

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA: CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE SU
CONTENIDO CONSTITUCIONAL*
UNIVERSITY AUTONOMY: LEGAL CONFIGURATION OF ITS
CONSTITUTIONAL CONTENT

JAIME BASSA MERCADO**
Universidad de Valparaíso
jaime.bassa@uv.cl

BRUNO ASTE LEIVA***
Universidad de Antofagasta
bruno.aste@uantof.cl

RESUMEN: El presente trabajo realiza una revisión y análisis del contenido de la autonomía universitaria, a partir de los elementos que han estado presentes en el debate legislativo de los últimos años, relativo a las reformas del sistema nacional de educación, así como de la última jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En efecto, se demostrará un cambio en lo relativo a los alcances de la autonomía universitaria y a la forma en que su contenido se ha configurado a partir de las relaciones con derechos fundamentales tales como el derecho a la educación, que tensionan la configuración tradicional que de aquel principio hizo la doctrina y parte de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

ABSTRACT: The present paper analyzes the university autonomy content, from elements present on both the legislative debate regarding to the educational national system and recent constitutional jurisprudence. The paper demonstrates the changes on university autonomy recognition, especially how it content has been configured from its relations with fundamental rights, such as education. This relation tensions the traditional conceptualization of the university autonomy in both Chilean doctrine and constitutional jurisprudence.

PALABRAS CLAVE: Autonomía universitaria; derechos; interpretación constitucional.

KEY WORDS: University autonomy; rights; constitutional interpretation.

* Trabajo recibido el 6 de marzo de 2018 y aprobado el 10 de abril de 2019.

** Doctor en Derecho, Universidad de Barcelona. Magíster en Filosofía, Universidad de Valparaíso. Profesor titular de Derecho Constitucional e investigador del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Teoría Social y Subjetividad (CEI-TESYS), Universidad de Valparaíso, Chile. Av. Errázuriz 2120, Valparaíso, Chile. Correo electrónico: jaime.bassa@uv.cl.

*** Magíster en Derecho, mención Derecho Constitucional, P. Universidad Católica de Valparaíso. Profesor asistente de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Antofagasta, Chile. Dirección postal: Av. Universidad de Antofagasta 02800, Antofagasta, Chile. Correo electrónico: bruno.aste@uantof.cl.

1. INTRODUCCIÓN

Durante la última década, el debate público ha estado marcado por una revisión integral al sistema nacional de educación, especialmente en sus niveles escolar y universitario. En esta última dimensión, uno de los principios que ha estado presente en dicha discusión es el de autonomía universitaria (en adelante, AU). Considerando aquel contexto, la presente investigación tiene por objetivo verificar si se ha producido un cambio acerca de los alcances de la AU, a partir de los argumentos esgrimidos en el debate legislativo de los últimos años y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (en adelante, TC). Lo anterior, con la finalidad de establecer los contornos que el legislador le ha dado a aquel principio, en el marco de su competencia para regular el ejercicio de los derechos fundamentales, concretizando su contenido. Se propone como hipótesis que se ha verificado un cambio en el contenido de la AU, precisamente por los nuevos elementos constitucionales presentes en la deliberación legislativa, ratificados por la jurisprudencia del TC. Entre ellos, destaca la relación entre AU y el derecho a la educación, especialmente su incidencia para la reconfiguración de sus límites conceptuales, tensionando la configuración tradicional por parte de la doctrina y, en una primera etapa, de la jurisprudencia del TC.

De esta forma, se revisará la conceptualización tradicional y el estatuto normativo de la AU en sus diversas etapas históricas. Posteriormente, se identificarán las bases conceptuales de la AU en la jurisprudencia del TC, así como sus relaciones con ciertos derechos fundamentales y la forma en que dichas relaciones van configurando sus propios límites constitucionales. Para finalizar, se analizarán los argumentos esgrimidos durante el debate legislativo de los últimos años en lo relativo a las reformas al sistema de educación superior, para efectos de identificar los contornos de la AU y demostrar los eventuales cambios en su contenido. Sobre este punto, se analizó el contenido del debate legislativo relativo a la discusión de las Leyes N° 20.129 (que establece un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior, promulgada en 2006) y N° 20.800 (que crea el administrador provisional y administrador de cierre de instituciones de educación superior, de 2014), el que fue complementado con el contenido de las respectivas sentencias del Tribunal Constitucional que se pronunciaron sobre la constitucionalidad de estos proyectos de ley, previo a su promulgación.

Con el fin de determinar el peso argumentativo que tiene la deliberación legislativa en la configuración del contenido normativo de la autonomía universitaria, especialmente en la medida en que ha sido entendida como parte de los derechos

garantizados constitucionalmente, hemos combinado las propuestas teóricas y metodológicas de Waldron¹ y Mouffe². Según se explicará en el apartado cuarto del presente trabajo, del primer autor hemos incorporado su interpretación de la autoridad legislativa que podrían tener las diferentes opiniones vertidas durante el proceso de elaboración de las leyes, con el fin de determinar qué opiniones pueden ser consideradas para la determinación del sentido y alcance de las normas finalmente aprobadas y cuáles no. Dicha distinción ha sido reforzada con la interpretación que Mouffe ha hecho de la noción de exterior constitutivo, propia de Derrida, y la forma en que se configura una frontera que separa lo interior de lo exterior, especialmente funcional, para los efectos de la presente investigación, para darle unidad y coherencia a la autoridad propiamente legislativa que, siguiendo a Waldron, es posible identificar en el proceso de elaboración de las leyes. Según se explica *infra*, los aportes teóricos y metodológicos de ambos autores han sido fundamentales para justificar la interpretación que este artículo propone respecto del contenido normativo de la autonomía universitaria.

2. COMPRENSIÓN TRADICIONAL DE LA AU: DOCTRINA Y JURISPRUDENCIA

2.1. *Conceptualización de la autonomía universitaria*

a. Antecedentes históricos de la AU en Chile

La autonomía universitaria, entendida como la facultad de una comunidad académica para dictar las normas que regulan su propia organización, se concibe como una garantía institucional que opera en un doble plano: organizativo y normativo. En el plano organizativo, supone una estructura de competencias y, eventualmente, personalidad y patrimonio independientes del Estado; significa, en todo caso, el manejo autónomo de recursos financieros, la posibilidad de tomar decisiones estratégicas en docencia, investigación, administración, entre otros. En el plano normativo, implica la potestad para generar reglas de alcance preferentemente interno destinadas a regular su funcionamiento³. Ambas dimensiones se relacionan entre sí, pero son funcionales a la dimensión propiamente académica de esta autonomía, según veremos.

¹ WALDRON (2005).

² MOUFFE (2011).

³ NÚÑEZ (2007), p. 224. Ferrada la identifica con “la capacidad de la institución de autodirigirse y autonomarse, en las dimensiones académicas, administrativa y económica” (2001, p. 83).

La garantía de este principio comprende diversas dimensiones de la actividad académica y universitaria, a partir de las cuales es posible delimitarlo conceptualmente. Su contenido varía según su regulación constitucional y legal, ya que las disposiciones constitucionales –cuando las hay– son desarrolladas en la normativa infraconstitucional. Tal es el caso del ordenamiento jurídico chileno.

En concordancia con lo que dispone la legislación chilena vigente (art. 3º, D.F.L. Nº 1 de 1980, y art. 104, LGE), la doctrina ha identificado tres elementos conceptuales a partir de los cuales se configura la AU⁴: la facultad de una institución para dotarse su propia organización y elegir a sus autoridades; la facultad para contratar al personal académico y elaborar planes de estudio (además de la libertad de cátedra de sus académicos), y la facultad para administrar y disponer de su patrimonio y presupuesto.

La configuración de la autonomía universitaria está marcada por la historia de la Universidad de Chile. En sus orígenes, todos sus funcionarios estaban sometidos a la voluntad del presidente de la República, dada su dependencia administrativa del Ministerio de Educación Pública. En el marco de una educación pública y gratuita financiada por el Estado, el Estatuto de 1879 contempla la participación del presidente de la República a través del Consejo de Instrucción Pública: tres de sus miembros eran designados por el presidente; entre sus funciones destaca la dictación del plan de estudio, los exámenes finales para obtener grados académicos y la administración de fondos⁵.

El Estatuto de 1931 (D.F.L. Nº 280) marca una diferencia significativa: su artículo 2º reconoce expresamente la autonomía de la Universidad de Chile. Sin embargo, el presidente de la República es considerado miembro honorario de la universidad y se le reconoce patronato legal, mientras que la creación de facultades queda entregada al gobierno. La autonomía, no obstante, se manifiesta en la dimensión financiera, toda vez que se le reconoce patrimonio propio a la universidad y se entrega su administración a los reglamentos que la misma institución dicte. Por

⁴ MARKSIKE (2004), p. 1. En el mismo sentido, DROGUETT (2010), p. 63, señala que la AU puede abarcar diferentes dimensiones, tales como la administrativa, poder de nombramiento que tiene cada institución para nombrar o designar, y remover a su personal tanto administrativo como docente. Bajo el estudio de esta dimensión se incluyen y se consideran las condiciones laborales, entre otras, como también los requisitos de selección de los estudiantes que desean ingresar a la institución universitaria; académica, que se refiere a la libertad de expresión que comprendería la libertad para determinar estándares de métodos de evaluación; financiera, que dice relación con la fuente de distribución y el financiamiento de la universidad y el grado de dependencia que tendría en este aspecto con relación al Estado.

⁵ BRAVO (1994), pp. 115 y ss.

tanto, se verifica el reconocimiento de la autonomía en el plano organizativo, funcional y financiero, sustentado sobre la autonomía en el plano normativo. Además, el Estatuto reconoce a los profesores universitarios la independencia para expresar sus opiniones o doctrinas acerca de las materias que enseñan, mientras que entrega la regulación del ingreso de nuevos estudiantes a la universidad.

El Estatuto de 1971 viene a profundizar un poco más esta autonomía. Su artículo 5º dispone que “la Universidad de Chile es un establecimiento público, autónomo, independiente de la administración central del Estado. Es una persona jurídica de derecho público” y se le reconoce la autonomía para regirse, gobernarse y organizarse, de acuerdo a sus propios fines. Lo anterior se ve reforzado por el reconocimiento de su autonomía en el plano organizativo, normativo y financiero. Asimismo, se declara la inviolabilidad de los recintos universitarios, sin que ninguna autoridad externa pueda ejercer atribuciones sin la autorización de la respectiva autoridad universitaria. A nivel de organización, se reconocen atribuciones a los consejos normativos de los departamentos, facultades y sedes, sin perjuicio de la injerencia del presidente de la República en la designación de dos representantes en el Consejo Normativo Superior, además de ratificar como rector a quien sea elegido por el Claustro Pleno de la institución. En el plano financiero, se mantiene la autonomía ya consagrada por el Estatuto de 1931, al entregar la administración de su patrimonio a su reglamentación interna.

El reconocimiento de dicho principio sirvió como modelo para el resto de las universidades públicas y privadas del país, que fueron constituyéndose desde 1888 y las primeras décadas del siglo XX, logrando dar continuidad a un modelo de universidad autónoma y pluralista que se interrumpe, sin embargo, con el golpe de Estado de 1973. A través del Decreto Ley N° 50, del mismo año, la junta militar intervino las universidades públicas y privadas, nombrando a sus autoridades con poderes absolutos, atribuyéndose la facultad para designar rectores delegados en todas las universidades del país. Como señala Ferrada, “esta fue la base para la dictación de los nuevos estatutos universitarios los que, sin perjuicio de declarar su autonomía, establecieron una serie de restricciones al autogobierno universitario”⁶. Esa AU como garantía de independencia frente al gobierno, frente al ejercicio del poder político, se pierde con la intervención militar. Esa interferencia del poder político en la configuración de la AU se proyectará hacia la regulación constitucional y legal.

⁶ En relación con esta breve reseña histórica, FERRADA (2001), p. 81; SILVA (2008), pp. 269-270.

b. El estatuto jurídico de la AU en Chile

De esta manera, en Chile la AU es una institución de rango legal: el artículo 104 de la Ley General de Enseñanza define la AU como el “*derecho de cada establecimiento de educación superior a regirse por sí mismo, de conformidad con lo establecido en sus estatutos en todo lo concerniente al cumplimiento de sus finalidades*”, distinguiendo entre autonomía académica, económica y administrativa. La primera “*incluye la potestad de las entidades de educación superior para decidir por sí mismas la forma como se cumplan sus funciones de docencia, investigación y extensión y la fijación de sus planes y programas de estudio*”. Se trata del elemento central de la AU, directamente vinculada con el quehacer universitario: las tareas de docencia, investigación y extensión. Junto a ella, el legislador configura otras dimensiones funcionales para su garantía: una autonomía económica, que “*permite a dichos establecimientos disponer de sus recursos para satisfacer los fines que le son propios de acuerdo con sus estatutos y las leyes*”, y una autonomía administrativa, que “*faculta a cada establecimiento de educación superior para organizar su funcionamiento de la manera que estime más adecuada de conformidad con sus estatutos y las leyes*”. Este es el piso conceptual desde el cual se construye, hermenéuticamente, el contenido normativo de la AU que ha sido ratificado por el Tribunal Constitucional, quien reconoce que “*el contenido esencial de la autonomía universitaria dice relación con su ámbito académico*” (STC 2731, c. 30^o)⁷.

Estas definiciones legales se complementan con lo dispuesto en el D.F.L. N° 1 (1980), cuyo art. 1° define a la universidad como “*una institución de educación superior, de investigación, raciocinio y cultura que, en el cumplimiento de sus funciones, debe atender adecuadamente los intereses y necesidades del país, al más alto nivel de excelencia*”, y el art. 3° señala que se trata de “*una institución autónoma que goza de libertad académica y que se relaciona con el Estado a través del Ministerio de Educación*”. Asimismo, la legislación nacional contempla un procedimiento especial para que las instituciones de educación superior puedan optar al reconocimiento de su autonomía, según regulación de la propia Ley General de Enseñanza. Es decir, la autonomía de estas instituciones no es reconocida de pleno derecho, sino que depende de un procedimiento regulado por ley, que incluso contempla la revocación de su reconocimiento institucional y la pérdida –ahora sí, de pleno derecho– de su autonomía (art. 26, Ley N° 20.800).

Sin embargo, aunque la AU no goza de reconocimiento constitucional, esta legislación dota de contenido a una categoría íntimamente vinculada con el

⁷ En el mismo sentido, CEA (2012), p. 377.

ejercicio de derechos fundamentales. En efecto, la regulación constitucional de la autonomía universitaria tiene una evolución histórica compleja e irregular. El desarrollo de esta institución está ligado a los estatutos orgánicos de la Universidad de Chile, específicamente los de 1879, 1931 y 1971, que sirvieron de modelo a los estatutos propios de las universidades particulares que se fundaron a contar de 1888 y fundamentan su reconocimiento constitucional en 1971. En efecto, la Ley de Reforma Constitucional N° 17.398 modificó el artículo 10 N° 7 de la Constitución, señalando que “*las Universidades estatales y particulares reconocidas por el Estado, son personas jurídicas dotadas de autonomía académica, administrativa y económica. Corresponde al Estado proveer a su adecuado financiamiento para que puedan cumplir sus funciones plenamente, de acuerdo a los requerimientos educacionales, científicos y culturales del país*”. Los elementos principales de esta definición constitucional se encuentran recogidos en la legislación actualmente vigente.

Sin embargo, entre 1971 y 1982 el rango normativo de la AU fue degradado: junto a la pérdida de su estatus constitucional, se terminó con el deber estatal de proveer un financiamiento adecuado a las universidades estatales y a las reconocidas por el Estado.

Esta constatación es fundamental para comprender cómo se delimita el contenido de esta institución, pues a pesar de sus evidentes fundamentos constitucionales y de impactar en el ejercicio de importantes derechos fundamentales, su conexión con la normativa constitucional es indirecta. Dado que no se contempla una norma constitucional expresa en la materia (probablemente como consecuencia de la propia intervención militar sobre los planteles universitarios), esta vieja institución ha debido ser configurada indirectamente, a través de una reconstrucción hermenéutica anclada en los artículos 1° inc. 3°, 19 N°s. 10 y 11 de la Constitución vigente (*v. gr.*, STC 523, c. 29°)⁸.

En este contexto de configuración legal de la institución, el art. 3° de la Ley General de Educación (N° 20.370) señala que la autonomía de los establecimientos educacionales constituye un principio sobre el cual se sustenta el sistema educativo en Chile. Asimismo, la letra f del artículo 10 reconoce que los sostenedores de establecimientos educacionales tendrán derecho a establecer su proyecto educativo, con la participación de la comunidad educativa y de acuerdo a la autonomía que les garantice la ley, mientras que el art. 32 inc. 2° reconoce la libertad de los establecimientos educacionales para desarrollar sus planes y programas de

⁸ EVANS (2004), T. 1, p. 249; MOLINA (1998).

estudio (aunque se trata de un reconocimiento relativo a los niveles de educación parvularia, básica y media).

Estamos en presencia de un “concepto dinámico cuyos alcances evolucionan en el tiempo, de acuerdo al contexto político y social en que se aplica. Esto explica que la AU tenga otros alcances y su construcción contemporánea diga mayor relación con los sistemas de financiamiento de la educación universitaria que con la inviolabilidad del lugar físico en el que ejerce su labor”⁹. Es una manifestación de aquella garantía de libertad política propia de la indeterminación de las normas constitucionales, pues su concretización queda entregada al legislador¹⁰.

En efecto, creemos que esta institución no se configura al margen de las relaciones de poder que caracterizan a la sociedad, especialmente considerando que la universidad es un espacio en permanente disputa, tal como los principios que configuran su quehacer¹¹. El contenido de la AU no ha estado ajeno a dichas relaciones ni al contexto político, que influye en su configuración y reconocimiento en cada momento histórico. Ello deja abierta una importante interrogante, que no será desarrollada en el presente trabajo: quiénes, dentro de la institucionalidad de cada universidad, pueden reclamar la protección de la autonomía universitaria en tanto titulares, si dueños y sostenedores, o bien la comunidad universitaria.

Por otro lado, parece razonable afirmar que las garantías, principios y atributos de los que goza una institución universitaria, deben ser acordes con el reconocimiento constitucional del principio democrático¹². La AU debe servir como una garantía para la libertad que toda comunidad universitaria necesita para el pleno desarrollo del proyecto académico que le ha propuesto a la sociedad, pilar fundamental para el cumplimiento de sus fines y funciones en el ámbito de la docencia, la investigación y la extensión, pero también en la formación disciplinar y ciudadana de sus estudiantes y en su contribución al desarrollo del país y de la sociedad civil que la acoge¹³. La universidad es un lugar que cobija el ejercicio de una serie de derechos fundamentales, tales como la libertad de expresión, el derecho a la educación, al

⁹ FERRADA (2001), p. 94.

¹⁰ HESSE (2011).

¹¹ RODRÍGUEZ y TELLO (2012); FRIZ (2016); COMMUNES (2017).

¹² OLVERA, PIÑA y MERCADO (2009), p. 310.

¹³ ÁVILA y GUILLEZEAU (2010), p. 175.

trabajo¹⁴; se trata de una institución clave para el desarrollo del país y para la construcción de la sociedad, por lo que ha estado permanentemente sujeta a las tensiones de las distintas concepciones acerca de lo político y lo social, probablemente las mismas que se disputan el ejercicio del poder estatal¹⁵. En ese sentido, no es posible desconocer el impacto que la evolución de la sociedad tiene en su configuración. En efecto, y específicamente respecto a la función de la universidad en la sociedad, se ha señalado que “la universidad hace un aporte sustancial y práctico a la sociedad, al generar y difundir el conocimiento, con lo que contribuye a producir y reforzar el análisis y la crítica respecto a la naturaleza, la sociedad y el Estado, promoviendo actitudes de apoyo, cuestionamiento, disidencia y rechazo, en función de las demandas culturales, sociales, económicas y políticas”¹⁶.

c. La AU como garantía constitucional de derechos

La AU es tributaria de un determinado concepto de universidad, del mismo modo en que su justificación se entiende a partir de su misión y objetivos. Se trata de un “espacio institucional para el cultivo y generación del conocimiento en una sociedad determinada, así como para el desarrollo de competencias profesionales, basadas en el diálogo racional como el método, el pluralismo y el rigor en las prácticas académicas”¹⁷. Dichas instituciones contribuyen al desarrollo integral de las personas, considerando no solo su beneficio individual, sino también la dimensión colectiva y social. Esta contribución se traduce en el rol que cumplen las universidades en el desarrollo de la comunidad política, a través de la generación y transmisión tanto del conocimiento como de la propia cultura de una sociedad.

En consecuencia, el rol de una institución universitaria no se perfecciona en ella misma, sino que trasciende hacia la sociedad. La función de la universidad no solo se centra en la formación profesional de determinados grupos de personas, sino que, además, realiza una significativa contribución para el desarrollo de la sociedad.

La universidad aspira a preparar y formar a estudiantes que se perfilen como ciudadanos que ejercen sus profesiones con la conciencia de que lo hacen en el

¹⁴ Así lo ha señalado, por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General N° 13, de 1999.

¹⁵ FRIZ (2016), pp. 22 y ss.; HERRERA (2016), pp. 28-31.

¹⁶ OLVERA, PIÑA y MERCADO (2009), p. 303.

¹⁷ ROCK y ROJAS (2012), p. 164.

marco de una sociedad democrática. En efecto, se ha señalado que “la defensa y protección de los derechos humanos y los valores democráticos, no debe responder exclusivamente al voluntariado de los docentes concienciados, sino que es una tarea asignada a la universidad”¹⁸, desafío que ha sido explícitamente asumido por instituciones tales como las universidades de Chile¹⁹ y de Talca²⁰.

Para que una institución de educación superior pueda cumplir con dicho cometido y generar conocimiento en beneficio de la comunidad, parece necesario contar con ciertas condiciones básicas. Dicha generación de conocimiento requiere, quizá de modo principal, independencia tanto del Estado como de otros grupos de poder²¹, siendo necesario el respeto y reconocimiento de la AU y la libertad académica para asegurar que la institución podrá desarrollar su proyecto académico en armonía con la sociedad democrática. El conocimiento se genera con debates e intercambio de ideas, en donde la diversidad resulta jugar un rol clave, la que se enriquece con el crecimiento del sistema²².

Desde una perspectiva constitucional, la AU se articula con una serie de derechos que contribuyen a darle contenido. Así, aun cuando el estándar de protección sea inferior al de 1971, es posible reconfigurar este concepto desde el art. 19, N° 11 (como lo ha hecho la STC 523), y a través de la aplicación indirecta de las garantías constitucionales en materia de libertad de enseñanza (art. 19, N° 11), que incluye tanto la libertad de cátedra como el deber del Estado de fomentar

¹⁸ Resolución N° 12/4, 1 de octubre de 2009, Consejo de Derechos Humanos de la ONU. En el mismo sentido, LÓPEZ (2011), pp. 90-91.

¹⁹ El Estatuto de la Universidad de Chile reconoce que dicha institución se encuentra al servicio del país (art. 1°) y que su labor debe orientarse a responder a los requerimientos de la nación (art. 3°). Lo anterior se relaciona con la identificación de dicha casa de estudios como una institución de carácter estatal, que es parte de un Estado democrático y en donde uno de los valores más importantes lo constituye “el respeto irrestricto y la promoción de los derechos humanos en todas sus dimensiones” (Plan de desarrollo institucional 2017-2026, p. 15).

²⁰ La U. de Talca incorpora como valor corporativo la convivencia democrática, entendiéndose que dicha forma de organización es la que ha adoptado el país, y el rol fundamental de las organizaciones políticas e institucionales para su ejercicio (Plan de desarrollo estratégico 2016-2020), disponible en http://www.otalca.cl/medios/otalca2010/Plan_Estrategico_2020.pdf.

²¹ BERNASCONI (2015).

²² Tal como indican ROCK y ROJAS (2012, p. 172), entre los años 1985 y 2009 la población universitaria aumentó de 118.077 estudiantes a 546.208, un crecimiento de 362,6 %. Por su parte, estadísticas del Consejo Nacional de Educación dan cuenta de que la matrícula total de pregrado en 2018 llegó a 1.176.915 estudiantes, evidenciando un alza significativa (disponible en <http://www.cned.cl/indices/matricula-sistema-de-educacion-superior>).

el desarrollo de la educación en todos sus niveles, estimulando la investigación científica y tecnológica (art. 19, N° 10, inc. 6°). En efecto, el artículo 19, N° 10, impone un rol activo al Estado, incorporando una serie de deberes, tales como el respeto y promoción del derecho a la educación. Así las cosas, se ha entendido que “el deber de respeto impone la exigencia de garantizar la existencia de derechos, de permitir su realización o ejecución, y de no entorpecer ni vulnerar, por acción u omisión, el ejercicio de éste”²³. Por tanto, el respeto al ejercicio del derecho se verifica en una dimensión positiva y negativa, complementado con el deber estatal de promoción.

Por su parte, el art. 19, N° 11, reconoce una dimensión especial de la libertad de enseñanza, que la doctrina tradicional ha entendido como “la facultad de las personas para transmitir o entregar a otras personas conocimiento bajo cierto método, de manera informal o formal, para lo cual pueden abrir, organizar y mantener establecimientos de enseñanza”²⁴. Sin embargo, la práctica constitucional ha demostrado que se trata de una configuración más cercana a la libre iniciativa económica que a la autonomía universitaria²⁵, confirmando el retroceso respecto del estándar alcanzado luego de la reforma constitucional de 1971.

A pesar de la difícil reconstrucción de la garantía desde la normativa constitucional vigente en Chile, la AU opera no solo como fundamento, sino también como límite a la libertad de cátedra, entendida como “aquella facultad de que disponen los académicos para investigar, enseñar y publicar sobre cualquier tema que consideren de interés profesional, sin riesgo ni amenaza de sanción alguna; excepto mediante la adecuada demostración de inexcusable ética profesional”²⁶. La libertad de cátedra supone un espacio de autonomía del que es titular cada académico/a respecto de la institución universitaria en la que trabaja. Sin embargo, ello no se trata de derechos absolutos o una habilitación a su discrecionalidad, pues se entiende limitada por un sistema jurídico que protege los derechos de diversos sujetos que concurren en el ámbito universitario²⁷, en el marco de una sociedad democrática que ha asumido ciertos estándares para la convivencia pacífica y para garantizar la diversidad constitutiva de la sociedad. Así, una de

²³ JORDÁN (2009), p. 191.

²⁴ NOGUEIRA (2008), p. 196. En el mismo sentido, CEA (2012), p. 366.

²⁵ SALGADO (2015).

²⁶ MADRID (2013), p. 356.

²⁷ BERNASCONI (2015), p. 207.

las diferencias que existen entre AU y libertad de cátedra vendrá dada por su titular, ya que en la primera lo será la institución universitaria, mientras que en la segunda, el profesional académico.

Asimismo, existe un deber internacional que complementa la configuración conceptual de los derechos. El art. 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado y vigente en Chile, reconoce los llamados derechos educacionales, principalmente el derecho a la educación y el derecho a la libertad de enseñanza. Esta se compone de dos elementos principales: la libertad de los padres y tutores para elegir un establecimiento conforme a sus principios (pudiendo elegir uno distinto a los públicos) y la libertad de la que gozan los particulares para establecer y dirigir instituciones de enseñanza.

Para el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho a la educación solo se puede disfrutar en la medida en que se encuentre acompañado de la libertad académica de la que gozan los profesores y estudiantes, reconociendo que, dada la estructura de las relaciones de poder en las cuales se ven insertos, son especialmente vulnerables a presiones políticas y de otro tipo, que ponen en riesgo la libertad académica. Entiende que “la libertad académica comprende la libertad del individuo para expresar libremente sus opiniones sobre la institución o el sistema en el que trabaja, para desempeñar sus funciones sin discriminación ni miedo a la represión del Estado o cualquier otra institución, de participar en organismos académicos profesionales o representativos y de disfrutar de todos los derechos humanos reconocidos internacionalmente que se apliquen a los demás habitantes del mismo territorio”²⁸.

No podemos olvidar que la libertad de cátedra no es una categoría abstracta que blinde a un académico o académica, pues se trata de una actividad laboral que no solo configura una relación de carácter laboral, sino también de enseñanza/aprendizaje. Ambas dimensiones configuran esta libertad y su ejercicio, pues le imprimen una orientación a dicha actividad, funcional a la formación profesional y ciudadana de sujetos libres e iguales. Por ello, el propio comité relativiza esta libertad académica, al señalar que su disfrute “conlleva obligaciones, como el deber de respetar la libertad académica de los demás, velar por la discusión ecuaníme de las opiniones contrarias y tratar a todos sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos”²⁹.

²⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 13, 1999.

²⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 13, 1999.

Como se puede apreciar, la libertad académica que se comprende en la libertad de enseñanza, impacta en el ejercicio de otros derechos, tales como el derecho a la educación o a la no discriminación arbitraria, siendo imprescindible que la vigencia y respeto de la autonomía universitaria se entienda en un contexto de respeto por los derechos que confluyen en el marco de su ejercicio. Así, la AU se perfila como un principio configurador del derecho a la libertad de enseñanza y como un atributo fundamental y necesario para que una institución universitaria pueda ejercer aquel derecho y lograr su cometido: la producción y divulgación de conocimiento, en beneficio de la sociedad.

3. BASES JURISPRUDENCIALES DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

La AU constituye una garantía para el ejercicio de diversos derechos, especialmente el derecho a la educación y la libertad de enseñanza. Para comprobar cómo se articulan estas instituciones, revisaremos la jurisprudencia constitucional en la materia, con el fin de identificar los argumentos desde los cuales se construye el concepto de AU.

3.1 Autonomía universitaria y libertad de enseñanza

El TC ha entendido que la autonomía de la que gozan las universidades se fundamenta en el rol que cumplen en la sociedad, siendo una de las más amplias de nuestro sistema institucional, cuestión que, por cierto, no la hace ilimitada. El TC refuerza que la autonomía se relaciona con la libertad para regular su organización a través de normativa institucional propia. Tratándose de las universidades, el atributo se entiende desde las tres dimensiones recogidas por la legislación: académica, económica y administrativa. Al respecto, expresamente señala que “el primero dice relación con la potestad para determinar la forma en que deben realizar sus funciones fundamentales de docencia, investigación y extensión. A su turno, la autonomía económica apunta a la potestad soberana de determinar la forma en que se distribuye su presupuesto para cumplir sus fines esenciales. Por último, la autonomía administrativa dice relación con la facultad para organizar su funcionamiento interno de manera eficiente para satisfacer adecuadamente sus servicios”³⁰.

En esa lógica, el TC considera a las universidades como uno de esos cuerpos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad, entendiendo

³⁰ Tribunal Constitucional, 19.06.2007, rol N° 523-2006, considerando 14°.

que la autonomía encontraría el fundamento constitucional en el art. 1º, inc. 3º. Asimismo, afirma que el deber de respetar dicha autonomía “se impone no sólo al Estado en su función administrativa (...) sino también al legislador y a todo órgano del Estado”³¹, aunque sin considerar la especificidad propia de las universidades del Estado y la dificultad de considerarlas cuerpos intermedios³². Para arribar a dicha conclusión, el TC efectúa una interpretación originalista³³, al recurrir a las actas de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución (1973-1978). Es importante recordar que la Constitución de 1980 significó un retroceso en el estándar de protección de la AU, no solo por el impacto dogmático que significa la pérdida del art. 10, N° 7, de la Constitución de 1925 –y que obliga a esta trabajosa (re) configuración doctrinal y jurisprudencial–, sino por la ausencia de una regulación normativa que explicita las diferencias entre universidades estatales y privadas.

De esta forma, se ha entendido que, al considerar las universidades como grupos intermedios, la Constitución de 1980 las excluyó del aparato estatal, sin distinguir entre universidades estatales o privadas. Así lo manifiesta el TC respecto del principio de subsidiaridad, que, “por su propia naturaleza, no tiene aplicación respecto del Estado concebido en sí mismo y en las relaciones entre éste y los órganos que lo constituyen, que, en cuanto tales, forman parte del propio Estado. Estos carecen, por lo tanto, de autonomía, salvo que sea el mismo Estado, a través de la Constitución o la ley, el que, al estructurarlos, atendido su carácter, los haya dotado de ella, como ocurre respecto de las instituciones de educación superior”³⁴.

Sin perjuicio de lo anterior, el TC no condiciona el reconocimiento de la AU a la distinción entre universidades estatales y privadas, ya que entiende que se predica respecto de ambas instituciones por igual, atendido el rol que cumplirían en la sociedad, y serían de esos cuerpos intermedios a través de los cuales se organiza la sociedad, interpretando el art. 1º, inc. 3º, de la Constitución vigente³⁵. La distinción entre universidades estatales y privadas se justificaría a la luz de la LOC de Bases Generales de la Administración del Estado, al regular aspectos

³¹ Tribunal Constitucional, 7.03.1994, rol N° 184-1994, considerando 7º.

³² Cuestión que no ha sido pacífica en la doctrina, como lo demuestra la diferencia de perspectivas presentes en MOLINA (1998) y RÍOS (2000).

³³ Técnica que hemos revisado críticamente en BASSA y ASTE (2015), pp. 221-223.

³⁴ Tribunal Constitucional, 6.06.2002, rol N° 352-2002, considerando 10º, y Tribunal Constitucional, 10.06.2007, rol N° 523-2006, considerando 26º.

³⁵ Tribunal Constitucional, 19.07.2007, rol N° 523-2006, considerando 12º.

relativos a la organización de las instituciones estatales de educación superior, y del D.F.L. N° 1 de 2006 del Ministerio de Educación, que hace alusión explícita a la autonomía de la Universidad de Chile³⁶.

Ahora bien, respecto a la relación que existe entre libertad de enseñanza y AU, la jurisprudencia del TC ha sostenido que aquel atributo forma parte de la garantía institucional de la libertad de enseñanza, reconocida en el art. 19 N° 11 de la Constitución, aunque circunscrito al derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales. Sin embargo, es interesante constatar que la doctrina citada por el TC aborda el concepto desde categorías que luego no son recogidas en su propia argumentación; es decir, el tribunal cita doctrina extranjera y nacional, pero no recurre a ella para construir un argumento coherente con su ejercicio hermenéutico. Así, por ejemplo, no se hace cargo de la implicancia que tiene aquello que cita cuando recoge de la doctrina española que “la autonomía universitaria importa una fórmula organizativa de la administración pública prevista por el constituyente como garantía de la libertad de enseñanza” (STC 523/2006). O de la propia doctrina nacional, que no ve en la AU una libertad de carácter económico (como la del art. 19, N° 11), sino “una garantía institucional de la libertad académica y cuyo contenido esencial está determinado por ésta” (STC 523/2006). Es más, el TC recurre a doctrina extranjera para arribar a conclusiones que la contradicen, al afirmar que “la libertad de enseñanza constituye ni más ni menos que uno de los fundamentos esenciales de la autonomía que singulariza a las universidades, cualquiera sea su naturaleza” (STC 523/2006), pero sin realizar el ejercicio analítico de distinguir entre universidades estatales y privadas, a pesar de haber citado —en el mismo considerando— doctrina que se construye desde la consideración de las universidades estatales como una “fórmula organizativa de la administración pública” (STC 523/2006)³⁷.

Ha señalado que “si bien la autonomía universitaria no se encuentra reconocida y tutelada expresamente en la Carta Fundamental, se relaciona estrecha e indisolublemente con la libertad de enseñanza, conformada por el derecho de abrir, organizar y

³⁶ Tribunal Constitucional, 19.07.2007, rol N° 523-2006, considerando 15°.

³⁷ Tribunal Constitucional, 19.07.2007, rol N° 523-2006, considerando 29°. De la misma forma, la STC 26/1987, respecto a la vinculación que existe entre AU y libertad académica, precisa que “la protección de estas libertades frente a las injerencias externas constituye la razón de ser de la autonomía, la cual requiere, cualquiera que sea el modelo organizativo que se adopte, que la libertad de ciencia sea garantizada tanto en su vertiente individual cuanto en la colectiva de la institución”, y agrega que “la autonomía universitaria tiene como justificación asegurar el respeto a la libertad académica, es decir, a la libertad de enseñanza y de investigación. Más exactamente, la autonomía es la dimensión institucional de la libertad académica que garantiza y completa la dimensión individual, constitucionalizada, de la libertad de cátedra”.

mantener establecimientos educacionales, en los términos que resguarda y ampara el artículo 19 N° 11 de la Constitución” (STC 523, c. 29°). La misma idea se predica en el caso español, pues no obstante estar reconocida la autonomía universitaria en el artículo 27 de la Constitución española, posee un carácter instrumental en relación con la libertad académica, no constituyendo un valor en sí misma y configurada como una garantía institucional antes que como un derecho fundamental³⁸. Para Díez-Picazo, esta calificación genera consecuencias prácticas que se proyectan no solo respecto de los márgenes de acción del legislador, sino también respecto de la posibilidad de tutelar la autonomía universitaria a través de acciones protectoras de derechos fundamentales. De esta forma, “tratándose de derechos fundamentales hay que respetar su contenido esencial, mientras que las garantías institucionales no tienen siempre un núcleo tan duro e intangible”³⁹.

En suma, es posible apreciar que existe una tensión no resuelta entre la intención original de vincular la AU a la libertad de emprendimiento en el mundo de la enseñanza (art. 19, N° 11) y la necesidad de reconocer el papel que esta institución cumple respecto del ejercicio de otros derechos fundamentales que concurren en la relación enseñanza/aprendizaje propia del quehacer universitario. Esta tensión se proyecta hacia la configuración hermenéutica de los límites de la AU, tarea en la que la jurisprudencia del TC muestra dos etapas distintas.

3.2 La configuración jurisprudencial de los límites de la AU

Ante un escenario de reconfiguración del sistema universitario, la relación entre los límites de la AU y la función del legislador en la regulación del ejercicio de los derechos (art. 19, N° 26) parece fundamental. La autonomía no supone inhibir las facultades reguladoras del legislador –no por la obviedad de que no ampara actuaciones ilegales o inconstitucionales (STC 184/1994, c. 7°), o por ver en ella una cierta forma de reconocimiento (STC 2487/2013, c. 47°)–, sino por aplicación de las reglas generales que configuran el estatuto constitucional de protección de los derechos fundamentales. Entre estas reglas, es clave la competencia que le corresponde al legislador en la configuración de las condiciones normativas necesarias para el ejercicio de los derechos (STC 2541/2013, c. 29°).

³⁸ Díez-PICAZO (2013), p. 482.

³⁹ Díez-PICAZO (2013), p. 483.

De esta forma, es posible distinguir dos dimensiones en la relación que existe entre derechos fundamentales y legislador. La primera, que tiene un carácter positivo y que hace alusión a una de las funciones del legislador, radicaría en regular el ejercicio de los derechos fundamentales, constituyendo lo anterior una garantía, ya que, en clave democrática, permitiría que sea el órgano de representación popular el que efectúa dicha regulación, contribuyendo a concretizar el contenido de las normas de derechos fundamentales. La segunda dimensión, que tendría un carácter negativo, radicaría en que, a través de la regulación que constitucionalmente se encuentre permitida, el legislador pueda establecer restricciones o limitaciones, siendo imperante que, en el ejercicio de esta facultad, no elimine o restrinja gravemente la AU que la Constitución reconoce a las universidades en tanto grupos intermedios.

Los fallos analizados dan cuenta de dos etapas en la interpretación jurisprudencial: primero, una en que el contenido de la AU se construye a partir de interpretaciones originalistas, en abstracto e indiferentes al retroceso que significó la Constitución de 1980, desde una lectura genérica de la autonomía de los cuerpos intermedios, sin comprender que la autonomía académica que requiere la actividad universitaria supone asumir sus propias particularidades. Luego, en los últimos años, dicha lectura se ha complejizado progresivamente, considerando la necesidad de proteger el ejercicio de otros derechos, tales como educación, dando paso a una nueva etapa.

La línea argumentativa que se verifica en los fallos que a continuación serán referenciados, considera que el establecimiento de una serie de medidas regulatorias que se toman a nivel legislativo en el ámbito del funcionamiento del sistema educacional, se determina en razón del resguardo al ejercicio del derecho a la educación, permitiendo efectuar una relación de límites entre aquel derecho y el ejercicio de la autonomía universitaria y de la libertad de enseñanza.

Así, respecto de la AU, el TC entiende que aquel principio no se encontraría reconocido expresamente en la Constitución, pero que se deduce, en la medida en que algunas universidades son consideradas como cuerpos intermedios de la sociedad. Sin perjuicio de lo anterior, estos grupos se encuentran limitados por la acción del legislador. Al respecto, el TC, ejerciendo el control de constitucionalidad de algunas disposiciones del proyecto de ley que creó el administrador provisional y administrador de cierre de instituciones de educación superior, indicó que “la AU se ejerce según o en silencio de la ley, y no contra la ley. La intervención legislativa, por definición, establece restricciones, limitaciones y obligaciones”⁴⁰.

⁴⁰ Tribunal Constitucional, 26.11.2014, rol N° 2731-2014, considerando 31°.

Lo anterior vino a complementar lo indicado por el TC, al ejercer el control preventivo de constitucionalidad sobre el proyecto de ley que establecía la obligación de los canales de televisión de libre recepción de transmitir propaganda electoral para las elecciones primarias presidenciales, en torno a que si bien la autonomía que la Constitución reconoce a los cuerpos intermedios se proyecta en el ámbito de la organización de una institución, lo cierto es que esta debe ser “adecuada” para cumplir con los fines de la organización. De esta forma, el TC considera que “la autonomía de los grupos intermedios no es sinónimo de imposibilidad para que el legislador las regule”⁴¹. Así, la Constitución le reconoce al legislador la potestad para regular las actividades que son fruto del ejercicio de la autonomía, no constituyendo lo anterior una intromisión ilegítima⁴².

Por su parte, tratándose de las objeciones a la creación de la figura del administrador provisional, el TC consideró que la existencia y funcionamiento del mismo se justifica en razón de la finalidad que la ley le reconoce, cual es el resguardo del derecho a la educación, al propender a asegurar una educación de calidad, entendiendo aquel elemento como parte integrante de dicho derecho fundamental⁴³ (STC 2731, c. 95º).

Respecto a la relación de límites entre libertad de enseñanza y derecho a la educación, el TC entiende que, si bien se trata de derechos fundamentales distintos, ambos comparten un elemento central: la educación. De esta forma, el primer derecho no se entiende de manera separada del segundo. Así, el derecho a la libertad de enseñanza supondrá el deber a otorgar educación, mientras que el derecho a la educación supondrá el derecho a recibir educación. Considerando que la educación es el elemento central en el ejercicio de ambos derechos fundamentales, el TC revaloriza la misma en relación con la incidencia que importa para el desarrollo individual de las personas y para la sociedad, atendido el impacto público y social que esta tiene, al permitir el ejercicio de otros derechos fundamentales, como el derecho al trabajo⁴⁴.

Lo anterior exige del Estado crear las condiciones mínimas para su ejercicio, siendo justificadas las regulaciones que el legislador realice al respecto, y constitucionalmente aceptada la exigencia de requisitos mínimos con los que deben

⁴¹ Tribunal Constitucional, 21.06.2013, rol N° 2487-2013, considerando 47º.

⁴² Tribunal Constitucional, 21.06.2013, rol N° 2487-2013, considerando 47º.

⁴³ Tribunal Constitucional, 26.11.2014, rol N° 2731-2014, considerando 95º.

⁴⁴ Tribunal Constitucional, 21.06.2013, rol N° 2487-2013, considerando 26º.

cumplir los establecimientos educacionales, tales como tener personalidad jurídica y reconocimiento oficial. En efecto, el TC, al ejercer el control preventivo de constitucionalidad sobre el proyecto de ley que establecía la Ley General de Educación, entendió que tales requisitos formarían parte de los elementos que componen la libertad de enseñanza⁴⁵. Así, las limitaciones al ejercicio de la libertad de enseñanza que se inserten en la línea del mejoramiento de la calidad de la educación, serían constitucionalmente legítimas, ya que contribuirían a asegurar el derecho a la educación, reconocido por la Constitución en favor de todas las personas⁴⁶.

Por lo tanto, la consideración de lo anterior implicará que el ejercicio de la AU se determinará en razón de la relación entre ambos derechos, a tal punto que, como lo indicó el TC, “cuando la libertad se hace inconciliable con el derecho a la educación, la autonomía decae”⁴⁷. De esta manera, para el TC, la finalidad del ejercicio de la libertad de enseñanza la constituirá el derecho a la educación, no constituyendo aquel derecho un fin en sí mismo, señalando que “ella esté concebida para dar cauce al derecho a la educación”⁴⁸.

La línea argumental desarrollada por el TC viene a complejizar las consideraciones jurisprudenciales previas, al incorporar al derecho a la educación como un límite para el ejercicio de la AU y para la libertad de enseñanza, consideración que no estuvo presente en una primera etapa de su jurisprudencia. En efecto, se revaloriza aquel derecho social, que viene a condicionar el ejercicio de las libertades en el ámbito educacional. Además, las medidas tomadas por el Estado se justifican no solo desde la competencia constitucional del legislador, sino por la importancia del derecho a la educación y del deber estatal de garantizar su ejercicio.

Llegados a este punto del argumento, corresponde revisar cómo el legislador ha dotado de contenido a los derechos que se ejercen en el marco del quehacer universitario, cuando le ha correspondido configurar instituciones que impactan en la AU. Ha sido a través de la deliberación legislativa de los últimos años que se han formulado los argumentos necesarios para complementar la configuración del contenido normativo de la AU, especialmente ante la ausencia de reconocimiento constitucional explícito.

⁴⁵ Tribunal Constitucional, 28.07.2009, rol N° 1363-2009, considerando 15°.

⁴⁶ Tribunal Constitucional, 28.07.2009, rol N° 1363-2009, considerando 19°.

⁴⁷ Tribunal Constitucional, 26.11.2014, rol N° 2731-2014, considerando 161°.

⁴⁸ Tribunal Constitucional, 26.11.2014, rol N° 2731-2014, considerando 162°.

4. EL CONTENIDO DE LA AU EN LA NUEVA LEGISLACIÓN SOBRE EDUCACIÓN SUPERIOR

Chile enfrenta un intenso proceso de reformas al sistema educacional en sus diversos niveles, especialmente secundario y superior. Desde las movilizaciones de estudiantes secundarios en 2006, parte importante de la agenda pública ha sido copada por la educación, derivando en la aprobación de diversos cuerpos legales, así como en la discusión de nuevos proyectos de ley aún en trámite legislativo. Estas discusiones están influenciadas, por cierto, por las condiciones políticas de cada momento histórico, especialmente considerando que el discurso político del movimiento estudiantil fue perfilando, progresivamente, su contenido. Sin embargo, nos parece que es posible identificar una línea argumental más o menos transversal en dicho proceso.

Entre estas categorías conceptuales comunes, la AU ha estado presente a lo largo de toda la discusión legislativa, aunque no en el centro del debate público. Con ocasión de las discusiones relativas al diseño del sistema de acreditación, del establecimiento del administrador provisional o de cierre, en fin, de la gratuidad universitaria, el concepto ha estado presente en diversas discusiones legislativas, volviendo a ser revisado con ocasión de la discusión sobre las nuevas leyes de financiamiento universitario y de universidades estatales. Su contenido se ha ido perfilando, progresivamente, durante el proceso nomogénico, delimitado y concretizado a través de la nueva legislación.

Las páginas que siguen identifican los principales elementos a partir de los cuales es posible delinear los contornos conceptuales de la autonomía universitaria, a partir de la discusión legislativa de los proyectos más emblemáticos de la última década. Dado que la AU no cuenta con reconocimiento constitucional, la tarea del legislador aparece como un instrumento clave para comprender su contenido normativo, especialmente considerando tanto la competencia genérica que contiene el art. 19, N° 26, de la Constitución –que faculta al legislador para regular el ejercicio de los derechos fundamentales– como el mandato específico del art. 19, N° 11, inc. final.

Para llevar adelante este ejercicio de interpretación, recurriremos a un concepto propio de la filosofía política, el de “exterior constitutivo”, para comprender cómo la deliberación legislativa contribuye a configurar los contornos que determinan el contenido de las instituciones jurídicas, siguiendo la lectura que ha hecho Mouffe⁴⁹. Derrida formula este concepto para explicar cómo la identidad

⁴⁹ MOUFFE (2011).

política colectiva no se constituye a sí misma, sino que, como correlato de una diferencia externa, a un otro que es, a su vez, exterior. Ese “otro exterior” sería fundamento para la configuración de cualquier tipo de identidad, puesto que ya no es posible comprenderla o afirmarla solo con referencia “a sí misma” o a una pretendida objetividad (especialmente en materia de interpretación constitucional⁵⁰). La idea de “exterior constitutivo” sirve para comprender adecuadamente la función que cumple lo político en la configuración de los conceptos jurídicos, especialmente en sede legislativa, y la forma en que se traza una frontera entre los distintos argumentos en tensión. En efecto, aquella línea que determina la diferencia entre el adentro y el afuera es una frontera movable, que se configura contingentemente a través de la deliberación y disputa argumental.

El debate legislativo permite que dos o más concepciones antagónicas puedan manifestarse democráticamente, sin que ninguna de ellas sea eliminada (ni antes ni después de la deliberación). Como resultado del proceso legislativo, solo la concepción que logre el respaldo mayoritario se incorporará al ordenamiento jurídico, otorgándosele valor de ley⁵¹. Así, aunque el antagonismo político no es eliminado, la concepción minoritaria queda situada “fuera” del contenido del concepto sometido al debate legislativo, un “afuera” que deviene en condición de posibilidad del “adentro”, por cuanto permite trazar una frontera entre ambas concepciones. Es esta ‘frontera’ la que permite zanjar un antagonismo en sede legislativa, pues, según veremos a continuación, solo una de las concepciones políticas en disputa adquiere valor de ley, la mayoritaria, mientras que la opción de la minoría es rechazada. En otras palabras, el contenido de una institución jurídica (aquel que podríamos denominar “interno”) puede ser identificado no solo por lo que es, sino también a partir de lo que no es: así como tiene un contenido normativo que le confiere los rasgos para que dicha institución sea la que es y no otra, tiene también un exterior constitutivo que permite determinar hasta dónde se puede decir que una institución “es” lo que es y desde donde pasa a “ser” otra diferente, o bien pasa a invadir aquellos contenidos que fueron desechados por la deliberación legislativa.

En efecto, todo cuerpo legislativo expresa la diversidad política propia de la deliberación legislativa, donde se manifiestan los argumentos que, con distintos

⁵⁰ BASSA (2013).

⁵¹ Es la consecuencia de reconocer en la decisión de la mayoría “una necesidad interna para la democracia [la que] resulta tanto del principio de la libertad y de la autodeterminación como del principio de la igualdad democrática” (Böckenförde, 2000, p. 92).

grados de intensidad, influyen sobre la futura ley. Dentro de dicha diversidad, sabemos que “no todo lo que se dice en el debate legislativo puede poseer autoridad legislativa”⁵², siendo necesario, como propone Waldron, distinguir dos momentos constitutivos del proceso legislativo: la deliberación propiamente tal y el momento de la aprobación de la norma. A partir de esta distinción, es posible concluir que “solo poseen autoridad legislativa aquellas intervenciones que acaban siendo reflejadas *en el texto* por el que se ha votado a favor”⁵³ (es decir, aquellos argumentos que se incorporan en la aprobación), de modo tal que, dado el valor institucional asignado al punto cúlmine del proceso deliberativo –la votación– como regla de reconocimiento del derecho vigente, “contamos con un criterio imparcial para determinar finalmente cuáles de las intervenciones realizadas en el debate cuentan como derecho y cuáles no”⁵⁴.

Nos parece que esta perspectiva puede significar un complemento fundamental para la interpretación constitucional, especialmente en lo que se refiere a la reconstrucción dogmática de las instituciones jurídicas, no solo porque contribuye a determinar qué argumentos son compatibles con la función creadora de derecho que tiene el legislador, sino porque permite construir parámetros más estables que permitan identificar los límites institucionales a la tarea interpretativa en sede jurisdiccional (configurados a través de la presunción de constitucionalidad de la ley⁵⁵, la no justiciabilidad de las cuestiones políticas y la deferencia razonada hacia el legislador⁵⁶⁻⁵⁷). En otras palabras, es más fácil saber hasta dónde puede llegar la interpretación de una determinada institución si conocemos aquella frontera derridiana que sitúa un “afuera” que ya no puede ser considerado parte integrante de dicha institución (salvo, evidentemente, reforma legal), sin que ocurra un cambio significativo en la comprensión política y social de las instituciones en cuestión.

En consideración de estas definiciones metodológicas preliminares, entendemos que la “identidad” de la autonomía universitaria –esto es, el contenido normativo de una institución jurídica configurada a través de diversas deliberaciones

⁵² WALDRON (2005), p. 53.

⁵³ WALDRON (2005), p. 52 (destacado en el original).

⁵⁴ WALDRON (2005), p. 53.

⁵⁵ FERRERES (2007), pp. 131 y ss.

⁵⁶ Por todos, ZAPATA (2008), pp. 229, 243-247; ZUÑIGA (2010), p. 65.

⁵⁷ La legislación tiene una dignidad democrática especial, en virtud de la cual es posible sostener la llamada objeción democrática de la justicia constitucional. Así, el control judicial de constitucionalidad de la ley debería tener un papel muy limitado (WALDRON, 2006), o bien podría, derechamente, desaparecer (TUSHNET, 1999).

legislativas mediante las cuales se establecen las condiciones normativas para su ejercicio— podrá ser construida gracias a la exclusión de aquello que no forma parte de ella. Un análisis de las deliberaciones legislativas en las cuales se discutió sobre la AU nos permitirá trazar “las huellas de la exclusión que hizo posible su constitución”⁵⁸, pues, aplicando las ideas de Mouffe a lo que aquí nos convoca, la construcción de una identidad —así como de un concepto jurídico— es un acto de poder: “nuestros valores, nuestras instituciones y nuestro modo de vida constituyen una forma de orden político entre varias posibles y el consenso que ellas requieren no puede existir sin un ‘exterior’ que siempre hará que nuestros valores democráticos liberales o nuestra concepción de la justicia se encuentren abiertos a la controversia”⁵⁹. En dicha construcción (especialmente cuando se refiere a la deliberación legislativa), ciertas opiniones quedan “dentro” del contenido normativo del concepto jurídico, mientras que otras quedan “fuera”.

En sede legislativa, esta forma de zanjar un antagonismo impacta directamente en el sistema de fuentes formales del derecho, pues configura los contornos del contenido normativo de los enunciados jurídicos, fijando los márgenes dentro de los cuales puede operar la interpretación. Vulnerar dichos márgenes —por ejemplo, recurriendo a argumentos derrotados en la deliberación legislativa— supone vulnerar el sistema constitucional de distribución de competencias, invadiendo las potestades normativas del legislador y rompiendo el principio de legalidad. Si bien entendemos que “tras la norma no hay una única respuesta correcta, sino diversos significados que podrán ser adjudicados con mejores o peores argumentos”⁶⁰, el ámbito competencial de todo intérprete institucional se encuentra condicionado por el contenido de la deliberación legislativa, precisamente porque permite identificar el “interior”, que tiene valor de ley, y separarlo de aquel “exterior constitutivo”, que carece del mismo. Por lo tanto, la conceptualización de una institución jurídica debe considerar cómo se configura dicha “frontera” y contribuir a esclarecer cuáles son los argumentos compatibles con el contenido de la decisión legislativa.

Lo que sigue es un esfuerzo por identificar las líneas argumentales presentes en la deliberación legislativa, articuladas a través de las diversas intervenciones de quienes han sido elegidos como representantes de la voluntad soberana; se

⁵⁸ MOUFFE (2011), p. 191.

⁵⁹ MOUFFE (2011), p. 206.

⁶⁰ BASSA (2013), p. 18.

trata de una opción metodológica que se sostiene en la propia definición de ley que contiene el art. 1º del Código Civil chileno y que busca desentrañar cuál es la voluntad legislativa manifestada en la determinación del contenido normativo de instituciones que, como la autonomía universitaria, han debido configurarse hermenéuticamente ante la ausencia de reconocimiento constitucional.

4.1. Autonomía universitaria y control estatal

Una de las principales tensiones dialécticas a través de las cuales se ha ido delimitando el contenido de la autonomía universitaria, se verifica respecto de la participación del Estado en el quehacer universitario. Tributaria de la concepción burguesa de los derechos y libertades individuales⁶¹, la AU ha sido instrumental a la construcción de una esfera de exclusión estatal. El devenir histórico que ha seguido el país en las últimas décadas viene a reforzar esta noción, donde la intervención estatal es vista, *a priori*, como una amenaza a ese espacio de autonomía –individual o institucional– que consagra el derecho moderno. Ello es consecuencia de una determinada concepción de los objetivos de la AU, cual es el de garantizar la no intervención de terceros en la realización de un proyecto particular, en este caso, de universidad.

Es posible verificar cómo esta tensión se encuentra presente, por ejemplo, en la discusión legislativa de la Ley N° 20.129 (que *establece un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior*, promulgada en 2006, Boletín legislativo N° 3.224-04). En ella, la lógica binaria a partir de la cual se ha construido la AU en la relación autonomía/intervención, se tensiona con la incorporación de un factor que apunta a proteger intereses o derechos de terceros. La consideración legal de estos intereses desborda la comprensión clásica de la autonomía, pues la tarea del ordenamiento jurídico estatal ya no es solo la protección de los intereses propios del quehacer universitario, sino también los de terceros que, participando directa o indirectamente de ese mismo quehacer, no tienen los medios suficientes para protegerlos por sí mismos. Así, surge la noción de “educación de calidad”⁶² como categoría conceptual a partir de la cual se podría configurar la AU, que ya no mira solo a la universidad, sino también a la sociedad, constituyendo el pilar argumental desde el cual se podría

⁶¹ BARCELONA (1996).

⁶² Para una crítica a la dimensión neoliberal de la calidad, véase COMMUNES (2017).

justificar una mayor intervención de organismos estatales, precisamente como salvaguarda de la fe pública de un sistema comprometido con la educación de la ciudadanía.

Es desde la calidad que se argumentó en defensa de un sistema de acreditación en la educación superior, enfrentando las críticas que se levantaban en nombre de la autonomía universitaria. En efecto, el proyecto de ley suponía restringir el ámbito de libertad de las instituciones de educación superior, al establecer un organismo estatal encargado de verificar el cumplimiento de ciertos estándares mínimos, principalmente relacionados con los procesos internos de gestión administrativa de las universidades. En ningún caso estuvo en discusión la posibilidad de una intervención estatal sobre el contenido de los programas impartidos o un control sobre la pertinencia académica o viabilidad profesional de determinadas carreras. En el marco de la discusión por la calidad de la educación, la dicotomía se trabó en torno a la autonomía universitaria.

Así, es posible identificar una serie de argumentos esgrimidos, en sede legislativa y por votos que concurren con la mayoría, en favor de un sistema de acreditación: por un lado, se estableció una relación directa entre acreditación y autonomía, al señalar que “la evaluación de la calidad es la contrapartida a la autonomía de la educación superior (...) la evaluación, la transparencia y la acreditación no excluyen la autonomía”⁶³. En el mismo sentido, se afirmó que al “asegurar que la educación impartida sea de la mejor calidad (...) la ley debe establecer el carácter obligatorio de la acreditación. Esto no afecta la autonomía, ni afecta la libertad de enseñanza”⁶⁴.

El argumento anterior fue complementado a través de la relación que existe, a juicio del legislador, entre libertad y autonomía, incluso distinguiendo ambas categorías respecto de la libertad de enseñanza. Es así como se afirmó que “el principio de autonomía ha sido mal interpretado en Chile, y ha generado excesos y abusos por algunas entidades de educación, que suponen que gozar del estatuto de ‘autónomas’ involucra el derecho a actuar ilimitadamente”⁶⁵. En el mismo sentido, reforzando la idea de que la libertad se ejerce dentro de un determinado marco normativo, fue considerado que existe “una percepción negativa sobre el

⁶³ Sen. Montes (PS), *Historia de la Ley N° 20.129*, p. 85.

⁶⁴ Sen. Parra (PRSD), *Historia de la Ley N° 20.129*, p. 451.

⁶⁵ Sen. Ruiz-Esquide (DC), *Historia de la Ley N° 20.129*, p. 200.

ejercicio abusivo de la libertad que han hecho algunas instituciones de educación superior, [afectando] la fe pública”⁶⁶.

Estas consideraciones emanan, por cierto, de cierta comprensión de los derechos fundamentales, en la cual el ejercicio de los mismos depende de cómo estén configuradas las condiciones normativas. En coherencia con el art. 19, N° 26, de la Constitución, estos legisladores entienden que el reconocimiento constitucional de los derechos no supone una habilitación sin restricciones a sus titulares; por el contrario, su reconocimiento supone condicionar las relaciones sociales que se verifican en un determinado ámbito de la vida social y establecer los límites que las configuran. Así, los legisladores se separan de la concepción individualista de los derechos y avanzan hacia una configuración más compleja, al afirmar que el mal uso de la libertad –de enseñanza en el contexto universitario, pero también de iniciativa económica en el contexto de la constitución chilena vigente– supone un abuso que vulnera los derechos de terceros e, incluso, afecta la fe pública comprometida. La concurrencia de diversos derechos fundamentales logra incorporar al debate legislativo aquello que, en la convivencia social, parece evidente: la concurrencia de sujetos que no solo son titulares de derechos fundamentales, sino también de intereses disímiles que pueden entrar en conflicto.

Eso explica que la tensión entre acreditación y autonomía no se configure, solamente, desde los individuos que concurren en estas relaciones sociales marcadas por el quehacer universitario. Los mínimos estándares que esta ley de acreditación impone a las instituciones de educación superior se justifican desde la sociedad, desde los intereses comunes, y no solo desde los derechos individuales. Así fue expresado en el debate legislativo: “los procesos de acreditación no interfieren con la autonomía de las instituciones; con sus proyectos institucionales, forjados al amparo de la libertad de enseñanza (...) lo que se pide a los establecimientos en cuestión es un mínimo, el cual implica comprometerse con la calidad; estar organizados para autorregular la forma en que llevan a cabo su misión y para asegurar el cumplimiento de su respectivo proyecto institucional. Y de este mínimo, por cierto, deben responder al conjunto de la comunidad nacional”⁶⁷.

Se trata de una comprensión de los derechos fundamentales un poco más compleja, al menos en cuanto los entiende desde la configuración de cierto tipo de relaciones sociales –las que cambian según el tipo de derecho del que se trate–,

⁶⁶ Sen. Moreno (DC), *Historia de la Ley N° 20.129*, p. 405.

⁶⁷ Sen. Larraín (RN), *Historia de la Ley N° 20.129*, p. 1.287.

y no solo desde un individuo que busca asegurarse una esfera de protección frente a la intervención estatal.

Las anteriores son argumentos esgrimidos durante el proceso legislativo por congresistas que votaron a favor del proyecto de ley en cuestión (cuya constitucionalidad fue confirmada en STC 548-2006). Tienen, por tanto, un valor especial frente al texto legal finalmente aprobado y promulgado; tienen autoridad legislativa⁶⁸. A diferencia de quienes votaron en contra, sus argumentos y consideraciones forman parte de la autoridad propiamente legislativa y sirven, en consecuencia, como herramientas para una mejor comprensión de la ley vigente. A su vez, la minoría contribuye a delimitar el contenido normativo de las categorías conceptuales utilizadas por el legislador, pero esta vez en un sentido inverso, delimitando los contornos externos. Son su “exterior constitutivo”.

Así, los argumentos utilizados en contra de la aprobación de la ley que establece un sistema de acreditación en el sistema universitario, se enfocaron en una defensa de la autonomía universitaria construida desde una concepción que combina dos factores, según veremos a continuación: *i.* la institución universitaria como una suerte de individuo a quien le asisten derechos, y *ii.* la dimensión económica y mercantil del quehacer universitario.

En efecto, en contra de la acreditación y en defensa de la autonomía, se afirmó que “la primera manifestación de libertad de una persona o institución es su propia autonomía (...) la primera libertad que hay que defender es esa autonomía que tiene una universidad para definir un marco al cual libremente van a adherir los alumnos que voluntariamente ingresen a ella”⁶⁹. Se trata de un argumento que busca reivindicar los intereses de una institución equiparándola al estatuto jurídico de las personas, como si se tratara de una categoría cuyo contenido se determina en abstracto, con total prescindencia del tipo de relaciones jurídicas en las cuales se verifica.

Por otro lado, cuando se discutía qué tipo de antecedentes debían informar las universidades al sistema nacional de acreditación, se afirmó que “la norma aprobada en primer trámite constitucional afecta la autonomía universitaria, en la medida en que las informaciones exigidas conciernen a decisiones estratégicas de las instituciones”⁷⁰. Entre esos antecedentes figuran los “cambios sustanciales en la

⁶⁸ WALDRON (2005), p. 53.

⁶⁹ Sen. Ríos (RN), *Historia de la Ley N° 20.129*, p. 453.

⁷⁰ Sen. Fernández (UDI), *Historia de la Ley N° 20.129*, p. 489.

propiedad, dirección o administración de una institución”, según señala el actual art. 25 de la Ley N° 20.129. Es decir, en la eventual tensión entre el ejercicio de la autonomía universitaria y los atributos de la propiedad privada, el legislador entendió que una restricción a esta última no era en absoluto incompatible con la garantía de la AU, por lo que la objeción del senador citado fue rechazada. Con esta decisión del legislador, no es posible esgrimir que una limitación a la propiedad suponga una vulneración a la AU, con lo que dicho argumento se sitúa “fuera” del contenido de esta institución.

4.2. Autonomía universitaria, derecho a la educación y fe pública

Con ocasión de la discusión de la Ley N° 20.800, de 2014 (que crea el administrador provisional y administrador de cierre de instituciones de educación superior, Boletín legislativo N° 9.333-04), los términos de la discusión ahora se encuentran mediados por la noción de lucro, en virtud de la cual se revisa cómo podría afectar ya no solo a la autonomía universitaria y la libertad de enseñanza, sino al propio derecho a la educación. Este es un nuevo elemento que se incorpora en la discusión pública a partir de las movilizaciones estudiantiles de 2011, en las que se demanda una transformación más profunda del sistema educacional, ya no solo escolar, sino también universitario. Así, el eje de referencia para la deliberación pública se vuelve a trasladar, complejizando la forma en que se configuran los intereses de aquellos terceros que, desde la sociedad, participan del quehacer universitario. Así, ya no es solo calidad la categoría conceptual que rompe la lógica binaria autonomía/intervención; ahora se incorpora el derecho a la educación como categoría fundamental en la configuración de los contornos conceptuales de la autonomía universitaria.

La deliberación en sede legislativa demuestra cómo la autonomía universitaria no se construye exclusivamente desde la configuración normativa de un espacio del quehacer universitario vedado a la intervención estatal. Por el contrario, progresivamente se van incorporando nuevos elementos, necesarios para dicha configuración. Estos elementos se encuentran vinculados no a la universidad o al Estado, sino a la sociedad, incorporando a la deliberación sobre la regulación normativa del fenómeno educacional una doble dimensión: la fe pública y el derecho a la educación. Es desde estas categorías que se configura, en su complejidad, la autonomía universitaria. Ya había sido señalado, durante la discusión legislativa de la Ley N° 20.129, que “la institución universidad no es autárquica, esto es, que no se basta a sí misma ni está exceptuada de la aplicación de las leyes del Estado,

sino que, por el contrario, responde a las necesidades de la comunidad nacional, en la medida en que cumple funciones sociales, y está sometida a las autoridades estatales”⁷¹. Dicha relación entre la universidad y la sociedad constituyó uno de los elementos principales de la discusión de la Ley N° 20.800.

Durante la deliberación legislativa, se reconoció el impacto que había tenido el movimiento estudiantil en la identificación de un problema que debía ser resuelto: a pesar de la prohibición legal expresa (art. 15, D.F.L. N° 1, 1980), ciertas universidades operaban con fines de lucro, postergando el cumplimiento de sus objetivos principales: “fueron los movimientos estudiantiles en la calle los que mostraron un país que no queríamos ver: que junto a buenas universidades hay otras que han hecho del lucro su verdadera razón de ser”⁷². El impacto político y social que generó la vulneración a dicho mandato legal por parte de ciertas universidades llevó al Congreso Nacional a discutir en profundidad la forma en que se había comprometido la fe pública y cómo esta era garantizada junto con el derecho a la educación de los estudiantes. En efecto, mientras se discutía la idea de legislar, se afirmó que este proyecto “va en el camino correcto: establecer una efectiva regulación, que vaya de la mano con la calidad de la educación, junto con buscar proteger el derecho a la educación y los derechos fundamentales de los estudiantes que han sido vulnerados y atropellados por el afán de lucro de los privados”⁷³.

A lo largo de la deliberación legislativa, especialmente en aquellos congresistas que votaron favorablemente por la idea de legislar y por el contenido del proyecto en particular, se fue consolidando la dimensión pública del fenómeno social objeto de regulación, específicamente al reconocer cómo una comprensión absoluta o desmedida de la autonomía universitaria podía amenazar el legítimo ejercicio de derechos protegidos por la Constitución, como es el caso del derecho a la educación. Así, se afirmó que “hemos pasado de un período en que los problemas de la educación se entendían como un conflicto entre privados, a asumir la responsabilidad pública que implica asegurar el ejercicio del derecho a la educación”⁷⁴, lectura del fenómeno que es transversal a la voz de mayoría que aprueba esta legislación y que se proyecta hacia la norma finalmente aprobada.

⁷¹ Sen. Ruiz-Eskvide (DC), *Historia de la Ley N° 20.129*, p. 261.

⁷² Dip. Espinoza (PS), *Historia de la Ley N° 20.800*, pp. 20-21. En el mismo sentido, diputados Kast (p. 22), Carmona (p. 173), Boric (p. 184), Carvajal (p. 200), Poblete (p. 204).

⁷³ Dip. Espinoza (PS), *Historia de la Ley N° 20.800*, p. 31.

⁷⁴ Dip. Auth (PPD), *Historia de la Ley N° 20.800*, p. 164.

Al argumentar el voto favorable al proyecto de ley, se explicitó la forma en que los contenidos de esta nueva normativa venían a subsanar los efectos negativos de una determinada comprensión de la educación, más cercana a un bien de consumo que a un derecho fundamental, argumento que construye desde el deber del Estado de velar por la fe pública. Revisando críticamente lo que llamó una “expansión desregulada de universidades privadas”, el legislador afirmó que la autonomía universitaria no puede ser esgrimida como justificación para entregar títulos profesionales sin campo ocupacional o para especular con los ingresos de los estudiantes y sus familias⁷⁵. Explicitando la forma en que el legislador justifica la intervención estatal en la materia, afirmó que “una responsabilidad primordial del Estado es honrar la confianza depositada por las familias”⁷⁶. En el mismo sentido, justificando el voto de mayoría a propósito de la crisis protagonizada por la Universidad del Mar, se afirmó que los estudiantes “contraieron un compromiso con un centro habilitado por el Estado (...) [que] la validó ante el país como una institución de educación superior. Por eso, el Estado se debe hacer responsable y responderle a ese estudiante”⁷⁷.

En definitiva, esta legislación se sostiene en una determinada comprensión de la AU, cuya garantía cede, se relativiza, ante el deber del Estado de satisfacer la fe pública que la ciudadanía deposita en el sistema universitario en su conjunto⁷⁸. No se trata de un valor constitucional absoluto, “sobre todo si los objetivos para los cuales la sociedad ha otorgado el reconocimiento oficial y la autorización para el funcionamiento de las universidades han sido gravemente vulnerados”⁷⁹, como se afirmó en la justificación de otro voto que concurrió con la mayoría. En efecto, la autonomía que reconoce el Estado y su ordenamiento constitucional se encuentra orientada a la consecución de determinados fines (el desarrollo de actividades académicas, de investigación científica y de extensión y de docencia),

⁷⁵ Dip. Provoste (DC), *Historia de la Ley N° 20.800*, pp. 179-180.

⁷⁶ Dip. Provoste (DC), *Historia de la Ley N° 20.800*, p. 179.

⁷⁷ Dip. Carmona (PC), *Historia de la Ley N° 20.800*, p. 173.

⁷⁸ En el mismo sentido, diputada Girardi (PPD), *Historia de la Ley N° 20.800*, p. 174: “las entidades que se comprometen y adquieren su autonomía como instituciones de educación superior lo hacen porque el Estado les reconoce una promesa, que tiene que ver, primero, con ser instituciones sin fines de lucro, y, segundo, cumplir con un proyecto académico. Muchas de ellas han vulnerado y violado la ley en forma sistemática. Lamentablemente, hasta ahora el Estado ha tenido una suerte de colusión con dichas instituciones, porque ha acreditado y otorgado autonomía a universidades que no tenían mérito para ello y, de alguna manera, durante muchos años hizo la vista gorda respecto de lo que estaban haciendo”.

⁷⁹ Dip. González (PPD), *Historia de la Ley N° 20.800*, p. 182.

los que no se encuentran a disposición de la universidad, sino que condicionan su actuar, a tal punto que “cuando esas actividades son gravemente vulneradas, el Estado tiene la obligación de restablecer las bases sobre las cuales entregó la posibilidad de ejercer esa autonomía a los establecimientos de educación superior”⁸⁰.

Exactamente en el mismo sentido, también en la fundamentación de un voto que concurre con la mayoría, el contenido de la AU fue interpretado desde la responsabilidad de la universidad hacia la sociedad: “si ellas actúan de manera irresponsable, pierden su autonomía. No pueden conservar el derecho a la autonomía si efectivamente están vulnerando todo aquello que en un principio les significó el otorgamiento y el reconocimiento de esa autonomía (...). El proyecto tiene su razón de ser en el origen profundo de la autonomía de estas instituciones, que implica libertad académica, pero con responsabilidad social, que es por lo que debe velar el Estado”⁸¹. En definitiva, el legislador ha establecido con claridad los límites para el ejercicio de la AU, ya que “la autonomía se respeta en las instituciones en la medida en que no traspase el límite que signifique la violación del derecho a la educación de los estudiantes y la trasgresión de la fe pública”⁸².

Este argumento fue refrendado en la votación del Senado. Uno de los votos que concurre con la mayoría sostuvo que “la autonomía universitaria no puede constituir un cheque en blanco para que en su ejercicio, los dueños o administradores de una institución de educación superior, puedan actuar omnímodamente, sin control alguno, y sin considerar el derecho a la educación de sus alumnos, que constituye, igualmente, una garantía constitucional”⁸³. En el contexto del fenómeno educacional, hay un derecho cuya protección debería ser priorizada por sobre a la autonomía universitaria, especialmente considerando que esta no está reconocida como un derecho fundamental por la Constitución⁸⁴.

A su vez, durante la deliberación legislativa hubo voces críticas respecto al contenido del proyecto de ley. Al tratarse de votos que concurrieron con la minoría en la configuración legislativa del contenido normativo de la AU, nos sirven para trazar aquella frontera derridiana y situarlos en el “exterior constitutivo” de

⁸⁰ Dip. González (PPD), *Historia de la Ley N° 20.800*, p. 182.

⁸¹ Dip. Girardi (PPD), *Historia de la Ley N° 20.800*, p. 175.

⁸² Dip. Vallejo (PC), *Historia de la Ley N° 20.800*, p. 156.

⁸³ Sen. Rossi (PS), *Historia de la Ley N° 20.800*, p. 247. En el mismo sentido, Sen. Boeninger (desig.), *Historia de la Ley N° 20.129*, p. 803.

⁸⁴ Sen. Rossi (PS), *Historia de la Ley N° 20.800*, p. 435.

esta institución jurídica; es decir, por tratarse de interpretaciones rechazadas por el legislador, no pueden entenderse incorporadas al contenido normativo de la AU. En estos votos de minoría destacan ciertas aprehensiones relacionadas con las causales legales para decretar la intervención de una universidad⁸⁵, así como las atribuciones del administrador provisional o de cierre, específicamente en lo que se refiere a la posibilidad de disponer de los bienes de la universidad⁸⁶. Ambos grupos de interpretaciones del contenido de la AU –ya sea en sí misma o en relación con derechos protegidos constitucionalmente– fueron articulados en un requerimiento de inconstitucionalidad presentado ante el Tribunal Constitucional (TC), evidenciando la entidad de las diferentes interpretaciones que genera la AU y cómo esta se integra en la garantía de aquellos derechos fundamentales cuyo ejercicio concurre en el contexto de la educación superior. Este requerimiento fue rechazado en la STC 2731 de 2014 (confirmada, a su vez, por la STC 2732, que se pronuncia sobre el control obligatorio de constitucionalidad del proyecto), con lo que se viene a confirmar que dichas interpretaciones deben ser situadas “fuera” del contenido normativo de la AU, en su exterior constitutivo.

La construcción democrática del debate legislativo asumió que una universidad no realiza su quehacer en abstracto, sino que sometida a un determinado contexto normativo y social, de modo tal que la autonomía que le garantiza el ordenamiento constitucional puede ser relativizada según los elementos configuradores de dicho contexto. Esa relativización abre la puerta a la intervención estatal en determinados supuestos, los que han sido previstos y configurados por el legislador. A su vez, la intensidad de esta intervención dependerá de cuánto se vean afectados los otros valores que han complejizado la AU: la fe pública y el derecho a la educación, dentro del marco de límites que sea posible configurar a partir del ordenamiento jurídico.

En este sentido, la legislación establece las causales y condiciones en virtud de las cuales es posible designar un administrador provisional para instituciones de educación superior e, incluso, un administrador de cierre, en caso que las infracciones a la normativa vigente sean todavía más graves. La designación de un administrador provisional requiere una resolución fundada, previo acuerdo del Consejo Nacional de Educación y luego de una investigación sobre aquellos

⁸⁵ Dip. Edwards (RN), *Historia de la Ley N° 20.800*, p. 202.

⁸⁶ Dip. Becker (RN), *Historia de la Ley N° 20.800*, p. 196; Sen. Von Baer (UDI), *Historia de la Ley N° 20.800*, p. 304; Dip. Hoffmann (UDI), *Historia de la Ley N° 20.800*, p. 516.

hechos que puedan afectar seriamente la viabilidad académica, administrativa y/o financiera de la institución de educación superior. Luego de dicha investigación, puede designarse un administrador provisional o, directamente, revocar el reconocimiento oficial, según lo señalado en los arts. 6º y 15 de la Ley N° 20.800.

La intensidad de la intervención estatal se encuentra justificada, principalmente, ante la vulneración de la fe pública. A partir del hecho de que una universidad cuente con reconocimiento estatal, la institución adquiere, como contrapartida, un compromiso: realizar sus actividades sin fines de lucro y desarrollar el proyecto académico que justifica su propia existencia en tanto universidad. El mandato legal que institucionaliza estos compromisos da paso a la certificación estatal, que avala la seriedad del proyecto académico frente a la sociedad. A través de la certificación de autonomía, primero, y de acreditación después, el Estado confía en la seriedad de la propuesta que, al alero de la libertad de enseñanza, es levantada desde la sociedad civil.

Sin embargo, el legislador ha establecido que ni el ejercicio de la libertad de enseñanza es absoluto ni la certificación estatal incondicional. Ambos se realizan en un contexto normativo en el que se garantiza el ejercicio de otros derechos fundamentales, justificando una suerte de relativización recíproca de la garantía de su ejercicio. La vulneración de estos compromisos no supone, solamente, una ilegalidad, sino que vulnera la garantía de fe pública a la que estas instituciones se han comprometido como consecuencia de la certificación estatal. Ello justifica, a juicio del legislador, la designación de un administrador provisional e, incluso, uno de cierre, para satisfacer la fe pública comprometida en la realización del proyecto institucional que justifica la existencia de la universidad, así como para el ejercicio de otros derechos, como el derecho a la educación: la normativa busca “hacer efectivo el principio de la responsabilidad del Estado en el resguardo de un bien superior, cual es la educación y los derechos de los estudiantes y sus familias”⁸⁷. Al vulnerar los compromisos que la institución adquirió con la sociedad a través del Estado y que le permitieron obtener la certificación oficial, se pone a sí misma en una situación de ilegalidad, justificando una relativización en la garantía de su autonomía en orden a proteger el derecho a la educación.

El debate legislativo estableció que las instituciones son responsables de la autonomía que se les ha dado. Ello no solo significa reconocer que las instituciones de educación superior deben servir los compromisos adquiridos y que les han

⁸⁷ Sen. Quinteros (ps), *Historia de la Ley N° 20.800*, p. 293.

permitido ejercer dicha autonomía. Significa, al mismo tiempo, que esta no emana directamente de la garantía constitucional de la libertad de enseñanza, sino que tiene una entidad jurídica propia que depende, a su vez, de la regulación normativa de sus elementos configuradores, entre otros, la garantía de fe pública involucrada y el ejercicio de los derechos de aquellos terceros que vienen a complejizar la idea de una autonomía que se juega en la relación universidad/Estado, especialmente del derecho a la educación. En sede legislativa se explicitó, como fundamento de la legislación aprobada, que “cuando se viola el derecho a la educación, se pierde el derecho a la autonomía”⁸⁸. Este es un límite que condiciona tanto el contenido normativo de la AU como su ámbito de ejercicio legítimo.

4.3. Autonomía universitaria y derecho de propiedad

Un tercer elemento fundamental durante la discusión legislativa y que contribuye a delimitar los contornos conceptuales de la autonomía universitaria, es el derecho de propiedad. Este tema fue especialmente debatido durante la tramitación del proyecto de ley que estableció el administrador provisional y el de cierre para las universidades (Ley N° 20.800), pues la regulación de sus funciones contempla autorizar a un tercero para la administración de los bienes de la institución afectada. Considerando que la Constitución mandata al legislador para regular el ejercicio de los derechos fundamentales (art. 19, N° 26), el art. 1° de la Ley N° 20.800 fija el marco desde el cual debe entenderse la relación entre educación y propiedad, ya que el objeto del administrador consiste en “resguardar el derecho a la educación de los y las estudiantes, asegurando la continuidad de sus estudios y el buen uso de todos los recursos de la institución de educación superior, de cualquier especie que estos sean, hasta el cumplimiento de sus respectivas funciones”. El contenido de la relación entre autonomía, educación y propiedad fue debatido en sede legislativa en los términos que revisamos a continuación.

Al establecer las condiciones institucionales necesarias para proteger y garantizar los derechos eventualmente afectados por la crisis de una institución de educación superior, el legislador fijó los límites para su ejercicio, ponderando la protección de unos en desmedro de otros. Así, al argumentar un voto que concurre con la mayoría, se sostuvo que el ordenamiento debía contemplar soluciones intermedias entre dos extremos: una crisis institucional podía llevar al cierre del establecimiento

⁸⁸ Dip. Girardi (PPD), *Historia de la Ley N° 20.800*, p. 21.

o a la pasividad del aparato estatal. Ambas alternativas afectaban gravemente los derechos de los estudiantes y de los profesores, por lo que se justifica el establecimiento de un régimen provisorio de administración, limitando así el ejercicio del derecho de propiedad de los dueños o sostenedores de la institución, con el “objeto [de] evitar el cierre definitivo de los establecimientos educacionales por pérdida de su reconocimiento oficial, evitando la vulneración de los derechos de los estudiantes en la continuidad de sus estudios”⁸⁹. El legislador entiende que regular la actividad universitaria contribuye a garantizar la continuidad de los estudios e, incluso, del propio proyecto educativo de la universidad, cuando se encuentre amenazado por irregularidades o una crisis institucional. Desde esa perspectiva, entiende que es razonable limitar el ejercicio del derecho de propiedad en lo que se refiere a la administración de sus bienes por parte del administrador. Esta lectura es coherente con lo señalado durante la discusión legislativa de la Ley N° 20.129 (que establece el sistema nacional de acreditación de la educación superior), cuando, al argumentar un voto que concurre con la mayoría, se separa la AU de la propiedad privada: “que la autonomía que se otorgue no confiera derechos absolutos que se puedan asociar, sin más, al derecho de propiedad o a las libertades económicas que consagra la Constitución. Se trata de un campo en que, sin lugar a dudas, el bien común –así lo establece el mismo texto fundamental– exige tomar resguardo”⁹⁰.

Esta forma en que el legislador realizó el mandato constitucional en orden a regular el ejercicio de los derechos se verifica a través de una clara preferencia por proteger el derecho a la educación cuando este se vea amenazado por una crisis institucional, relativizando la garantía del derecho de propiedad de los dueños de dicha institución. Argumentando un voto que concurre con la mayoría, se planteó que “el derecho de los estudiantes debe prevalecer sobre el derecho de propiedad de los dueños de una institución de educación superior (...) sus bienes muebles e inmuebles deben estar destinados a la práctica de la enseñanza de la educación superior”⁹¹. Es decir, la regulación de la propiedad no se verifica en abstracto, sino a partir del tipo de actividad a la cual esos bienes se encuentran destinados; es por ello que el legislador acepta una limitación en su ejercicio, ya que dicha actividad solo tiene sentido en la medida en que a ella concurren estudiantes, es

⁸⁹ Dip. Álvarez (PS), *Historia de la Ley N° 20.800*, p. 152.

⁹⁰ Sen. Parra (PRSD), *Historia de la Ley N° 20.129*, p. 889.

⁹¹ Dip. Soto (PS), *Historia de la Ley N° 20.800*, p. 514.

decir, en la medida en que se garantice el ejercicio del derecho a la educación. Es este derecho el que, a juicio del legislador, se configura como “un principio que ahora es superior: la preeminencia del interés general por resguardar el derecho a la educación de los y las estudiantes”⁹².

En las sentencias de control preventivo de constitucionalidad, el TC validó la interpretación realizada por el legislador, precisamente porque “el derecho de propiedad se consagra remitiendo al legislador definir el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella. También porque lo que está en juego es el interés general de la Nación. Hay un interés público involucrado si una institución de educación superior tiene que cerrar. En tal sentido, el legislador puede perfectamente establecer una limitación al dominio” (STC 2371, c. 82°). Para reafirmar su interpretación, el TC ratifica que no hay “una privación del derecho de propiedad. En primer lugar, porque el administrador provisional no provoca un desplazamiento de propiedad. Los bienes de la institución siguen siendo de ésta. Una eventual enajenación de bienes no es algo que esté regulado en el precepto impugnado y, como veremos más adelante, el dominio del titular está suficientemente garantizado (...). En segundo lugar, se trata de una limitación al dominio fundada en el interés general de la Nación” (STC 2371, c. 96°). A juicio del TC, esta cuestión fue debidamente considerada por el legislador, en virtud de su competencia constitucional para regular el ejercicio de los derechos fundamentales: el legislador estableció las condiciones normativas para el ejercicio de los derechos a la educación y de propiedad ante una situación de crisis institucional y, al hacerlo, relativizó la propiedad frente a la educación. Esta relativización en el ejercicio de un derecho, destinada a salvaguardar el ejercicio de otro, forma parte de las propias atribuciones constitucionales del legislador (art. 19, N° 26), a quien compete la regulación del ejercicio de los derechos.

Los juicios realizados durante el debate legislativo dan cuenta de cómo la autonomía universitaria no supone una habilitación para actuar al margen de la institucionalidad. La vulneración de los marcos normativos constituye razón suficiente para priorizar la protección de otros derechos, especialmente el de educación, cuyo ejercicio también depende de que la autonomía universitaria se realice dentro del marco normativo e institucional vigente.

⁹² Dip. Soto (ps), *Historia de la Ley N° 20.800*, p. 514.

4.4. *Autonomía universitaria y libertad de enseñanza*

Finalmente, el contenido de la AU también fue determinado a partir de su relación con la libertad de enseñanza, reconocida en la Constitución vigente en el art. 19, N° 11. Se trata de una relación diferente de las trabadas en los apartados precedentes, precisamente porque la AU, al no estar reconocida expresamente en la Constitución, ha sido construida a través de un ejercicio hermenéutico tanto por la doctrina como por la jurisprudencia, según lo señalado en el capítulo primero del presente trabajo. Por tanto, la libertad de enseñanza no será situada –al menos no necesariamente– en el exterior que contribuye a constituir a la AU, pero su consideración por el legislador permite comprender de mejor manera el contenido normativo de la autonomía. En efecto, ambas son consideradas como valores positivos y necesarios para el funcionamiento del sistema universitario, “pero con ciertos límites. Se debe poner fin a la libertad de lucrar con la educación, de defraudar la ley, de entregar títulos falsos en establecimientos de educación superior”⁹³, consolidando al derecho a la educación como un límite a la AU.

Uno de los elementos más recurrentes en la discusión legislativa dice relación con delimitar la libertad de enseñanza como un derecho distinto de la libertad de emprendimiento –especialmente en lo que se refiere a la actividad universitaria– dadas las dificultades del sistema para fiscalizar el cumplimiento de la prohibición legal de lucro (art. 15, D.F.L. N° 1, 1980). En voto de mayoría, se sostuvo que “la libertad de enseñanza tiene dos límites inexcusables: uno social, relacionado con el bien común, y otro político y económico, referido a la inconveniencia de desestimar o desvirtuar el sentido ético de la educación, para reducirla a una simple ecuación de lucro que olvida que ella es un instrumento para la formación integral de las personas y la generación de una conciencia cívica y democrática proclive al pensamiento crítico y solidario”⁹⁴. La prohibición legal de las actividades con fines de lucro fue explicitada reiteradamente por el legislador como un límite tanto a la libertad de enseñanza como a la autonomía universitaria⁹⁵, cuyo ejercicio se encuentra limitado por el ejercicio del derecho a la educación⁹⁶.

⁹³ Dip. Vallejo (PC), *Historia de la Ley N° 20.800*, p. 156.

⁹⁴ Sen. Ruiz-Esquide (DC), *Historia de la Ley N° 20.129*, p. 314.

⁹⁵ Dip. Ceroni (PPD), *Historia de la Ley N° 20.800*, p. 203; Dip. Poblete (PS), *Historia de la Ley N° 20.800*, p. 205; Sen. Ruiz-Esquide (DC), *Historia de la Ley N° 20.129*, pp. 312-313.

⁹⁶ Sen. Rossi (PS), *Historia de la Ley N° 20.800*, p. 435.

En la discusión relativa al establecimiento de un sistema nacional de acreditación universitaria, la libertad de enseñanza también fue interpretada por el legislador de una manera que fuera coherente con los objetivos de la nueva regulación, que desde el individuo se proyectan hacia la construcción de la sociedad⁹⁷. Se afirmó que “la educación superior es un bien social, que debe enmarcarse dentro de parámetros de calidad, de transparencia y de eficiencia”⁹⁸, lo que justifica que el legislador regule el ejercicio del derecho a la libertad de enseñanza estableciendo límites desde el interés general y la fe pública comprometida en el sistema de educación superior⁹⁹.

En el marco del establecimiento de límites legales que emanan del sistema nacional de acreditación, el “exterior constitutivo” de la libertad de enseñanza se configura a partir de una determinada lectura de la Constitución que, finalmente, queda en minoría: “este sistema, que apunta a hacer todo obligatorio, vulnera la Constitución en su artículo 19 N° 11, que nos dice que la libertad de enseñanza, que incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales, no tiene otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional”¹⁰⁰. Esta lectura de los límites al ejercicio de los derechos fundamentales es rechazada por el legislador, por lo que se entiende “fuera” del contenido normativo de la libertad de enseñanza.

Explícitamente, el legislador optó por una interpretación de la libertad de enseñanza que contemple las condiciones que hacen posible su ejercicio, tanto a nivel de regulación legal como de la propia sociedad. Así, en voto que concurre con la mayoría, se formuló la necesidad de superar la comprensión hasta entonces vigente de “un principio de libertad de enseñanza entendido en un sentido tan amplio que ha incluido el derecho a abrir, organizar y mantener entidades de educación superior sin la existencia de un órgano con capacidad para supervisar su funcionamiento, en aras del resguardo de su calidad y de la fe pública”¹⁰¹, incorporando al ordenamiento jurídico aquellos factores que permiten configurar las condiciones de ejercicio de este derecho. De esta manera, el legislador entiende

⁹⁷ Dip. Bécker (RN), *Historia de la Ley N° 20.129*, pp. 92-93.

⁹⁸ Dip. González (PPD), *Historia de la Ley N° 20.129*, p. 95.

⁹⁹ Dip. Tohá (PPD), *Historia de la Ley N° 20.129*, pp. 160-161. En el mismo sentido, Sen. Muñoz (PRSD), *Historia de la Ley N° 20.129*, p. 890.

¹⁰⁰ Dip. Kast (UDI), *Historia de la Ley N° 20.129*, p. 154; en el mismo sentido, Sen. Martínez (UDI), *Historia de la Ley N° 20.129*, p. 303.

¹⁰¹ Sen. Ruiz-Esquide (DC), *Historia de la Ley N° 20.129*, p. 313.

que “la libertad de enseñanza tiene dos límites inexcusables: uno social, relacionado con el bien común, y otro político y económico, referido a la inconveniencia de desestimar o desvirtuar el sentido ético de la educación, para reducirla a una simple ecuación de lucro que olvida que ella es un instrumento para la formación integral de las personas y la generación de una conciencia cívica y democrática proclive al pensamiento crítico y solidario”¹⁰².

En efecto, la libertad de enseñanza es un derecho que solo puede ser ejercido gracias a la concurrencia de otros sujetos en el ejercicio de otros derechos, como el de educación. No son libertades que se entiendan en abstracto, sino en un contexto relacional con otros derechos: es en concreto que el legislador puede determinar los límites que hacen posible el ejercicio de los derechos, no en abstracto.

5. CONCLUSIONES

La autonomía universitaria es una institución jurídica que en Chile, a pesar de sus fundamentos constitucionales, solo cuenta con reconocimiento legal. Su reconocimiento ha estado históricamente condicionado por la forma en que se ha ejercido el poder político, de modo tal que, previo a la Constitución de 1980, contaba con una consagración constitucional expresa. Contando con jerarquía constitucional, la AU contribuyó a configurar un modelo de universidad autónoma que, sin embargo, se vio frenado por el golpe militar. Entre 1973 y 1982 se verificó una configuración constitucional evidentemente menos vigorosa, entregando su reconocimiento normativo expreso a la ley. A partir de esta decisión, que interrumpe el tránsito histórico que presentaba esta institución, la AU ha debido ser reconfigurada a través de diversos ejercicios hermenéuticos, tanto en sede jurisprudencial como doctrinal, con resultados disímiles. En suma, se trata de un concepto cuyo contenido constitucional no se encuentra suficientemente determinado, abriendo un espacio importante para su concretización por parte del legislador.

A partir de dicha indeterminación, durante mucho tiempo la interpretación hegemónica de la AU se construyó a partir de la libertad de enseñanza que, durante la vigencia de la Constitución de 1980, ha estado dominada por una lectura desde la libre iniciativa económica, postergando los contenidos propiamente académicos del concepto. Ese ejercicio hermenéutico se hizo en abstracto, con total prescindencia de las relaciones jurídicas en las cuales se verifica la

¹⁰² Sen. Ruiz-Esquide (DC), *Historia de la Ley N° 20.129*, p. 314.

institución. Sin embargo, esta interpretación fue progresivamente complejizada durante la última década, puesto que tanto la discusión legislativa como jurisprudencial incorporó una serie de elementos en la conceptualización de la autonomía universitaria, en especial la forma en que se garantiza el ejercicio de derechos fundamentales que concurren en el quehacer universitario, tales como el derecho a la educación.

El legislador, en ejercicio de sus competencias constitucionales y en el intento de concretar aquello que la norma constitucional deja abierto, fue determinando el contorno de la autonomía universitaria desde las relaciones jurídicas que es posible establecer en el ejercicio de otros derechos o en la consecución de otros objetivos constitucionales. Así, sobre la base de la fe pública comprometida y de la garantía del derecho a la educación y considerando eventuales limitaciones al derecho de propiedad y de la libertad de enseñanza, tanto el legislador como el Tribunal Constitucional fueron configurando los contornos de esta institución.

Ha quedado en evidencia que “la actuación pública en materia educativa no sólo ha de respetar la libertad de enseñanza de los particulares, sino que queda también intensamente condicionada por otros derechos fundamentales y garantías institucionales, como son la libertad de cátedra, la gestión participativa de los centros de enseñanza o la autonomía universitaria. El resultado final, es, así, un complejo entramado de espacios de libertad y funciones públicas”¹⁰³. Se trata de una institución que no se protege en abstracto ni de manera absoluta. Por el contrario, su protección normativa se configura en concordancia con la de una serie de otras categorías constitucionalmente relevantes, tales como la fe pública y el derecho a la educación.

A lo largo del debate legislativo, el contenido de la autonomía universitaria ha sido progresivamente configurado. A partir de las normas legales promulgadas en la primera parte de la década de 1980 y de la garantía constitucional de los derechos fundamentales que concurren en el quehacer universitario, el legislador ponderó una serie de argumentos que le permitieron dar contenido a las tres viejas dimensiones de la autonomía (académica, económica y administrativa, según señala el artículo 104 de la Ley General de Enseñanza). Tanto su contenido normativo como sus límites han sido determinados por el legislador, a través de un ejercicio deliberativo que sigue abierto.

¹⁰³ DÍEZ-PICAZO (2013), p. 475.

6. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ÁVILA, Nelson, y GILLEZEAU, Patricia (2010): “Autonomía universitaria y su misión transformadora: Enfoque teórico-histórico”, en *Revista de Ciencias Sociales* (Vol. XVI N° 1), pp. 169-178.
- BARCELONA, Pietro (1996): *El individualismo propietario* (Madrid, Trotta).
- BASSA MERCADO, Jaime (2013): “La pretensión de objetividad como una estrategia para obligar. La construcción de cierta cultura hermenéutica constitucional hacia fines del siglo XIX”, en *Estudios Constitucionales* (año 11 N° 2), pp. 15-41.
- BASSA, Jaime, y ASTE, Bruno (2015): “Mutación en los criterios jurisprudenciales de protección de los derechos sociales al trabajo y a la salud en Chile”, en *Revista Chilena de Derecho*, Pontificia Universidad Católica de Chile (Vol. 42 N° 1), pp. 215-244.
- BERNASCONI, Andrés (2015): “Autonomía universitaria en el siglo XXI: Nuevas formas de legitimidad ante las transformaciones del Estado y la sociedad”, en *Páginas de Educación* (V. 7, N° 2), pp. 197-215.
- BÖCKENFÖRDE, Ernest-Wolfgang (2000): “La democracia como principio constitucional”, en *Estudios sobre el Estado de Derecho y la Democracia* (Madrid, Trotta), pp. 47-131.
- BRAVO LIRA, Bernardino (1994): “La Universidad de Chile, proyección nacional e internacional en el siglo XIX”, en *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad de Valparaíso (N° 39), pp. 111-132.
- CEA EGAÑA, José Luis (2012): *Derecho constitucional chileno* (Santiago, Ediciones UC, 2ª edición).
- COMMUNES (2017): “El gobierno neoliberal de la universidad en Chile”, en *De Prácticas y Discursos. Cuadernos de Ciencias Sociales*, U. Nacional del Nordeste, Argentina (año 6 N° 8), pp. 89-104.
- DÍEZ-PICAZO, Luis María (2013): *Sistema de derechos fundamentales* (Madrid, Aranzadi).
- DROGUETT SARMIENTO, Nicole (2010): *Autonomía universitaria en las universidades del Consejo de Rectores de Chile*, Tesis para optar al título profesional de Sociólogo, Departamento de Sociología, U. de Chile, [fecha de consulta: 20 de enero de 2018]. [Disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/106247>].
- EVANS DE LA CUADRA, Enrique (2004): *Los derechos constitucionales*, 3ª edición (Santiago, Editorial Jurídica de Chile).

- FERRADA BÓRQUEZ, Juan Carlos (2001): “La autonomía universitaria y los recintos universitarios: Algunas reflexiones críticas acerca del contenido de esta relación jurídica”, *Revista de Derecho*, Universidad de Concepción (año LXIX, N° 209), pp. 77-95.
- FERRERES COMELLÁ, Víctor (2007): *Justicia constitucional y democracia* (Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2ª edición).
- FRIZ ECHEVERRÍA, Cristóbal (2016): *La universidad en disputa. Sujeto, educación y formación universitaria en la concepción neoliberal* (Santiago, Ceibo).
- HERRERA, Hugo (2016): *La frágil universidad* (Santiago, Centro de Estudios Públicos).
- HESSE, Konrad (2011): “Concepto y cualidad de la Constitución”, en *Escritos de Derecho Constitucional* (Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales), pp. 33-56.
- JORDÁN, Tomás (2009): “Elementos configuradores de la tutela jurisprudencial de los derechos educacionales en Chile”, *Revista de Estudios Constitucionales* (año 7, N° 1), pp. 177-207.
- LÓPEZ, Pedro (2011): “La enseñanza de los derechos humanos en la universidad”, en *Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado* (14, 4), pp. 87-94.
- MADRID, Raúl (2013): “El derecho a la libertad de cátedra y el concepto de universidad”, *Revista Chilena de Derecho* (Vol. 40, N° 1), pp. 353-369.
- MARSIKE SCHULTE, Renate (2004): “Historia de la autonomía universitaria en América Latina”, en *Perfiles Educativos* (volumen 26, N° 105-106), pp. 160-167.
- MOLINA, Francisco (1998): “Tratamiento constitucional y legal del concepto de autonomía universitaria en los procesos de regulación externa”, en *Estudios Sociales* (N° 97).
- MOUFFE, Chantal (2011): *En torno a lo político* (Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica).
- NOGUEIRA, Humberto (2008): *Derechos fundamentales y garantías constitucionales* (Santiago, Librotecnia).
- NÚÑEZ, Manuel A. (2007): “Las universidades estatales y la construcción unitaria del principio de autonomía universitaria: Ensayo de una crítica a la jurisprudencia constitucional chilena”, en *Revista de Estudios Constitucionales* (año 5, N° 2), pp. 223-249.

- OLVERA GARCÍA, Jorge; PIÑA LIBIEN, Hiram, y MERCADO MALDONADO, Asael (2009): “La universidad pública: Autonomía y democracia”, en *Convergencia* (Nº 51), pp. 301-323.
- RÍOS ÁLVAREZ, Lautaro (2000): “Asociaciones intermedias, Estado y bien común”, en XXX Jornadas Chilenas de Derecho Público (Valparaíso, Edeval).
- RODRÍGUEZ FREIRE, Raúl, y TELLO, Andrés (2012): *Descampado. Ensayos sobre las contiendas universitarias* (Santiago, Sangría).
- ROCK, Juan Antonio, y ROJAS, Claudio (2012): “Cambios en el sistema universitario chileno: Reflexiones sobre su evolución y una propuesta de gobernanza”, en *Calidad en la Educación* (Nº 37), pp. 163-188.
- SALGADO MUÑOZ, Constanza (2015): “El derecho a la educación”, en Bassa, Ferrada y Viera (Eds.), *La Constitución chilena. Una revisión crítica a su práctica política* (Santiago, LOM), pp. 77-97.
- SILVA BASCUÑÁN, Alejandro (2008): *Tratado de derecho constitucional. Tomo XII: De los derechos y deberes constitucionales* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile).
- TUSHNET, Mark (1999): *Taking the Constitution away from the Courts* (Princeton, Princeton UP).
- WALDRON, Jeremy (2005): *Derecho y desacuerdos* (Madrid, Marcial Pons).
- WALDRON, Jeremy (2006): “The Core of the Case against Judicial Review”, en *Yale Law Review* (Vol. 115), pp. 1346-1406.
- ZAPATA LARRAÍN, Patricio (2008): *Justicia constitucional. Teoría y práctica en el derecho chileno y comparado* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile).
- ZÚÑIGA URBINA, Francisco (2010): “Judicatura y activismo judicial”, en *Revista de Derecho Público*, Universidad de Chile (Vol. 73), pp. 59-77.

JURISPRUDENCIA CITADA

- Tribunal Constitucional, sentencia de 7 de marzo de 1994, rol Nº 184-1994.
- Tribunal Constitucional, sentencia de 6 de junio de 2002, rol Nº 352-2002.
- Tribunal Constitucional, sentencia de 10 de junio de 2007, rol Nº 523-2006.
- Tribunal Constitucional, sentencia de 19 de junio de 2007, rol Nº 523-2006.
- Tribunal Constitucional, sentencia de 19 de julio de 2007, rol Nº 523-2006.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General Nº 13.

FUENTES

Historia de la Ley N° 20.129 [fecha de consulta: 20 de enero de 2018]. [Disponible en: http://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/5737/HLD_5737_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf]

Historia de la Ley N° 20.800 [fecha de consulta: 20 de enero de 2018]. [Disponible en: http://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/4993/HLD_4993_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf]