIONES**

**Art. 46.-** A efectos de sancionar las infracciones a la ley y demás normas, se garantiza el derecho a presentar denuncias y quejas.

El CONESUP podrá disponer de oficio indagaciones orientadas a determinar puntuales violaciones a la Ley de Educación Superior, al presente reglamento y al estatuto de cada universidad o escuela politécnica.

**Art. 47.-** Los promotores o representantes de entidades o empresas que promuevan o pretendan ejecutar programas académicos de educación superior bajo la denominación de universidad o escuela politécnica o instituto superior técnico o tecnológico, sin haberse sujetado a los procedimientos de creación o aprobación establecidos en la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas o en la Ley de Educación Superior, serán autores de infracción, contra la fe pública y estafa, de conformidad con lo que dispone el Art. 104 de la ley, debiendo responder civil y penalmente por los actos y contratos que hayan realizado o efectuado, los mismos que carecerán de valor legal alguno y en consecuencia son nulos. En esos casos, el CONESUP dispondrá la clausura de los locales o establecimientos donde se imparta fraudulentamente esta actividad ilegítima, para lo que podrá solicitar el apoyo de la fuerza pública y la colaboración del Ministerio de Gobierno, de los gobernadores de provincia o de los intendentes de Policía, sin perjuicio de la indemnización a los perjudicados, que estarán obligados a cancelar los infractores, de conformidad con el Art. 105 de la mencionada Ley de Educación Superior.

El CONESUP vigilará el cumplimiento de lo previsto en el Art. 19 de la Ley de Educación Superior y de otras normas de menor jerarquía. En caso de incumplimiento iniciará o pedirá que se inicien las acciones legales consiguientes e inclusive podrá solicitar al H. Congreso Nacional la derogatoria de la Ley de creación que corresponda.

**Nota:** Artículo reformado por Decreto Ejecutivo No. 3103, publicado en Registro Oficial 667 de 20 de Septiembre del 2002.

**Art. 48.-** Los responsables de falsificación o expedición fraudulenta de títulos y otros documentos que pretendan certificar estudios superiores ilegales o dolosos harán acreedores a las autoridades o funcionarios responsables de la infracción de la destitución de la función o cargo que ocupa. El rector tendrá la obligación de presentar la denuncia para que se sancione penalmente a los responsables, de conformidad con el Código Penal y demás normas aplicables.

El CONESUP está obligado a vigilar estos procesos y a impulsarlos en caso de que hubiere denuncias sobre esta irregularidad.

**Art. 49.-** Los responsables de cualquier acusación o denuncia infundada, serán sancionados administrativa o disciplinariamente como autores de falta grave, conforme disponga el estatuto.

**Art. 50.-** Para los efectos previstos en este capítulo y, en general, para la aplicación de cualquier sanción, las instituciones de educación superior garantizarán en sus normas internas el ejercicio del derecho de defensa y del debido proceso a quienes fueren objeto de juzgamiento administrativo.

## **DISPOSICIONES GENERALES**

**PRIMERA.-** El Tribunal Supremo Electoral, para la convocatoria a los colegios electorales para elegir a los miembros del CONESUP, verificará la existencia legal de las instituciones integrantes de cada uno y procederá a su instalación cuando se encuentren presentes más de la mitad de sus representaciones debidamente acreditadas y calificadas.

Si luego de la elección existieren impugnaciones, éstas se tramitarán y resolverán conforme al procedimiento establecido en el reglamento especial. Mientras se tramita la impugnación podrán posesionarse los miembros no impugnados.

Las personas que fueren elegidas o designadas para integrar el CONESUP y el CONEA, previo a su posesión presentarán los documentos debidamente autenticados que acrediten el cumplimiento de los requisitos que exige la ley para ser miembros de dichos organismos. Si alguno de los elegidos o designados no cumpliera con los requisitos, el Tribunal declarará inválida su elección o designación y convocará nuevamente al colegio electoral para elegir o requerirá una nueva designación.

SEGUNDA.- Para todos los casos en los que se necesite una mayoría de miembros o de votos y dicha cantidad fuere un número entero y fracción, se entenderá que la cantidad requerida es la del número entero inmediato superior.

TERCERA.- Las dignidades en el CONESUP, el CONEA y demás órganos de dirección del sistema de educación superior, se entenderá como extensión de la cátedra y no constituyen cargo público.

CUARTA.- Las normas relativas al Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, constarán del Reglamento Especial, expedido de conformidad con la ley.

QUINTA.- El CONESUP coordinará con el organismo técnico de planificación del Ejecutivo información relacionada con necesidades de profesionales que a nivel universitario, politécnicas, técnico o tecnológico requiera el país para su desarrollo.

Igualmente coordinará con el Ministerio de Educación y Cultura, políticas coherentes entre la educación media y la superior.

SEXTA.- El CONESUP promoverá y apoyará la investigación científica y tecnológica que realicen los centros de educación superior y procurará que dichas investigaciones transfieran resultados a la sociedad, orientando la solución concreta de sus problemas o sugiriendo medios y mecanismos para hacerlo.

La distribución de ingresos a los que se refiere el Art. 70, literal j) se realizará con criterios de equidad para todas las instituciones de educación superior legalmente constituidas y en base a proyectos calificados que ellas presenten.

SEPTIMA.- El porcentaje señalado en el inciso segundo del Art. 75 de la Ley de Educación Superior será distribuido de la siguiente manera: 75% para el funcionamiento de la Secretaría Técnica Administrativa del CONESUP y el 25% restante para el funcionamiento de la Secretaría Técnica del CONEA. En base a estos porcentajes, cada uno de estos Consejos elaborará y aprobará su presupuesto anual.

**Nota:** Disposición sustituida por Decreto Ejecutivo No. 3103, publicado en Registro Oficial 667 de 20 de Septiembre del 2002.

OCTAVA.- Para los efectos previstos en el Art. 80 de la ley, se entenderá que toda actividad de las instituciones de educación superior dirigida a mejorar la prestación de sus servicios está orientada a su desarrollo.

NOVENA.- En virtud de la Disposición General Décima Tercera de la Ley de Educación Superior, las universidades particulares podrán elegir o designar a los miembros del órgano colegiado máximo de sus universidades, de acuerdo con lo que establezcan sus propios estatutos, acorde con sus principios y características.

DECIMA.- El CONESUP y el CONEA no podrán emitir reglamentos que contradigan lo establecido en la Ley de Educación Superior, en el Reglamento General de la Ley y en el Reglamento General de Acreditación y Evaluación.

UNDECIMA.- Los institutos superiores técnicos y tecnológicos se sujetarán a las normas generales de la ley, el presente reglamento, sin perjuicio de las específicas que contenga el reglamento expedido por el CONESUP y sus correspondientes estatutos.

El estatuto que expida el CONESUP a propuesta del Ministerio de Educación y Cultura para los institutos superiores técnicos y tecnológicos públicos, regulará los aspectos generales de su régimen sin perjuicio de que, mediante reglamentos internos que los aprobará el mismo CONESUP, se regulen sus aspectos particulares.

La planificación curricular de las carreras que impartan los institutos superiores técnicos y tecnológicos se formulará en base a los lineamientos dictados por el CONESUP.

DECIMA SEGUNDA.- El Presidente del CONESUP, conforme al Art. 15 de la Ley de Educación Superior, ejerce la representación legal del Consejo y, por ello, es la autoridad nominadora del mismo, con facultad para suscribir todo tipo de contratos y convenios en el ámbito nacional e internacional y, nombrar, remover, conceder licencias o comisiones de servicios e imponer sanciones disciplinarias a todo el personal de la Secretaría Técnica Administrativa del CONESUP.

**Nota:** Disposición agregada por Decreto Ejecutivo No. 3103, publicado en Registro Oficial 667 de 20 de Septiembre del 2002.

DECIMO TERCERA.- El convenio de aval, que será estrictamente de orden académico, se sujetará al reglamento que expida el CONESUP.

**Nota:** Disposición agregada por Decreto Ejecutivo No. 3103, publicado en Registro Oficial 667 de 20 de Septiembre del 2002.

DECIMO CUARTA.- El domicilio principal y sede del CONESUP es la ciudad de Quito.

**Nota:** Disposición agregada por Decreto Ejecutivo No. 3103, publicado en Registro Oficial 667 de 20 de Septiembre del 2002.

## DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA.- Si a la fecha de expedición del presente reglamento se hubieren elegido los miembros del CONESUP o el CONEA. Las impugnaciones, de existir, se resolverán conforme al procedimiento que dispone el presente reglamento.

Para la instalación de la Asamblea de la Universidad Ecuatoriana se realizará una junta preparatoria mediante autoconvocatoria de sus miembros natos en la que se elegirá un presidente y vicepresidente provisionales, siempre que estén presentes la mayoría absoluta del total de posibles miembros. Una vez que se haya producido la elección de los miembros a los que se refieren los literales b), c) y d) del Art. 9 de la ley, se volverá a reunir la asamblea para la elección del Presidente y Vicepresidente que durarán el período que dispone la ley.

SEGUNDA.- Las instituciones de educación superior públicas que tuvieren docentes que, por la naturaleza de su relación, debían ser nombrados mediante concursos de merecimientos y oposición y no lo fueron, tendrán el plazo de un año, a partir de la vigencia de este reglamento, para cumplir con dicho requisito.

TERCERA.- Las universidades y escuelas politécnicas que hubieren creado extensiones o realizado bajo cualquier denominación cursos, programas, paralelos, en un lugar distinto al de su sede principal, incluyendo el de estudios a distancia, sin que los mismos hayan sido aprobados por el CONUEP, deberán obtener la aprobación del CONESUP dentro de los seis meses posteriores al inicio de las funciones de este organismo, para que se pueda legalizar el registro del título que hubieren otorgado o vayan a otorgar.

CUARTA.- Las universidades y escuelas politécnicas que estuvieren tramitando su creación y no hubieren obtenido, a la fecha, el informe favorable del CONUEP, deberán cumplir con los requisitos exigidos en la vigente Ley de Educación Superior y este reglamento, sobre lo cual informará el CONESUP. Para la creación de nuevas universidades o politécnicas se requerirá que la institución cuente con el auspicio o patrocinio de otra u otras universidades o escuelas politécnicas que avalen su creación y buen funcionamiento futuro por un período de 5 años, sin cuestionamientos de orden legal o moral.

El proyecto de convenio de aval deberá ser aprobado por el CONESUP, una vez que se cuente con el informe que debe emitir conforme al artículo 18 de la Ley de Educación Superior.

Los proyectos presentados antes de la expedición de estas reformas serán aprobados con la condición expresamente manifestada por las partes, de que se sujetarán al Reglamento de Aval, una vez que sea expedido por el CONESUP.

El aval dado por el otorgante y por el promotor deberá ratificarse dentro de los treinta días de expedida la Ley de Creación de la universidad o de la escuela politécnica.

**Nota:** Disposición reformada por Decreto Ejecutivo No. 3103, publicado en Registro Oficial 667 de 20 de Septiembre del 2002.

QUINTA.- Hasta que el CONESUP cumpla con lo dispuesto en el Art. 75 de la Ley de Educación Superior, se mantendrán vigentes los porcentajes y criterios de distribución de recursos para las universidades y escuelas politécnicas.

Hasta que se conforme y entre en plena operación el CONEA y su Secretaría Técnica, el CONESUP administrará la totalidad del porcentaje de las rentas previsto en el Segundo Inciso del Art. 75 de la Ley de Educación Superior.

**Nota:** Disposición reformada por Decreto Ejecutivo No. 3103, publicado en Registro Oficial 667 de 20 de Septiembre del 2002.

SEXTA.- Las universidades públicas que se crearen, sólo participarán en la distribución de incrementos anuales de asignaciones a las universidades y escuelas politécnicas, en el año siguiente al de su legal creación.

SEPTIMA.- El CONESUP determinará los procesos a los que deben someterse los convenios interuniversitarios para auspicio y coauspicio de estudios, revalidación de títulos, que se celebren con posterioridad a la vigencia de la ley con universidades extranjeras. Los que se hubiesen celebrado antes de la vigencia de la ley mantendrán su validez pero deberán ser notificados al CONESUP dentro del plazo de 3 meses a partir de la expedición de este reglamento.

Los convenios interuniversitarios con entidades de educación extranjera que estuvieren en trámite ante el CONUEP, para auspicio y/o coauspicio de estudios de postgrado entre la vigencia de la ley y la expedición de este reglamento, en virtud de lo establecido en la Disposición Transitoria Primera, inciso cuarto de la Ley de Educación Superior vigente, continuará su curso sin dilatorias hasta la aprobación correspondiente.

OCTAVA.- De conformidad con lo dispuesto en la Disposición Transitoria Décimo Tercera de la Ley de Educación Superior, el CONESUP en coordinación con el Ministerio de Educación y Cultura calificará a los institutos superiores técnicos y tecnológicos que ingresen al Sistema Nacional de Educación Superior y coordinará además los procesos de traspaso de naturaleza académica de dichos institutos, en el que se constatará su normal funcionamiento.

NOVENA.- Para los efectos que establece el Art. 7 de este reglamento, durante el primer año de vigencia del mismo, el CONESUP, dispondrá de un término de sesenta días.

DECIMA.- En aplicación de las disposiciones del Art. 44 y Transitoria Vigésima Segunda de la Ley de Educación Superior, los títulos de doctor en nivel de pregrado solo podrán expedirse con arreglo al Reglamento de Régimen Académico que dicte el CONESUP, para lo cual, conforme a la Disposición Transitoria Vigésima Primera, tiene seis meses posteriores a su constitución. Hasta la expedición del reglamento que elabore el CONESUP, las instituciones de educación superior aplicarán su propio régimen académico, pero por lo menos se requerirá tesis individual sustentada.

UNDECIMA.- La garantía de estabilidad contemplada en la Disposición Transitoria Décimo Sexta no será aplicada a los funcionarios de libre remoción.

El CONESUP, una vez integrado, dispondrá una auditoría administrativa a fin de establecer las necesidades de personal y determinar la ubicación de los empleados de la Secretaría General permanente del CONUEP que deban seguir prestando servicios en la Secretaría Técnica Administrativa del CONESUP. De existir exceso de personal, se observarán las disposiciones legales pertinentes para terminar las relaciones con los que no fueren necesarios.

DUODECIMA.- El período de las actuales autoridades de las instituciones de educación superior se respetará de acuerdo con la norma que estuvo vigente a la fecha de su elección o designación.

**Art. 51.-** De la ejecución del presente decreto que entrará en vigencia a partir de la fecha de publicación en el Registro Oficial, encárguese el Ministro de Educación y Cultura.

# 1.3 REGLAMENTO GENERAL AL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACION Y ACREDITACION DE LA EDUCACION SUPERIOR Y SUS REFORMAS

## EL CONSEJO NACIONAL DE EVALUACION Y ACREDITACION DE LA EDUCACION SUPERIOR

### Considerando:

Que la Constitución Política de la República, en su Art. 79, señala que para asegurar los objetivos de calidad, las instituciones de educación superior estarán obligadas a la rendición social de cuentas, para lo cual se establecerá un sistema autónomo de evaluación y acreditación;

Que en el Art. 90 de la Ley Orgánica de Educación Superior se establece el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, integrado por la autoevaluación institucional, la evaluación externa y la acreditación, al que deberán incorporarse en forma obligatoria las universidades, las escuelas politécnicas y los institutos superiores técnicos y tecnológicos;

Que el Art. 93, literal e) de la ley mencionada, señala que es función del CONEA, elaborar normas, guías y la documentación técnica necesarias para la ejecución de los procesos de autoevaluación, evaluación externa y acreditación;

Que el literal h) del indicado Art. 93 establece como funciones del CONEA: vigilar que los procesos de evaluación interna y externa se realicen de conformidad con las normas y procedimientos que para el efecto se establezcan, y garantizar que sus resultados sean fruto de una absoluta independencia e imparcialidad;

Que el Art. 96 de la Ley Orgánica de Educación Superior expresa que la planificación y ejecución de la autoevaluación estará a cargo de cada uno de los centros de educación superior, en coordinación con el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación, cuando sea parte del proceso de acreditación;

Que el Art. 8, literal c) del Reglamento General del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, establece como función del CONEA, aprobar los reglamentos especiales que señala la ley;

Que es necesario reglamentar los procesos de autoevaluación, evaluación externa y acreditación de las universidades y escuelas politécnicas; y,

En uso de las atribuciones de que se halla investido.

### Resuelve:

**Expedir el siguiente: REGLAMENTO DE LOS PROCESOS DE EVALUACION Y ACREDITACION DE LAS UNIVERSIDADES Y ESCUELAS POLITECNICAS.**

## CAPITULO I DE LA EVALUACION CON FINES DE ACREDITACION

**Art. 1.-** Solicitud institucional.- La universidad o escuela politécnica que decida iniciar el proceso de acreditación institucional, o de acreditación de una carrera o un programa, solicitará al Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA) la autorización para iniciar el proceso de autoevaluación con fines de acreditación. A su solicitud acompañará la siguiente documentación:

a) Certificación de que la institución, carrera o programa, se encuentra funcionando legalmente, y cuenta con la debida autorización conferida por el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP);

b) Resolución del máximo organismo colegiado de la institución para realizar la autoevaluación institucional, de la carrera o el programa, con fines de acreditación;

c) Nómina de la Comisión de Evaluación Interna, cuyo Presidente, o su equivalente, coordinará con el CONEA la realización de la autoevaluación; y,

d) El Proyecto de Autoevaluación Institucional, o de la carrera o el programa, aprobado por el máximo organismo colegiado de la institución. En cualquiera de estos casos, la estructura del proyecto estará fundamentada en los planes, programas y objetivos de cada universidad o escuela politécnica; teniendo como referencia directa las correspondientes guías de autoevaluación con fines de acreditación aprobada por el CONEA. El Proyecto de Autoevaluación Institucional contendrá, básicamente, los siguientes puntos: denominación del proyecto, situación institucional (antecedentes históricos y legales, visión, misión, objetivos y estrategias institucionales, oferta académica y organización institucional), objetivos del Proyecto de Autoevaluación, delimitación del objeto a evaluar, organización del Proyecto de Autoevaluación (Comisión de Autoevaluación, equipos de trabajo, recursos y cronograma), productos esperados e impacto social del proyecto, monitoreo y evaluación del proyecto, y anexos.

**Art. 2.-** Informe del Comité Técnico.- El Comité Técnico del CONEA en un plazo de treinta días, desde su presentación, analizará el Proyecto de Autoevaluación, sobre la base de un informe de la Dirección de Evaluación y comunicará al Consejo sobre la factibilidad de su realización y su compatibilidad con las políticas e instrumentos establecidos para el efecto. Junto al informe, el Comité Técnico propondrá un borrador de convenio entre el CONEA y la institución solicitante.

**Art. 3.-** Autorización para el inicio de la autoevaluación.- En conocimiento del informe del Comité Técnico, el Consejo autorizará el inicio del Proceso de Autoevaluación con fines de acreditación, con las recomendaciones y sugerencias que estime pertinentes.

**Art. 4.-** Reformulación del proyecto.- Sólo en el caso de que en el Proyecto de Autoevaluación existieren sustanciales faltas a la normativa aprobada por el CONEA, este organismo dispondrá la reformulación del proyecto, con la asesoría de sus departamentos técnicos, antes de proceder a su autorización.

**Art. 5.-** Solicitud institucional de capacitación.- Si la universidad o escuela politécnica solicita capacitación para preparar la autoevaluación, o asesoría para la formulación del proyecto o durante la realización de la autoevaluación, el CONEA está obligado a atenderla, y las condiciones constarán en el convenio aludido.

**Art. 6.-** Informe sobre el desarrollo de la autoevaluación.- El Presidente de la Comisión de Evaluación Interna, o su equivalente, deberá mantener informado mensualmente al CONEA, a través de la Secretaría Técnica, sobre la marcha del Proceso de Autoevaluación.

**Art. 7.-** Informe final de la autoevaluación.- El informe final de la autoevaluación que en su cuerpo central y anexos se introduzcan, no deberá superar las cien páginas, contendrá en forma sintética el resultado de los análisis y juicios sobre el cumplimiento de las características y estándares de calidad y la correspondencia de la acción institucional, de la carrera o el programa, según el caso, con su misión y visión, propósitos y objetivos.

El informe final debe contener al menos los siguientes componentes:

- a) Introducción;
- b) Análisis valorativo;
- c) Propuestas de mejoramiento; y,
- d) Anexos.

Este informe será presentado en una versión impresa y en archivo magnético.

**Art. 8.-** Garantía de participación de los actores.- La institución solicitante deberá explicitar en el Proyecto de Autoevaluación las estrategias que ha preparado para garantizar la participación ordenada y efectiva de los diferentes actores institucionales, de conformidad con los principios establecidos en las guías de autoevaluación, y, a su vez, evidenciar en el informe final su cumplimiento.

## **CAPITULO II LA EVALUACION EXTERNA**

**Art. 9.-** Solicitud para la evaluación externa.- Cuando una universidad o escuela politécnica haya concluido su proceso de autoevaluación, solicitará al CONEA el inicio de la evaluación externa, acompañando los siguientes documentos:

- a) La resolución del máximo organismo colegiado de la institución por la que solicita la evaluación externa de la institución, la carrera o el programa;
- b) El informe de autoevaluación institucional, carrera o programa;
- c) El nombre del coordinador de la institución para la evaluación externa;
- d) El compromiso explícito de la institución de que facilitará a los evaluadores externos el acceso sin restricciones a la información necesaria para la evaluación externa y asumirá los costos que se establezcan en el convenio que se suscribirá con el CONEA; y,
- e) La información general sobre la institución, la carrera o programa: estatutos, reglamentos sobre el régimen académico y administrativo, plan de desarrollo institucional, si lo tuviera, políticas institucionales y cualquier otra información que la institución solicitante crea conveniente o necesaria para que el Comité de Evaluación Externa se forme una imagen tan completa como sea posible de la institución, carrera o programa.

**Art. 10.-** Participación de evaluadores externos extranjeros.- En el convenio que se suscriba, la institución solicitante, si desea la participación de evaluadores externos extranjeros, hará constar las áreas de conocimiento de las cuales le interesa que provengan.

**Art. 11.-** Informe del Comité Técnico.- Ingresada la solicitud a la Secretaría Técnica, previa la comprobación de que los requisitos formales han sido satisfechos, pasará a conocimiento e informe del Comité Técnico, el cual, en el plazo de quince días contados a partir de la recepción de la documentación, sugerirá al Consejo la integración del Comité de Evaluación Externa.

**Art. 12.-** El Comité de Evaluación Externa.- Este comité estará integrado por no menos de cuatro y no más de seis académicos universitarios o politécnicos. En caso de necesidad debidamente justificada por el Comité Técnico, académicos extranjeros podrán integrar también los comités de evaluación externa.

**Art. 13.-** Selección de evaluadores externos.- Para la selección de los evaluadores externos, el CONEA convocará a concurso nacional por intermedio de las universidades y escuelas politécnicas y la prensa nacional. Con los nombres de los docentes universitarios y politécnicos que cumplan con el perfil que les habilite para esta función, se conformará un registro nacional permanente, a partir del cual el Comité Técnico sugerirá y el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación designará los comités de Evaluación Externa.

**Art. 14.-** Funciones del Comité de Evaluación Externa.- Son funciones del Comité de Evaluación Externa las siguientes:

- a) Verificar el informe de autoevaluación presentado por la institución, considerando las siguientes características: la participación de la comunidad universitaria en el proceso, la pertinencia de la información, la veracidad del diagnóstico, la capacidad de la universidad para aplicar el Plan de Mejoras y las proyecciones derivadas de la autoevaluación;
- b) Evaluar la correspondencia del accionar de la institución con su misión, visión, propósitos y objetivos;

c) Evaluar el cumplimiento de las características y estándares de calidad establecidos por el CONEA, en el desempeño de la institución; y,

d) Elaborar el informe final, oral y escrito, de evaluación externa que incluirá análisis, conclusiones y recomendaciones sobre el Plan de Mejoras y presentarlo a la institución y al CONEA.

**Art. 15.-** Requisitos para el Evaluador Externo.- Para ser Evaluador Externo se requiere:

- a) Haber desempeñado la cátedra universitaria por lo menos diez años, en calidad de titular;
- b) Poseer título de posgrado (magister o doctor -Ph.D);
- c) No pertenecer a una universidad de la misma provincia de la institución examinada;
- d) No haber tenido situaciones conflictivas con la institución examinada;
- e) Haber efectuado cursos, seminarios o talleres de preparación para la evaluación externa o tener experiencia comprobable en esta actividad; y,
- f) Que no tenga vínculos administrativos con el CONEA.

**Art. 16.-** Selección de los evaluadores extranjeros.- Para la selección de los evaluadores externos extranjeros, el CONEA solicitará la colaboración de las agencias de acreditación de otros países con las que mantenga convenios de colaboración.

**Art. 17.-** Aceptación de los evaluadores externos.- El CONEA remitirá a la universidad o escuela politécnica solicitante la propuesta de integración del Comité de Evaluación Externa, adjuntando un resumen de la hoja de vida de los pares sugeridos, para que sea aceptada u observada en el plazo de quince días. Si existieren observaciones sobre la integración, deberán ser notificadas por escrito al CONEA.

**Art. 18.-** Reemplazo de evaluadores externos objetados.- Cuando la institución a examinarse haya objetado, en forma fundamentada, a alguno de los integrantes del Comité de Evaluación Externa sugerido, por incumplimiento de los requisitos establecidos en el Art. 15, el Comité Técnico formulará una nueva propuesta para reemplazarlo.

**Art. 19.-** Designación de los evaluadores externos.- Producida la aceptación del Comité de Evaluación Externa por parte de la institución a examinarse, el CONEA procederá a nombrar a sus miembros, designando de entre ellos a su Coordinador.

**Art. 20.-** Responsabilidades del Comité de Evaluación Externa.- Son responsabilidades de los integrantes del Comité de Evaluación Externa:

- a) Conocer las normas que rigen la educación superior y la acreditación institucional por programas y carreras en el país, así como los documentos técnicos del CONEA;
- b) Integrarse al comité, asumiéndolo como un equipo de trabajo, bajo la conducción del Coordinador designado;
- c) Estudiar el informe de autoevaluación, así como la documentación complementaria presentada por la institución, la carrera o el programa, según sea el caso, procurando conocer sus antecedentes y su desempeño;
- d) Participar con elevado compromiso en todas las actividades establecidas para la preparación y desarrollo de la visita, de acuerdo con la programación correspondiente;
- e) Aportar sus valoraciones, sugerencias y recomendaciones durante la elaboración del informe escrito que debe presentar el Comité al CONEA, sobre cada uno de los aspectos evaluados; y,
- f) Mantener la confidencialidad de toda la información sobre la institución evaluada.

**Art. 21.-** Código de Ética.- El CONEA elaborará y aprobará un Código de Ética que regule los procesos de evaluación y acreditación.

**Art. 22.-** Funciones del Coordinador del Comité de Evaluación Externa.- Corresponden al Coordinador del Comité de Evaluación Externa las siguientes funciones:

- a) Participar en la organización del proceso de evaluación externa;
- b) Establecer una buena relación de trabajo con los directivos de la institución, carrera o programa a evaluar;
- c) Procurar el cumplimiento de los objetivos del proceso;
- d) Asignar funciones específicas a los otros miembros del Comité de Evaluación Externa a través de consensos;
- e) Hacer el seguimiento del trabajo del comité;
- f) Observar la conducta de los pares y, de encontrar irregularidades que lo justifiquen notificar al CONEA para su separación;
- g) Dirigir la elaboración de los informes, facilitando los consensos necesarios;
- h) Presentar el informe preliminar oral de la visita ante las autoridades de la institución evaluada; e,
- i) Presentar, a nombre del comité, el informe escrito a la Secretaría Técnica del CONEA en los plazos establecidos.

**Art. 23.-** Oficina para el Comité de Evaluación Externa.- Durante el tiempo de duración de la visita, la institución solicitante adecuará una oficina para el trabajo del Comité de Evaluación Externa en la que estará disponible toda la documentación que soporta el informe de la autoevaluación.

**Art. 24.-** Visita del Comité de Evaluación Externa.- La visita del Comité de Evaluación Externa se realizará cuando la institución, carrera o programa se encuentre en periodo regular de trabajo. La notificación se hará con treinta días de anticipación a la fecha fijada para iniciar la visita. La notificación se acompañará con el cronograma de la visita.

**Art. 25.-** Entrega de información.- Al menos con treinta días de anticipación a la fecha estipulada para la visita, los integrantes del Comité de Evaluación Externa recibirán la siguiente información:

- a) La "Guía de autoevaluación con fines de acreditación para las universidades y escuelas politécnicas" y el "Manual de evaluación externa con fines de acreditación para universidades y escuelas politécnicas" (o para las carreras o los programas específicos, según sea el caso) del CONEA;
- b) El informe de autoevaluación de la institución; y,
- c) La información general sobre la institución.

**Art. 26.- Estudio de la información.-** Una vez recibida la información establecida en el artículo anterior, los miembros del Comité de Evaluación la analizarán con la finalidad de familiarizarse con el proceso e identificar la información adicional necesaria.

**Art. 27.- Sesión inicial del Comité de Evaluación.-** El Comité de Evaluación Externa se reunirá un día antes del inicio de la visita en el lugar de trabajo señalado por la institución a ser evaluada, con la finalidad de acordar la agenda de la visita, la metodología y las responsabilidades asignadas a cada miembro, y demás detalles de coordinación. Contará con la presencia del Coordinador designado por la institución para la evaluación externa.

**Art. 28.- Duración de la visita.-** La visita a la institución no durará más de diez días. Durante la visita, el Comité de Evaluación Externa se reunirá diariamente para intercambiar información, analizar la metodología y preparar los informes.

**Art. 29.- Informe preliminar de la evaluación externa.-** Al término de la visita, el comité se reunirá con las autoridades de la institución para que el Coordinador presente un informe preliminar oral que resuma el trabajo realizado y exponga brevemente las conclusiones de la evaluación externa a las que arribe el comité.

**Art. 30.- Informe final de evaluación externa.-** En el plazo de quince días a partir de la conclusión de la visita, el Comité de Evaluación Externa presentará su informe escrito al CONEA, cuya estructura contendrá básicamente los siguientes aspectos:

- a) Introducción;
  - b) Análisis fundamentado del proceso de autoevaluación de la institución;
  - c) Evaluación del cumplimiento de los referentes obligatorios de la autoevaluación, señalados en el Art. 25 del reglamento general;
- y,
- d) Recomendaciones.

**Art. 31.- Recomendación del Comité de Evaluación Externa sobre la acreditación de la institución.-** Al informe escrito y en documento separado, el comité acompañará su recomendación sobre la acreditación de la institución evaluada, explicando las razones que la fundamentan.

**Art. 32.- Opinión de la institución sobre el informe.-** Recibido el informe escrito del Comité de Evaluación Externa, la Secretaría del CONEA lo remitirá de inmediato a la institución evaluada, la misma que en el término de quince días laborables contestará con sus opiniones y comentarios. Al informe no se acompañará la recomendación sobre la acreditación.

**Art. 33.- Análisis de la opinión institucional.-** Las observaciones y comentarios de la institución pasarán, junto con el informe del Comité de Evaluación Externa, a análisis del Comité Técnico del CONEA. Si el Comité Técnico las acepta y las observaciones lo ameritan, el CONEA podrá resolver ampliar el examen sobre los aspectos en los que haya discrepancia, por intermedio del mismo Comité de Evaluación Externa o del Comité Técnico. El Comité Técnico del CONEA consolidará el informe final con el informe ampliatorio, en caso de que exista, y remitirá un solo documento con su opinión al CONEA.

**Art. 34.- Informe final del Comité Técnico.-** Si la institución examinada no efectúa observaciones o el Comité Técnico no las acoge, éste remitirá el informe final de la evaluación externa con su análisis y conclusiones al Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación para su aprobación. Acompañará la recomendación de acreditación.

### **CAPITULO III LA EVALUACION EXTERNA PARA CASOS ESPECIALES**

**Art. 35.- Otros comités de Evaluación Externa.-** Además del Comité de Evaluación Externa, el Art. 40 del Reglamento General del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior prevé la existencia de otros comités de Evaluación Externa:

- a) El comité de casos especiales para examinar cambios importantes en la misión, ubicación, modalidad de estudio, u otros aspectos que incidan en los procesos de aseguramiento de la calidad de la educación superior;
- b) El comité para atender las solicitudes de evaluación externa que haga el CONESUP dentro de sus facultades; y,
- c) El Comité de Seguimiento para supervisar los cambios que el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación ha sugerido a una institución cuando la acreditación sea condicionada.

**Art. 36.- Integración de los comités de Evaluación Externa para casos especiales.-** Todos los comités de Evaluación Externa que establece el Art. 40 del Reglamento General del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior serán integrados por pares académicos y en la designación de sus integrantes se seguirá el mismo procedimiento señalado en el Art. 35 del reglamento general y en el presente reglamento.

**Art. 37.- Solicitud de evaluación externa en caso de cambios institucionales.-** En el caso de que una universidad o escuela politécnica acreditada resuelva introducir cambios significativos como los señalados en el literal a) del artículo 35 de este reglamento, la institución interesada deberá presentar al CONEA una solicitud de evaluación externa a la que acompañará la siguiente documentación:

- a) Determinación concreta del cambio operado;
- b) Justificación de los cambios, señalando su coherencia con la Ley de Educación Superior, los reglamentos y las políticas del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior;
- c) Evidencia de la relación existente entre los cambios propuestos y el informe de evaluación externa con fines de acreditación realizado;
- d) Aprobación del cambio por parte del máximo organismo de la institución;
- e) Evidencias de que la institución está capacitada para cumplir las características y estándares establecidos por el CONEA relacionados con el área en cambio;
- f) Análisis de los posibles efectos que producirá el cambio en la institución; y,

g) Evidencias sobre el establecimiento de procesos que aseguren la capacidad institucional para iniciar y mantener el cambio programado, así como los mecanismos de su seguimiento y evaluación.

**Art. 38.-** La evaluación externa en caso de cambios institucionales.- La evaluación externa se realizará en la forma prevista en este reglamento. En su informe, el Comité de Evaluación Externa debe señalar sus apreciaciones sobre estos cambios, la capacidad de la institución para cumplirlos, las fortalezas y debilidades que evidencia el proceso de cambio, así como sus recomendaciones debidamente fundamentadas.

**Art. 39.-** La evaluación externa solicitada por el CONESUP.- En el caso de evaluaciones requeridas por el CONESUP, el comité informará al CONEA en los términos que correspondan a dicha solicitud.

**Art. 40.-** Informes de los comités de Evaluación Externa para casos especiales.- Los informes de los comités de Evaluación Externa para casos especiales serán analizados por el Comité Técnico, que a su vez emitirá su criterio y sus recomendaciones al CONEA.

**Art. 41.-** El Comité de Seguimiento en la Acreditación Condicionada.- Cuando el CONEA conceda la acreditación condicionada, éste constituirá un Comité de Seguimiento, procediendo para ello de la misma manera que en el caso de la integración del Comité de Evaluación Externa con fines de acreditación.

**Art. 42.-** Información para el Comité de Seguimiento.- La Secretaría Técnica proporcionará al Comité de Seguimiento la resolución del CONEA de la acreditación condicionada y diseñará su trabajo.

**Art. 43.-** Trabajo del Comité de Seguimiento.- El Comité de Seguimiento adecuará su trabajo a las normas para la evaluación externa constantes en este reglamento y las pautas contenidas en el Manual de Evaluación Externa con fines de acreditación y actuará durante el plazo establecido en la resolución del CONEA.

**Art. 44.-** Informe del Comité de Seguimiento.- El informe final del Comité de Seguimiento se referirá al cumplimiento de las condiciones establecidas por el CONEA a la institución, la carrera o el programa, según sea el caso; a los logros y limitaciones, y a las sugerencias que se consideren pertinentes.

**Art. 45.-** Resolución del CONEA.- El informe del Comité de Seguimiento pasará a estudio del Comité Técnico, y con su criterio, será conocido por el CONEA para su resolución.

#### **CAPITULO IV DE LA ACREDITACION**

**Art. 46.-** Trámite de acreditación.- Concluidos los procesos de evaluación externa, la Secretaría Técnica remitirá al CONEA, para el estudio final y resolución, los siguientes documentos:

- a) La solicitud de la universidad o escuela politécnica que solicita la acreditación de la institución, la carrera o el programa;
- b) El informe de autoevaluación;
- c) El informe de evaluación externa; y,
- d) El informe del Comité Técnico, con sus recomendaciones.

**Art. 47.-** Resolución del CONEA.- El CONEA, con base en los documentos señalados en el artículo precedente, resolverá de manera inapelable sobre la solicitud de acreditación, conforme a los artículos 44 y 45 del Reglamento General del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior.

**Art. 48.-** Mayoría para resoluciones sobre acreditación.- El CONEA adoptará una de las resoluciones que señale el Art. 45 del reglamento general por mayoría absoluta de sus integrantes.

#### **DISPOSICIONES GENERALES**

Primera: A las disposiciones de este reglamento se deben considerar agregadas las normas de procedimiento establecidas en las guías de autoevaluación con fines de acreditación y los manuales de evaluación externa con fines de acreditación.

Segunda: Para la calificación de las instituciones nacionales e internacionales que deseen intervenir en los procesos de evaluación externa, el CONEA aprobará un instructivo especial.

Tercera: El CONEA aprobará, a propuesta del Comité Técnico, los planes generales de formación y capacitación para el personal académico de las universidades y escuelas politécnicas en autoevaluación y evaluación externa.

# 1.4 **CONVENIO ANDRES BELLO DE INTEGRACION EDUCATIVA, CIENTIFICA Y CULTURAL DE LOS PAISES DE LA REGION ANDINA**

**CONVENIO "ANDRES BELLO".**  
**Convenio 000, Registro Oficial 152 de 29 de Enero de 1971.**

Nota: APROBACION.-

Aprobar el Convenio Multilateral "Andrés Bello" de Integración Educativa, Científica y Cultural, suscrito en Bogotá el 31 de enero de 1970, entre el Ecuador y los Países de la Región del Grupo Andino.

Dada por Resolución Legislativa No. 39, publicado en Registro Oficial 431 de 14 de Mayo de 1970.

## **CONVENIO ANDRES BELLO DE INTEGRACION EDUCATIVA CIENTIFICA Y CULTURAL DE LOS PAISES DE LA REGION ANDINA**

Los Gobiernos de las Repúblicas de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela;

Conscientes de que la educación, la ciencia y la cultura, como factores de progresiva renovación de la sociedad, deben estar orientadas a lograr el bienestar material y espiritual de los pueblos, dentro de un marco de dignidad y justicia social;

Animados por la convicción de que es necesario impulsar ese desarrollo a través de un común y dinámico proceso de integración;

Inspirados por el deseo de aprovechar los beneficios de las múltiples afinidades espirituales, culturales e históricas de los países de la región, fieles al patrimonio cultural latinoamericano y con el propósito de lograr una efectiva integración entre sus pueblos;

Han resuelto suscribir el presente Convenio y para el efecto, han nombrado con carácter de Plenipotenciarios a sus respectivos Ministros de Educación, quienes, después de haber exhibido sus plenos poderes, que fueron hallados en buena y debida forma, han convenido en lo siguiente.

### **CAPITULO I** **Nombre y Objetivos**

Art. 1.- En reconocimiento a la obra del insigne humanista americano don Andrés Bello y como homenaje a su memoria, este instrumento se denominará "Convenio Andrés Bello" de integración educativa, científica y cultural de la Región Andina.

Art. 2.- El presente Convenio se propone acelerar el desarrollo integral de los países mediante esfuerzos mancomunados en la educación, la ciencia y la cultura, con el propósito de que los beneficios derivados de esta integración cultural aseguren el desenvolvimiento armónico de la región y la participación consciente del pueblo como actor y beneficiario de dicho proceso.

Art. 3.- Son objetivos específicos del presente Convenio:

- Fomentar el conocimiento y la fraternidad entre los países de la Región Andina;
- Preservar la identidad cultural de nuestros pueblos en el marco del patrimonio común latinoamericano;
- Intensificar la mutua comunicación de los bienes de la cultura entre los mismos;
- Realizar esfuerzos conjuntos a través de la educación, la ciencia y la cultura, en favor del desarrollo integral de sus naciones; y
- Aplicar la ciencia y la tecnología a la elevación del nivel de vida de los pueblos de la región.

### **CAPITULO II** **Acciones para fomentar el conocimiento mutuo y la circulación de personas y bienes culturales**

Las Altas Partes Contratantes acuerdan:

Art. 4.- Eximir de la formalidad de visa para ingresar a cualquiera de los países del área y permanecer en el asta por el término de treinta (30) días; exonerar de todo gravamen de ingreso y salida, tanto del país de origen como del país de destino, a las personas que se trasladen a cualquiera de los países signatarios, dentro de los propósitos señalados en el presente Convenio. Para el efecto, bastará la presentación de la respectiva cédula de identidad o pasaporte, a juicio del país receptor y la certificación auténtica sobre la condición de viajero en misión cultural expedida por el Ministerio de Educación del país de procedencia.

Art. 5.- Exonerar de impuestos y gravámenes a los objetos y bienes internados transitoriamente, destinados a exposiciones científicas, culturales o artísticas y ferias de libros, originarios de los países de la Región Andina.

Gozarán también de esta franquicia aquellos objetos internados transitoriamente cuya donación, a instituciones sin fines de lucro, sea autorizada por el respectivo Ministerio de Educación.

Las exposiciones y ferias tendrán carácter temporal y su funcionamiento será reglamentado por el Ministerio de Educación de cada país.

**Art. 6.-** Establecer dentro y fuera del área, institutos o secciones especiales en los ya existentes, destinados específicamente al intercambio cultural.

**Art. 7.-** Crear en las bibliotecas nacionales y en las de los principales establecimientos educativos de los países signatarios, secciones bibliográficas de cada uno de los otros países.

**Art. 8.-** Enviar un número suficiente de las más importantes publicaciones de autores nacionales a las principales instituciones culturales de los países signatarios, según listas canjeadas por los Ministerios de Educación.

**Art. 9.-** Realizar cursos especiales en los centros de enseñanza o ampliar los ya existentes, para la mayor difusión de la historia, la geografía, la literatura, la economía, las artes y el folclor de los países de la región.

**Art. 10.-** Estimular a los medios de comunicación social de cada país para que incrementen la información sobre los demás países del Área e intensifiquen la cooperación entre ellos para el oportuno intercambio de informaciones.

**Art. 11.-** Otorgar, por concurso de méritos y de acuerdo con sus posibilidades fiscales, becas en áreas que sean de interés del país beneficiario, a los estudiantes de los demás países de la Región Andina que deseen realizar estudios o investigaciones científicas.

Los estudiantes becarios de que trata este artículo, gozarán de las mismas prerrogativas y derechos académicos que se otorguen a los estudiantes nacionales. Al término de sus estudios los beneficiarios de dichas becas estarán obligados a servir en su país de origen por el tiempo mínimo que éste establezca.

**Art. 12.-** Validar, para los efectos de la matrícula en cursos de perfeccionamiento y especialización, los diplomas o títulos que acrediten estudios de carácter científico, profesional y técnico expedidos por las autoridades competentes de los países signatarios y los cuales fueren debidamente legalizados.

### **CAPITULO III** **Acciones para el intercambio de experiencias y** **la cooperación técnica regional**

Las Altas Partes contratantes acuerdan:

**Art. 13.-** Prestarse mutuamente servicios de asistencia técnica en aquellos sectores y áreas que cada país tenga en un nivel de desarrollo relativamente superior a los demás, mediante el envío de especialistas por períodos variables y la recepción de funcionarios del país interesado, para que trabajen en las instituciones del país oferente del servicio. En cada caso las Partes acordarán el modo de sufragar los gastos respectivos. De igual manera cada país dará las mayores facilidades posibles, para que grupos de los otros países realicen visitas de observación a proyectos y a instituciones que sean de interés de los visitantes.

**Art. 14.-** Organizar reuniones periódicas de expertos o de funcionarios responsables de los diversos servicios para el estudio de temas especiales o el intercambio de experiencias.

**Art. 15.-** Estimular el desarrollo de programas multinacionales y nacionales de investigación, experimentación, innovación y transferencias tecnológicas, tanto en instituciones públicas como privadas.

**Art. 16.-** Coordinar las actividades de las instituciones educativas que se ocupen en problemas similares, de los países de la región, para obtener soluciones de interés común.

**Art. 17.-** Canjear publicaciones y facilitar la distribución de las mismas y el intercambio de informaciones entre las instituciones científicas, literarias, artísticas, periodísticas y deportivas.

**Art. 18.-** Centralizar, en la capital de uno de los países signatarios, la información proporcionada por los Ministerios de Educación, que deberá ser publicada periódicamente en un boletín que contenga resúmenes de los trabajos realizados en los campos de la educación, la ciencia y la cultura y noticias sobre las mismas actividades.

**Art. 19.-** Promover la unión de las academias e instituciones científicas de los países signatarios para lograr la conjunción de esfuerzos en los fines que les son comunes.

**Art. 20.-** Procurar que investigadores de cada país puedan trabajar, si lo desean, durante períodos variables de tiempo, en las instituciones de investigación científica existentes en los demás países signatarios. De igual manera intercambiar informaciones sobre los proyectos de investigación que realizan o preparan para su posible coordinación con esfuerzos similares. Se procurará también que los institutos de investigación más avanzados de la zona ofrezcan sus servicios a los demás países para el caso de que éstos quieran utilizarlos en la búsqueda de soluciones a problemas propios.

### **CAPITULO IV** **Armonización de los sistemas educativos**

Las Altas Partes Contratantes acuerdan:

**Art. 21.-** Reconocer los estudios primarios o de enseñanza básica realizados en cualquiera de los países signatarios. Establecer un régimen de equivalencia para reconocer los certificados de estudio a niveles o grados de la enseñanza media, completos, o parciales, cursados en cada país del área, a fin de que puedan ser continuados o completados dentro de la región.

Recomendar a los establecimientos de educación superior de los respectivos países del área en el ámbito de su competencia, la determinación en condiciones de reciprocidad, de cupos para el ingreso o continuación de estudios de los alumnos procedentes de los demás países, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos por las leyes o reglamentos respectivos. Para tal efecto recomiendan la celebración de reuniones de los representantes de las instituciones de educación superior.

**Art. 22.-** Organizar los mecanismos necesarios para reconocer en la región los niveles de conocimientos o de habilidades en oficios adquiridos al margen de la educación formal y establecer un sistema que permita el ingreso en los correspondientes niveles educativos.

**Art. 23.-** Establecer un sistema uniforme de recopilación y procesamiento de estadísticas educacionales con el fin de alcanzar niveles de comparabilidad.

**Art. 24.-** Planificar la educación y la investigación científica y tecnológica en consonancia con las necesidades de la región y principalmente las derivadas de la integración económica de los países signatarios.

**Art. 25.-** Revisar los programas de la enseñanza de la historia como medio de procurar el fortalecimiento de los vínculos de solidaridad e integración.

## **CAPITULO V** **Acciones conjuntas**

Las Altas Partes Contratantes acuerdan:

**Art. 26.-** Realizar estudios sobre los diversos aspectos de la educación, la ciencia y la cultura con miras a comparar sus resultados y formular objetivos comunes en los sistemas educacionales.

**Art. 27.-** Procurar la adopción y la producción conjunta de textos escolares comunes, materiales audiovisuales, guías didácticas y otras publicaciones.

**Art. 28.-** Formar un fondo editorial para la publicación y difusión, en todos los países del área, de los valores literarios y científicos de cada país.

**Art. 29.-** Dedicar preferentemente la atención al uso de los medios de comunicación social en razón de su influencia educativa y promover la coproducción de programas audiovisuales con el propósito de asegurar una sana formación y recreación del pueblo y preservar los valores éticos y culturales.

**Art. 30.-** Adelantar una acción eficaz dentro del orden legal de cada país para impedir la acción negativa que sobre la formación de la juventud, la moral pública y la salud mental del pueblo, pueden ejercer determinados contenidos de algunos medios de comunicación social, principalmente la televisión, el cine, la radio y los materiales impresos.

**Art. 31.-** Aunar esfuerzos para realizar, con la cooperación de los organismos internacionales y de otros países, los estudios de factibilidad de la educación vía satélite en los países signatarios. Si los resultados de este estudio fueren positivos, se llevarán a cabo las acciones conducentes a su realización.

**Art. 32.-** Coordinar el aprovechamiento de la asistencia técnica internacional en los campos propios de este Convenio, a fin de mejorar su eficacia y adoptar una acción común ante los organismos internacionales.

**Art. 33.-** Estudiar proponer un acuerdo que proteja el patrimonio histórico y cultural para evitar que salgan de su territorio las obras que lo constituyen, así como la introducción y venta de las mismas en los países miembros; facilitar la devolución de aquellas obras que consten en los inventarios nacionales del patrimonio histórico y cultural y hubieren salido de manera ilegal de sus propios territorios. Se entiende que los objetos arqueológicos y de otra índole que constituyen el patrimonio histórico y cultural de los países de la región, quedan sujetos a las disposiciones especiales emitidas sobre la materia por los respectivos países.

## **CAPITULO VI** **Organismos**

**Art. 34.-** Los organismos encargados de velar por el cumplimiento y la aplicación del presente Convenio son:

- La Reunión de Ministros de Educación;
- La Junta de Jefes de Planeamiento;
- La Oficina de Coordinación que establezca el Ministerio de Educación del País Sede de la siguiente Reunión de Ministros;
- Las Comisiones Mixtas; y
- Los Ministerios de Educación.

**Art. 35.-** La Reunión de Ministros es el órgano máximo del Convenio.

Estará integrado por los Ministros de Educación de los países signatarios y presidida por el Ministro del País Sede.

Sus funciones son:

- formular la política general de ejecución del Convenio y adoptar las providencias necesarias para éllo;
- examinar los resultados de su aplicación;
- impartir instrucciones y normas de acción a la Junta de Jefes de Planeamiento;
- estudiar y proponer a los países miembros modificaciones al presente Convenio;
- establecer su propio reglamento;
- aprobar resoluciones que permitan dar cumplimiento a lo estipulado en el presente Convenio y alcanzar los objetivos que se propone;
- conocer y resolver todos los demás asuntos de interés común.

**Art. 36.-** La Reunión de Ministros se efectuará en forma ordinaria una vez al año y en forma extraordinaria a solicitud del Presidente de la última reunión ordinaria celebrada, o de tres de sus miembros. En cada reunión ordinaria se designará la sede de la próxima. A efecto de la más responsable coordinación de las funciones del Presidente de la última reunión ordinaria de ministros y las del que haya de serlo en la siguiente, se establecerán entre ambos, con prudente anticipación, los contactos necesarios para garantizar la mayor eficacia de sus respectivos cometidos.

**Art. 37.-** La Junta de Jefes de Planeación es el Organismo Técnico Auxiliar del Convenio y se reunirá por lo menos una vez al año en la ciudad sede de la siguiente reunión ordinaria de Ministros.

Sus funciones son:

- cumplir los mandatos que la Reunión de Ministros le hubiere encomendado;
- estudiar y recomendar a los Ministros de Educación fórmulas que conduzcan en breve plazo a una cooperación regional más estrecha en los campos de la educación, la ciencia y la cultura;
- programar las acciones concretas que conduzcan a la integración deseada, fijando procedimientos y plazos deseables y posibles;
- elaborar proyectos concretos de cooperación y asistencia mutua;
- informar a la Reunión de Ministros, para fines de evaluación, sobre los resultados de los acuerdos adoptados en las reuniones anteriores;
- identificar problemas susceptibles de soluciones comunes;
- presentar a la Reunión de Ministros un informe anual de sus actividades.

**Art. 38.-** En cada país signatario existirá una Comisión Mixta con funciones de coordinación del Convenio, integrada por el respectivo Ministro de Educación, quien la presidirá; por el funcionario responsable de las relaciones culturales del Ministerio de Relaciones Exteriores; por el Jefe de Planeamiento del Ministerio de Educación y por el funcionario encargado de las relaciones internacionales del mismo. Además podrán formar parte de ella los jefes de las misiones diplomáticas de los países signatarios del presente Convenio, o los funcionarios diplomáticos que se designen para tales efectos.

**Art. 39.-** En el caso de que entre las Altas Partes Contratantes existiesen convenios o acuerdos bilaterales con disposiciones más favorables sobre las materias contenidas en el presente Convenio, dichas Partes podrán invocar la aplicación de las disposiciones que consideren más ventajosas.

**Art. 40.-** Las Altas Partes Contratantes, dada la importancia que para el desarrollo integral de sus países significa el presente Convenio, acuerdan hacerlo llegar a la consideración del Consejo Interamericano Cultural (CIC), de la Organización de Estados Americanos (OEA).

**Art. 41.-** El presente Convenio será sometido a las formalidades constitucionales de cada una de las Partes y entrará en vigor cuando tres de los signatarios, por lo menos, hayan ratificado y depositado los instrumentos de ratificación en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

**Art. 42.-** El presente Convenio tiene duración indefinida; pero podrá ser denunciado. Sin embargo, la denuncia no surtirá efecto sino después de transcurrido un año de su presentación, la cual se efectuará ante el país depositario.

**Art. 43.-** El presente Convenio queda abierto a la adhesión de otros países, con sujeción a las condiciones que las Altas Partes Contratantes establezcan, de acuerdo con los resultados de su ejecución.

## 1.5 DECLARACIÓN DE LIMA

### Declaración de Lima del 7 de diciembre de 2007

Los Rectores de las Universidades de los países de la Región Andina, reunidos en la ciudad de Lima los días 6 y 7 de diciembre de 2007, particularmente representados por la Asamblea Nacional de Rectores del Perú, la Asociación Colombiana de Universidades, el Consejo de Rectores de Universidades Chilenas, el acompañamiento y apoyo del Convenio Andrés Bello, la Cooperación regional francesa para los países andinos, la cooperación universitaria franco-peruana, la Comunidad Andina y el Parlamento Andino.

En el pleno respeto de los sistemas nacionales de enseñanza y la autonomía universitaria en cada país.

**Convencidos** del importante rol de la educación superior, la formación profesional, la ciencia, la cultura, la tecnología y la innovación tecnológica, para una cooperación fructífera entre los países, como factor de responsabilidad, inclusión, cohesión social, de justicia, de integración, de paz, de prosperidad y de desarrollo duradero y solidario de las sociedades;

**Concientes** de que los conceptos de “desarrollo” y de “progreso”, en inundo interdependiente y globalizado, deben de ser repensados de manera multilateral e intercultural, para hacer de la globalidad una oportunidad para todos;

**Destacando** la voluntad de generar un proceso dinámico de integración universitaria, incluyendo la movilidad de estudiantes, profesores y personal administrativo, principalmente favoreciendo los procesos de habilitación de los programas y de reconocimiento de los períodos de estudios o de los diplomas, a través de redes universitarias de calidad y con compromiso institucional de favorecer procesos flexibles y ágiles;

**Teniendo** en cuenta las diferentes reuniones de Rectores de la Región Andina y las redes de cooperación constituidas en diversos escenarios, en particular el Encuentro de Rectores de Instituciones de Educación superior de la Comunidad Andina, en Madrid el 13 de diciembre de 2000, y el Encuentro de Presidentes de Asociaciones Andinas de Educación superior, en Bogotá, el 15 de junio de 2007, en la sede del Convenio Andrés Bello;

**Atentos** a promover una internacionalización de las universidades que respete la misión ética, cívica y cultural de la educación, con miras a formar generaciones del relevo responsables y especialistas altamente calificados, así como a preservar y afirmar la identidad cultural de los individuos y el patrimonio inmaterial de los pueblos;

**Atentos** a la evolución y buenas prácticas de espacios comunes de educación superior en el mundo, como el proceso ejemplar de la Sorbonne-Bologne, que permite la movilidad de los estudiantes, genera conocimientos y estimula la libre circulación de personas y facilita la conciencia de vivir la “unidad en la diversidad”, el respeto de la identidad del otro y la visión de tener un futuro con proyectos internacionales de desarrollo integral;

#### **Declaran:**

Que es necesario un marco de acciones concretas para una cooperación relevante que favorezca una “**Comunidad Andina de Educación Superior**”, que tenga la vocación para la integración universitaria, el fortalecimiento de la calidad y pertinencia, y el intercambio de buenas prácticas, a través de una colaboración universitaria, científica, tecnológica y administrativa con tendencia a la reciprocidad, al desarrollo social, privilegiando una lógica de confianza, de calidad y de desarrollo de competencias, así como de construcción de conocimientos plurales, favoreciendo y fortaleciendo las capacidades científicas y de formación en las Universidades participantes, además de la movilidad estudiantil, docente y administrativa;

**Continuar** la construcción de una visión andina de la educación superior que desarrolle entre otros los siguientes temas: intersectorialidad de lo social, ética y educación superior, visión integral y prospectiva del sistema educativo en todos sus niveles y responsabilidad social universitaria;

**Saludan** la propuesta de creación de un programa piloto de movilidad estudiantil regional con un fondo semilla que aportan de manera excepcional para el 2008, la Asamblea Nacional de Rectores del Perú, la Asociación Colombiana de Universidades, la Cooperación francesa para los países Andinos, el Convenio Andrés Bello e invitan a las universidades y otras instituciones para asociarse al fomento de dicho fondo;

**Proponen** la creación de una comisión que tenga la responsabilidad de presentar a las asociaciones de la región andina un proyecto de reglamento para el funcionamiento de la “**Comunidad Andina de Educación Superior**”, integrada por dos representantes designados por cada una de dichas asociaciones, uno por el Convenio Andrés Bello y otro por la Comunidad Andina;

**Agradecen** y acogen la iniciativa de la Asamblea Nacional de Rectores del Perú de facilitar una Secretaría Ejecutiva, la que será de carácter rotativo entre las diferentes asociaciones nacionales de rectores de universidades de la región andina y tendrá entre sus funciones: convocar e informar sobre los avances de la “**Comunidad Andina de Educación Superior**”, así como implementar la propuesta del fondo semilla.

# **1.6 MANDATO CONSTITUYENTE NO. 14 DEROGATORIO DE LA LEY NO. 130 DE CREACION DE LA UNIVERSIDAD COOPERATIVA DE COLOMBIA DEL ECUADOR, REFORMATARIO DE LA LEY ORGANICA DE EDUCACION SUPERIOR LOES Y DE REGULARIZACION DE LA EDUCACION SUPERIOR**

## **EL PLENO DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE CONSIDERANDO:**

Que, mediante el Mandato Constituyente No. 001 publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 223, del 29 de noviembre 2007, la Asamblea Constituyente en ejercicio de sus plenos poderes asumió las competencias del Poder Legislativo;

Que, las decisiones de la Asamblea Constituyente son jerárquicamente superiores a cualquier otra norma del orden jurídico y de obligatorio cumplimiento para todas las personas naturales, jurídicas y demás poderes públicos sin excepción alguna;

Que, la Constitución Política de la República en su artículo 76, dispone que las universidades y escuelas politécnicas deben ser creadas por el Congreso Nacional mediante ley y previo informe favorable y obligatorio del Consejo Nacional de Educación Superior;

Que, con Resolución motivada RCP.S14.No. 169.08 de 9 de mayo del 2008 el Pleno del Consejo Nacional de Educación Superior - CONESUP, en base a lo determinado a la Ley Orgánica de Educación Superior, solicitó a la Asamblea Constituyente la derogatoria de la Ley No. 130, publicada en el Registro Oficial No. 381 de 10 de agosto de 1998, que creó la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador UCCE;

Que, el Consejo Nacional de Educación Superior ha probado las irregularidades permanentes en las que ha incurrido y sigue incurriendo la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador UCCE;

Que, es deber de la Asamblea Constituyente velar por la transparencia del sistema educativo, porque la formación científica y humanística impartida por las entidades de educación superior sea del más alto nivel académico de tal manera que permita contribuir al desarrollo humano y científico del país; y,

En ejercicio de sus atribuciones y facultades expide el siguiente,

## **MANDATO CONSTITUYENTE No. 14 DEROGATORIO DE LA LEY No. 130 DE CREACION DE LA UNIVERSIDAD COOPERATIVA DE COLOMBIA DEL ECUADOR, REFORMATARIO DE LA LEY ORGANICA DE EDUCACION SUPERIOR LOES Y DE REGULARIZACION DE LA EDUCACION SUPERIOR**

**Art. 1.-** Derógase la Ley No. 130 de Creación de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador, publicada en el Registro Oficial No. 381 de 10 de Agosto de 1998, por lo que el mencionado centro de educación superior queda extinguido.

**Art. 2.-** Se deroga el literal f) del artículo 12 de la Ley Orgánica de Educación Superior, Ley No. 16 publicada en el Registro Oficial No. 77 de 15 de mayo de 2000. Los representantes elegidos según esta norma, cesan inmediatamente en sus funciones.

## **DISPOSICIONES TRANSITORIAS:**

**PRIMERA.-** El Consejo Nacional de Educación Superior -CONESUP- obligatoriamente, en el plazo de un año, deberá determinar la situación académica y jurídica de todas las entidades educativas bajo su control en base al cumplimiento de sus disposiciones y de las normas que sobre educación superior, se encuentran vigentes en el país.

Será obligación que en el mismo período, el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación -CONEA, entregue al CONESUP y a la Función Legislativa, un informe técnico sobre el nivel de desempeño institucional de los establecimientos de educación superior, a fin de garantizar su calidad, propiciando su depuración y mejoramiento; según lo determinado en el artículo 91 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Los informes con los resultados finales del CONESUP y CONEA, deberán ser enviados para su conocimiento y, de ser el caso, para su resolución definitiva, a la Función Legislativa.

**SEGUNDA.-** Se garantizan los derechos de alumnos y alumnas de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador, para ello el Consejo Nacional de Educación Superior - CONESUP, establecerá obligatoriamente un plan de contingencias que durará hasta ciento ochenta días a partir de la vigencia del presente Mandato, se establece que partiendo de una revisión de los expedientes individuales, los y las estudiantes tendrán la opción de continuar sus estudios en otros centros de educación superior siguiendo la normativa pertinente. Los responsables de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador, deberán entregar de forma inmediata los registros académicos y la documentación que requiera el Administrador General designado por el CONESUP.

**TERCERA.-** El Administrador General Temporal de la UCCE, designado por el CONESUP, dirigirá el Plan de Contingencias a favor de los estudiantes, así como la revisión documental exhaustiva de los registros académicos de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador, para verificar el registro de los títulos conferidos por esta entidad que estén por registrarse en la Secretaría Técnica Administrativa del CONESUP.

**CUARTA.-** El Administrador General Temporal de la UCCE, contará con todas las facultades legales de un liquidador y dará pleno cumplimiento a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Educación Superior para el caso de la extinción de Universidades.

#### **DISPOSICION GENERAL**

**UNICA.-** Exhórtase al Consejo Nacional de Educación Superior -CONESUP como corresponsable de la educación superior del país, a cumplir con su obligación de control y vigilancia de los entes educativos universitarios y politécnicos del país, de acuerdo con la ley.

#### **DISPOSICION FINAL**

**UNICA.-** Este Mandato entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial, tiene carácter de especial y como tal prevalecerá por sobre toda norma general o especial, que se oponga.

Dado y suscrito en el Centro Cívico "Ciudad Alfaro", provincia de Manabí de la República del Ecuador, a los veinte y dos días del mes de julio de dos mil ocho.

# 1.7 FALLO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA - SENTENCIA C - 220 DE 1997

República de Colombia-Corte Constitucional

SENTENCIA C - 220 DE 1997

## SÍNTESIS

CORTE CONSTITUCIONAL-Competencia sobre artículos de decretos compiladores

UNIVERSIDAD-Fundamento y objetivo/AUTONOMIA PLENA DE LA UNIVERSIDAD

La universidad, cuyo fundamento es el perfeccionamiento de la vida y cuyo objetivo es contribuir a la formación de individuos que reivindiquen y promuevan ese fundamento, a través del dominio de "un saber" y de la capacidad de generar conocimiento, reclamando su condición de fines en sí mismos y no de meros instrumentos, es la universidad que requiere, para "ser", del reconocimiento efectivo de su autonomía. Otro tipo de instituciones de educación superior, que fundamentan su quehacer en objetivos distintos, como por ejemplo la mera profesionalización, si bien son necesarias en el mundo moderno, no pueden proclamarse como universidades. Tal distinción subyace en la legislación de nuestro país, que distingue entre universidades y otras instituciones de educación superior, reconociéndoles autonomía plena, no absoluta, únicamente a las primeras.

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Implicaciones por su ejercicio/AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Protección

El ejercicio de la autonomía implica para las universidades el cumplimiento de su misión a través de acciones en las que subyazca una ética que Weber denominaría "ética de la responsabilidad", lo que significa que esa autonomía encuentre legitimación y respaldo no sólo en sus propios actores, sino en la sociedad en la que la universidad materializa sus objetivos, en el Estado que la provee de recursos y en la sociedad civil que espera fortalecerse a través de ella; se trata de que quienes conforman la universidad trasciendan su propia e individual convicción de que lo que hacen es lo pertinente, lo conveniente, lo razonable, sometiéndolo a consideración no solo de sus pares, sino de esos otros actores de la sociedad, que evaluarán si la autonomía ejercida por sus universidades prevé, como le corresponde, incluso lo no previsible, teniendo en cuenta las consecuencias e impacto de sus acciones en la sociedad, e identificando en el individuo que educa no a un mero instrumento para sus propios objetivos, sino, a un universo individual, único y diferenciable. La universidad, surge como una organización marginal. Esa universidad, para "ser", tiene que ser autónoma, pues cualquier obstrucción a esa condición la desvirtúa. Esa autonomía tiene como objetivo principal protegerlas de la interferencia del poder político central, al igual que ocurre con el organismo estatal que creó para el manejo de la televisión, no obstante eso no implica, como lo ha dicho la Corte, que sean ajenas e independientes del mismo Estado

ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Significación

La Constitución Política proclama que Colombia es un Estado Social de Derecho, esto es, un estado democrático regulado por la ley, en el que priman los principios de igualdad, participación y pluralidad, y en el que el individuo se erige como epicentro de las acciones del Estado, las cuales serán legítimas en cuanto propendan por su bienestar y evolución, permitiéndole un desarrollo autónomo, singular e integral, el cual logra en la medida en que pueda, efectivamente, realizar sus derechos fundamentales.

PRINCIPIO DE AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Significación/LIBERTAD JURIDICA DE UNIVERSIDADES/UNIVERSIDAD EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

El Constituyente consagró en la Carta Política el principio de autonomía universitaria, que en las sociedades modernas y post-modernas se considera como uno de los pilares del Estado democrático, pues sólo a través de ella las universidades pueden cumplir la misión y objetivos que le son propios y contribuir al avance y apropiación del conocimiento, el cual dejando de lado su condición de privilegio, se consolida como un bien esencial para el desarrollo de los individuos y de la sociedad; dicho principio se traduce en el reconocimiento que el Constituyente hizo de la libertad jurídica que tienen las instituciones de educación superior reconocidas como universidades, para autogobernarse y autodeterminarse, en el marco de las limitaciones que el mismo ordenamiento superior y la ley les señalen. La regla general aplicable con fundamento en la C.P. es la de reconocer y respetar la libertad de acción de las mismas; no obstante, esa libertad de acción no puede extenderse al punto de propiciar una universidad ajena y aislada de la sociedad de la que hace parte y, en el caso de las públicas, emancipada por completo del Estado que las provee de recursos y patrimonio. La universidad a la que aspira la sociedad contemporánea es aquélla que esté presente siempre y en todo lugar, que supere el revaluado modelo que la identificaba con aquellos campus que materializaban "...guetos cerrados...campos de concentración del saber..." Los límites a esa libertad de acción le corresponde establecerlos al legislador a través de la ley, obviamente

cuidando de que ellos no se extiendan hasta desvirtuar el principio de autonomía o impedir su ejercicio por parte de las instituciones reconocidas como tales.

LEY ORDINARIA-Interpretación, reforma y derogación por legislador/LEY ORDINARIA-Establecimiento de excepciones por legislador

No obstante que se plantea el hecho de que el legislador haya violado con la decisión impugnada un artículo de la ley ordinaria, a través del cual el legislador creó la categoría jurídica de entes universitarios autónomos, ese aspecto no será el objeto de examen por parte de esta Corporación, pues tal categoría jurídica tiene origen legal y como tal, con fundamento en la Constitución Política, que le atribuyen al Congreso las facultades de interpretar, reformar y derogar las leyes, además de expedir aquellas que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos, es susceptible de ser derogada, modificada o adicionada por el mismo legislador, a través de una norma legal de igual o superior jerarquía. Tampoco se detendrá la Corporación en la acusación de omisión inconstitucional presentada, porque es facultad privativa del legislador establecer excepciones a sus mandatos, siempre y cuando ellas no contraríen el ordenamiento superior.

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Límites por legislador

Es competencia del legislador establecer los límites a la libertad de acción que en ejercicio de la autonomía universitaria se le reconoce a las universidades públicas y privadas; tales límites los debe imponer el legislador de manera expresa a través de la ley, constituyendo éstos excepciones a la regla general, sin que pueda entenderse que la regulación del quehacer de las universidades, per-se, sea una obstrucción a la autonomía.

ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS-Elementos esenciales/ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS-Autonomía relativa

UNIVERSIDADES Y ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS-No asimilación para efectos presupuestales

La autonomía universitaria que consagra la Constitución Política, autonomía como sinónimo de legítima capacidad de autodeterminación, no corresponde a la autonomía restringida que la ley le reconoce a los establecimientos públicos, por lo que pretender asimilarlos, así sea únicamente para efectos presupuestales, implica para las universidades viabilizar una constante interferencia del ejecutivo en su quehacer, que se traduce, en un continuo control de sus actividades por parte del poder central, inadmisibles en el caso de las universidades, y en el propósito, como obligación legal por parte del ejecutivo, de ajustar y coordinar las actividades de esas instituciones con la política general del gobierno de turno, aspecto que contradice su misma esencia.

UNIVERSIDAD PUBLICA-No es establecimiento público/UNIVERSIDAD PUBLICA-Autonomía en presupuesto con régimen especial

No hay razón válida para que a las universidades del Estado se les aplique la disposición impugnada, que ordena que para efectos presupuestales se les asimile a los establecimientos públicos, mucho menos cuando ello implicaría vulnerar su condición esencial de entes autónomos del Estado; por eso, por existir ese régimen legal especial para las universidades del Estado, la norma acusada no incluyó dentro de las excepciones a su mandato a las universidades públicas, pues ellas al igual que el ente rector de la televisión, también dotado de autonomía por el Constituyente, deben acogerse en materia presupuestal a lo dispuesto en la ley especial que las rige. Las universidades oficiales, al igual que el Banco de la República y la CNTV, son órganos autónomos del Estado, que por su naturaleza y funciones no integran ninguna de las ramas del poder público y que por lo tanto no admiten ser categorizadas como uno de ellos, mucho menos como establecimientos públicos, pues ello implicaría someterlas a la tutela e injerencia del poder ejecutivo, del cual quiso de manera expresa preservarlas el Constituyente. El legislador, al omitir incluirlas expresamente, no quiso, como lo interpreta equivocadamente el gobierno nacional, incluirlas tácitamente dentro del grupo que para efectos presupuestales se asimila a los establecimientos públicos, simplemente tuvo en cuenta que las universidades estatales, en tanto entes autónomos del Estado, están sometidas, inclusive en lo presupuestal, a un régimen especial.

ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS-Autonomía administrativa y financiera

Cuando el legislador atribuyó a los establecimientos públicos funciones administrativas, lo hizo con el objeto de crear unas personas jurídicas especializadas, a las que les reconoció un cierto grado de independencia, no obstante que hacen parte activa de la administración, con el objeto de que ejercieran de manera técnica algunas de las funciones propias de aquel; para ello les reconoció autonomía administrativa, que no es otra cosa que la facultad relativa que tienen esas entidades de manejarse por sí mismas, y autonomía financiera, que se traduce en que cada establecimiento público tiene su propio patrimonio y su propio presupuesto, como persona jurídica que es, el cual no obstante debe programar y ejecutar conforme a las directrices del respectivo ministerio o departamento administrativo al cual esté adscrito o vinculado, y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

AUTONOMIA DE UNIVERSIDADES DEL ESTADO-Ajenas a interferencias del poder político/AUTONOMIA DE UNIVERSIDADES DEL ESTADO-No sujeción al control de tutela de establecimiento público/ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS-Control de tutela no aplicable a universidades estatales

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

ENTIDADES DESCENTRALIZADAS POR SERVICIOS-Clasificación control de tutela

UNIVERSIDADES DEL ESTADO-Diseño de mecanismos de control especial

El control de tutela diseñado para los establecimientos públicos, que se traduce en las diferentes clases de control, riñe y es contrario al principio de autonomía que el Constituyente reconoció para las universidades; dichas instituciones, cuando son financiadas por el Estado y manejan recursos públicos, exigen el diseño de mecanismos de control especiales, que al ser aplicados no atenten contra su naturaleza y que tengan en cuenta las singularidades que caracteriza el sujeto que en ese caso se controla, un ente al que se le reconoce capacidad de autodeterminación; mecanismos que el legislador debe diseñar y establecer, garantizando la realización de un control efectivo de los recursos del Estado y propendiendo por involucrar a la sociedad en esa tarea.

CONSTITUCIONALIDAD CONDICIONADA-Autonomía en presupuesto de universidades estatales

AUTONOMIA DE UNIVERSIDADES DEL ESTADO-No exclusión de disposiciones constitucionales sobre presupuesto

No hay ningún elemento que permita concluir que las universidades del Estado, en desarrollo del principio de autonomía que consagró el Constituyente en la Constitución Política, puedan excluirse de las disposiciones superiores, ellas y sus presupuestos, que se nutren principalmente del Estado, deben tener espacio dentro del presupuesto de la Nación, y como instituciones públicas, cumplir con las reglas y procedimientos que el legislador, de acuerdo con su naturaleza y misión, diseñe y consigne especialmente para ellas, pues, pretender assimilarlas, para efectos presupuestales, a los establecimientos públicos, contraría el ordenamiento superior al vulnerar y desvirtuar su condición de entes autónomos.

AUTONOMIA PRESUPUESTAL DE UNIVERSIDADES DEL ESTADO-Alcance respecto a la unidad presupuestal

El principio de unidad presupuestal no puede traducirse en un vaciamiento de la autonomía presupuestal que se le reconoce a las universidades del Estado. La categoría entes universitarios autónomos creada por el legislador, no fue incluida en el actual Estatuto Orgánico de Presupuesto, lo que no impide que el legislador, en desarrollo de las competencias que le son propias, pueda producir normas orgánicas de presupuesto aplicables a las universidades del Estado, siempre y cuando con sus decisiones no desvirtúe su condición de órganos autónomos dotados de esa condición por el constituyente. Mientras tanto, a las universidades del Estado les serán aplicables, en materia presupuestal, prioritariamente las disposiciones de la Ley 30 de 1992 y aquellas de la ley orgánica de presupuesto que no desvirtúen el núcleo esencial de su autonomía.

*Santafé de Bogotá, D.C., abril veintinueve (29) de mil novecientos noventa y siete (1997)*

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad establecida en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano AUGUSTO HERNANDEZ BECERRA solicitó a esta Corporación la declaratoria de inexecutable del artículo 4° del Decreto 111 de 1996, "Por el cual se compilan la ley 38 de 1989, la ley 179 de 1994 y la ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto".

Por auto del 9 de octubre de 1996, el Magistrado Sustanciador decidió admitir la demanda de la referencia; ordenar su fijación en lista, el traslado del expediente al señor Procurador General de la Nación para efectos de recibir el concepto fiscal de su competencia, y enviar las comunicaciones respectivas al señor Presidente de la República y al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Una vez cumplidos todos los trámites indicados para esta clase de procesos de control de constitucionalidad, procede la Corte a pronunciar su decisión.

II. EL TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

DECRETO No. 111 DE 1996

(enero 15).

"Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico de Presupuesto.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por la ley 225 de 1995 (...)

(...) "DECRETA

(...)

"Artículo 4°. Para efectos presupuestales, todas las personas jurídicas públicas del orden nacional, cuyo patrimonio esté constituido por fondos públicos y no sean Empresas Industriales y Comerciales del Estado o Sociedades de Economía Mixta o asimiladas a éstas por la ley de la República, se les aplicarán las disposiciones que rigen los establecimientos públicos del orden nacional (Ley 179 de 1994, art. 63)".

El texto de la disposición impugnada corresponde al texto del artículo 63 de la ley 179 de 1994, norma compilada que hace parte del Estatuto Orgánico de Presupuesto, por lo que el pronunciamiento de la Corte cobijará una y otra disposición, no obstante en la presente providencia la referencia se hará siempre al artículo 4 del decreto 111 de 1996.

### III. LA DEMANDA

#### A. Normas constitucionales que se consideran infringidas

El demandante considera que la disposición acusada es violatoria del artículo 69 de la Constitución Política.

#### B. Los fundamentos de la demanda

Remitiéndose al artículo 69 de la Constitución Política, el actor señala que fue voluntad expresa del Constituyente de 1991, reconocer y garantizar la autonomía universitaria, entendida ésta como la legítima capacidad que tienen dichas instituciones para autodeterminarse; dicho principio, agrega, se predica esencial en un Estado democrático de derecho, por lo que fue necesario que el Constituyente estableciera de forma expresa un compromiso solemne, entre el Estado y la sociedad, que conmina al primero, y específicamente a los poderes públicos que lo conforman, a abstenerse con sus decisiones de debilitarla o vulnerarla.

En desarrollo de ese principio de rango constitucional, dice el demandante, específicamente del inciso segundo del mencionado artículo 69 de la Carta Política, el legislador expidió la ley 30 de 1992, por la cual organizó el servicio público de la educación superior y estableció el régimen especial que ordenó el Constituyente para las universidades del Estado.

Ese régimen especial caracterizó a la universidades del Estado como entes universitarios autónomos, nueva categoría jurídica que creó el legislador teniendo en cuenta las especiales y singulares características que las identifican y diferencian sustancialmente de otras instituciones públicas, y las funciones y compromisos que ellas tienen con la sociedad; es decir, que el legislador en cumplimiento de las disposiciones del artículo 69 de la C.P., las dotó de una naturaleza jurídica con la cual quiso compatibilizar el ejercicio de la autonomía que el Constituyente reconoció sin distingo para todas las universidades, incluidas las estatales, y el carácter de entidades públicas que tienen aquellas cuyos recursos y patrimonio provienen del Estado.

La creación de esa nueva categoría fue necesaria, señala el actor, de una parte para dar cumplimiento al mandato del artículo 69 de la Carta Política, que le impone al Estado la obligación de garantizar la autonomía de las universidades, incluidas las públicas, y de otra por la inconveniencia de seguir atribuyéndole a las universidades del Estado el carácter de establecimientos públicos, como había sido tradicional, pues ello no solo es contrario sino que niega el principio de autonomía universitaria.

Lo anterior por cuanto los establecimientos públicos son organismos adscritos a los respectivos ministerios o departamentos administrativos, que están sujetos a poderosos controles de tutela administrativa, y cuyos presupuestos deben someterse a la normativa especialmente diseñada para ellos, lo que implica que su preparación y ejecución estén fuertemente intervenidas y dirigidas por el ejecutivo; todas estas características, sostiene el actor, contradicen por sí mismas el principio de autonomía que el constituyente consagró para las universidades, la cual ya no se limita exclusivamente a lo académico.

Señala, que su pretensión no es emancipar a las universidades oficiales del Estado, o que se les reconozca a las mismas una libertad absoluta por fuera incluso de la Constitución y de la ley, ellas hacen parte del Estado, por lo que deben tener con él mecanismos de articulación y coordinación eficaces pero que no desvirtúen o atenten contra el principio superior que las caracteriza; lo que reclama es que se dé aplicación a la naturaleza jurídica propia de las universidades públicas, pues se trata de un tipo o categoría de ente público absolutamente sui generis, no asimilable a otras naturalezas jurídicas que se han desarrollado en el mundo del derecho público, pero especialmente inconfundible con la de los establecimientos públicos, la cual por sus características es la negación plena de autonomía universitaria.

Por eso demanda el contenido del artículo 4 del Decreto 111 de 1996, disposición del Estatuto Orgánico de Presupuesto, que establece que para efectos presupuestales, a todas las personas públicas del orden nacional, que no estén expresamente exceptuadas de dicho tratamiento, incluyendo tácitamente a las universidades del Estado, se les aplicarán las disposiciones que rigen los establecimientos públicos del orden nacional. En su criterio, cualquier decisión del legislador dirigida a devolverle a las universidades del Estado el carácter de establecimientos públicos, es contraria a las disposiciones del artículo 69 de la Carta Política, pues esa categorización impide la realización por parte de dichas instituciones del principio que les es consustancial: el de la autonomía universitaria. Dice el demandante:

"Ni las leyes ordinarias, ni la especial que el Congreso dicte para las universidades del Estado, ni ninguna otra, así sea la ley orgánica de presupuesto, pueden contrariar el principio constitucional de la autonomía de las universidades colombianas. Todas las leyes, desde las ordinarias hasta las especiales, pasando por las estatutarias y las orgánicas, están necesariamente subordinadas a la Constitución Política."

Para el actor, el desconocimiento o vulneración del principio constitucional que reconoce la autonomía de las universidades del Estado, surge, en gran medida, del hecho de que en tanto instituciones que hacen parte de la estructura del Estado y que están cerca del poder público, ellas son vistas, por el Congreso como sujetos directamente sometidos a su función normativa y por el gobierno como dependencias subordinadas, desconociendo sus singulares características y la misión que tienen dentro de la sociedad, esto es desconociendo la característica que les es esencial, la autonomía, que no sólo les fue reconocida en el ordenamiento superior, sino que les es indispensable para el cumplimiento de sus especiales objetivos y misión.

#### IV. EL CONCEPTO FISCAL

El señor Procurador General de la Nación (E), doctor LUIS EDUARDO MONTOYA MEDINA, solicitó a esta Corporación declarar exequible el artículo 4 del Decreto 111 de 1996, solicitud que funda en las siguientes consideraciones:

Manifiesta el Ministerio Público, que la disposición acusada en nada contraría el ordenamiento constitucional, pues de conformidad con lo dispuesto en el artículo 352 de la Constitución Política, la ley orgánica correspondiente es el instrumento matriz del sistema presupuestal colombiano, al que deben ajustarse los presupuestos de todas aquellas entidades que manejen recursos de carácter público. Así, si se tiene en cuenta que la autonomía universitaria no es absoluta, ésta debe ceder al principio de unidad presupuestal consagrado en el artículo 347 superior, pues de lo contrario, en pro de su defensa, se propiciarían entes autárquicos que como tales "desquiciarían el sistema presupuestal.

La asimilación que establece la norma impugnada, dice el concepto del Ministerio Público, "...no significa que a los entes universitarios autónomos se les haya menguado el margen de manejo de sus presupuestos, pues el hecho de que tengan que insertarse dentro del haz normativo que informa el proceso presupuestal colombiano, en manera alguna significa el desconocimiento de la autonomía que la Carta y la ley de la educación superior les ha reconocido en punto a la elaboración y disposición de su presupuesto, de acuerdo con las funciones que les corresponden."

#### VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera.- La competencia y el objeto de control

El apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en su intervención solicitó a esta Corporación producir fallo inhibitorio en la demanda de la referencia, pues según él la Corte Constitucional no es competente para conocer la acusación formulada contra el artículo 4 del Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico de Presupuesto, dado que ese decreto tiene naturaleza ejecutiva y se limita a compilar las normas legales orgánicas del presupuesto, sin cambiar su redacción ni contenido. No obstante, en reciente decisión, esta Corporación estableció que "...conforme al artículo 241 ordinal 4 de la Carta, corresponde a la Corte Constitucional, y no al Consejo de Estado, conocer de los distintos artículos de estos decretos compiladores, pues si bien el decreto es en sí mismo ejecutivo, los artículos que lo integran son materialmente legales".

Dijo la Corte:

"¿Significa lo anterior un cambio de la jurisprudencia de la Corte en este campo? En manera alguna, pues nótese que en la sentencia C-305/96 la Corte se inhibió de conocer una acusación contra la totalidad de un decreto compilador, pero no contra uno o varios de los artículos que lo integran, pues consideró que el decreto como tal es de naturaleza ejecutiva y, por ende, su conocimiento corresponde al Consejo de Estado. Esta tesis se reafirma en esta sentencia, por lo cual corresponde al supremo tribunal de lo contencioso conocer de las acusaciones que pongan en cuestión el decreto compilador como tal, por ejemplo porque se considere que hubo vicios de forma en su expedición. Sin embargo, no puede ese tribunal pronunciarse sobre los artículos y los contenidos normativos que integran tales decretos, pues se trata de normas legales, cuya competencia corresponde a la Corte Constitucional. Es pues obvio que las decisiones del Consejo de Estado sobre los decretos ejecutivos compiladores sólo recaen sobre la compilación misma, pero no pueden afectar las normas materialmente legales que integran esos decretos, cuyo conocimiento ha sido atribuido a la Corte Constitucional.

Se trata pues de una compleja distribución de competencias, la cual deriva de la particular naturaleza de esos decretos compiladores."

La Corte es pues competente para asumir el estudio del artículo 4 del Decreto 111 de 1996, norma que hace parte del Estatuto Orgánico de Presupuesto.

Segunda. Materia de la Demanda.

La demanda del actor pretende la declaratoria, por parte de esta Corporación, de una inconstitucionalidad por omisión, que según él se origina en la no inclusión, dentro de las excepciones establecidas en el artículo 4 del Decreto 111 de 1996, norma acusada, de los entes universitarios autónomos, situación que los ubica dentro del grupo de instituciones públicas, que para efectos presupuestales, se asimilan a los establecimientos públicos, lo cual, en su concepto, dadas las características de éstos últimos, viola el principio de autonomía universitaria consagrado en el artículo 69 de la Carta Política.

Señala el demandante, que en tanto los establecimientos públicos son organismos adscritos a los respectivos ministerios o departamentos administrativos, sujetos a un intenso control de tutela por parte de la administración central y sometidos, para el diseño y desarrollo de sus políticas y funciones y para la programación y ejecución de su presupuesto a las directrices del poder ejecutivo, esa categoría es contraria y niega el principio de autonomía que se reivindica como esencial para las universidades; en su concepto, en aquellos casos en que el legislador ha determinado la necesidad de dotar de autonomía a instituciones cuyo patrimonio total o parcialmente es del Estado, ha tenido que acoger categorías distintas a la denominada establecimientos públicos, tales como la de empresas comerciales e industriales del Estado o la de empresas de economía mixta; en esos casos, los objetivos mismos que se atribuyen a dichas instituciones hacen imperativo que se les organice y estructure de manera tal que puedan ejercer la autonomía que se les reconoce como necesaria, sin que por ello se diluya la relación y la responsabilidad que tienen con el Estado como entidades públicas que son.

En su opinión, el desarrollo legislativo del artículo 69 de la Constitución Política, contenido especialmente en la ley 30 de 1992, evidencia un claro entendimiento por parte del legislador de los alcances y proyección de ese mandato superior, por eso, afirma, creó para las universidades del Estado una nueva categoría jurídica, la de entes universitarios autónomos, con la cual quiso imprimirles a las universidades del Estado una nueva naturaleza, que les permita, no obstante ser organismos públicos y como tales estar insertos en la estructura del Estado, dentro del marco de la ley y la Constitución, ejercer la autonomía que les es esencial y sin la cual sencillamente se desvirtuarían y dejarían de ser.

Esa nueva categorización, anota, exige paralelamente una base normativa diferente, especial y no sustituible por la aplicable a otras categorías, como por ejemplo a la de establecimientos públicos, pues aplicarla implicaría desconocer la naturaleza propia de las universidades, que fue reconocida y garantizada por el Constituyente y luego materializada por el legislador. Tales argumentos le sirven al actor para sostener, que habiendo el legislador, de manera consecuente con lo dispuesto en el mandato superior que considera transgredido, creado una categoría sui generis para las universidades del Estado, la de entes universitarios autónomos, que permite compatibilizar su doble condición de entes autónomos y entes del Estado, no se entiende ni justifica que para efectos presupuestales las haya asimilado a una categoría diferente, la de establecimientos públicos, mucho menos cuando con esa decisión vulnera lo dispuesto en el artículo 69 de la Carta, pues asimilar para efectos presupuestales las universidades públicas a los establecimientos públicos, implica negar de forma definitiva la posibilidad de que las mismas ejerzan el derecho a ser autónomas, dado que sin autonomía presupuestal no hay autonomía académica, que les es esencial para mantener su naturaleza y no desvirtuar su misión en la sociedad, quedando supeditadas en todo a la tutela y directrices del poder central.

Le corresponde entonces determinar a esta Corporación, si efectivamente el legislador, a través de la norma impugnada, la cual hace parte del Estatuto Orgánico de Presupuesto, incluyó tácitamente a los entes universitarios autónomos dentro del grupo de instituciones públicas que ordena asimilar para efectos presupuestales a los establecimientos públicos, al no señalarlos expresamente como una de las excepciones a dicho mandato legal, como si lo hizo por ejemplo con las empresas industriales y comerciales del Estado, con las de economía mixta y aquellas que se les asimilen por mandato de la ley, y si con ello vulneró o no la autonomía universitaria consagrada como principio fundamental en el artículo 69 de la Constitución.

Tercera. La universidad una institución social cuyo fundamento esencial es la autonomía.

En el mundo contemporáneo el concepto de "universidad" es objeto de continuos y profundos debates, él se caracteriza y analiza desde la singular óptica de diferentes paradigmas de pensamiento, que a su vez se sustentan en ideologías diversas, muchas veces antagónicas, las cuales, no obstante, coinciden al proclamar inherente al concepto de universidad el principio de autonomía, sin el cual, sostienen, la universidad se desvirtúa, "deja de ser".

Tales discusiones confrontan la universidad con la sociedad, distinguiéndolas y muchas veces oponiéndolas; de hecho gran parte del pensamiento filosófico contemporáneo sostiene que "...son dos esencias, no solamente distintas sino heterogéneas, que se excluyen la una a la otra..."; la universidad, dicen, cumple un papel decisivo en el fortalecimiento del fundamento esencial de la sociedad que no es otro que la vida, por eso, cuando ella se dedica y dirige sus esfuerzos a

objetivos distintos al perfeccionamiento de la vida, como por ejemplo a la imposición de la técnica como objetivo último en el mundo de la modernidad, "universidad acrítica", ella se desdibuja, pierde su razón de ser.

La universidad, cuyo fundamento es el perfeccionamiento de la vida y cuyo objetivo es contribuir a la formación de individuos que reivindiquen y promuevan ese fundamento, a través del dominio de "un saber" y de la capacidad de generar conocimiento, reclamando su condición de fines en sí mismos y no de meros instrumentos, es la universidad que requiere, para "ser", del reconocimiento efectivo de su autonomía. Otro tipo de instituciones de educación superior, que fundamentan su quehacer en objetivos distintos, como por ejemplo la mera profesionalización, si bien son necesarias en el mundo moderno, no pueden proclamarse como universidades. Tal distinción subyace en la legislación de nuestro país, que distingue entre universidades y otras instituciones de educación superior, reconociéndoles autonomía plena, no absoluta, únicamente a las primeras (artículos 16 y 20 ley 30 de 1992).

La universidad es, desde sus orígenes en los siglos XIII y XIV, una institución marginal, necesaria para la sociedad que la crea y la reclama, pero distinta de ella misma; su misión fundamental es, según Michele Henry, "la cultura", concepto que se preserva y construye a partir del tríptico que conforman la ética, la ciencia y la estética, y que se realiza a través de acciones dirigidas a producir y adecuar conocimiento, y a transmitir un determinado saber a tiempo que lo hace crecer con base en la investigación; ella tiene su propio ethos, su singular sistema de valores, sus prioridades, los cuales no siempre, casi nunca, coinciden con los de la sociedad o con los del Estado en el que funcionan, por eso, dadas sus características y la lógica que caracteriza su quehacer, diferente de la lógica que predomina en el Estado, la cual está determinada por el poder coyuntural que lo orienta, desde sus inicios se concibió como una organización autónoma, esto es, capaz de autodeterminarse, autogobernarse y autolegislar colectivamente; como un ente plural en el que confluyen, con su individual saber y razón, los individuos [actores] que la conforman, quienes coinciden en un objetivo, la producción y adecuación de conocimiento como insumo esencial para la formación de hombres potencialmente capaces de desarrollar sus múltiples dimensiones. Por eso quienes la integran están legitimados, y así lo reconocen el Estado y la sociedad, para darse sus propias leyes y directivas, leyes que paralelamente permitan su conservación y crecimiento.

Ella está inserta en una determinada sociedad que la reivindica como agente de conservación y de cambio, que le exige una participación activa pero independiente en el replanteamiento de sus propios fundamentos, que la reclama como pilar de su propia estructura, en la que aspira al desarrollo de la autonomía individual y al ejercicio de la libertad por parte de cada uno de sus asociados.

Pero esa caracterización no las hace ajenas a su entorno o irresponsables frente a la sociedad y al Estado, el ejercicio de la autonomía implica para las universidades el cumplimiento de su misión a través de acciones en las que subyazca una ética que Weber denominaría "ética de la responsabilidad", lo que significa que esa autonomía encuentre legitimación y respaldo no sólo en sus propios actores, sino en la sociedad en la que la universidad materializa sus objetivos, en el Estado que la provee de recursos y en la sociedad civil que espera fortalecerse a través de ella; se trata de que quienes conforman la universidad trasciendan su propia e individual convicción de que lo que hacen es lo pertinente, lo conveniente, lo razonable, sometiénolo a consideración no solo de sus pares, sino de esos otros actores de la sociedad, que evaluarán si la autonomía ejercida por sus universidades prevé, como le corresponde, incluso lo no previsible, teniendo en cuenta las consecuencias e impacto de sus acciones en la sociedad, e identificando en el individuo que educa no a un mero instrumento para sus propios objetivos, sino, a un universo individual, único y diferenciable.

La universidad, surge como una organización marginal, como "...un campo ideal constituido y definido por las leyes que lo rigen, leyes diferentes a aquellas que rigen a la sociedad, leyes que en conjunto constituyen una ética", esa universidad, para "ser", tiene que ser autónoma, pues cualquier obstrucción a esa condición la desvirtúa.

Ahora bien, esa autonomía que el constituyente le reconoció a las universidades, tiene como objetivo principal protegerlas de la interferencia del poder político central, al igual que ocurre por ejemplo con el organismo estatal que creó para el manejo de la televisión, no obstante eso no implica, como lo ha dicho la Corte, que sean ajenas e independientes del mismo Estado:

"Vale la pena aclarar que la autonomía entregada por la Carta a la entidad encargada del manejo de la televisión, no le da el carácter de órgano superior del Estado ni le concede un ámbito ilimitado de competencias [tampoco a las universidades del Estado], pues cualquier entidad pública por el simple hecho de pertenecer a un Estado de derecho, se encuentra sujeta a límites y restricciones determinados por la Constitución y la Ley." (Corte Constitucional, sentencia C-310 de 1996, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

Es el fundamento de lo dispuesto por el Constituyente en el artículo 69 de la Carta Política, norma a través de la cual reconoció la necesidad imperiosa que tiene una sociedad democrática, pluralista e igualitaria, de una universidad autónoma, independiente de los órganos de poder que conforman el Estado, que a través de un quehacer no interferido contribuya a la consolidación y fortalecimiento de la cultura a partir de la cual se erige la Nación.

Cuarta. La universidad en el Estado Social de Derecho.

El artículo 1 de la Constitución Política proclama que Colombia es un Estado Social de Derecho, esto es, un estado democrático regulado por la ley, en el que priman los principios de igualdad, participación y pluralidad, y en el que el individuo se erige como epicentro de las acciones del Estado, las cuales serán legítimas en cuanto propendan por su

bienestar y evolución, permitiéndole un desarrollo autónomo, singular e integral, el cual logra en la medida en que pueda, efectivamente, realizar sus derechos fundamentales.

Acorde con esta caracterización el Constituyente de 1991 consagró en el artículo 69 de la Carta Política el principio de autonomía universitaria, que en las sociedades modernas y post-modernas se considera como uno de los pilares del Estado democrático, pues sólo a través de ella las universidades pueden cumplir la misión y objetivos que le son propios y contribuir al avance y apropiación del conocimiento, el cual dejando de lado su condición de privilegio, se consolida como un bien esencial para el desarrollo de los individuos y de la sociedad; dicho principio se traduce en el reconocimiento que el Constituyente hizo de la libertad jurídica que tienen las instituciones de educación superior reconocidas como universidades, para autogobernarse y autodeterminarse, en el marco de las limitaciones que el mismo ordenamiento superior y la ley les señalen. En tal sentido, en reiteradas oportunidades se ha pronunciado esta Corporación:

"...el artículo 69 de la Constitución garantiza la autonomía universitaria, la cual encuentra fundamento en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica, o en el manejo administrativo o financiero del ente educativo.

"En ejercicio de su autonomía las universidades gozan de libertad para determinar cuáles habrán de ser sus estatutos; definir su régimen interno; estatuir los mecanismos referentes a la elección, designación y períodos de sus directivos y administradores; señalar las reglas sobre selección y nominación de profesores; establecer los programas de su propio desarrollo; aprobar y manejar su presupuesto; fijar sobre la base de las exigencias mínimas previstas en la ley, los planes de estudio que regirán su actividad académica, pudiendo incluir asignaturas básicas y materias afines con cada plan para que las mismas sean elegidas por el alumno, a efectos de moldear el perfil pretendido por cada institución universitaria para sus egresados.

"En síntesis, el concepto de autonomía universitaria implica la consagración de una regla general que consiste en la libertad de acción de los centros educativos superiores, de tal modo que las restricciones son excepcionales y deben estar previstas en la ley, según lo establece con claridad el artículo citado.

"El papel del legislador en la materia es bien importante, ya que es en las normas legales en donde se encuentran los límites de la señalada autonomía, a efectos de que las universidades no se constituyan en islas dentro del sistema jurídico y, por el contrario, cumplan la función social que corresponde a la educación (artículo 67 C.N.) y a la tarea común de promover el desarrollo armónico de la persona..." (Corte Constitucional, Sentencia T-492 de 1992, M. P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

Es claro entonces, que respecto de las universidades, tanto de las públicas como de las privadas, la norma constitucional no establece ninguna diferencia, la regla general aplicable con fundamento en el artículo 69 de la C.P. es la de reconocer y respetar la libertad de acción de las mismas; no obstante, esa libertad de acción no puede extenderse al punto de propiciar una universidad ajena y aislada de la sociedad de la que hace parte y, en el caso de las públicas, emancipada por completo del Estado que las provee de recursos y patrimonio. La universidad a la que aspira la sociedad contemporánea es aquella que esté presente siempre y en todo lugar, que supere el revaluado modelo que la identificaba con aquellos campus que materializaban "...guetos cerrados...campos de concentración del saber..."

Los límites a esa libertad de acción le corresponde establecerlos al legislador a través de la ley, obviamente cuidando de que ellos no se extiendan hasta desvirtuar el principio de autonomía o impedir su ejercicio por parte de las instituciones reconocidas como tales; sobre este presupuesto la pregunta que surge, en el caso que se analiza, es la siguiente:

¿ La decisión tácita del legislador, si la hubo, contenida en la norma impugnada, de asimilar para efectos presupuestales las universidades públicas a los establecimientos públicos, limita u obstaculiza la libertad de acción de las mismas, de tal manera que se desvirtúa el principio de autonomía que la Constitución les reconoció, impidiendo que dichas instituciones públicas la puedan ejercer?

Para resolver este interrogante es necesario, previamente, hacer algunas precisiones:

De conformidad con lo establecido en el artículo 241-4 de la C.P., le corresponde a la Corte decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, esto es verificar si su contenido viola o no el ordenamiento superior, luego lo que se confronta es la norma legal demandada con los preceptos de la Constitución; por eso, en el caso que ocupa a la Corte, no obstante que el demandante plantea como uno de los puntos de la controversia, el hecho de que el legislador haya, en su criterio, violado con la decisión impugnada el artículo 57 de la ley 30 de 1992, ley ordinaria, a través del cual el legislador creó la categoría jurídica de entes universitarios autónomos, ese aspecto no será el objeto de examen por parte de esta Corporación, pues tal categoría jurídica tiene origen legal y como tal, con fundamento en los numerales 1 y 23 del artículo 150 de la C.P., que le atribuyen al Congreso las facultades de interpretar, reformar y derogar las leyes, además de expedir aquellas que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos, es susceptible de ser derogada, modificada o adicionada por el mismo legislador, a través de una norma legal de igual o superior jerarquía.

Tampoco se detendrá la Corporación en la acusación de omisión inconstitucional que presenta el actor, en primer lugar porque es facultad privativa del legislador establecer excepciones a sus mandatos, siempre y cuando ellas no contraríen el ordenamiento superior, y en segundo lugar porque en el caso sub-examine, al no hacerlo, según los términos de la demanda y el tratamiento presupuestal que a dichas instituciones les da actualmente el gobierno nacional, el legislador las incluyó tácitamente, en tanto instituciones públicas del orden nacional cuyo patrimonio está constituido por fondos públicos, dentro del grupo al cual esta dirigido su mandato, esto es dentro del grupo que para efectos presupuestales se asimilará a los establecimientos públicos, situación positiva que será la que se confronte con el ordenamiento superior, especialmente con lo dispuesto en el artículo 69 de la C.P., con el objeto de verificar si ella lo vulnera o no.

Quinta. ¿La asimilación de las universidades públicas a los establecimientos públicos, para efectos presupuestales, puede entenderse como una legítima limitación a la libertad de acción, autonomía, de dichas instituciones?

Como quedó dicho, es competencia del legislador establecer los límites a la libertad de acción que en ejercicio de la autonomía universitaria se le reconoce a las universidades públicas y privadas; tales límites los debe imponer el legislador de manera expresa a través de la ley, constituyendo éstos excepciones a la regla general, sin que pueda entenderse que la regulación del quehacer de las universidades, per-se, sea una obstrucción a la autonomía. Sobre el particular ha dicho la Corte:

"Haciendo un análisis sistemático de las normas constitucionales que rigen este asunto, se concluye que la autonomía universitaria no es absoluta, puesto que corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; y a la ley establecer las condiciones requeridas para la creación y gestión de los centros educativos, y dictar las disposiciones con arreglo a las cuales las universidades pueden darse sus directivas y regirse por sus estatutos." (Corte Constitucional, Sentencia C-547 de 1994, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz)

Ahora bien, la Corporación procederá a establecer si cabe como legítima dentro de la regulación que le corresponde expedir al legislador, no solo en desarrollo del artículo 69 sino también del artículo 352 de la C.P., asimilar, para efectos presupuestales, las universidades estatales a los establecimientos públicos, o si ello implica negar u obstruir la autonomía que la Carta Política les reconoció. Con posterioridad verificará si efectivamente el legislador, a través de la norma impugnada, ordenó tácitamente esa asimilación en el caso de las universidades

Si se entiende que la autonomía se traduce para las universidades públicas en la posibilidad de autodeterminarse, esto es "de hacer" de acuerdo con sus singulares objetivos y necesidades, su definición jurídica cobra especial importancia, pues ella delimita el marco dentro del cual pueden ejercer esa prerrogativa sin desvirtuarla y les determina los instrumentos jurídico-administrativos de los que disponen para el efecto.

Es innegable que la experiencia de las universidades oficiales mientras fueron clasificadas como establecimientos públicos fue desafortunada, pues su desarrollo académico y el ejercicio de la autonomía que les es consustancial se vieron obstaculizados por la permanente necesidad de ajustar sus objetivos a una estructura inadecuada, dependiente y supeditada al ejecutivo, que no correspondía con los fines que le son propios; de hecho, una de las funciones que las define como tales, la investigación, no pudo lograr un desarrollo fluido y racional en dicho esquema jurídico administrativo, razón por la cual fue necesario, en muchas ocasiones, recurrir al diseño de mecanismos jurídicos de excepción que les permitieran cumplir con esa primordial tarea.

Al respecto es ilustrativo remitirse a los comentarios que sobre la creación de una nueva categoría jurídica aplicable a las universidades oficiales, diferente a la de establecimientos públicos, produjo la doctrina:

"Una de las razones fundamentales de la reestructuración del sistema de educación superior, encontró sustento en el manejo del concepto de autonomía y en la necesaria modificación de las normas que habían de permitir a las universidades una gestión acorde con su naturaleza y dinámica.

"El primer elemento que se tuvo en cuenta para los anteriores propósitos, fue el de precisar la naturaleza jurídica de las universidades oficiales. Con anterioridad a la expedición de la ley 30 de 1992, el común de las instituciones de educación superior debían organizarse como establecimientos públicos. Ello en primera instancia implicaba que debían ser entidades "adscritas" a la administración, y se entiende por esa sola circunstancia que son parte de la administración, es decir que son parte integrante de la rama ejecutiva del poder público y en consecuencia, según el artículo 5 del Decreto 1050 de 1968 deben cumplir sus funciones conforme a las normas de derecho público. Ya anotábamos como estas normas no se compadecen con la dinámica que demanda la actividad de las universidades, y como, de otra parte, la adscripción presupone un grado de tutela, de vigilancia y dependencia del organismo al cual los establecimientos están adscritos, en el caso de las universidades al Ministerio de Educación Nacional. Estas dos circunstancias planteaban un conflicto, pues desnaturalizaban el concepto de autonomía. Si a ello se sumaba que en los establecimientos públicos el director debía ser designado por el Presidente de la República, la prerrogativa de las universidades para darse sus directivas constituía una excepción a dicho principio. Evidentemente los establecimientos públicos gozan de una relativa autonomía, pero indudablemente con claras limitaciones de orden administrativo, fiscal, presupuestal, financiero y contractual, de suerte que el concepto de autonomía no se compadecía tampoco con la actividad que deben desplegar las universidades. Como también se había anotado, la Constitución determinó que la educación debía ser un servicio público que cumple una función social y que la educación representa un interés vital para el Estado. Razones similares a estas,

enfocadas desde el punto de vista comercial, económico y financiero, habían llevado al Estado en 1968 a dar cabida a instituciones con una naturaleza jurídica diferente a la de los establecimientos públicos, separándolas de la administración y dictando normas especiales para el desarrollo de su actividad. Estas son las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta. Pero su sola denominación chocaba con la de la universidad por lo cual dichas instituciones no podían participar de la naturaleza jurídica de este tipo de entidades. De otra parte, teniendo en consideración lo expuesto, tampoco podían denominarse establecimientos públicos, pues si se examinaba la naturaleza y características de estos establecimientos y las funciones que debían desarrollar, prácticamente para cada característica del establecimiento público debía consagrarse una excepción cuando se tratara de universidades.

" Las anteriores consideraciones llevaron al legislador de 1992 a crear una nueva categoría de institución, adicional a las que estaban previstas en el decreto 1050 de 1968: el ente universitario autónomo: En esta nueva figura, se otorgaron características especiales...una de ellas que se trata de instituciones vinculadas a la administración,, en particular al Ministerio de Educación Nacional, es decir que no integran la administración, pero en razón de su nexo vinculante están sujetos a su orientación y coordinación "en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo". Lo anterior quiere decir, que no están sujetas al control del organismo al cual están vinculados, única manera en que podía preservarse su autonomía."

Existía pues un amplio acuerdo sobre la imposibilidad de que incluidas en la categoría jurídica de establecimientos públicos, las universidades del Estado pudieran efectivamente hacer uso de la autonomía que les reconoció el Constituyente, la cual por lo demás no puede limitarse, sin desvirtuarse, a lo meramente académico, pues es un hecho que la autonomía académica para poder ser ejercida, requiere de autonomía administrativa, financiera y presupuestal, dado que el ejercicio de cada una de ellas es condición indispensable para la realización de las otras.

Si se analizan en detalle las características propias de la categoría "establecimiento públicos", se corrobora que la naturaleza de los mismos es en efecto contraria al principio de autonomía, el cual se repite, es esencial para las universidades; veamos:

#### a. La caracterización de los establecimientos públicos.

Los establecimientos públicos se encuentran definidos en el artículo 5 del Decreto-ley 1050 de 1968, norma que establece lo siguiente:

"Artículo 5. Establecimientos Públicos. Son organismos creados por la ley, o autorizados por ésta, encargados principalmente de atender funciones administrativas, conforme a las reglas del derecho público y que reúnen las siguientes características:

- "a) Personería jurídica;
- "b) Autonomía administrativa, y
- "c) Patrimonio independiente, constituido con bienes o fondos públicos comunes o con el producto de impuestos, tasas o contribuciones de destinación especial."

De la anterior definición es viable extraer, como elementos esenciales de la categoría jurídica establecimientos públicos, los siguientes:

- Son organismos que exigen creación legal;
- Sus funciones deben ser de carácter administrativo, es decir funciones propias del Estado que se le trasladan a un ente especializado que hace parte de la administración y como tal integra la rama ejecutiva del poder público, luego ellas están sujetas, por disposición de la ley, a las normas del derecho público y a un estricto control de tutela por parte del poder central.
- Como organismos descentralizados presentan como requisito indispensable, que se configura por el solo acto de su creación, el poseer personería jurídica, lo que significa que son sujetos de derechos y obligaciones.
- Se les reconoce autonomía administrativa, no obstante, y en este punto surge un significativo distanciamiento con el concepto de autonomía universitaria, ésta se traduce apenas en una relativa independencia para manejar los servicios que le han sido encomendados, siempre y cuando ese manejo se enmarque en la política general del respectivo gobierno; así lo establece el artículo 7 del Decreto 1050 de 1968, al señalar que la autonomía administrativa de los establecimientos públicos "...tiene por objeto el control de sus actividades y la coordinación de éstas con la política general del gobierno":

Sobre la autonomía relativa de los establecimientos públicos señala la doctrina, que ella no se entiende en el sentido etimológico que la traduce como facultad de autodeterminación, la cual les permitiría darse sus propias normas, dado que el establecimiento público, desde su creación, está sometido a los estatutos que le son señalados en el mismo acto que lo crea, y, durante su existencia permanece sujeto al control de tutela por parte del organismo creador, en forma tal que, ese organismo, puede restarle bienes para pasarlos a otro, o para llevarlos a fondos comunes, e inclusive puede suprimirle la personería jurídica y, por tanto, hacer que desaparezca el órgano como ente autónomo.

De lo anterior es viable concluir, que definitivamente la autonomía universitaria que consagra el artículo 69 de la C.P., autonomía como sinónimo de legítima capacidad de autodeterminación, no corresponde a la autonomía restringida que la ley le reconoce a los establecimientos públicos, por lo que pretender asimilarlos, así sea únicamente para efectos

presupuestales, implica para las universidades viabilizar una constante interferencia del ejecutivo en su quehacer, que se traduce, como ha quedado establecido, en un continuo control de sus actividades por parte del poder central, inadmisibles en el caso de las universidades, y en el propósito, como obligación legal por parte del ejecutivo, de ajustar y coordinar las actividades de esas instituciones con la política general del gobierno de turno, aspecto que contradice su misma esencia.

b. Las universidades públicas en tanto órganos autónomos del Estado no hacen parte de la rama ejecutiva

Ese tipo de autonomía, entendida como capacidad de autodeterminación ajena a la injerencia del poder ejecutivo, se hace viable en la estructura del Estado en los términos del artículo 113 de la C.P., el cual establece, que además de los órganos que integran las ramas del poder público, existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado, entre ellos el Banco de la República (art. 371 C.P.); la denominada Comisión Nacional de Televisión (art. 77 C.P.), y las universidades del Estado (art. 69 C.P.), organismos todos a los que el Constituyente dotó de autonomía, no obstante su carácter de organismos de derecho público, sujetos a un régimen legal propio, lo que quiere decir que exigen por parte del legislador un tratamiento especial, que les permita efectivamente ejercer esa prerrogativa, sin que ello implique "...exonerarlas de todo punto de contacto con el Estado", o no admitir el control fiscal que sobre ellas debe ejercer la Contraloría General de la República, en cuanto se nutren de recursos públicos.

Es así como el legislador, en el caso del Banco de la República y desarrollando el artículo 371 de la Carta Política, expidió la ley 31 de 1992, la cual establece:

"Artículo 1. Naturaleza y objeto. El Banco de la República es una persona jurídica de derecho público, continuará funcionando como organismo estatal de rango constitucional, con régimen legal propio, de naturaleza propia y especial, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica..."

"Artículo 3. Régimen jurídico. El Banco de la República se sujeta a un régimen legal propio. En consecuencia, la determinación de su organización, su estructura, sus funciones y atribuciones y los contratos en que sea parte, se regirán exclusivamente por las normas contenidas en la Constitución Política, en esta ley y en los estatutos..."

En cuanto al ente rector de la televisión, creado como organismo autónomo por el artículo 77 de la C.P., el legislador, a través de la ley 182 de 1995 lo denominó Comisión Nacional de Televisión y estableció para él el siguiente régimen:

"Artículo 3. Naturaleza jurídica, denominación, domicilio y control político.

El organismo al que se refieren los artículos 76 y 77 de la Constitución Política se denominará Comisión Nacional de Televisión (CNTV), dicha entidad es una persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, y con la independencia funcional necesaria para el cumplimiento de las atribuciones que le asignan la Constitución, la ley y sus estatutos.

(...)"

"Artículo 16. Patrimonio

"(...)

"Parágrafo. Para efectos exclusivamente fiscales la Comisión Nacional de Televisión tendrá régimen de establecimiento público del orden nacional, y en consecuencia no estará sujeta al impuesto de renta y complementarios."

Se desprende claramente de las normas citadas, que dada la autonomía que el Constituyente le reconoció a la denominada CNTV, a ella no le es aplicable el mandato del artículo 4 del Decreto 111 de 1996, no obstante, no estar incluida entre las excepciones que establece dicha norma, y no lo está simplemente por que ese organismo está regido por una ley especial, que desarrolla el mandato constitucional, y de manera específica lo que tiene que ver con la materia presupuestal, lo que implica que sea su Junta Directiva la encargada de adoptar las decisiones correspondiente según lo ordena el literal f) del artículo 12 de la citada ley 182 de 1995.

Sobre el particular es pertinente y aplicable el pronunciamiento de esta Corporación, producido al analizar, en términos negativos, la autonomía del ente encargado de dirigir la televisión, otorgada también directamente por el constituyente, art. 77 C.P., como ocurre con las universidades, en el cual de manera expresa se señalan los elementos constitutivos esenciales de esa autonomía, uno de los cuales es, precisamente, que para ejercerla los entes a los cuales se les atribuye no pueden ser "...homologados a una simple entidad descentralizada del orden nacional:

"En términos negativos, la autonomía, como rasgo funcional del ente televisivo [en el caso que se analiza de las universidades oficiales]...(ii) no le concede un ámbito ilimitado de competencias, ya que toda entidad pública, como perteneciente a un Estado de derecho, está sujeta a límites y restricciones, y ejerce sus funciones dentro del campo prefigurado por la Constitución y la ley; (iii) no la homologa a una simple entidad descentralizada del orden nacional, toda vez que su autonomía respecto de éstas tiene un 'plus' que la sustrae al control de tutela ordinario y cuyo alcance es el necesario para cumplir de manera independiente su función constitucional y legal, vale decir, sin intromisiones e influencias del poder político". (Corte Constitucional, sentencia C-497 de 1995, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

En cuanto a la universidades, el artículo 69 de la C.P. en su primer inciso les garantiza a todas, públicas y privadas, autonomía, esto es capacidad para darse sus propias directivas y regirse por sus propios estatutos; en el inciso segundo prevé que las universidades públicas, en cuanto órganos autónomos que no hacen parte de ninguna de las ramas del poder público, requieren de un régimen especial que les permita cumplir sus objetivos y misión sin interferencias del poder político, por lo que le ordena al legislador establecer para ellas dicho régimen especial.

El legislador, en cumplimiento de ese mandato expidió la ley 30 de 1992, desarrollando en el artículo 28 de la misma, de manera general, el concepto de autonomía consagrado en el artículo 69 de la Carta, en cuanto condición esencial de las universidades sean éstas públicas o privadas :

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

En el título tercero de la mencionada ley, el legislador da cumplimiento al mandato del inciso segundo del artículo 69 de la Carta, es decir, establece un régimen especial para las universidades del Estado, en tanto entes públicos dotados de plena autonomía y distintos a los órganos que conforman la rama ejecutiva, y consagra en el artículo 57 lo siguiente :

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

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

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

"Parágrafo. Las instituciones estatales u oficiales de Educación Superior que no tengan el carácter de universidad según lo previsto en la presente ley deberán organizarse como Establecimientos Públicos del orden nacional, departamental, distrital o municipal."

De la norma transcrita es importante destacar, primero que la vinculación al Ministerio de Educación, esto es al poder ejecutivo, es únicamente para efectos de coordinar y planear el desarrollo de políticas en el sector educativo; segundo, que la autonomía que se predica de las universidades del Estado incluye los aspectos presupuestales; y tercero que esa autonomía es solo para las universidades públicas reconocidas como tales, lo que implica que no incluye a las demás instituciones de educación superior oficiales, las cuales son órganos que integran la rama ejecutiva por lo que deben organizarse como establecimientos públicos.

Existiendo un régimen especial, que el legislador estableció en cumplimiento de normas constitucionales, no hay razón válida para que a las universidades del Estado se les apliquen las disposiciones del artículo 4 del Decreto 111 de 1996, norma impugnada, que ordena que para efectos presupuestales se les asimile a los establecimientos públicos, mucho menos cuando ello implicaría vulnerar su condición esencial de entes autónomos del Estado; por eso, por existir ese régimen legal especial para las universidades del Estado, al igual que ocurrió con la CNTV, la norma acusada no incluyó dentro de las excepciones a su mandato a las universidades públicas, pues ellas al igual que el ente rector de la televisión, también dotado de autonomía por el Constituyente, deben acogerse en materia presupuestal a lo dispuesto en la ley especial que las rige.

Las universidades oficiales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 113 de la C.P., y al igual que el Banco de la República y la CNTV, son órganos autónomos del Estado, que por su naturaleza y funciones no integran ninguna de las ramas del poder público y que por lo tanto no admiten ser categorizadas como uno de ellos, mucho menos como establecimientos públicos, pues ello implicaría someterlas a la tutela e injerencia del poder ejecutivo, del cual quiso de manera expresa preservarlas el Constituyente.

El legislador, al omitir incluirlas expresamente dentro de las excepciones al mandato del artículo 4 del decreto 111 de 1996, no quiso, como lo interpreta equivocadamente el gobierno nacional, incluirlas tácitamente dentro del grupo que para efectos presupuestales se asimila a los establecimientos públicos, simplemente tuvo en cuenta que las universidades estatales, en tanto entes autónomos del Estado, están sometidas, inclusive en lo presupuestal, a un régimen especial, tal como lo ordena el inciso segundo del artículo 69 de la Constitución, actualmente consignado en la ley 30 de 1992.

c. Las funciones esenciales de la universidad, sea ésta pública o privada, no pueden ser calificadas como funciones administrativas propias del Estado.

Como se dijo en la primera parte de esta providencia, la misión de la universidad es contribuir a la realización y consolidación de la cultura que subyace e identifica la sociedad en la que ella funciona, para ello, a través de las funciones que le son propias, la docencia, la investigación y la extensión, crea y genera conocimiento, transmitiendo saberes específicos que promueven la realización de los individuos en sus múltiples dimensiones, impactando, paralelamente, el desarrollo y evolución de la sociedad.

En esta perspectiva, sus funciones esenciales, la docencia, la investigación y las actividades de extensión, se cumplen de acuerdo con las definiciones y prioridades de quienes las ejecutan, no de las que impongan los directivos de la institución y mucho menos de las que provengan del poder central; esa tarea le corresponde a los actores que integran la institución, rectores y evaluadores de su propio quehacer, quienes aplican una singular y propia lógica en cada actividad, distinta a la aplicable al común de las actividades administrativas propias del Estado; esas funciones no pueden ser calificadas, porque no lo son, como funciones de carácter administrativo, dirigidas, la mayoría de las veces, a proveer de un bien o un servicio a los asociados (recreación, salud, agua, luz, transporte), cuyo diseño y programación en cada caso si está centrado en una determinada autoridad, que encabeza una organización organizada jerárquicamente y de manera vertical.

La investigación científica, por ejemplo, constituye una actividad que solo puede ser definida autónomamente por quien la concibe y adelanta, ella puede calificarse como una "aventura", que como tal no puede garantizar determinados resultados, cuyos "fracasos" se reivindican como importantes insumos para proseguir el camino de búsqueda de soluciones a los problemas propuestos, por eso la evaluación de la misma sólo puede ser efectuada por pares, por quienes son reconocidos y están legitimados como integrantes de la respectiva comunidad científica; una actividad de esas características no puede estar orientada por la racionalidad que predomina en los administradores de la cosa pública, que buscan por lo general como objetivos fundamentales de su gestión, mayor calidad, mayor cobertura, menores costos y optimización, en el sentido de reducción, de sus recursos, en pro de resultados específicos plenamente predecibles.

Caso similar ocurre con la docencia universitaria, que exige por parte de quien la ejerce el reconocimiento y respeto a su libertad de cátedra, que no es otra cosa que el ejercicio no subordinado de su función, en un espacio caracterizado por el respeto a la pluralidad de pensamiento y la reivindicación del principio de la igualdad en la diferencia.

Cuando el legislador atribuyó a los establecimientos públicos funciones administrativas, lo hizo con el objeto de crear unas personas jurídicas especializadas, a las que les reconoció un cierto grado de independencia, no obstante que hacen parte activa de la administración, con el objeto de que ejercieran de manera técnica algunas de las funciones propias de aquel; para ello les reconoció autonomía administrativa, que no es otra cosa que la facultad relativa que tienen esas entidades de manejarse por sí mismas en los términos antes mencionados, y autonomía financiera, que se traduce en que cada establecimiento público tiene su propio patrimonio y su propio presupuesto, como persona jurídica que es, el cual no obstante debe programar y ejecutar conforme a las directrices del respectivo ministerio o departamento administrativo al cual esté adscrito o vinculado, y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

d. El grado de autonomía que el legislador le reconoce a los establecimientos públicos, no es equiparable al reconocido por el Constituyente a las universidades públicas, por lo que el control de tutela concebido en la ley para los primeros es inaplicable a las segundas.

En principio, podría afirmarse con base en la descripción del punto anterior, que las características que definen los establecimientos públicos se predicen también de las universidades del Estado, y que por lo tanto éstas bien pueden clasificarse como tales, sin embargo, surge el siguiente interrogante: ¿puede acaso equipararse el grado de autonomía que el legislador le atribuyó a los establecimientos públicos, con el que el Constituyente le reconoció a las universidades?

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

Lo anterior para señalar que el control de tutela que se ejerce sobre los establecimientos públicos, no es aplicable a las universidades en tanto instituciones autónomas, como no es aplicable tampoco al Banco de la República o a la Comisión nacional de Televisión; dicho control doctrinalmente es definido como aquel "...que ejerce el poder central sobre las entidades y autoridades descentralizadas, tanto territorialmente como por servicios", y no lo es porque ese control le corresponde ejercerlo al ministerio o departamento administrativo al cual se halle vinculada o adscrita la respectiva entidad, el cual debe encargarse de encausar su actividad dentro del derrotero que exigen las metas y objetivos del poder ejecutivo; porque se ejerce sobre las personas de los funcionarios, lo que implica atribuirles a éstos una condición de subordinación respecto del poder central, la que tiene origen, para el caso de entidades descentralizadas por servicios, en lo dispuesto en el numeral 13 del artículo 189 de la C.P., que establece que los gerentes y directores de los

establecimientos públicos son de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, con lo que se les otorga la calidad de agentes del mismo, condición inaplicable cuando se habla de los rectores de las universidades, cuya designación está a cargo de los consejos superiores, los cuales deben garantizar la participación en la decisión de la comunidad académica.

El control de tutela se ejerce también sobre los actos que expiden las entidades y autoridades descentralizadas por servicios, éste, de conformidad con jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, puede clasificarse de la siguiente manera:

- Control administrativo: ejercido directamente por los ministros o directores de departamento administrativo, bajo la vigilancia y dirección del Presidente de la República. Admitirlo respecto de las universidades estatales sería supeditarlas de tal manera al poder ejecutivo, que se desvirtuaría por completo su autonomía.

- Control presupuestal: ejercido principalmente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la elaboración y ejecución de los presupuestos de rentas y gastos de la respectiva entidad, dicha facultad implica que ese organismo, el ministerio, sea el que determine la asignación de recursos para funcionamiento; también es el encargado de autorizar los traslados presupuestales, de aprobar o improbar la incorporación de recursos al presupuesto y de determinar recortes o adiciones al mismo, entre otras funciones, todo lo cual se traduce en una intensa y constante intervención que vulnera la autonomía universitaria. En lo que hace a los recursos de inversión, fundamentales por ejemplo para el desarrollo de las actividades de investigación en las universidades del Estado, la decisión es adoptada, al ser clasificadas éstas como establecimientos públicos, por el Departamento Nacional de Planeación, entidad que toma decisiones dirigidas a alcanzar las metas y objetivos del gobierno de turno, que por lo general nada tienen que ver con las necesidades y prioridades de instituciones cuya misión es la producción y transmisión de conocimiento y cuyos programas y objetivos, en ejercicio de la autonomía que el Constituyente les reconoció, ha de ser producto del ejercicio de su capacidad de autodeterminación. Esas decisiones, en el caso de entes autónomos como las universidades o la CNTV, le corresponde tomarlas al máximo órgano de gobierno de cada institución, valga decir, al Consejo Superior de cada universidad, en el cual por lo demás hay representantes del gobierno central, y a la junta directiva de la Comisión respectivamente.

Control fiscal: Ejercido por la Contraloría General de la República de conformidad con lo dispuesto en el artículo 267 de la C.P.; es un control posterior y selectivo, que incluye los aspectos financieros, de gestión y de resultados; obviamente, en tratándose de universidades del Estado ese control debe efectuarse, pero requiere del previo diseño de metodologías especiales elaboradas por expertos. Las universidades públicas, en tanto órganos autónomos del Estado, al igual que el Banco de la República y la CNTV, hacen parte de la estructura del mismo y como tales están sujetas a los controles que determinó el Constituyente.

Control Político. Lo lleva a cabo el Congreso de la República a través de la regulación de las actividades confiadas a los establecimientos públicos, por medio de citaciones que sus comisiones pueden hacer a sus directivos y representantes legales. Control, que dadas sus características, como se analizará más adelante, es inadmisibles en el caso de las universidades.

Es evidente, que por la naturaleza misma de las universidades, por las características y funciones que determinan su quehacer, a las cuales ya hemos hecho referencia, ellas no pueden, si se trata de preservar su esencia y viabilizar su desarrollo dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 69 de la C.P., supeditar el cumplimiento de sus funciones a los controles antes mencionados tal como están concebidos para los establecimientos públicos; así por ejemplo, sus actividades y programas de carácter académico no pueden plegarse a lo que determine el gobierno de turno, bajo la dirección del presidente, pues ello se traduciría en una innegable interferencia del poder central a su capacidad de autodeterminación:

"La autonomía universitaria, encuentra fundamento en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica, o en el manejo administrativo o financiero del ente educativo." (Corte Constitucional, Sentencia T-492 de 1992, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo)

Tampoco pueden aceptar la intervención constante y la imposición de las directrices del Ministerio de Hacienda y del D.N.P., que tienen como prioridades las que determina el poder central, en lo que hace a la elaboración y ejecución de sus presupuestos de funcionamiento e inversión, de hecho este tipo de tutela, que es la que se propicia con la interpretación equivocada que le da el gobierno a la norma impugnada, implica para las universidades varias limitaciones que interfieren e incluso niegan su autonomía y que no afectan, por ejemplo, ni al Banco de la República ni a la CNTV, organismos a los que también el Constituyente les reconoció autonomía.

Pero tal vez el control que más evidentemente riñe con la naturaleza propia de las universidades y con el carácter autónomo que les reconoció el Constituyente, es el denominado control político que le corresponde ejercer al Congreso de la República sobre los establecimientos públicos; ninguna sociedad civilizada aceptaría que las actividades y el quehacer de sus universidades, en tanto "...lugares de enseñanza, de aprendizaje, de investigación, que reúne los procesos de auto-desarrollo y de auto-realización de la vida..." , sea regulado por uno de sus poderes públicos, pero menos por el legislativo, órgano de poder político, cuya naturaleza desencadenaría decisiones que desvirtuarían a dichas instituciones.

El control de tutela diseñado para los establecimientos públicos, que se traduce en las diferentes clases de control que se han mencionado, riñe y es contrario al principio de autonomía que el Constituyente reconoció para las universidades; dichas instituciones, cuando son financiadas por el Estado y manejan recursos públicos, exigen el diseño de mecanismos de control especiales, que al ser aplicados no atenten contra su naturaleza y que tengan en cuenta la singularidad que caracteriza al sujeto que en ese caso se controla, un ente al que se le reconoce capacidad de autodeterminación; mecanismos que el legislador debe diseñar y establecer, garantizando la realización de un control efectivo de los recursos del Estado y propendiendo por involucrar a la sociedad en esa tarea.

Todo lo anterior permite concluir que la interpretación que le da el gobierno a la norma impugnada, con base en la cual asimilan, para efectos presupuestales, las universidades del Estado a los establecimientos públicos, impide y obstaculiza la realización del principio de autonomía que les garantiza el artículo 69 de la Constitución, al propiciar la intervención constante del gobierno en el manejo presupuestal y financiero de dichas instituciones, lo que afecta, necesariamente, el ejercicio de su autonomía académica.

Es innegable, que el principio de autonomía universitaria que consagró el artículo 69 de la C.P., hacía necesario, tal como lo previó el Constituyente en el inciso segundo de dicha norma superior, el diseño por parte del legislador de un régimen especial para las universidades del Estado, que les permitiera a éstas hacer compatible su doble condición de entes públicos pero autónomos, régimen que debe incluir, como en efecto incluyó (Ley 30 de 1992), la materia presupuestal; sobre el particular esta Corporación señaló lo siguiente:

"El diseño institucional precedente [el de entes universitarios autónomos] permite entrever la consagración de una figura especial dentro del sistema de la descentralización administrativa, por servicios o funcional, denominado "ente universitario autónomo", al cual se le asignan unas características especiales que acentúan su autonomía, que cualitativamente lo hacen diferente de los demás organismos descentralizados por servicios hasta ahora reconocidos por la doctrina y legislación nacionales.

"...si la ley no incluye la organización de la universidad dentro de la figura del establecimiento público, como lo hace en relación con las otras instituciones públicas de educación superior, es porque quiso establecer un nuevo modelo de organismo para enmarcar el diseño de la universidad oficial, acorde con la norma constitucional del art. 69.

"Lo que realmente define y por supuesto diferencia a los entes universitarios de los demás organismos descentralizados por servicios, además de su objeto, es la "autonomía" que la Constitución les reconoce en forma expresa, de tal suerte, que deja de ser, como hasta ahora, un atributo legal desdibujado pues el Constituyente quiso resaltar una característica propia de las democracias modernas que se traduce en el axioma de que los estudios superiores no pueden estar sometidos a ninguna forma de dirección, orientación, interferencia o confesionalismo por el gobierno". (Corte Constitucional, Sentencia C-299 de 1994, M. P. Dr. Antonio Barrera Carbonell).

En esa oportunidad, esta Corporación reconoció la pertinencia de la categoría que creó el legislador, "para enmarcar el diseño de la universidad oficial", en un esquema de organización que fuera acorde con el carácter autónomo que con rango de norma constitucional se consagró en la Carta Política para dichas instituciones, eso no quiere decir, sin embargo, como quedó anotado previamente, que el legislador carezca de competencia para modificar o derogar la decisión legal que se comenta, éste bien podría recurrir a modificar esa figura o a crear otra, siempre y cuando la categoría que decida aplicar a las universidades del Estado, para cualquier efecto, no contraríe u obstaculice el principio fundamental de la autonomía universitaria, que es precisamente lo que ocurre cuando, con base en una interpretación equivocada de la norma atacada, el ejecutivo las asimila, para efectos presupuestales, a los establecimientos públicos, cuyas características esenciales son inaplicables, por contrarias, a instituciones para las cuales es esencial el ejercicio de su autonomía.

La violación del principio constitucional de autonomía universitaria, no se deriva, como quedó anotado, de la omisión de dichas instituciones en las excepciones establecidas en la norma acusada, facultad privativa del legislador, tampoco de su presunta inclusión tácita en una categoría jurídica que por definición les es contraria, conclusión que proviene de una interpretación equivocada de la norma, pues el legislador, teniendo en cuenta que por su carácter de órganos autónomos del Estado, las universidades públicas están sometidas a un régimen especial y que dicho régimen está consagrado en la ley 30 de 1992, simplemente no las mencionó. Esta circunstancia hace necesario que la Corte module los efectos de su decisión, pues dicha norma desarrolla materias que son competencia del legislador, emanadas de lo dispuesto en el artículo 352 de la C.P., que no contrarían el ordenamiento superior, siempre y cuando se entienda que su mandato no es aplicable a las universidades del Estado, por lo cual la Corte declarará la constitucionalidad condicionada de la misma, esto es en el entendido de que sus disposiciones no cobijan a las mencionadas instituciones.

Sexta. El principio de autonomía universitaria no excluye a las universidades del Estado de las disposiciones constitucionales sobre presupuesto, contenidas en el capítulo 3 del título XII de la Carta Política.

El presupuesto público, es, según la doctrina, "...estimativo de los ingresos fiscales y una autorización de los gastos públicos, que normalmente cada año efectúa el órgano de representación en ejercicio del control político que en materia fiscal le corresponde". La elaboración del mismo está supeditada al cumplimiento de una serie de principios, cuya aplicación garantiza una adecuada política presupuestal, entre ellos cabe destacar el denominado principio de unidad presupuestal, según el cual "...los ingresos y gastos de todos los servicios dependientes de una misma colectividad pública, principalmente del Estado, deben estar agrupados en un mismo documento y presentados simultáneamente para

el voto de autoridad presupuestal" ; el principio de universalidad, que consiste en que todas las rentas y todos los gastos sin excepción, figuren en el presupuesto; el principio de unidad de caja, que señala que la totalidad de los ingresos públicos deben ingresar sin previa destinación a un fondo común, desde donde se asignan a la financiación del gasto público.

Los mencionados principios subyacen en las disposiciones del capítulo 3 del título XII de la C.P., que trata del presupuesto, las cuales establecen, por ejemplo, que no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el congreso, las asambleas departamentales, o los concejos municipales (art. 345); que no podrá incluirse en la ley de apropiaciones partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a la ley anterior (art. 346); que dicho proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva, incluidos los que realicen los órganos autónomos a los que se refiere el artículo 113 de la C.P. (art. 347); y que la ley orgánica de presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo (no así de los órganos autónomos para los cuales el Congreso expide normas especiales), y su coordinación con el Plan de Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

No hay pues ningún elemento que permita concluir que las universidades del Estado, en desarrollo del principio de autonomía que consagró el Constituyente en el artículo 69 de la C.P., puedan excluirse de las disposiciones superiores comentadas, ellas y sus presupuestos, que se nutren principalmente del Estado, deben tener espacio dentro del presupuesto de la Nación, y como instituciones públicas, cumplir con las reglas y procedimientos que el legislador, de acuerdo con su naturaleza y misión, diseñe y consigne especialmente para ellas, pues como ha quedado establecido, pretender asimilarlas, para efectos presupuestales, a los establecimientos públicos, contraría el ordenamiento superior al vulnerar y desvirtuar su condición de entes autónomos.

El principio de unidad presupuestal no puede traducirse en un vaciamiento de la autonomía presupuestal que se le reconoce a las universidades del Estado

Como se ha dicho, el presupuesto de las universidades oficiales proviene casi en su totalidad del Estado, y así debe ser, pues la educación superior es un servicio público a su cargo, lo que no impide que los particulares, de conformidad con lo establecido en el artículo 68 de la C.P., puedan también ofrecerlo de acuerdo con las disposiciones de la Constitución y la ley.

Quiere decir lo anterior, que dado su carácter de entes públicos autónomos, el presupuesto global de las universidades oficiales, que proviene del Estado, al igual que el de la Rama Judicial, por ejemplo, debe incluirse en la ley anual de presupuesto, pues él hace parte del presupuesto general de la Nación.

Ahora bien, vale aclarar, que sobre el presupuesto general de la Nación que aprueba anualmente el Congreso, el ejecutivo tiene suficiente capacidad para, como lo ha dicho esta Corporación, reducir ".en determinadas coyunturas, el monto global del gasto público, ya sea porque su ejecución puede afectar el equilibrio macroeconómico, o porque no existen los recursos para que se logre una ejecución sana del presupuesto." Lo que no puede hacer el ejecutivo es decidir cómo esas reducciones de carácter general (en el sentido de aplazamiento o reducción propiamente dicha de las apropiaciones aprobadas por la ley), afectan los presupuestos de los entes autónomos, en el caso que se analiza de las universidades del Estado, las cuales deberán, autónomamente, a través de sus máximos órganos de gobierno -sus consejos superiores-, definir y establecer sus prioridades:

".el contenido esencial de la autonomía presupuestal de las entidades [autónomas] reside en la posibilidad que éstas tienen de ordenar y ejecutar los recursos apropiados conforme a las prioridades que ellas mismas determinen, y en armonía con los cometidos constitucionales y legales de la respectiva entidad. Esta Corporación ya había señalado que 'la ejecución del presupuesto por parte de los órganos constitucionales a los que se reconoce autonomía presupuestal supone la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados de la ley de presupuesto'. En este orden de ideas aparece claramente que el gobierno, con el fin de poder cumplir sus responsabilidades fiscales globales, sólo tiene necesidad de establecer reducciones o aplazamientos generales en las distintas entidades autónomas, pero no existe ninguna razón para que el ejecutivo establezca específicamente cuáles partidas deben ser reducidas o aplazadas, ni que consagre trámites particulares que puedan afectar la autonomía administrativa de tales entidades. Esta decisión debe entonces ser tomada por las respectivas entidades autónomas, conforme a la valoración que hagan de sus propias prioridades. Admitir que el Gobierno pueda reducir o aplazar partidas específicas de las otras ramas del poder y de los otros órganos autónomos del Estado, o pueda tener injerencia en la administración de sus recursos, implica un sacrificio innecesario y desproporcionado de la autonomía de esas entidades estatales, en nombre de la búsqueda de la estabilidad macroeconómica y de la sanidad de las finanzas públicas, por lo cual esa interpretación es inadmisibles." (Corte Constitucional, Sentencia C-192 de 1997, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero).

Lo dicho hasta ahora, reivindicando la realización del principio de autonomía universitaria que consagra el artículo 69 de la Constitución Política, de ninguna manera puede interpretarse, en el caso de las universidades del Estado, en el sentido de que dichas instituciones deban estar exentas del cumplimiento de las normas superiores mencionadas, de lo que se trata es de señalar que es necesario que el legislador determine para ellas, como en efecto lo hizo a través de la ley 30 de

1992, un tratamiento especial, acorde con la naturaleza que les es propia, que les permita desempeñarse en su doble condición de entes públicos a los que se les reconoce un amplio margen de autonomía respecto de los poderes públicos.

Vale aclarar, que la categoría entes universitarios autónomos creada por el legislador a través de la Ley 30 de 1992, no fue incluida en el actual Estatuto Orgánico de Presupuesto, lo que no impide que el legislador, en desarrollo de las competencias que le son propias, pueda producir normas orgánicas de presupuesto aplicables a las universidades del Estado, siempre y cuando con sus decisiones no desvirtúe su condición de órganos autónomos dotados de esa condición por el constituyente. Mientras tanto, a las universidades del Estado les serán aplicables, en materia presupuestal, prioritariamente las disposiciones de la Ley 30 de 1992 y aquellas de la ley orgánica de presupuesto que no desvirtúen el núcleo esencial de su autonomía.

Ese tipo de tratamientos especiales, cuyo diseño atiende las singulares características y objetivos de las instituciones a las que se dirigen, no es extraño ni contradice, como quedó demostrado, los mandatos de la Constitución, pues ella previó en el artículo 113 la existencia de órganos del Estado autónomos e independientes, que por su naturaleza y funciones no pueden integrarse a ninguna de las ramas del poder público.

Es claro que el legislador, en cumplimiento de las disposiciones del ordenamiento superior y con el fin de no desvirtuar aquellas instituciones que no obstante nutrirse total o parcialmente de recursos del Estado, requieren para su funcionamiento y para el cumplimiento de sus objetivos esenciales del reconocimiento de su condición de entes autónomos, les dio a éstas, a través de leyes especiales, normas para el manejo de sus respectivos presupuestos, los cuales globalmente deben quedar incluidos en la respectiva ley de apropiaciones, pues dada su naturaleza no pueden estar supeditadas para su normal desempeño, a las directrices y mandatos diseñados para las entidades descentralizadas y específicamente para los establecimientos públicos, los cuales si integran las ramas del poder público.

Por todo lo expuesto, la Corte considera que el legislador, no incluyó tácitamente, como equivocadamente lo ha interpretado el gobierno, a las universidades del Estado dentro del grupo de las instituciones que ordena asimilar, para efectos presupuestales, a los establecimientos públicos, con lo que hubiera incurrido en una clara violación del artículo 69 de la Constitución, motivo por el cual procederá a declarar la constitucionalidad condicionada del artículo 4 del Decreto 111 de 1996, norma impugnada, en el entendido de que sus disposiciones no son aplicables a las dichas instituciones, las cuales están supeditadas a un régimen especial contenido actualmente en la ley 30 de 1992, y en lo relativo al régimen presupuestal, se sujetan a esas normas y a aquellas del Estatuto Orgánico del Presupuesto que no vulneren el núcleo esencial de la autonomía consagrada para las Universidades del Estado.

Además, la Corte estima que el alcance de esta decisión se extiende exclusivamente a la interpretación constitucional sobre la autonomía de las universidades públicas, y por lo tanto así lo dirá en la parte resolutive de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

**RESUELVE:**

Primero. Declarar EXEQUIBLE, en los términos de esta sentencia, el artículo 4 del Decreto 111 de 1996, cuyo texto corresponde al artículo 63 de la ley 179 de 1994, norma compilada, en el entendido de que sus disposiciones no son aplicables a las universidades del Estado, cuyo régimen presupuestal es el ordenado por las normas de la ley 30 de 1992, y aquellas del Estatuto Orgánico de Presupuesto que no vulneren el núcleo esencial de la autonomía que les reconoció el artículo 69 de la C.P.

# INDICE

<b>CAPITULO 1.....</b>	<b>1</b>
<b>LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA .....</b>	<b>1</b>
1.1 Concepto de Autonomía Universitaria.....	1
1.1.1 Concepto político de la autonomía universitaria.....	2
1.2 Contenido de la Autonomía Universitaria.....	13
1.2.1 Autarquía financiera y presupuesto universitario.....	13
1.2.2 Cogobierno .....	14
1.2.3 Extensión universitaria .....	15
1.2.4 Acceso por concursos y periodicidad de las cátedras.....	17
1.2.5 Libertad de cátedra, cátedra paralela y cátedra libre .....	17
1.2.6 Gratuidad y acceso masivo .....	20
1.2.7 Vinculación de docencia e investigación .....	24
1.2.8 Inserción en la sociedad y rol de la universidad.....	24
1.2.9 Solidaridad latinoamericana e internacional.....	25
1.2.10 Unidad obrero-estudiantil .....	26
<b>CAPITULO 2.....</b>	<b>27</b>
<b>LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA EN OTROS PAÍSES.....</b>	<b>27</b>
<b>Y SU EVOLUCIÓN EN EL ECUADOR .....</b>	<b>27</b>
2.1 Desarrollo de la Autonomía Universitaria en Europa.....	27
2.1.1 Los modelos.....	28
2.1.2 La universidad medieval frente a los poderes ecuménicos.....	29
2.1.3 Universidad y Estado.....	30
2.2 La Autonomía Universitaria en América Latina.....	35
2.2.1 Modelo Colombiano de Autonomía Universitaria: un caso paradigmático	42
2.2.1.1 Las facultades reservadas al Gobierno .....	47
2.2.2 La universidad privada en América Latina.....	47
2.2.3 El Convenio Andrés Bello.....	50
2.3 Evolución normativa de la autonomía universitaria en el Ecuador.....	56
2.3.1 La autonomía universitaria desde el punto de vista constitucional .....	56
2.3.2 La autonomía universitaria desde el punto de vista normativo y reglamentario.....	59
2.3.3 La autonomía universitaria en la Constitución Política del 2008.....	62
2.3.3.1 Ampliación del sistema .....	67
2.3.3.2 Suspensión de asamblea universidad ecuatoriana .....	68
2.3.3.3 Financiamiento de Universidades y Escuelas Politécnicas en la Constitución	69

2.4	Organismos de control de la educación superior en el país .....	71
2.4.1	El Consejo Nacional de Educación Superior - CONESUP .....	71
2.4.1.1	Conformación del Consejo Nacional de Educación Superior .....	71
2.4.1.1.1	El pleno del CONESUP.....	72
2.4.1.1.2	La Secretaría Técnica Administrativa del CONESUP .....	73
2.4.2	El Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación – CONEA.....	74
2.4.2.1	Fundamento Constitucional.....	76
2.4.2.2	Marco Legal.....	76
2.4.2.3	Base Reglamentaria .....	78
2.4.2.4	Estructura del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación.....	79
2.4.2.5	El proceso para acreditarse .....	80
2.4.2.6	¿Qué se gana con la acreditación?.....	82
<b>CAPITULO 3.....</b>		<b>84</b>
<b>LIMITES A LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA .....</b>		<b>84</b>
3.1	Consecuencias de la extralimitación y excesos de la Autonomía Universitaria en el Ecuador. ....	86
3.2	Propuestas para delimitar el concepto de autonomía universitaria en los centros de educación superior del país .....	90
3.2.1	Autonomía universitaria y rendición de cuentas. ....	91
3.2.2	Autonomía universitaria y partes interesadas.....	92
3.2.3	Autonomía universitaria y sanciones disciplinarias .....	93
3.2.3.1	El ámbito disciplinario .....	94
3.2.3.2	El debido proceso .....	95
3.2.3.2.1	El principio de legalidad.....	95
3.2.3.2.2	Principio de Favorabilidad .....	96
3.2.3.2.3	Derecho a la defensa.....	96
3.2.3.2.4	Principio de igualdad ante la ley .....	97
3.2.3.2.5	Respeto a la dignidad humana.....	97
3.2.3.2.6	Resolución de la duda a favor de la persona investigada .....	97
3.2.4	Libertad académica: consecuencias éticas y responsabilidades cívicas. ....	99
3.2.5	Libertad académica y actividades empresariales.....	99
3.2.6	Factores a considerarse para un nuevo concepto de autonomía universitaria ..	100
3.2.7	Las nuevas responsabilidades sociales de la universidad.....	102
<b>CAPITULO 4.....</b>		<b>106</b>
<b>FUNDAMENTOS, BASES CONCEPTUALES Y NORMATIVAS PARA LAS</b>		
<b>NUEVAS LEYES QUE REGULAN LA EDUCACIÓN SUPERIOR .....</b>		<b>106</b>

4.1	Eje Temático I: Fines, Objetivos y coordinación del Sistema de Educación Superior .....	108
4.2	Eje Temático II Organización y estructura del Sistema Nacional de Educación Superior .....	110
4.3	Eje Temático III:El Régimen Académico y los Estamentos Universitarios .....	112
4.4	Eje Temático IV: Del financiamiento .....	113
4.5	Carácter orgánico de la nueva Ley de Educación Superior .....	114
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>		<b>117</b>
<b>BIBLIOGRAFIA Y HEMEROGRAFIA .....</b>		<b>119</b>
<b>ANEXOS .....</b>		<b>122</b>
1.1	Ley Orgánica de educacion superior.....	122
1.2	Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Superior.....	140
1.3	Reglamento General al Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior y sus Reformas .....	148
1.4	Convenio Andres Bello de Integracion Educativa, Cientifica y Cultural de los Paises de la Region Andina.....	153
1.5	Declaración de Lima .....	157
1.6	Mandato Constituyente No. 14 .....	158
1.7	Fallo de la corte constitucional de la republica de colombia - SENTENCIA C - 220 DE 1997 .....	160