

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO
USFQ

Colegio de Jurisprudencia

**Desafíos de armonización entre la autonomía universitaria y la
suspensión de universidades por falta de calidad**

Cristopher Ismael de la Torre Garzón

Abogado

Trabajo de fin de carrera presentado como requisito
para la obtención del título de
Abogado

Quito, 19 de noviembre de 2021

© DERECHOS DE AUTOR

Por medio del presente documento certifico que he leído todas las Políticas y Manuales de la Universidad San Francisco de Quito USFQ, incluyendo la Política de Propiedad Intelectual USFQ, y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo quedan sujetos a lo dispuesto en esas Políticas.

Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Educación Superior del Ecuador.

Nombres y apellidos: Cristopher de la Torre
Código: 00201098
Cédula de identidad: 1725835407
Lugar y fecha: Quito, 19 de noviembre de 2020

ACLARACIÓN PARA PUBLICACIÓN

Nota: El presente trabajo, en su totalidad o cualquiera de sus partes, no debe ser considerado como una publicación, incluso a pesar de estar disponible sin restricciones a través de un repositorio institucional. Esta declaración se alinea con las prácticas y recomendaciones presentadas por el Committee on Publication Ethics COPE descritas por Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing, disponible en <http://bit.ly/COPETHeses>.

UNPUBLISHED DOCUMENT

Note: The following capstone project is available through Universidad San Francisco de Quito USFQ institutional repository. Nonetheless, this project – in whole or in part – should not be considered a publication. This statement follows the recommendations presented by the Committee on Publication Ethics COPE described by Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing available on <http://bit.ly/COPETHeses>.

**DESAFÍOS DE ARMONIZACIÓN ENTRE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y LA
SUSPENSIÓN DE UNIVERSIDADES POR FALTA DE CALIDAD¹**

**CHALLENGES OF HARMONIZATION BETWEEN UNIVERSITY AUTONOMY AND
SUSPENSION OF UNIVERSITIES FOR LACK OF QUALITY**

Cristopher de la Torre²
cris10dlt@hotmail.com

RESUMEN

El objetivo de la investigación es determinar si, en Ecuador, la facultad del Estado para suspender a las universidades por razones de falta de calidad es compatible con la autonomía universitaria. Para ello, se utilizará una metodología histórica, con el fin de contextualizar y analizar el proceso de suspensión. Además, se aplicará un test de proporcionalidad para verificar si la medida de suspensión por el incumplimiento de las obligaciones de aseguramiento de calidad puede coexistir de forma armoniosa con la autonomía universitaria. Una vez determinado que ambos principios serán compatibles, siempre que la suspensión sea proporcional, se expondrán los mecanismos de armonización dicho fin. Para ello, las universidades deberán actuar conforme la autonomía universitaria responsable. Mientras que el Estado deberá garantizar que la suspensión garantice la independencia y el debido proceso. Sin embargo, conseguir aquello representa un desafío que implica un cambio estructural del sistema de educación superior.

PALABRAS CLAVE

Autonomía Universitaria, Calidad, Test de proporcionalidad, Suspensión por falta de calidad, Autonomía Responsable.

ABSTRACT

The objective of the research is to determine if, in Ecuador, the state's faculty to suspend universities for reasons of lack of quality is compatible with university autonomy. For this, a historical methodology will be used, in order to contextualize and analyze the suspension process. In addition, a proportionality test will be applied to verify whether the suspension measure for non-compliance with quality assurance obligations can coexist harmoniously with university autonomy. Once it has been determined, that both principles can be compatible only if the suspension is proportional; the harmonization mechanisms for said purpose will be presented. For this, universities must act in accordance with the responsible university autonomy. While the state must guarantee that the suspension guarantees independence and due process. However, achieving this represents a challenge that implies a structural change in the higher education system.

KEYWORDS

University autonomy, Quality, Proportionality test, Quality, Suspension for lack of quality, Responsible university Autonomy.

Fecha de Lectura: 19 de noviembre de 2021

Fecha de publicación: 19 de noviembre de 2021

¹ Trabajo de titulación presentado como requisito para la obtención del título de Abogado. Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito. Dirigido por Daniela Salazar Marín

² DERECHOS DE AUTOR: Por medio del presente documento certifico que he leído la Política de Propiedad Intelectual de la Universidad San Francisco de Quito y estoy de Acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo de investigación quedan sujetos a lo dispuesto en la Política. Asimismo, a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo de investigación en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. - 2. MARCO NORMATIVO. - 3. MARCO TEÓRICO. - 3.1 NORMATIVA INTERNACIONAL.- 3.2 NORMATIVA NACIONAL.- 4.-ESTADO DEL ARTE. - 5. DESARROLLO. - 5.1. EL ESTADO ECUATORIANO Y LA REFORMA UNIVERSITARIA (2008 A 2021).- 5.2 PROPORCIONALIDAD DEL PROCESO DE SUSPENSIÓN POR FALTA DE CALIDAD.- 5.3 AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y SUSPENSIÓN POR FALTA DE CALIDAD - 6. CONCLUSIÓN.

1. Introducción

El cierre de catorce universidades, en el marco de un proceso de aseguramiento de calidad de la educación ecuatoriana, puso en evidencia la tensión entre los principios de calidad y autonomía universitaria. Específicamente, la aplicación de la medida de suspensión de las universidades por falta de cumplimiento de sus obligaciones de aseguramiento permitió comprender la verdadera dimensión de la colisión entre ambos derechos. Por un lado, la suspensión es un mecanismo para evitar la estafa académica y asegurar los fines constitucionalmente previstos en términos de calidad. Por otro lado, esta abrió una puerta para la profunda intervención estatal en los procesos autónomos universitarios.

A partir de los hechos suscitados, se realizaron varias reformas a la legislación educativa en términos de calidad y de autonomía universitaria. A pesar de aquello, la facultad de suspensión continúa vigente en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. Por lo tanto, la disyuntiva entre ambos principios es un dilema que todavía continúa latente. En atención a este problema cabe preguntarse ¿Es compatible la facultad estatal de suspender a las universidades por razones de falta de calidad con la autonomía universitaria? Para responder a la pregunta se utilizará la metodología que se expondrá continuación.

En la primera sección del trabajo, a partir de un método de estudio histórico, se expondrá el contexto de la universidad ecuatoriana y el funcionamiento de la facultad de suspensión, a partir de la Constitución de 2008. En segundo lugar, se aplicará un test de proporcionalidad para determinar si la facultad de suspensión es compatible con la autonomía universitaria. Las consideraciones metodológicas específicas sobre los criterios utilizados para realizar el test, se expondrán en una sección específica destinada para aquello. Finalmente, en la tercera sección se abordará los desafíos que implica cohesionar la aplicación de la facultad de suspensión por falta de calidad y la autonomía. Esto con el fin de encontrar las formas de viabilizar su armonización.

En principio, la facultad de suspensión por falta de calidad parecería incompatible con la autonomía. Su aplicación en el caso concreto ecuatoriano, ha dado cuenta que la garantía de calidad representa un límite a la autonomía universitaria. Sin embargo, dicha colisión no implica de forma necesaria la incompatibilidad absoluta de ambos principios. De hecho, bajo ciertas condiciones específicas su armonización es factible. La actuación de las universidades conforme el ejercicio de su autonomía responsable; así como la actuación estatal de forma independiente y conforme el debido proceso permitirán viabilizar dicha armonización.

2. Marco Normativo

Para abordar la problemática derivada del conflicto entre la autonomía universitaria y los mecanismos estatales de aseguramiento de la calidad, se enunciará el marco normativo vigente relativo al derecho a la educación, con énfasis en la educación superior.

2.1 Normativa Internacional

El derecho a la educación es un derecho humano que se encuentra reconocido en el artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos³. Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) en su artículo 13 establece las obligaciones básicas de los Estados relativas a la garantía del pleno ejercicio del derecho a la educación. La Observación General N° 13 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Comité DESC) desarrolla de forma específica el contenido de este derecho.

Con relación a la autonomía universitaria, la Observación General N° 13 incluye una sección denominada libertad académica y autonomía de las instituciones. De forma complementaria, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos está desarrollando los Principios Interamericanos sobre Libertad Académica y Autonomía Universitaria⁴, cuyo objetivo es integrar los estándares del Sistema Interamericano sobre la materia.⁵ Principalmente, estableciendo como principios a la autonomía y su protección frente a actuaciones estatales.

³ Declaración Universal de Derechos Humanos, Resolución, Asamblea General de las Naciones Unidas, de 10 de diciembre de 1948.

⁴ Instrumento de derechos humanos, cuyo valor normativo es de soft law.

⁵ Ver, Corte IDH, La Cantuta vs Perú. Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas, 29 de noviembre de 2006.

En el mismo sentido, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho de la libertad de opinión y expresión, en su informe A/75/261, ha sistematizado los estándares y problemáticas sobre las restricciones la libertad académica y autonomía universitaria. Allí aclara que la autonomía universitaria está en estrecha relación con la libertad de expresión, requiriéndose su protección frente a la intervención estatal. Pero, destaca también los límites de dicha autonomía.⁶

Sobre la calidad de la educación superior, la Observación General No. 13, se refiere a la calidad de la educación en el marco de la dimensión de aceptabilidad. Al respecto indica que “la forma y el fondo de la educación, [...] han de ser aceptables [...] y de buena calidad”⁷ Por lo tanto, la calidad de la educación forma parte del contenido del derecho a la educación.

La Asamblea General de la Naciones Unidas en su resolución A/RES/70/1 que establece los Objetivos de Desarrollo Sostenible establece que el cuarto objetivo es “Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos”⁸. También varias declaraciones e informes⁹ realizados en el seno de la Organización de Naciones Unidas para la Educación y Cultura (UNESCO) establecen criterios guía sobre la definición de calidad, los mecanismos para garantizarla y sus criterios de evaluación.¹⁰

2.2 Normativa Nacional

En concordancia con la normativa internacional la Constitución del Ecuador reconoce el derecho a la educación y sus principios rectores¹¹. Respecto de la calidad prescribe que la educación “será de calidad y calidez”¹². Por otro lado, sobre la autonomía universitaria establece que “el Estado garantizará la libertad de enseñanza, la libertad de cátedra en la educación superior”¹³. El sistema de educación superior también está

⁶ Promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. Asamblea General de Naciones Unidas, A/75/261, 28 de julio de 2020, párr 37-41.

⁷ Observación General No. 13: El derecho a la educación, E/C.12/1999/10, Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. 8 de diciembre de 1999, párr 6.c

⁸ Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Asamblea General de Naciones Unidas, A/RES/70/1, 21 de octubre de 2015, párr 15.

⁹ Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI y la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior, 2009: la nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo.

¹⁰ UNESCO, *La garantía de calidad y los criterios de acreditación en la educación superior*. (Bogotá: IESALC, 2020). 18

¹¹ Constitución de la República del Ecuador [CRE], R.O. 449, 20 de octubre de 2008, reformada por última vez R.O Suplemento 181 de 15 de febrero de 2018. Artículos 27 al 31.

¹² Artículo 26, CRE, 2008

¹³ Artículo 29, CRE, 2008.

regulado en la Constitución¹⁴. Allí se establece su estructura organizacional¹⁵ y funcionamiento; así como los derechos y principios de las instituciones de educación superior. Entre estos principios se encuentran la autonomía responsable¹⁶ y la calidad.¹⁷

Para garantizar el ejercicio del principio de calidad, según la Constitución el sistema de educación superior se regirá por “un organismo público técnico de acreditación y aseguramiento de la calidad”; actualmente el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CACES). Por otro lado, para garantizar el pleno ejercicio del principio de autonomía responsable, la Constitución ha desarrollado el contenido del derecho a la autonomía universitaria¹⁸. De forma complementaria, la Corte Constitucional en sus sentencias No. 140-18-SEP-CC, 12-11-IN/20, 1026-15-EP/20, 989-11-EP/19, entre otras, ha esclarecido el alcance del derecho a la Autonomía Universitaria.

La Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) recoge los preceptos constitucionales y los operativiza en forma concreta. En su reforma de 2018, se incluyó un título que regula calidad de la educación superior. De sus disposiciones se desprende el principio de calidad de la educación superior¹⁹ y los mecanismos para garantizar el mismo. Respecto de la autonomía universitaria responsable, este cuerpo normativo propone una descripción de su contenido, y también sus límites²⁰.

Una vez comprendido el marco jurídico sobre la autonomía y calidad de forma independiente pero conexas; es necesario hacer énfasis en la regulación que da cuenta de la colisión entre ambos derechos. La facultad del Estado para suspender a las Instituciones de Educación Superior (IES) por falta de calidad, y particularmente el procedimiento de suspensión, se encuentra regulados en el reglamento a la LOES²¹ y en el Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades²². Por último, la facultad del Estado para suspender a la IES, se reduce a que las universidades cumplan sus

¹⁴ Artículos 353 al 357, CRE, 2008

¹⁵ Artículo 353, CRE, 2008.

¹⁶ Artículo 355, CRE, 2008.

¹⁷ Artículo 351, CRE, 2008.

¹⁸ Artículo 355, CRE, 2008.

¹⁹ Artículo 93, Ley Orgánica de Educación Superior [LOES]. R.O Suplemento 463 de 15 de octubre de 2018.

²⁰ Artículo 18, LOES, 2018.

²¹ Reglamento general a la LOES Decreto Ejecutivo No. 742, Presidencia de la República, R.O. suplemento 503 de 6 de junio de 2019, Artículo 35.

²² Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades. Resolución No. 56, Consejo de Educación Superior [CACES], R.O. edición especial 854 de 25 de enero de 2018, Artículos 59 al 61.

obligaciones de calidad. Mismas que están reguladas en la Modelo de Evaluación Externa de Universidades y Escuelas Politécnicas 2019²³.

3. Marco Teórico

Para comprender de forma integral la relación entre la garantía de calidad de la educación superior, la autonomía universitaria, y los mecanismos estatales para aseguramiento de la calidad, es necesario referirse al desarrollo doctrinario y jurisprudencial de cada uno de los conceptos referidos.

3.1 Derecho a la autonomía universitaria.

La herencia europea sobre la autonomía universitaria en Latinoamérica se vio consagrada en la Reforma de Córdoba de 1918. Movimiento que definió a la autonomía como un derecho caracterizado a partir de los siguientes puntos: representación estudiantil, docencia libre, libertad de cátedra, incorporación de la investigación y vinculación de la universidad con la sociedad.²⁴ Ideas que fueron recogidas constitucionalmente en el caso ecuatoriano.

En Ecuador, la concepción sobre autonomía universitaria ha evolucionado conforme han pasado los años. A inicios de los 70, la autonomía pasó a un plano secundario, y fue sometida al autoritarismo estatal. Ejemplo de aquello fue la clausura de todas las universidades del país por orden del presidente.²⁵ Durante los años 70 al 90, en cambio la relación entre el Estado y la autonomía universitaria se apaciguó. Esta se manejó bajo la premisa “la sociedad irá a donde vaya la universidad”²⁶. Entre los 90 hasta 2008 nuevamente la concepción sobre autonomía universitaria sufrió cambios vinculados al proyecto político neoliberal que se implantó en la región. En esa época ocurrió un proceso de mercantilización de la universidad y de desregularización.²⁷ En resumen, así aconteció el enfoque histórico evolutivo de la autonomía universitaria en Ecuador.

²³ Modelo de evaluación externa de universidades y escuelas politécnicas. Resolución 016-SE-07-CACES-2019, CACES, de 20 de agosto de 2019.

²⁴ Rina Pazos, *Alcances de la autonomía universitaria responsable en el actual marco jurídico ecuatoriano* (Quito: UASB, 2015), 16.

²⁵ Luis Pacheco, “Evaluación histórica de la universidad en el Ecuador” *Simposio permanente sobre la Universidad*. 3 (2012).

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Carmen Eguiguren, “La autonomía universitaria en Ecuador tas una década de la revolución ciudadana”, en *Revista de Derecho UNED*, 21 (2017) 293-324. <https://doi.org/10.5944/rduned.21.2017.21175> (último acceso 17/11/2021)

Bajo un enfoque de los organismos internacionales de derechos humanos, el Comité de DESC en su Observación General 13 ha consagrado al derecho de autonomía universitaria en los siguientes términos:

La autonomía es el grado de autogobierno necesario para que sean eficaces las decisiones adoptadas por las instituciones de enseñanza superior con respecto a su labor académica, normas, gestión y actividades conexas.²⁸

Sin perjuicio de esta declaratoria en pro de la libertad, el Comité aclara que “el autogobierno debe ser compatible con los sistemas de fiscalización pública [...] es preciso llegar a un equilibrio correcto entre la autonomía institucional y la obligación de rendir cuentas”²⁹. En este sentido, se denota que la autonomía universitaria no es absoluta. Y uno de sus límites es la garantía de aseguramiento de calidad.

Bajo la óptica jurisprudencial ecuatoriana, el concepto de autonomía universitaria ha sido desarrollado por la Corte Constitucional como: “(i) una garantía institucional en sus dimensiones académica, administrativa, financiera y orgánica; y, (ii) como un derecho de las IES.”³⁰ Concretamente, en Ecuador la Constitución define a la autonomía como un derecho que debe ser ejercido de forma responsable.³¹

3.2 Derecho a la calidad de la educación superior

Desde un enfoque doctrinario, los primeros teóricos en acuñar un concepto generalmente aceptado de calidad en la Educación Superior fueron Harvey y Green. Ellos propusieron una versión clásica del concepto categorizado de la siguiente forma: calidad de la educación superior como excepción, como perfección, como relación calidad precio, como aptitud para el propósito y como transformación.³²

La propia la propia política pública y legislación ecuatoriana, adoptaron las ideas de Harvey y Green. Por ejemplo, la LOES de 2010, colocaba la excelencia como primera referencia de la calidad”³³. Según la ley vigente en dicha época “El principio de calidad consiste en la búsqueda constante y sistemática de la excelencia, la pertinencia,

²⁸ Observación General No.13, par. 403

²⁹ Observación General No.13, par. 403.

³⁰ Sentencia No. 12-11-IN/20, Corte Constitucional del Ecuador, 29 de julio de 2020. par. 54

³¹ Artículo 355, CRE, 2008.

³² Lee Harvey, Diana Green “Defining Quality”.en *Assessment and Evaluation in Higher Education*, 18 (1993) pp. 9-34

³³ CACES, *Política de Evaluación Institucional de Universidades y Escuelas Politécnicas en el marco del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior* (Quito: CACES, 2018) 30.

producción óptima, [...]”³⁴ Sin embargo, en la actualidad la LOES ha optado por una aproximación distinta. Según esta, “El principio de calidad establece la búsqueda continua, autorreflexiva del mejoramiento [...]”³⁵. El fin ya no era la perfección sino el mejoramiento continuo.

Floralba Aguilar y Pablo Heredia, en su estudio sobre la calidad de la educación superior, exponen la problematización actual respecto de la definición del concepto de calidad educativa³⁶ de la que no existe un consenso a nivel global. A pesar de aquello, María José Lemaitre se refiere a las aproximaciones de la UNESCO como las más acertadas, sin dejar de remarcar, que la calidad es un concepto multidimensional³⁷

En la actualidad, abordar el análisis del derecho a la educación, a la luz de la garantía de la calidad de la educación superior se ha convertido en un imperativo para la UNESCO. En el marco de la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior, este organismo definió a la calidad como “un concepto pluridimensional”³⁸. Mismo que está vinculado con todas las aristas que conlleva la actividad universitaria.

Recientemente, el Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) de la UNESCO, definió a la garantía de calidad en la educación superior como “El proceso de generar confianza en que la provisión de educación cumple con las expectativas o por lo menos cubre unos estándares mínimos.”³⁹ Por lo tanto, la calidad en la educación superior es un concepto que se define casuísticamente conforme a los criterios mínimos de calidad que desarrollan los propios Estados.

En Ecuador, en la práctica, quien define qué es la calidad es el CACES. A partir los criterios que se establecen en la política de evaluación de las universidades. Ahora, teórica y normativamente, la calidad se puede definir como “un proceso hacia la excelencia, basado en lo pertinente y en una producción adecuada de conocimiento para

³⁴ Artículo 93, Ley Orgánica de Educación Superior [LOES]. R.O Suplemento 298 de 12 de octubre de 2010.

³⁵ Artículo 93, LOES, 2018.

³⁶ Floralba Aguilar, Pablo Heredia, “Fundamentos y Desafíos de la calidad de la educación”, en *Aseguramiento de la Calidad de la educación superior Experiencias y Debates*. (Quito:CACES, 2019) 77

³⁷ María José Lemaitre, “Aseguramiento de la calidad en América Latina”, en *Aseguramiento de la Calidad de la educación superior Experiencias y Debates*. (Quito:CACES, 2019) 18

³⁸ UNESCO. “Declaración Mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: Visión y Acción” en *Revista de Educación Superior y sociedad*, 9 (2019), 97-113. <https://www.iesalc.unesco.org/ess/index.php/ess3/article/view/171>. (último acceso: 15/11/2021).

³⁹ UNESCO, “La garantía de calidad”, 8.

beneficio común, en términos de equidad e igualdad.”⁴⁰ Finalmente, la calidad es un concepto que a pesar de su subjetividad posee un componente de mejoramiento continuo.

4. Estado del Arte

La revisión de la literatura más contemporánea sobre la relación entre los mecanismos estatales para garantizar calidad de la educación, como la suspensión; y el ejercicio de la autonomía universitaria, será indispensable para la comprensión integral del presente trabajo.

Florbla Aguilar y Pablo Heredia⁴¹, explican que uno de los problemas para la efectiva garantía del derecho a la educación de calidad es que “el concepto de calidad ha develado su componente y su racionalidad discursiva, articulada a las prerrogativas del poder”⁴². Particularmente, indican que uno de los principales desafíos para la educación superior ecuatoriana es la despolitización de la educación.

Bajo la misma lógica, Alfonso Muga y Alejandro Sotomayor⁴³, han desarrollado de forma didáctica la relación contemporánea entre los sistemas de evaluación de calidad y los mecanismos estatales de control político de la educación. Según ambos autores, los sistemas de aseguramiento son positivos para garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación. Pero, existen diversas formas de asegurar la calidad de la educación que se enmarcan entre dos extremos “uno orientado hacia el control de calidad con fuerte carácter sancionatorio, y otro orientado hacia el fomento y mejoramiento continuo”⁴⁴. En consecuencia, reflexionan sobre la posible armonización de ambos.

Sobre el caso ecuatoriano, Matías Milia ha realizado un ejercicio de análisis retrospectivo. Respecto de las razones que favorecen a la calidad de la educación por sobre la autonomía, generalmente estatales, indica que los mecanismos de *ultima ratio* como el cierre de universidades son una garantía para precautelar que las instituciones de educación superior estén comprometidas con verdaderamente con el interés público. En contraste, sobre las razones que atienden a la autonomía universitaria por sobre la calidad, alega que este tipo de intervenciones irracionales (como el cierre) afectarían

⁴⁰ Marco Navas, “Calidad de la educación superior y los derechos de los actores de la comunidad universitaria” (Quito, UASB, 2019) 12

⁴¹ Investigadores del grupo de filosofía de la educación la UPS.

⁴² Aguilar Floralba y Heredia Pablo. “Fundamentos y desafíos de la calidad en la educación superior ecuatoriana” en *Aseguramiento de la calidad de la educación superior*. (Quito, 2019) 77–95.

⁴³ Miembros de la Comisión Nacional de Acreditación de Chile

⁴⁴ Alfonso Muga, Alejandro Sotomayor, “Sistemas de evaluación de calidad y control político administrativo” *Educación superior y sociedad* 22 (2017) 111-130.

negativamente a los actores del proceso universitario. Esto porque la gente común se vería perjudicada a consecuencia del dominio político del sistema universitario.⁴⁵

Finalmente, según Freddy Cabrera es posible hallar un punto medio entre las tensiones generadas por los procesos de acreditación de la calidad y sus consecuencias. A partir de una serie de negociaciones sobre el alcance de los procesos de aseguramiento de calidad es posible que se mengüen las problemáticas del choque de ambos derechos en Ecuador.⁴⁶

5. Desarrollo

Para abordar el problema de la presente investigación es necesario analizar las consecuencias de la aplicación de la medida de suspensión por falta de calidad desde una perspectiva histórica. Además, es indispensable comprender el funcionamiento del actual sistema de aseguramiento de la calidad. Solamente con estas premisas claras, será posible evaluar la compatibilidad de la autonomía con la medida de suspensión por falta de calidad.

5.1 El Estado ecuatoriano y la reforma universitaria (2008 a 2021)

5.1.1 La asamblea constituyente de 2008 y el Mandato 14

En 2008, el Estado ecuatoriano atravesaba por un proceso constituyente. En este contexto, se emitió el Mandato Constituyente No. 14. Mismo que en términos de la educación superior buscaba “la recuperación de la educación superior como un bien público”⁴⁷ y poner en marcha las iniciativas de evaluación y aseguramiento de la calidad⁴⁸.

Entre las disposiciones más relevantes del Mandato 14 estuvieron la solicitud al Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP) para determinar “la situación académica y jurídica de todas las entidades educativas bajo su control”⁴⁹; y la solicitud

45 Matías Milia. “Suspendidas Por Falta de Calidad”: Estado, Performance y Cierre de Universidades En El Ecuador Contemporáneo.” En *Sociedad, Cultura y Esfera Civil: Una Agenda de Sociología Cultural*, (México: FLACSO, 2019) 199–230.

46 Freddy Cabrera “Evaluación y acreditación universitaria en el Ecuador. antecedentes y contextualización regional: antecedentes y contextualización regional”. En *Revista Pucara* 31 (2020) pp.85-98. <https://publicaciones.ucuenca.edu.ec/ojs/index.php/pucara/article/view/3396> (último acceso: 18/11/2021)

47 Guillaume Long, “El cierre de 14 universidades en Ecuador” en *Suspendidas por falta de calidad* (Quito: Suspendida por falta de calidad, 2013), 9–31.

48 Enrique Ayala, *La Universidad Ecuatoriana entre la renovación y el Autoritarismo*. (Quito: UASB, 2015) 15

49 Disposición transitoria primera, Mandato Constituyente No.14. Pleno de la Asamblea Constituyente, R.O. 31 de julio de 2008.

al Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA) de 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”⁵⁰.

Como resultado de dichos informes técnicos, el CONESUP determinó la situación jurídica y académica de todas las Instituciones de Educación Superior bajo su control. Por su parte, el CONEA propuso un proceso de evaluación basado en la tipología de las universidades. A modo de conclusiones dio cuenta de la necesidad de un proceso de depuración universitaria, en el país. Esto a consecuencia de que 26 universidades fueron clasificadas dentro de la categoría E, con bajísimos estándares de calidad.

Por último, como recomendaciones insistieron en la urgencia de una reforma sustancial a la LOES, así como la suspensión de las universidades que no cumplan los parámetros mínimos de calidad.⁵¹ Con estos precedentes, se puso en evidencia la grave circunstancia que atravesaba la universidad ecuatoriana.

5.1.2 Constitución de 2008

En 2008, se publicó la nueva Constitución. Como resultado, la educación adquirió una naturaleza multidimensional y se convirtió en un engranaje esencial para el funcionamiento de la maquinaria del Buen Vivir. La nueva Constitución le otorgó al Estado un rol protagónico en términos de educación superior. Desde la perspectiva estatal, se vinculó a las universidades y al Estado a partir del nuevo concepto de autonomía universitaria responsable. Con miras al cumplimiento del rol social de la universidad. Además, se buscó fortalecer la institucionalidad universitaria y estatal a partir de la creación de un nuevo régimen de aseguramiento de la calidad.

En contraposición, otros actores relevantes en el ámbito de la educación, refiriéndose a la autonomía universitaria responsable, manifiestan que “Los redactores de la Constitución vigente se apartaron notoriamente del contenido que la lucha democrática había dado al contenido de este concepto, para restringirlo y encasillarlo bajo el control estatal”⁵². De igual forma indican que “tanto del CONEA como del CONESUP, fueron elementos que simbólicamente se convirtieron en la entrega de las llaves de la puerta

⁵⁰ Disposición transitoria primera, Mandato Constituyente No.14, 2008.

⁵¹ Arturo Villavicencio, “Evaluación global de la universidades y escuelas politécnicas del Ecuador” en *La evaluación de la calidad de la universidad ecuatoriana. La experiencia del Mandato 14* de CEAACES (Quito: CEAACEES, 2014) 9-27.

⁵² Enrique Ayala, “La Universidad Ecuatoriana”, 108.

principal de la universidad ecuatoriana y sobre todo de su autonomía al Estado.”⁵³ De tal forma, hubo quienes abogaron a favor y en contra de la nueva propuesta constitucional.

5.1.3 Reforma a la LOES de 2010

Una vez que se expidió la Constitución de 2008, el órgano legislativo trabajó en una reforma a la LOES vigente en aquella época. Durante dicho proceso se discutieron varios temas centrales como: La autonomía de las universidades, la composición técnica y autónoma del CES y del CEAACES, la adopción de un régimen académico que garantice la calidad, entre otros asuntos de relevancia⁵⁴. Finalmente, en octubre de 2010 se publicó el Registro Oficial la nueva LOES.

Sobre la autonomía universitaria, los académicos y directivos de las universidades, levantaron su voz de protesta. Para ellos, el proyecto de ley inobservó los acuerdos sobre la autonomía universitaria y gobierno de turno se reservó su regulación.⁵⁵

Respecto del principio de calidad y sus mecanismos de aseguramiento, la reforma incluyó una sección titulada Principio de Calidad⁵⁶. Además, se crearon tres instituciones que se encargarían de la gestión de la política pública de la educación superior: la Secretaría Nacional de Educación Superior (SENECYT), el Consejo de Educación Superior (CES) y el Consejo de Evaluación, Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES)⁵⁷. Por último, se estableció como facultad del CEAACES la facultad del Estado para suspender a las universidades por razones cuando estas incumplan sus obligaciones de aseguramiento de calidad⁵⁸.

Una de las disposiciones más polémicas de la reforma a la LOES fue la Transitoria Tercera, que en atención al Mandato 14 dispuso un proceso de evaluación en los 18 meses posteriores a la promulgación de la ley. Al mismo tiempo que prescribió que: “Las Universidades y Escuelas Politécnicas que no cumplieren los parámetros de calidad exigidos por el CAACES, quedarán definitivamente suspendidas”⁵⁹. De tal forma, este marco normativo dio paso a un hecho histórico en este ámbito: El cierre de catorce universidades por falta de calidad.

⁵³ Esthela Andrade. Universidad y Estado: la política estatal de reforma de la universidad ecuatoriana (2007-2017). (Quito, UASB, 2021), 265

⁵⁴ Enrique Ayala, “La Universidad Ecuatoriana” 109.

⁵⁵ Ayala, “La Universidad Ecuatoriana”, 108.

⁵⁶ Artículos 93 al 106, LOES, 2010.

⁵⁷ En reemplazo del CONEA

⁵⁸ Artículo 201, LOES, 2010

⁵⁹ Disposición transitoria tercera, LOES, 2010

5.1.4 Cierre de 14 Universidades

Para llevar a cabo el proceso de evaluación y suspensión, conforme la reforma de la LOES y el Mandato 14, el CEAACES propuso un nuevo modelo de evaluación. Según Enrique Santos y Ramiro Yerovi, dicho proceso se basó en “dos grandes elementos: el entorno y los resultados de aprendizaje”⁶⁰. Bajo esta metodología se procedió a evaluar a las 26 universidades de Categoría E.

El 12 de abril de 2012, se concretó el complejo el aparataje de aseguramiento de la calidad. Aquella mañana la policía impidió el acceso a estudiantes y administrativos a catorce universidades. Colgados en sus principales accesos se encontraban pancartas con el siguiente enunciado: Suspendidas por falta de Calidad Académica.⁶¹ Paralelamente, las altas autoridades del CEAACES anunciaron el cierre oficial y definitivo de las instituciones⁶² a consecuencia de su categorización de no aceptables, según el informe de evaluación de CEAACES.

5.1.5 Ley reformativa a la LOES en 2018

La circunstancia derivada de la suspensión de las universidades, no se encontraba por completo resuelta y la discusión sobre la autonomía universitaria todavía era álgida. La puesta en escena del mecanismo de aseguramiento de la calidad del CEAACES, expuso sus limitaciones y futuros mecanismos para mejorar. Por lo tanto, en de 2016 se presentaron una serie de proyectos de ley reformativa a la LOES con el objeto de: reformar la regulación sobre la autonomía universitaria, revisar las atribuciones del CEAACES y cambiar el modelo de categorización de las universidades⁶³. En atención a aquello, en junio de 2018 se publicó la Ley Orgánica Reformativa a la LOES.

Entre los principales cambios sobre la calidad la reforma incluyó una nueva definición del principio de calidad de la educación superior. También eliminó el sistema de categorización y estableció un nuevo marco referencial para el aseguramiento de calidad que deja de lado la categorización con una finalidad de acreditación.⁶⁴ Por último,

⁶⁰ Enrique Santos, Ramiro Yerovi, “El proceso técnico de evaluación de las universidades de categoría E” en *Suspendida por falta de calidad*. (Quito: CACES, 2013), 109–146.

⁶¹ Redacción El Universo, “14 universidades categoría E fueron suspendidas” en El Universo (Quito) 12 de abril de 2012. Disponible en <https://www.eluniverso.com/2012/04/12/1/1447/senescyt-suspende-universidades-categoria-e-que-no-pasaron-evaluacion.html/>

⁶² “Informe final de Universidades categoría E” video de YouTube. 6:40, publicado por “Periódico la primera”. 12 de abril de 2012, <http://www.periodicolaprimera.com/2012/04/3-grupos-de-universidades-categoria-e.html>

⁶³ Eguiguren, *La autonomía universitaria*. pp. 293-324

⁶⁴ Nathaly Sánchez, Daniel Ricardo Ruiz, “Estándares mínimos de calidad de la educación superior en Ecuador durante la pandemia de COVID-19”, *Revista Científica de Ciencias sociales UTE*, 16 (2020)7-17

se instituyó un nuevo organismo rector de la calidad, que será el CACES (en reemplazo del CEAACES).

En términos de autonomía, la reforma a la LOES realizó cambios en el ámbito presupuestario y reafirmó la visión constitucional de autonomía responsable. Particularmente, se mantuvo vigente la facultad del CES y del CACES para suspender a las universidades por falta de calidad.⁶⁵ A pesar de que, en 2012, diversos actores universitarios pusieron en evidencia el alcance que esta medida podría tener en perjuicio de la autonomía universitaria.⁶⁶

5.1.6 Proceso de Acreditación 2019

A partir de la reforma a la LOES, en 2018 se transformó el sistema de aseguramiento de la calidad. Se introdujeron reformas en el proceso de acreditación y de funcionamiento del CACES. Principalmente, se dejó de lado el modelo de categorización de las universidades. Para ello el CACES creó se emitió el Modelo de Evaluación Externa de Universidades y Escuelas Politécnicas 2019. Mismo que consiste en la evaluación sin fines de acreditación, aseguramiento interno de calidad, y cualificación; tal como se expone el siguiente gráfico explicativo.

Gráfico No 1. Proceso de aseguramiento de la calidad



Fuente: Obtenido del Modelo de evaluación de universidades del CACES⁶⁷

⁶⁵ Artículo 201, LOES, 2018.

⁶⁶ Eguiguren, *La autonomía universitaria*. 293-324

⁶⁷ CACES, "Modelo de Evaluación Externa",

Con el modelo claro, el CACES determinó que los ejes de los parámetros de evaluación y acreditación de las universidades serían los siguientes: docencia, investigación, vinculación con la sociedad y condiciones institucionales.⁶⁸ Tal como se observa en el siguiente gráfico.

Gráfico No 2. Parámetros del modelo de acreditación y evaluación



Fuente: Obtenido del modelo de evaluación de universidades del CACES⁶⁹

Por último, el CAES estableció la siguiente escala de valoración de dichos parámetros.

Tabla No 1. Escala de Valoración

Nivel de la escala	Descripción del nivel de la escala
Cumplimiento satisfactorio	Logra todos los componentes del elemento fundamental de manera consistente.
Aproximación al cumplimiento	Logra la mayoría de los componentes del elemento fundamental de manera consistente.
Cumplimiento parcial	Logra la mitad de los componentes del elemento fundamental de manera consistente.
Cumplimiento insuficiente	No logra la mayoría de los componentes del elemento fundamental de manera consistente.
Incumplimiento	No logra ninguno de los componentes del elemento fundamental de manera consistente.

Fuente: Obtenido del modelo de evaluación de universidades del CACES⁷⁰

Cabe destacar que la principal diferencia entre el esquema anterior radica en que “el propósito de la evaluación del 2019 es la acreditación de las universidades no su categorización”⁷¹.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ CACES, “Modelo de Evaluación Externa” 15

⁷⁰ *Ibid.*48

⁷¹ *Ibid.*17

Según el informe de rendición de cuentas del CACES de 2020⁷², “se llevó a cabo el proceso de evaluación institucional con fines de acreditación 2019, [...] mismo que inició en el año 2019 y concluyó en octubre del 2020.”⁷³. Durante dicho proceso se evaluaron a 55 universidades del Ecuador, de las cuales .49 de las universidades evaluadas fueron acreditadas, mientras que tres de ellas no cumplieron con las condiciones mínimas, por lo que no se recomendó su acreditación⁷⁴.

Lo expuesto es una síntesis respecto de la situación referente a la calidad y a la autonomía universitaria en Ecuador a partir del año 2008. El análisis histórico realizado será relevante para comprender las implicaciones del proceso de suspensión. Además, su relevancia radica en contextualizar los elementos de análisis que serán la base del test de proporcionalidad que se realizará a continuación. El cierre de 14 universidades, da cuenta de los extremos a los cuales se puede llegar respecto de injerencia del gobierno en la autonomía universitaria.

5.2 Proporcionalidad del proceso de suspensión por falta de calidad

La facultad del CACES para suspender a las universidades por incumplir sus obligaciones de calidad es una facultad constitucionalmente interesante, pero controversial desde la perspectiva de la autonomía universitaria. Para su análisis son necesarias dos cuestiones preliminares. Primero, comprender la naturaleza jurídica y funcionamiento del proceso de suspensión. Segundo, evaluar la facultad a la luz de un test de proporcionalidad. De esta forma será posible determinar la compatibilidad entre calidad y autonomía.

5.2.1 Naturaleza y funcionamiento del procedimiento de suspensión

La Constitución prescribe que el CES y CACES “podrán suspender, de acuerdo con la ley, a las universidades, escuelas politécnicas, institutos superiores, tecnológicos y pedagógicos, y conservatorios”⁷⁵. Con el objetivo de dotar de contenido a la norma constitucional la LOES define la suspensión como “el cese total de actividades de la institución de educación superior”⁷⁶.

El Reglamento de creación y suspensión de Universidades se refiere a la naturaleza jurídica de la suspensión como “una medida definitiva de carácter

⁷² Artículo 94 de la LOES, 2018.

⁷³ CACES, Rendición de cuentas 2020, (Quito, CACES, 2020) 24

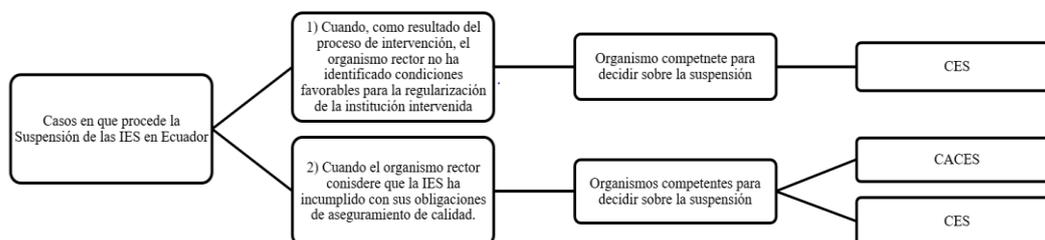
⁷⁴ Acta No. SE-33-CACES-2020, Pleno del CACES, Sesión Extraordinaria de 25 de octubre de 2020

⁷⁵ Artículo 354, RE, 2008

⁷⁶ Artículo 200, LOES, 2018

administrativo”⁷⁷ que únicamente puede ser atribuible mediante causales específicas. Mismas que de forma explicativa se han sintetizado en el siguiente gráfico.

Gráfico No 3. Causales de Suspensión



Fuente: Elaboración propia, a partir de la LOES⁷⁸ y el Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades.⁷⁹

Del gráfico se desprende que existen dos grandes causales legales para que opere la facultad de suspensión. Al respecto, la presente investigación únicamente se enfocará en la segunda, que se vincula al aseguramiento de calidad.

También se observa que el CES y el CACES son los únicos organismos del Estado competentes para decidir sobre la suspensión. Según la LOES, el CACES tiene facultad para decidir sobre la suspensión de las universidades por incumplir sus obligaciones referentes a garantizar la calidad⁸⁰. Cuando este suspenda a la universidad “el CES recibirá el correspondiente informe y aprobará la suspensión”⁸¹. Sin embargo, la norma no regula de forma clara el alcance de dicha aprobación.

Tanto el CACES como el CES están sujetos al procedimiento reglamentario de suspensión⁸². Dicho procedimiento está vinculado y condicionado a los procesos de aseguramiento de calidad a través de la acreditación. En síntesis, la falta de acreditación de las universidades implica su suspensión⁸³. De esta forma, las obligaciones de aseguramiento de calidad se derivan de las condiciones mínimas de acreditación.

⁷⁷ Art. 59, Reglamento de Creación, Intervención y suspensión de Universidades

⁷⁸ Artículo 201, LOES, 2018

⁷⁹ Artículos 60 y 61, Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades.

⁸⁰ Artículo 201, LOES ,2018

⁸¹ Artículo 60, Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades.

⁸² Título VI, Reglamento a la LOES.

⁸³ Este proceso no es completamente inmediato. Generalmente el CACES dispone un proceso de implementación de mejoramiento bajo un término determinado. Véase las resoluciones 175-SE-33-CACES-2020, 176-SE-33-CACES-2020 y 177-SE-33-CACES-2020.

Una vez claro el funcionamiento de la facultad de suspensión, es necesario referirse a su aplicación. La suspensión por falta de calidad solamente procede posterior a los procesos de evaluación, acreditación o categorización. Dichos procesos ocurren de forma periódica a nivel nacional. Desde que entró en vigor la Constitución de 2008, se han realizado el que culminó en 2012 y el que acabó en 2019.

Solamente en el primero el CACES aplicó la facultad de suspensión, permitiendo apreciar su verdadera dimensión. Tal como expresa Claudia Ballas, en el marco del Mandato 14, se produjo el proceso de depuración de 15 universidades en cumplimiento de las disposiciones transitorias tercera y quinta de la LOES.⁸⁴ En contraste, durante el último el proceso de acreditación de 2019, no se suspendió a ninguna universidad.

A pesar de que la facultad de suspensión de universidades, ha pasado desapercibida, debido a su falta de aplicación durante el reciente proceso de acreditación; aquello no implica que no siga vigente. Dadas las posibles consecuencias de la aplicación desmedida de dicha prerrogativa, cabe preguntarse ¿es posible ejercer esa facultad de manera respetuosa con otros derechos constitucionales, como el derecho a la autonomía universitaria? Una de las posibles formas de razonamiento para abordar la interrogante es a través de un test de proporcionalidad.

5.2.2 Test de proporcionalidad

Los test de razonabilidad o proporcionalidad son herramientas argumentativas útiles para analizar “bajo qué determinadas circunstancias, en un caso concreto, un principio predomina sobre otro, se ponderan dos principios para que sobrevivan”⁸⁵. Existen varios tipos de test que se distinguen en razón de su objetivo⁸⁶. En el presente trabajo, se aplicará una aproximación a partir del test de la ponderación.

5.2.2.1 Consideraciones metodológicas sobre la ponderación.

En términos de Alexy, la ponderación es la “determinación de la debida medida de cumplimiento de un principio, relativa a las exigencias de un principio opuesto”⁸⁷.

⁸⁴ Claudia Ballas, “La suspensión definitiva de 14 Universidades y el rol del estado en el aseguramiento de la calidad” en *Calidad de la Educación Superior Universitaria y politécnica en Ecuador*. (Quito, SENESCYT, 2016) 351-360.

⁸⁵ Daniel Vázquez, “Test de razonabilidad y derechos humanos: instrucciones para armar.” (México, UNAM, 2018) 22

⁸⁶ Por ejemplo, los que buscan identificar el núcleo de un derecho humano; los que realizan una ponderación; los útiles para determinar si es válida la restricción de un derecho; los evalúan la prohibición y regresividad de derechos entre otros.

⁸⁷ Robert Alexy. “La construcción de los derechos fundamentales”, en *Principios y Proporcionalidad Revisitados*, coord. Federico de Fazio (Querétaro: Instituto de Estudios Constitucionales, 2021) 24

Coincidentemente, según la legislación ecuatoriana, la ponderación es un método de interpretación útil para establecer una relación de preferencias entre los principios”⁸⁸. Considerando dichas definiciones se procederá a justificar la pertinencia de este método para el presente trabajo.

La problemática central del trabajo radica en el análisis de la compatibilidad entre el principio de autonomía universitaria y la facultad de suspensión de las universidades por falta de calidad. La relación entre ambos principios *prima facie* es de oposición. Por lo tanto, la naturaleza del problema de investigación y la relación existente entre los objetos de estudio justifica realizar una ponderación.

Para efectuar adecuadamente este ejercicio ponderativo corresponde establecer los criterios jurídicos que lo guían. Al respecto, Daniel Vázquez, con base en diversas ponderaciones realizadas por la Corte IDH⁸⁹, propone una aproximación metodológica para realizar el test. Tal como lo ilustra el siguiente gráfico.

Gráfico No 4. Criterios de ponderación

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1) <i>Identificación de los derechos que se encuentran en colisión.</i>2) <i>Peso en abstracto que tienen los derechos a ponderar.</i>3) <i>Objetivos de la restricción de ambos derechos.</i><ol style="list-style-type: none">a) Criterio de idoneidad/adecuación/causalidad.b) Criterio de necesidad.4) <i>Intensidad de la restricción de ambos derechos (criterio de proporcionalidad en estricto sentido).</i>5) <i>La no anulación de ninguno de los derechos.</i><ol style="list-style-type: none">a) No transgresión del núcleo esencial de los derechos en colisión.b) Mecanismos generales de protección.c) Mecanismos generales para atenuar los impactos. |
|---|

Fuente: Obtenido de Daniel Vázquez⁹⁰

De forma complementaria, en la causa 12-11-IN relativo a la limitación del derecho a autonomía universitaria⁹¹, la Corte Constitucional, ha resuelto utilizando un test de proporcionalidad compuesto por los siguientes elementos: que la medida objeto de análisis “(i) persiga un fin constitucionalmente válido; y, (ii) sea (1) idónea, (2) necesaria y (3) proporcional en relación a dicho fin”⁹².

⁸⁸ Artículo 3, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional [LOGJCC], R.O. Suplemento 52 del 22 de octubre de 2009.

⁸⁹ Corte IDH, Caso Artavia Murillo y otros vs Costa Rica. Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 8 de noviembre de 2012

⁹⁰ Vázquez, “Test de razonabilidad” 118

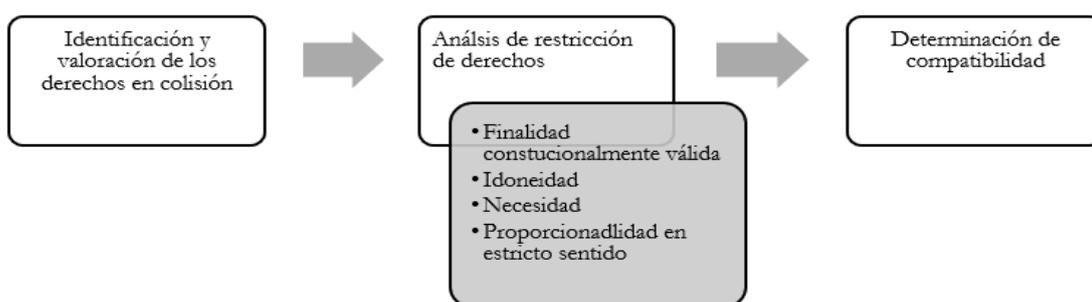
⁹¹ Ver, Causa No. 12-11-IN/20.

⁹² Causa No. 12-11-IN/20, par.85.

Por lo tanto, para realizar la ponderación integrará la aproximación doctrinaria y la jurisprudencial. Esto permitirá un análisis holístico del problema. Primero se identificará los principios en colisión y se valorará su peso en abstracto. Segundo, se analizará la aplicación de la medida de restricción a la luz de los criterios de la Corte Constitucional. Por último, se determinará si la facultad de suspender a las universidades por incumplir sus obligaciones de aseguramiento de calidad es compatible con la autonomía universitaria.

En síntesis, la metodología para aplicar el test se expone en el siguiente gráfico.

Gráfico No 5. Criterios de ponderación



Fuente: Elaboración propia, a partir Daniel Vázquez⁹³ y la Sentencia 11-20-IN/20⁹⁴

5.2.2.2 Identificación y valoración de los principios en colisión

Desde la perspectiva de colisión de los principios es posible identificar, por un lado, a la autonomía universitaria responsable entendida como una “garantía para que las instituciones de educación superior cumplan su misión y objetivos de producción y difusión del conocimiento.”⁹⁵. Y por otro lado a la calidad de la educación comprendida como “una situación continua de desempeño, que supone unas condiciones cuya realización óptima garantiza el derecho a la Educación Superior”⁹⁶. De esta forma quedan claramente identificados los principios en colisión.

Desde la perspectiva de su peso en abstracto, la calidad de la educación y la autonomía universitaria gozan de la misma categoría jurídica. Ambos son garantías del

⁹³ Vázquez, “Test de razonabilidad 118

⁹⁴ Ver, Sentencia No. 12-11-IN/20, Corte Constitucional del Ecuador, 29 de julio de 2020.

⁹⁵ Principios Interamericanos sobre Libertad Académica y Autonomía Universitaria, CIDH, 2021, Principio II. https://www.oas.org/es/cidh/informes/Cuestionarios/2021_PrincipiosInteramericanos_LibertadAcademica_AutonomiaUniversitaria_SPA.pdf (último acceso: 19/11/2021)

⁹⁶ Navas, “Calidad de la educación” 12.

derecho a la educación⁹⁷ que se materializan en forma de principios. Esto conforme la visión de Alexy quien define a los principios como “mandatos de optimización que se caracterizan porque puede ser cumplidos en diversos grados”⁹⁸. Además, la Constitución los define como principios de que rigen el sistema de educación superior.⁹⁹

Como aspecto aclaratorio, cabe indicar que la autonomía es un derecho de las universidades¹⁰⁰ que se rige en virtud del principio de autonomía responsable. Por otro lado, los individuos poseen el derecho a la educación, mismo que debe ser aceptable¹⁰¹. Para garantizar aquello, tanto las universidades como el Estado se rigen por el principio de calidad.

5.2.2.3 Análisis de restricción de derechos

El punto álgido de la presente discusión, gira en torno de la restricción que supone uno de los derechos frente al otro. El debate se resume a una relación de autonomía – control¹⁰². Puesto que el Estado tiene la potestad de regular el ejercicio de los derechos, la Constitución prevé al CACES y al CES la facultad de suspender a las universidades. Sin embargo, la regulación no propone a esta facultad como un límite o excepción a la autonomía universitaria. A partir de aquello, para determinar si esta tensión implica necesariamente una incompatibilidad, se debe analizar si la medida restringe el derecho de autonomía.

La medida objeto del examen será la dispuesta en el tercer inciso del art. 354 de la Constitución¹⁰³, en concordancia con lo estimado por el legislativo en el artículo 201 de la LOES.¹⁰⁴ Esto por cuanto, se ha advertido que en ella existe una ponderación

⁹⁷ Observación General No.13 par. 6.b, 38, 40

⁹⁸ Manuel Atienza, Juan Ruiz Manero. “Las piezas del Derecho Las piezas del Derecho” (Barcelona, Ariel, 1996) 54

⁹⁹ Artículo 351, CRE, 2008.

¹⁰⁰ Pedro Reyes, “El régimen de la autonomía universitaria en el proyecto de ley de educación superior” en *Revista de derecho público*. (Barcelona: 1987) p.98 “La autonomía per se es un concepto jurídico que le otorga al ente dotado de ella la facultad de darse su propia ley”. En consecuencia, la autonomía se atribuye a un sujeto jurídico, en este caso a las universidades.

¹⁰¹ Observación General No.13. par.6.c “Aceptabilidad. La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad)”

¹⁰² Luis Pérez, *Alta calidad de la educación superior y autonomía universitaria en Colombia* (Cali, Flacso Andes, 2020) 23

¹⁰³ Artículo 354, CRE, 2008. “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.”

¹⁰⁴ Artículo 201, LOES, 2018. “El Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, podrá suspender a las instituciones del sistema de educación superior, en base a sus atribuciones y funciones de acreditación y aseguramiento de calidad, cuando éstas incumplan con sus obligaciones de aseguramiento”

realizada por el legislador y el constituyente, misma que parecería ser desproporcionada. Porque el cese de una universidad afecta irreversiblemente la autonomía de la misma, llegando al grado de su anulación, prevaleciendo la calidad para justificar aquello. Para determinar si esto es así, se realiza el test en los siguientes términos:

5.2.2.3.1 Finalidad constitucionalmente válida

Esta implica que el objetivo de la medida sea “proteger o promover un derecho fundamental o bien jurídico constitucional”¹⁰⁵. Para si determinar si la medida cumple con un fin legítimo se responderá a la pregunta: ¿Persigue la suspensión por motivos de calidad una finalidad para garantizar los derechos contenidos en la Constitución?

En forma razonable podríamos sostener que la medida tiene por fin asegurar la excelencia académica, parte fundamental del derecho a la educación. Así se busca evitar estafas, afectar el nivel cultural y profesional de la sociedad en su conjunto.¹⁰⁶ Tales fines se encuentran contenidos en la Constitución a la luz del derecho a la educación¹⁰⁷ y del principio de calidad¹⁰⁸.

Por consiguiente, se verifica que la medida enjuiciada persigue fines constitucionales legítimos. Además de que su previsión ha sido realizada por el propio constituyente.

5.2.2.3.2 Idoneidad

La idoneidad implica que el medio elegido consigue alcanzar su objetivo¹⁰⁹. En este caso, la idoneidad verifica si la medida de suspensión logra los fines antes referidos. La consecución de estos fines debe ser directa e inmediata, en una relación de causalidad.

La medida garantiza los fines de calidad ya que supone que aquellos centros que no cumplen con los estándares mínimos de excelencia dejarán de funcionar. Esto garantiza en último término el derecho a la educación de las personas. De esta forma la medida, logra el fin de que los centros educativos superiores aseguren parámetros objetivos de rigor, excelencia y pertinencia en la formación educativa de los y las personas que acceden a dichos centros. En definitiva, la idoneidad se verifica porque la medida asegura el fin de calidad a manera de garantía del derecho a la educación superior.

¹⁰⁵ Iván Díaz, “La aplicación del principio de proporcionalidad en orden a juzgar sobre la licitud o ilicitud de una restricción a derechos fundamentales.” En *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso*. 11 (2011) PP.167-206. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512011000100005> (último acceso: 19/11/2021)

¹⁰⁶ Long, “El cierre de 14 universidades” 17.

¹⁰⁷ Artículo 206, CRE, 2008.

¹⁰⁸ Artículo 351 CRE, 2008.

¹⁰⁹ Vázquez, “Test de razonabilidad” 62.

5.2.2.3.3 Necesidad

Conforme el test de restricción del derecho a libertad académica, realizado por el David Kaye¹¹⁰; el análisis sobre la necesidad, “Los Estados también deben demostrar que las medidas restrictivas que tratan de imponer son el instrumento menos perturbador de los que permitirían conseguir la misma función de protección”¹¹¹ Entonces, para determinar si la medida de suspensión es necesaria se debe responder a la siguiente pregunta ¿Existen medidas menos gravosas que permitan conseguir asegurar la calidad de la educación superior? Entonces, para determinar si existen otras medidas cuya adopción tenga el mismo grado de eficacia y no interfieran en la autonomía universitaria, corresponde realizar las siguientes consideraciones.

Como medidas menos gravosas podrían considerarse las que expondrán a continuación. Primero, la intervención (aunque, si bien, en el ordenamiento jurídico esta figura está prevista, no es aplicable a una falta de calidad). Segundo, según el IESALC, son posibles las siguientes medidas: la auto evaluación, los procesos de evaluación y/o auditoría continua por parte del CACES, la revisión por pares y la revisión externa.¹¹²

Las medidas antes mencionadas, cumplen con ser menos gravosas porque plantean opciones diferentes a la suspensión. Además, procuran un proceso de acompañamiento, monitoreo y mejoramiento continuo, mas no el cierre definitivo de la institución. Corresponde ahora determinar si dichas medidas cumplen el mismo fin.

A pesar de que existan medidas menos gravosas, en términos del tiempo necesario para alcanzar la finalidad, la suspensión parecería ser la más efectiva. La suspensión es una medida que desde un enfoque individual termina con la problemática de forma instantánea. Esto, porque si la universidad cesa sus actividades ya no existe un causante de calidad deficiente. En contraste, las otras medidas son soluciones cuya efectividad depende de la disposición de las universidades para dar acompañamiento a los procesos de mejoramiento o de un desarrollo normativo.

Dicho lo cual, dado que, existen medidas menos gravosas para garantizar la calidad, no se satisface el criterio de necesidad. Sin perjuicio de lo anterior, la suspensión sólo podrá ser necesaria cuando se verifique que la aplicación práctica de las medidas

¹¹⁰ Relator de Naciones Unidas sobre la protección especial del derecho a la libertad de opinión y expresión.

¹¹¹ Promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. Asamblea General de Naciones Unidas, A/75/261, 28 de julio de 2020, párr 24.c.

¹¹² UNESCO, “La garantía de calidad”. 26

menos gravosas no garantiza la calidad. Solo en dicha circunstancia excepcional, y cómo medida de *última ratio*, se justificaría la suspensión.

5.2.2.3.4 Proporcionalidad en estricto sentido.

Según la Corte Constitucional del Ecuador, la proporcionalidad en sentido estricto se puede entender como el equilibrio entre el sacrificio y el beneficio conseguido¹¹³. Ignacio Covarrubias explica que el requisito para aprobar el test de proporcionalidad es que el acto restrictivo adoptado por la autoridad no prive de su contenido ni desconozca al derecho afectado.¹¹⁴

Otra visión al respecto es la de la Corte Constitucional Colombiana y Alexy. Para quienes la intervención estatal se justifica siempre que su resultado resulte mejor que los derechos que se ven afectados con la medida.¹¹⁵ En este caso el resultado de la suspensión por falta de calidad debe significar un mejor beneficio para la sociedad, que el ejercicio de la autonomía universitaria.

Sobre la primera forma de comprender la proporcionalidad en sentido estricto, cabe determinar el contenido esencial de la autonomía universitaria para dar cuenta si la medida de suspensión lo afecta o no. La Corte Constitucional ha señalado que la autonomía universitaria está revestida de las siguientes garantías básicas:

Ejercicio de libertad académica, derecho a la búsqueda de la verdad, gobierno y gestión de sí mismos, inviolabilidad de sus recintos académicos, competencia de sus autoridades para garantizar el orden interno, prohibición de la privación de sus asignaciones presupuestarias y la prohibición de clausura o reorganización total o parcial.¹¹⁶

Ahora bien, como se indicó, los principios que entran en tensión en la medida enjuiciada son los de autonomía universitaria y el de calidad en la educación. Si bien, existe la facultad del legislador de imponer límites democráticos a los principios, dichos límites han de ser proporcionales. Ya que de lo contrario, se podría afectar de forma excesiva un principio que también adquiere relevancia en la sociedad y es parte del entramado axiológico que procura la Constitución.

¹¹³ Causa No. 140-18-SEP-CC, par. 118

¹¹⁴ Ignacio Covarrubias. “La desproporción del test de proporcionalidad: aspectos problemáticos en su formulación y aplicación” en *Revista Chilena de Derecho*, 39 (2012) 447-480 <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372012000200009> (último acceso: 17/11/2021)

¹¹⁵ Sentencia C-720/2007, Corte Constitucional Colombiana, 11 de septiembre de 2007.

¹¹⁶ Causa No. 12-11-IN/20, par. 71,72,73

Por una parte, la medida produce el cierre de la universidad lo cual es irreversible. Por otro lado, esta medida genera que tanto, docentes, administrativos y estudiantes pierdan la opción de un empleo y continuar con sus estudios. Esta pérdida, no va necesariamente, acompañada de un plan de contingencia efectivo¹¹⁷ que permita acoger a las personas despedidas y estudiantes que vieron frustrados sus proyectos de vida repentinamente, en otras entidades en mejores circunstancias. En este sentido, para evaluar integralmente la proporcionalidad es importante considerar las afectaciones a otros derechos que también están en juego (el derecho a la educación superior de las y los estudiantes, y al trabajo de personal vinculado a la misma).

Aunque, la autonomía de una universidad requiere que se respeten sus procesos internos, su forma de regulación y determinación de sus autoridades. La autonomía no obsta a la regulación y control que respecto de programas, carreras, número de alumnos etc, tiene la autoridad pública competente. Esto de conformidad con la Observación General No 13, sobre el derecho a la educación, según la cual, “es preciso llegar a un equilibrio correcto entre la autonomía institucional y la obligación de rendir cuentas.”¹¹⁸

La politización de la medida es algo que también debe ser considerado. Ewell, contextualiza adecuadamente el problema de la siguiente forma “El organismo de acreditación puede sentirse obligado a cumplir los deseos del gobierno en lugar de los sugeridos por su propia agenda y misión”¹¹⁹ Así, un manejo autoritario del órgano de control, lejos de fortalecer el sistema de educación superior, podría minarlo al grado de que su autonomía se vacíe de contenido. Ya que verían amenazada su existencia por una medida empleada arbitrariamente.

En definitiva, el grado de afectación al principio de autonomía universitaria (al que se suman otros derechos) se ve afectado de manera intensa por la medida. En comparación con el principio de calidad en la educación misma que se afecta en menor grado.

Consecuentemente, la medida enjuiciada, tal como fue aplicada en Ecuador, no resulta proporcional. Sin perjuicio de lo anterior, para que la medida sea proporcional debe estar acompañada de procesos rigurosos y de *última ratio* y planes de contingencia que aseguren a docentes, administrativos y estudiantes una continuación en mejores

¹¹⁷ Claudia Ballas, Luis Martínez, “Plan de contingencia para los estudiantes de las catorce universidades clausuradas en 2012” en *Suspendidas por falta de calidad* (Quito: CACES, 2013), 101–016.

¹¹⁸ Observación General No. 13. párr 40.

¹¹⁹ Peter Ewell, Twenty Years of Quality Assurance in Higher Education: What’s Happened and What’s Different” en *Quality in Higher Education* 16 (2010) pp. 173-175

condiciones de las que se encontraban. Además, dicho cierre se verá acompañado de procesos de verificación y determinación de posibles responsabilidades de la propia entidad pública que no ha advertido oportunamente del deterioro de la calidad del IES.

5.2.2.4 Determinación de compatibilidad

Como resultado, todo el test es posible afirmar que la facultad de suspender a las universidades por razones de falta de calidad, no supera el test de proporcionalidad. Debido a que no es necesaria ni proporcional en estricto sentido. Además, del análisis realizado se desprende que el principio de calidad representa un límite a la autonomía. En consecuencia, de la forma en que la medida de suspensión ha sido aplicada específicamente en Ecuador, *prima facie*, no ha sido compatible con la autonomía. Sin embargo, la medida de suspensión *per se* será compatible con la autonomía, siempre que cumpla con las circunstancias y criterios establecidos para superar los parámetros de proporcionalidad y necesidad.

En la práctica la suspensión por falta de calidad y la autonomía universitaria coexisten en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. En este sentido, que la medida de suspensión se haya aplicado de forma desproporcionada, no implica que no sea posible su ejercicio armónico con la autonomía universitaria. Para ello es necesario vislumbrar el mecanismo adecuado para que la medida se aplique de forma proporcional. Respetando la ponderación previamente realizada por el legislador y el constituyente, según la cual la calidad representa un límite a la autonomía. Para lo cual, a continuación, se expondrá una propuesta de armonización.

5.3 Autonomía universitaria y suspensión por falta calidad: proceso de armonización

La autonomía universitaria y el aseguramiento de la calidad de la educación superior materializan la disputa entre la libertad y la regulación estatal; el pleno ejercicio de ambos derechos es indispensable para el desarrollo de las modernas sociedades democráticas. A pesar de su colisión el adecuado funcionamiento de su relación es necesario para la estabilidad del entorno universitario. En cambio, su choque implica un complejo proceso de desestabilidad para el sistema de educación superior. Por lo tanto, es ideal alcanzar un punto de armonía entre ambos principios.

Ambos principios se han visto solapados a partir de la facultad del CACES para suspensión por falta de calidad. Como resultado del test de proporcionalidad realizado, la aplicación de dicha facultad ha restringido la autonomía universitaria. A pesar de esta

circunstancia, todavía es posible encontrar la forma de viabilizar la compatibilidad entre ambos principios y la suspensión.

Para que dicho proceso de armonización ocurra, no puede existir exceso de control por parte del Estado, bajo la amenaza la suspensión. Ni tampoco una autonomía universitaria que se convierta en autarquía.¹²⁰ Para ello la propia la Constitución y la Corte Constitucional ha establecido límites. Restricciones que son más claras respecto de la autonomía que respecto de la calidad y menos aún de la facultad de suspensión.

5.3.1 Autonomía Responsable

Sobre la autonomía universitaria, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sostenido que este derecho no implica un relevo de “las instituciones de educación superior de sus obligaciones [...] derivadas de la constitución”¹²¹ y que “la autonomía universitaria no justifica que las decisiones de las autoridades universitarias sean contrarias a otros derechos constitucionales”¹²². El derecho a la autonomía universitaria no es absoluto. Para enfatizar en aquello la Constitución ha caracterizado a la autonomía con el adjetivo de responsable.

El concepto de autonomía responsable, aparenta ser la solución a los problemas de compatibilidad de la autonomía con otros derechos. El problema es que este es un concepto jurídico indeterminado. La noción de responsabilidad de la autonomía no se encuentra jurisdiccional ni normativamente definida en Ecuador. Algunos instrumentos internacionales de derechos humanos de *soft law*¹²³ son útiles para aproximarnos a comprender la dimensión del concepto. Según estos, la autonomía universitaria acarrea deberes y responsabilidades vinculadas al cumplimiento de las finalidades del derecho a la educación (como la calidad) y al respecto de los derechos de quienes integran la comunidad académica.¹²⁴

Por otro lado, varios autores han criticado la terminología de autonomía responsable. Por ejemplo, Ayala Mora, desde una perspectiva crítica a la LOES, explica que la autonomía responsable es una autonomía mutilada que justifica la sujeción de la educación al gobierno.¹²⁵ Inclusive, hay quienes afirman que la inclusión de dicho concepto “fue implantado en la legislación ecuatoriana sin ningún procedimiento

¹²⁰ Enrique Ayala, “La Universidad Ecuatoriana” 97

¹²¹ Sentencia No. 989-11-EP/19, Corte Constitucional del Ecuador, de 10 de septiembre de 2019, par. 31

¹²² Sentencia 1026-15-EP/20, Corte Constitucional del Ecuador de 19 de agosto de 2020, par. 25

¹²³ Como la propuesta de principios interamericanos sobre libertad académica y autonomía universitaria

¹²⁴ Ver. Principios Interamericanos sobre Libertad Académica y Autonomía Universitaria,

¹²⁵ Enrique Ayala. “La Universidad Ecuatoriana” 64

investigativo, lógico o específico que permita establecer la pertinencia de la nueva denominación de autonomía universitaria”¹²⁶ En definitiva, la interpretación del término autonomía responsable es conflictiva.

Ahora, en términos de la relación de la calidad y la autonomía, se puede comprender a la calidad como una forma de materializar la garantía de calidad. Esto a partir del cumplimiento de la función social de la universidad. Tal como explican Cristina de la Cruz y Pedro Sasia, la universidad debe preguntarse por “los efectos futuros de sus actuaciones y por las consecuencias que se pueden derivar de sus omisiones como institución que gestiona un bien público y que, en cuanto tal, debe estar al servicio de ese proceso de construcción de una sociedad justa.”¹²⁷

De la vinculación de ambos conceptos se desprende que la autonomía responsable es una acepción de autonomía limitada a la calidad. En Ecuador, conforme su ordenamiento, no es posible el ejercicio absoluto del derecho a la autonomía universitaria, ni tampoco la garantía absoluta de la calidad. Para, que sea posible la coexistencia respetuosa de ambos principios, el constituyente y el legislador ponderó en abstracto. Para lo cual en la sociedad ecuatoriana se sobrepone a la calidad. Sólo con esta premisa clara, es posible encontrar un proceso idóneo para su armonización.

El ejercicio de ciertos derechos, como la educación, no puede ser ejecutado en atención al libre albedrío de sus actores. La forma de cohesionar a la autonomía responsable con la calidad depende de dos actores: la universidad y el Estado. La universidad deberá cumplir su función social referente a la calidad. Mientras que el Estado debe asegurar aquello a partir de la evaluación del cumplimiento de los parámetros mínimos de calidad.

En síntesis, las universidades actuando conforme su autonomía responsable deberían asegurar la calidad. Sin embargo, si los organismos competentes del Estado detectan falencias en actuación universitaria, como medida de *última ratio* podrían tomar partida para precautelar la calidad.

5.3.2 Desafíos sobre la suspensión y falta de calidad

La protección de las universidades frente a la intervención estatal es una creciente preocupación, desde la perspectiva de derechos humanos. Bajo esta lógica, “El cierre por

¹²⁶María Montero, La autonomía universitaria en el Ecuador antes y después de la Universidad Andina Simón Bolívar, (Quito: UASB, 2015)

¹²⁷ Pedro Sasia y María Cristina de la Cruz, “La responsabilidad de la universidad en el proyecto de construcción de una sociedad” en *Educación Superior y Sociedad* 13 (Caracas, 2007) 35

o la no renovación de las acreditaciones de instituciones [...] por disentir de la visión ideológica del gobierno”¹²⁸ es un escenario posible. De esta forma la intervención estatal puede afectar negativamente en la libertad de las universidades.

En el caso ecuatoriano, existe el riesgo del uso político de la facultad de suspensión por falta de calidad, en perjuicio de la autonomía universitaria. En contraste, la regulación de la calidad constituye un fin constitucionalmente legítimo. Para alcanzar un punto de armonización es necesario examinar cuales son las deficiencias del sistema actual desde la perspectiva de ¿Quiénes son los encargados de asegurar la calidad? y ¿Cómo se pretende asegurar la calidad? Solo entonces será posible la armonización.

5.3.2.1 ¿Quiénes son los encargados de asegurar la calidad?

A nivel mundial existen diversas formas y mecanismos para regular la gestión de calidad en la educación superior. En un estudio global sobre las políticas públicas de educación, expertos de la UNESCO, han identificado los tres principales métodos que han utilizado los Estados: regulación profesional, regulación del mercado y regulación directa del Estado.¹²⁹ En el caso ecuatoriano es claro que se ha optado por un modelo estatal. Mismo que es gestionado a través del CACES con su programa de evaluación y acreditación.

Según el estudio de la UNESCO el problema del modelo de acreditación es que “una decisión negativa representa típicamente una crisis existencial que conduce al cierre o cambios dramáticos en el acceso de los estudiantes o la financiación, y ofrece indicaciones para superar los problemas detectados”¹³⁰. Esta descripción explica claramente lo que acontece en Ecuador. Pero más allá del cierre (suspensión en el caso ecuatoriano), que de por sí es controversial, la cuestión radica en quiénes toman esa decisión.

La politización sobre la decisión de suspensión es el punto de quiebre de la armonía entre la calidad y la autonomía. Según el IESALC, “cuando el gobierno desarrolla iniciativas de gestión de calidad como parte de las estrategias de reforma de educación superior, su intervención en el diseño de la GC se vuelve inevitable.”¹³¹ Justamente, para evitar aquello la Constitución refiriéndose a las instituciones de

¹²⁸ Principios Interamericanos sobre Libertad Académica y Autonomía Universitaria. Principio IV.

¹²⁹ UNESCO, “La garantía de calidad” 18

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ UNESCO, “La garantía de calidad” 26

educación superior prescribe que “La Función Ejecutiva no podrá [...] clausurarlas o reorganizarlas de forma total o parcial.”¹³²

Sin embargo, el CACES está exento del cumplimiento de dicha disposición. Al no ser parte de la función ejecutiva del Estado, podrá aplicar su facultad de suspensión. El problema es que en la praxis, el pleno del CACES, quienes en última instancia deciden sobre la suspensión, está conformado por tres miembros del ejecutivo y por tres miembros de la academia¹³³. Lo que resulta en que la función ejecutiva posee la mitad del peso decisorio sobre la suspensión de universidades por falta de calidad.

Por otro lado, a pesar de que el CACES es el único organismo estatal en el ámbito de aseguramiento de la calidad; no es el único que toma la decisión sobre la suspensión. Como se expuso previamente, la resolución de suspensión está sujeta a la aprobación del CES¹³⁴. Lo que nuevamente recae en la politización del sistema. Esto por cuanto el Consejo del CES¹³⁵ está conformado por cuatro representantes del ejecutivo, seis académicos y tres representantes de los estudiantes.¹³⁶

Además, la ley no prescribe de forma clara cuál es el alcance de la actuación del CES al momento de aprobar el informe de suspensión que remite el CACES. Aquello denota la presencia de un vacío legal. En la práctica, una interpretación posible es la ampliación de las facultades del CES, sobre un ámbito que no es de su completa competencia.

A la luz de las consideraciones expuestas, es cuestionable el cumplimiento de la disposición constitucional referente a que la función ejecutiva del estado no podrá clausurar a las universidades. Esto a consecuencia de la intervención política de quienes toman las decisiones en última instancia¹³⁷. Una solución posible es replantear la composición y competencias de los organismos encargados de asegurar la calidad utilizando la facultad de suspensión. Mismos que deberán actuar bajo la siguiente premisa: La autonomía del órgano competente para asegurar la calidad es una garantía de la autonomía universitaria.

Una reflexión a partir de la visión global sobre las alternativas de modelos de aseguramiento de calidad, también sería de utilidad para encontrar soluciones en pro de

¹³² Artículo 355, CRE, 2008.

¹³³ Artículo 175, LOES, 2018

¹³⁴ Artículo 61, Reglamento de Creación y suspensión de Universidades

¹³⁵ Poner que es el consejo del CES.

¹³⁶ Artículo 167, LOES, 2018

¹³⁷ El pleno del CACES que realiza el informe de suspensión y el CES.

la armonización. Esto no implica necesariamente recurrir a un modelo que no sea el estatal. Más bien es una aproximación a modelos que pueden ser útiles en el proceso de armonización.

5.3.2.2 ¿Cómo se pretende asegurar la calidad?

El mecanismo que el Estado ecuatoriano ha adoptado para garantizar la calidad, ha sido suspender a las universidades que no cumplan con sus obligaciones de aseguramiento de calidad. Sin embargo, esta actuación trae consigo algunas problemáticas. Principalmente asociadas a dos aspectos fundamentales. La primera es la indeterminación del concepto de obligaciones de calidad y la segunda es la gravedad de la naturaleza de la medida de suspensión.

Las obligaciones de aseguramiento de la calidad no se encuentran legalmente definidas. Su regulación específica le corresponde al CACES. Para ello, este organismo desarrolla los modelos de evaluación y acreditación. A través de los cuales se determinan los estándares mínimos de calidad.¹³⁸ Mismos que han sufrido de varios cambios durante los últimos años.

Un análisis histórico y coyuntural de este fenómeno, permite apreciar que dichos modelos fueron modificados debido a razones políticas. El modelo de 2012 fue reemplazado por el de 2019. Esto en respuesta a la denominada transición a la acreditación. Lo que complejiza el proceso de armonización, debido a que el concepto de calidad no es estable.

Tal como está diseñado el sistema, la definición de los estándares de calidad está sujeta a la discrecionalidad del CACES. Para lo cual, una alternativa es una regulación legal de los criterios de calidad. De esta forma se limitaría la discrecionalidad del Estado al momento de diseñar los modelos de evaluación y de aplicar la suspensión. Sin embargo, el riesgo de esta propuesta consiste en una posible limitación a la flexibilidad para decidir sobre los criterios de calidad.

Por otro lado, para evitar la afectación al principio de autonomía universitaria la suspensión no puede ser la primera opción a la que recurra el Estado. Considerando que la misma es una medida definitiva. Previo se deben agotar todas las instancias posibles. Caso contrario, se entraría en conflicto con la autonomía.

Posterior a la suspensión se producen otros procesos administrativos como la liquidación y extinción. Mismos están destinados a garantizar los derechos de las

¹³⁸ Ver, CACES, “Modelo de Evaluación Externa de Universidades”

personas parte de la comunidad académica. En consecuencia, para que la suspensión sea compatible con la autonomía, su aplicación debe ser conforme al debido proceso tanto en la etapa *expost* de su aplicación.

En síntesis, la compatibilidad entre la autonomía universitaria y la suspensión por falta de calidad es plenamente posible. Para alcanzar este ideal es necesario, por parte de las universidades el despliegue de la autonomía responsable con base en la función social en un ejercicio ético de garantizar la calidad. Mientras que, por parte del Estado, es necesario procurar la independencia de los organismos de control de la calidad. Además, garantizar que la suspensión se aplique como una medida de *última ratio*, respetando el debido proceso, a partir de una justificación razonable sobre los criterios de calidad incumplidos. Solo así ambos principios pueden ser compatibles.

6. Conclusión

El caso ecuatoriano, ha sido el crisol ideal para el estudio de la relación entre calidad y autonomía. Particularmente para determinar si la facultad del Estado para suspender a las universidades por falta de calidad es compatible su autonomía universitaria. Los hallazgos al respecto son los siguientes.

Primero, el vínculo entre el principio de autonomía universitaria y la calidad de enmarca en una relación de restricción. De la Constitución y legislación sobre educación se desprende que la calidad representa un límite a la autonomía. Segundo, la facultad de suspensión, en el caso concreto de Ecuador, no ha sido aplicada de forma proporcional, con respecto al derecho a la autonomía universitaria. Tercero, la facultad de suspensión y la autonomía serán compatibles siempre y cuando a través de un proceso de armonización, las universidades ejerciten de forma responsable su derecho a la autonomía; y el Estado ejerza su facultad de suspensión como medida de forma independiente y en consonancia con el debido proceso.

El impacto de la investigación radica en la propuesta de armonización. En esta se identifican los desafíos actuales del sistema de educación que impiden el ejercicio armónico de los derechos en colisión. Además, se sugiere las aproximaciones para solventar dichas problemáticas.

La limitación del presente trabajo se vincula al subjetivismo, relativización y falta de acuerdo sobre las definiciones fundamentales de la presente investigación. Para solventar aquello, el alcance del presente trabajo se reduce a una aproximación normativa calidad y autonomía. A modo de sugerencia, para lidiar con la limitación, los estudios que

se realicen sobre la temática pueden partir de las definiciones de los organismos internacionales especializados en la materia. En este caso específico la aproximación de la UNESCO es acertada desde la perspectiva técnica y de derechos humanos.

En último término, del presente trabajo se desprenden tres recomendaciones principales para armonizar los principios en conflicto y futuros cambios en la legislación. La primera, es que se debe garantizar que los entes estatales de garantizar la calidad sean autónomos. La segunda, es que la medida de suspensión solo se puede utilizar de *ultima ratio* garantizando el debido proceso y procurando la calidad. La tercera, es que las universidades deben actuar conforme el principio de autonomía universitaria responsable.