



Autonomía Universitaria: Evolución histórico-jurídica y actual tratamiento constitucional¹.

Síntesis de Memoria de grado.

I. Concepto de autonomía y autonomía universitaria.

Como podrá apreciarse a lo largo de este documento, la Universidad y el concepto de autonomía se encuentran en una significativa y estrecha relación. Desde el nacimiento mismo de ésta alrededor del siglo XII en Europa, el concepto envolvió a las Universidades, quienes debieron enfrentarse tanto al orden espiritual (representado por los poderes eclesiásticos), como al laico, representado por la monarquía y sus respectivas autoridades, con el objeto de lograr un ámbito de actuación libre de sus injerencias. Gran parte de la expansión y evolución de ellas en los siglos venideros se debe a ello.

No debemos olvidar, que la Universidad es una institución de docencia, creación de conocimiento e investigación, y en este contexto, resulta difícil llevar a cabo estas actividades sin la libertad suficiente, *“no es posible generar conocimiento propiamente científico si el investigador no tiene libertad para seguir su investigación hasta dondequiera que ésta lo lleve”*².

En virtud de esta relación tan estrecha entre la Universidad y la autonomía, es necesario conceptualizar esta última, determinar qué debe entenderse por autonomía universitaria, qué comprende y cuál es su regulación; finalmente, en este punto, resulta pertinente analizar si está expresamente o implícitamente consagrada en la Constitución Política de la República (CPR).

La autonomía no es un concepto unívoco y preestablecido, sino que esencialmente variable. Desde una visión general, la autonomía (a secas) *“consiste en la capacidad de una institución para adoptar todas las decisiones relativas a su quehacer y de establecer sus propias normas internas sin sujeción o interferencia de agentes externos”*³.

En el plano universitario, busca que la institución pueda ejercer libremente y de forma independiente la docencia, creación de conocimiento e investigación. De manera que está en directa relación con las funciones que ésta cumple, y no debe ser considerada como un fin en sí

¹ El presente documento es una síntesis de los capítulos I, II y III de la Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, de Maximiliano Andrés Torrico Hormazábal, de enero de 2016, titulada “La Autonomía Universitaria en Chile: Marco jurídico y análisis crítico”. La síntesis elaborada, en el mes de agosto de 2017, por la egresada de Derecho Alejandra Brito Urrutia, pasante del Senado Universitario 2017. Comentarios alejandrabritourrutia@gmail.com.

²TORRICO, H. Maximiliano Andrés, 2016. *La Autonomía Universitaria en Chile: Marco jurídico y análisis crítico*. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias jurídicas y Sociales, Santiago de Chile. Universidad de Chile, Facultad de Derecho. p. 17.

³*Ibid.* p.8.

misma. Entendida de esta forma, constituye un límite para la Universidad, puesto que determina el marco en el que podrá actuar legítimamente.

La autonomía Universitaria “(...) *puede ser entendida como un principio subyacente a la forma en que se organiza institucionalmente la universidad y que la reviste precisamente de una identidad particular, o, en otras palabras, que determina que tal o cual organización sea realmente una universidad.*”⁴

Concepto legal de autonomía universitaria.

La CPR no define qué se entiende por autonomía universitaria, es más, en ningún precepto habla de ésta (al menos de forma expresa). Sin embargo, el legislador sí se ha referido a ella en el artículo 104 del DFL N°2 del año 2009, del Ministerio de Educación, que señala:

“Art. 104. Se entiende por autonomía 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 y comprende la autonomía académica, económica y administrativa.

La autonomía académica 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.

La autonomía económica permite a dichos establecimientos disponer de sus recursos para satisfacer los fines que le son propios de acuerdo con sus estatutos y las leyes.

La autonomía administrativa 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”.

II. Evolución histórico-jurídica de la autonomía universitaria en Chile.

La existencia y consolidación de la autonomía universitaria en Chile importó un largo proceso. En sus inicios, ésta apareció de forma implícita en la regulación de las Universidades, sin embargo, con el tiempo y en la segunda mitad del Siglo XIX, se constituyó como un verdadero atributo de la Universidad.

El análisis de la evolución normativa de la autonomía universitaria debe partir con la creación de la primera Universidad en nuestro país, a través de la **Ley Orgánica de 1842**, que creó la Universidad de Chile. El articulado de dicha ley no se refiere a este concepto, y fue bastante restrictivo en cuanto a ella, al dejar pocas atribuciones desligadas de la injerencia del poder ejecutivo.

En 1874 el proceso de Reforma a la CPR de 1833 permitió incorporar como precepto constitucional el derecho a la libertad de enseñanza. Cinco años después de ello, con **Ley de Instrucción Secundaria de 1879**, hubo un primer acercamiento de la legislación al concepto de autonomía universitaria. En esta ley hay un tenue avance en cuanto a la libertad de cátedra de los académicos

⁴*Ibid.*, p.16.



y a la estabilidad de los cargos de los funcionarios; permaneciendo la Universidad con una limitada autonomía económica.

Entre los años 1927 y 1931 se dictó diversa normativa que, si bien tuvo escasa duración al ser derogada por Decretos con Fuerza de Ley que se dictaron sucesivamente, incorporó ciertos principios que luego sustentarían la autonomía de las Universidades: Resulta trascendental el [Decreto con Fuerza de Ley \(DFL\) N° 7.500](#) del Ministerio de Educación (conocido como el “Decreto Orgánico”), que reconoció expresamente la autonomía de la Universidad de Chile; al disponer en el inciso primero de su artículo 26 que, *“Las universidades serán autónomas y fijarán en sus reglamentos los institutos y escuelas dependientes de las diversas facultades, como, asimismo, todo lo inherente a su organización, ubicación y funcionamiento.”*

En virtud del [DFL N°280, de 1931](#), que estableció una regulación orgánica del Sistema Educacional en Chile, la autonomía universitaria se constituyó como un principio general: La Universidad de Chile adquirió personalidad jurídica de derecho público, patrimonio propio, y hubo un reconocimiento expreso a su autonomía. Se avanzó en la autonomía académica, administrativa y económica de la casa de estudios; (i) *Académica*, en el reconocimiento de la libertad de cátedra y estabilidad en los cargos de sus académicos, pero también, la institución continuó con competencia exclusiva para otorgar títulos y grados en el país. (ii) *Administrativa*, en el Título II del DFL, llamado “Organización universitaria”, en que se confieren potestades de administración amplias para sus autoridades, particularmente al Rector y Consejo Universitario, y se otorga potestad reglamentaria a este último; (iii) *Autonomía económica* (con ciertos límites), en el Título III llamado “Del patrimonio universitario”, que faculta al Rector a administrar el patrimonio de la Universidad con acuerdo del Consejo Universitario.

La dependencia de las otras instituciones de educación superior a la Universidad de Chile (en cuanto al otorgamiento de títulos y grados) fue perdiendo fuerza a través de la dictación de una serie de leyes, que derivaron en el reconocimiento de la autonomía plena de la Universidad Católica en 1953.

En 1971 se consagró por primera vez la autonomía universitaria en un nivel constitucional. En efecto, dicho año se dictó la [Ley de Reforma Constitucional N° 17.398](#) conocida como el “*Estatuto de las Garantías Constitucionales*” que modificó la Constitución, estableciendo en su artículo 10, numeral 7 (dentro del derecho a la libertad de enseñanza), de forma expresa, la autonomía académica, administrativa y económica de las universidades estatales y particulares reconocidas por el Estado, así como la obligación de éste en torno a su financiamiento. La norma en comento también mencionaba la libertad del personal académico y de los estudiantes universitarios. En cuanto a los primeros, indicó la libertad que poseían - en el marco del deber de entregar a sus alumnos la información necesaria sobre doctrina y principios diversos- para desarrollar dicha actividad conforme a sus propias ideas; en cuanto a los segundos, el derecho a expresar sus propias ideas y a escoger, en cuanto sea posible, la enseñanza y tuición de los profesores que prefieran.

De esta forma, con esta Ley de Reforma Constitucional, la evolución que había experimentado la autonomía universitaria a nivel legal, gracias a la consolidación de un Estado social de Derecho con la CPR de 1925, fue reconocida a nivel constitucional. En relación a esto, cabe decir que no resulta extraño el igual tratamiento jurídico hecho a las universidades estatales y las particulares (en cuanto a autonomía), ya que las Universidades fueron consideradas en esa época, como principales fuentes formadoras de elite y entidades de investigación científica.

El progreso que las Universidades habían alcanzado en autonomía, fue objeto de una significativo quiebre con el golpe de Estado y posterior dictadura militar que imperó en Chile desde 1973 y hasta 1989. Se produjo una intervención política y económica en estas instituciones, quienes vieron mermada su forma de gobernanza y regulación.

El debilitamiento -o supresión- de la autonomía puede dividirse en dos etapas: La primera (desde 1973 a 1980), importó la designación de rectores partidarios de las Fuerzas Armadas, la intervención en el personal académico y administrativo. En comparación a las atribuciones que existían antes del régimen, y en virtud de la dictación de una serie de Decretos Ley (D.L), los rectores designados gozaron de amplísimas facultades que permitieron ejercer un control total y discrecional sobre la Universidad; por ejemplo, al poder dictar toda la normativa interna y remover cargos o modificar carreras, unidades y programas académicos. Esta etapa se caracterizó por la vulneración de dos elementos trascendentales en la autonomía, a saber, el *autogobierno* y la *autorregulación*. Pese a ello, no hubo una política tendiente a la reestructuración del marco jurídico de la Educación Superior, y “no fue sino hasta el D.L N° 1.552 de 1976 -Acta Constitucional N°3- que se derogó de forma expresa prácticamente todo el capítulo III de la Constitución vigente correspondiente a las garantías constitucionales y con ello el reconocimiento de autonomía para las universidades. En su reemplazo, el artículo 1° numeral 14 de dicho cuerpo normativo escuetamente dispuso que aseguraba a todas las personas: “[l]a libertad de enseñanza. Un estatuto especial regulará el ejercicio de esta libertad”⁵.

La segunda etapa tuvo por objeto la creación de una nueva institucionalidad universitaria. “Las bases jurídicas del nuevo sistema de educación superior -que nos rige en aspectos fundamentales hasta el día de hoy- se encuentran principalmente en la Constitución Política de la República; en los D.F.L N° 1, 2 y 3 de 1980 y el N°4 de 1981, todos del Ministerio de Educación, en todo lo que no sea contrario a la normativa posterior; en la ley N° 18.962, “Orgánica Constitucional de Enseñanza” y en la N° 20.370, “General de Educación”, ambas contenidas actualmente en un texto refundido, coordinado y sistematizado en virtud del D.F.L N°2 de 2009 del Ministerio de Educación”⁶

III. Regulación Constitucional de la Autonomía Universitaria en la CPR de 1980.

Si buscamos el concepto de autonomía en el articulado de la CPR de 1980, podemos apreciar que es mencionado en específicas oportunidades: Se reconoce autonomía constitucional expresa a ciertas instituciones, tales como; el Consejo Nacional de Televisión, la Contraloría General de la República, las Municipalidades, entre otras. Así mismo, la Constitución reconoce y ampara a los llamados “grupos intermedios”, concediéndoles autonomía para cumplir sus propios fines. Por último, como una expresión de lo mencionado anteriormente, también el concepto se trata a propósito de la libertad sindical (art. 19 N° 19, inciso 3).

De lo expuesto, resulta de manifiesto que *nuestra Constitución no habla expresamente de “autonomía universitaria”,* como sí lo hacía la CPR de 1925 (reformada en 1971). En efecto, la autonomía es tratada por un lado, como atributo de ciertos organismos estatales, y por otro, como

⁵Ibid., p. 34.

⁶Ibid., p. 35.

una garantía de los cuerpos o grupos intermedios amparados por la carta fundamental. En virtud de este silencio constitucional, la doctrina ha discutido arduamente la posibilidad de una consagración implícita de la autonomía universitaria en la Constitución.

La discusión doctrinaria sobre la autonomía universitaria en la Constitución.

En la doctrina es posible encontrar dos tesis que intentan resolver la cuestión de la posibilidad de un tratamiento implícito de la autonomía universitaria en la Constitución actual.

A grandes rasgos, existe una doctrina minoritaria y una doctrina mayoritaria⁷, esta última sustenta su opinión -afirmando que nuestra Constitución sí recoge implícitamente la autonomía de las universidades estatales y particulares- en dos normas, el artículo 1 inciso 3, que reconoce la autonomía de los grupos intermedios; y artículo 19, N° 11, que reforzaría dicha autonomía al establecer la libertad de enseñanza. A continuación se desarrollarán ambas tesis, con el objeto de lograr una comprensión adecuada de la discusión actual en la materia.

a) Doctrina mayoritaria.

Esta doctrina afirma que, si bien no hay una referencia expresa a la autonomía de las Universidades en la Constitución, ello no importa que no encuentre fundamento constitucional, pues estaría regulada a nivel general. A partir de ello, es posible distinguir dos subgrupos de autores: Quienes fundamentan su opinión únicamente en el artículo 1 inciso 3. Y quienes, por otro lado, fundamentan su postura en el artículo anterior complementado con otros artículos de la CPR; dentro de los cuales se encuentra el art. 19 N°11 relativo a la libertad de enseñanza, en tanto este derecho vendría a constituirse como una aplicación específica de la autonomía de los cuerpos intermedios en el ámbito educacional.

El primer subgrupo mencionado estima que, en tanto nuestra Constitución reconoce y ampara a los grupos intermedios, les concede autonomía, y en el mismo orden, las Universidades son grupos intermedios, éstas gozarían de la autonomía reconocida en el artículo 1 inciso 3. El segundo subgrupo, considera que el razonamiento anteriormente expuesto, es reforzado por el derecho a la libertad de enseñanza, que involucra por ejemplo, la facultad de abrir, organizar, y mantener establecimientos educacionales. En este sentido, los establecimientos *estatales* y particulares de enseñanza creados en virtud de esta facultad, gozarán de autonomía constitucional⁸.

Cabe decir, que dentro de la doctrina también hay quienes suman al artículo 1 inciso 3, no solo el artículo 19 N° 11, sino que el 19, N°15 inciso 1° relativo al derecho de asociación⁹. Por otro lado, algunos autores ven la naturaleza jurídica de la autonomía universitaria como una garantía institucional protegida por nuestra Constitución, una garantía institucional por sí misma y no un como parte del contenido inherente a la libertad de enseñanza. Dentro de estos últimos, señala

⁷ La denominación de “doctrina mayoritaria” y “doctrina minoritaria” es hecha por el autor de la tesis que sustenta este documento. Ver: TORRICO, H., *Op. Cit.*, p. 39.

⁸El autor de la tesis cita como referente de esta postura a Miguel Ángel Fernández. FERNÁNDEZ, Miguel Ángel. “*La libertad de enseñanza ante el tribunal constitucional*”. Santiago, Facultad de Derecho Universidad de los Andes, 2005. Ver: TORRICO, H., *Op. Cit.*, (cita N°48) p. 41.

⁹El autor de la tesis cita como referente de esta postura a Alejandro Silva Bascuñan. SILVA B., Alejandro. “*Tratado de Derecho Constitucional*”, Tomo XII. Santiago, Chile, Editorial Jurídica de Chile, 2008. Ver: TORRICO, H., *Op. Cit.*, (cita N°55) pp. 44-45.

Torrigo: “José Julio León, también comparte el fundamento constitucional de la autonomía universitaria planteado por los autores nacionales (en base al artículo 1° inciso 3° y al artículo 19 N° 11 de la CPR). La gran diferencia, sin embargo, está dada por su tratamiento específico acerca de la naturaleza jurídica de la autonomía, en el sentido de argumentar que se trataría propiamente de una garantía institucional.”¹⁰ Fundamenta su postura en el principio de subsidiariedad del Estado, el razonamiento que efectúa es el siguiente: el artículo 1 inciso tercero garantiza la autonomía de los cuerpos intermedios, en virtud de ello, el Estado no puede realizar actividades que las asociaciones intermedias y las personas puedan hacer por sí mismas adecuadamente, de esta forma, a partir de la autonomía de los cuerpos intermedios, se derivaría el principio de subsidiariedad del Estado.

Diversas críticas podrían hacerse respecto a cómo fundamenta esta tesis la autonomía de las universidades estatales: En primer lugar, el hecho de atribuirles la calidad de cuerpo intermedio, fundamento influido por la interpretación de diversas sentencias del Tribunal Constitucional (TC) que, sin embargo, les reconoce expresamente la condición de servicio público. En segundo lugar, se ha discutido bastante si es posible atribuir la titularidad de derechos fundamentales (en este caso, la libertad de enseñanza) al Estado, ya que en general la doctrina lo niega. En tercer lugar, también es discutido que la libertad de enseñanza en sí misma, pueda ser atribuida al Estado, en tanto que deriva de la libertad de conciencia del ser humano (en el contexto educativo).

b) Doctrina minoritaria.

Esta postura estaría representada fundamentalmente por el profesor de Derecho Constitucional Manuel Antonio Núñez¹¹, quien “plantea que el ordenamiento jurídico chileno consagra de forma diferenciada la autonomía de las universidades: mientras la autonomía de las universidades privadas gozaría de reconocimiento constitucional, la autonomía de universidades estatales, por el contrario, tendría un reconocimiento simplemente legal.”¹²

Este autor basa la autonomía constitucional de las universidades privadas en la autonomía general de los grupos intermedios (artículo 1 inciso 3 arduamente comentado), que emanaría del ejercicio de la libertad de asociación (artículo 19 N°15), libertad de enseñanza (19 N°11) y otras libertades como la libertad religiosa, libertad empresarial, entre otras.

En cuanto a las universidades estatales, les niega el carácter de grupo intermedio y señala además, que no pueden ser titulares de derechos fundamentales (en tanto personas jurídicas de derecho público), esgrime lo siguiente: (i) El principio de subsidiariedad del Estado está en directa conexión con la autonomía de los cuerpos intermedios, en el sentido de garantizar un ámbito libre de injerencia del Estado en las actividades de los particulares y la sociedad civil, de manera que, otorgar autonomía a las entidades estatales importa una contradicción a este principio. Núñez también plantea un punto relevante, aun cuando nuestra Constitución reconoce autonomía a diversos organismos públicos, ésta no es la misma autonomía que tienen los cuerpos intermedios, ambas operan de distinta forma; los primeros la ejercen dentro del Estado, y los segundos, contra

¹⁰ TORRICO, H., *Op. Cit.*, p. 45.

¹¹ NÚÑEZ, Manuel. “Las universidades estatales y la construcción unitaria del principio de autonomía universitaria: ensayo de una crítica a la jurisprudencia constitucional chilena”. *Estudios Constitucionales*, (2):223-249, 2007; “Universidades públicas y privadas. Bases para una diferencia”. *Ius Publicum* (10):55- 70, 2003. Citado en: TORRICO, H., *Op. Cit.*, (cita N°62) p. 49.

¹²TORRICO, H., *Op. Cit.*, p. 49.

este mismo. (ii) Por otro lado, señala que *“los derechos fundamentales constituyen límites para el ejercicio del poder y no extensiones o habilitaciones nuevas de competencias a favor de los órganos del Estado. Los derechos se ejercen primeramente frente o contra el Estado, no a favor de él”*¹³

Una postura diferente plantea el profesor de Derecho Administrativo Juan Carlos Ferrada¹⁴, quien si bien comparte que el fundamento de la autonomía de las *universidades privadas* deriva de la autonomía de los grupos intermedios -quienes a su modo de ver, siempre son asociaciones de particulares-, plantea la posibilidad de fundamentar la autonomía constitucional de las *universidades estatales*, *“en base a las diversas normas de nuestra carta fundamental que se refieren a la educación: “esto es, la libertad de enseñanza (art. 19 N° 11, CPR) y el deber del Estado de fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles, estimulando la investigación científica y tecnológica (art 19 N° 10, inciso 6°, CPR). En particular, Ferrada basa su argumentación esencialmente en la libertad de cátedra, que sería parte del contenido inherente a la libertad de enseñanza”*¹⁵. Según éste, la autonomía universitaria (circunscrita a su aspecto académico) viene a ser la proyección institucional de la libertad de cátedra que tiene cada docente y que está contenida en el artículo 19 N°11.

Maximiliano Torrico (autor de la Memoria de Grado que sustenta este documento) analiza la Teoría de la doble dimensión de los derechos fundamentales -según la cual estos tienen un aspecto subjetivo, pero también uno objeto-, para continuar desarrollando la eventual consagración constitucional de la autonomía de las universidades estatales; en este sentido, indica que la dimensión objetiva de la libertad de enseñanza podría servir de fundamento a la autonomía de las universidades estatales en la Constitución.

A continuación, se desarrollará dicha teoría y la relación que hace el autor indicado.

La teoría de la doble dimensión de los derechos fundamentales postula que estos tienen -como su nombre lo indica- una dimensión subjetiva y una dimensión objetiva: La primera dimensión (subjetiva), abarca cómo se ha comprendido tradicionalmente dichos derechos, es decir, como derechos subjetivos, derechos de titularidad individual que protegen ciertos ámbitos de la existencia de las personas (como la salud, la libertad, la seguridad social, la propiedad, etc.). Por ejemplo, la libertad de enseñanza que hemos venido discutiendo, consagrada en el artículo 19 N° 11 de la CPR, en cuanto a su dimensión subjetiva contiene tres libertades: (i) el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales, (ii) el derecho de los padres de escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos y, (iii) la libertad académica (que ha sido considerada como un derecho implícito a la libertad de enseñanza).

La segunda dimensión (objetiva), reconoce que estos derechos son principios, reglas objetivas que están presentes y se irradian dentro de todo el ordenamiento jurídico, estos principios supremos ya no están mirados en consideración a un sujeto activo y pasivo. Esta segunda dimensión tiene dos efectos jurídicos trascendentales: (a) Se produce un efecto expansivo o de irradiación de las normas iusfundamentales y, además, (b) surgen mandatos de actuación para el Estado en orden de darles eficacia. *“La idea de la expansión o irradiación de las normas iusfundamentales implica que éstas no se reducen simplemente a consagrar derechos individuales sino que en tanto que principios*

¹³ Cita incorporada a la Tesis de Torrico de la siguiente manera: NÚÑEZ, “Las universidades estatales...”, *Op. Cit.*, p. 240. Ver: TORRICO, H., *Op. Cit.*, (cita N° 74) p. 53.

¹⁴ FERRADA B., Juan Carlos. “La autonomía universitaria: algunas reflexiones generales acerca de su contenido jurídico”. *Estudios Sociales*, (108), 2001. Citado en: TORRICO, H. Maximiliano Andrés, 2016. *La Autonomía...* (cita N°76) p. 55.

¹⁵ TORRICO, H., *Op. Cit.*, p. 56.

*fundamentales del ordenamiento jurídico su contenido jurídico opera objetivamente como parámetro de legitimidad del contenido de las normas jurídicas y de la actuación de los poderes del Estado*¹⁶. Esto también se extiende a la organización del Estado, ya que sirve de límite a la competencia y atribuciones de los organismos públicos. El segundo efecto, implica que el Estado no solo tiene deberes de abstención sino de actuación respecto de estos derechos, en orden a garantizar las condiciones materiales para darle eficacia a éstos. Tal como se ha razonado, considerando la doble dimensión de los derechos fundamentales, para el Estado éstos no solo implican deberes de abstención, sino también obligaciones positivas.

La aplicación de la teoría de la doble dimensión de los derechos fundamentales importa por ejemplo, desestimar como necesaria la teoría de la garantía institucional: La figura de la garantía institucional y la teoría que la sustenta, tuvo su origen en Alemania y surgió como una forma de explicar ciertas instituciones que, si bien estaban consagradas a nivel constitucional, no podían considerarse como derechos fundamentales, puesto que estos eran concebidos exclusivamente como derechos de libertad (el mejor ejemplo al respecto es la existencia de la familia, institución garantizada por la Constitución, que sin embargo, no puede considerarse como un derecho fundamental). A través de ello, se otorgaba protección a dichas instituciones frente al legislador, a quien le estaba vetado modificar sus aspectos esenciales. Sin embargo, en el Derecho Comparado se ha afirmado que actualmente resulta innecesaria (aunque no totalmente¹⁷) su aplicación, puesto que, recogiendo la teoría de la doble dimensión de los derechos fundamentales se alcanzan los mismos fines.

En la actual CPR, la aplicación de la teoría de la doble dimensión de los derechos fundamentales no tiene un reconocimiento expreso, según la mayoría parte de la doctrina. Sin embargo, hay autores¹⁸ que reconocen que los derechos fundamentales constituyen efectivamente valores y principios básicos; así también la jurisprudencia del TC¹⁹. En este sentido, hay dos normas en nuestra carta fundamental, que permitirían derivar los efectos propios de una dimensión objetiva: (i) El artículo 5 inciso 2º, que impone el deber a los órganos del Estado de respetar y promover los derechos esenciales reconocidos en la CPR y en los tratados internacionales (vigentes) ratificados por Chile; y (ii) también el artículo 6 inciso 2º de la CPR que señala de forma general, que los preceptos de la Constitución obligan a los órgano del Estado, a sus integrantes, así como a toda institución o grupo y persona.

Así entonces, en tanto los derechos fundamentales consagrados en nuestra Constitución pueden ser considerados como principios (en su dimensión objetiva), obligan a todos los órganos públicos a respetarlos, pero también a promoverlos, es decir, a generar las condiciones para su existencia y eficacia.

¹⁶*Ibid.*, p. 70-71.

¹⁷ El autor de la Tesis explica que la figura de la garantía institucional aún puede utilizarse, en efecto, respecto de instituciones reconocidas en la Constitución, pero no estén en una relación directa con derechos fundamentales. Ver: TORRICO, H., *Op. Cit.*, p. 65, quien señala “Lo anterior en modo alguno significa la completa irrelevancia de la garantía institucional como categoría jurídica porque aún puede seguir cumpliendo una función garantizadora de ciertas instituciones que no estén en directa relación con derechos fundamentales, respecto de las cuales se limite el ámbito de competencias del legislador al momento de regularlas”

¹⁸ Cfr. TORRICO, H., *Op. Cit.*, (cita N° 74) pp. 74-75.

¹⁹ El autor de la Tesis incluye las siguientes sentencias: STC rol N° 46 de 21 de diciembre de 1987; STC rol N° 943 de 10 de junio de 2008; STC rol N° 1.185 de 16 de abril de 2009; STC rol N° 2.410 de 29 de agosto de 2013. Ver TORRICO, H., *Op. Cit.*, (cita N° 113) p. 76.

Considerar la doble dimensión de los derechos fundamentales, particularmente, su ámbito objetivo, resulta trascendental en la problemática en torno a la autonomía universitaria.

Ello no tiene gran relevancia respecto de las universidades privadas, pues como se ha dicho, en tanto cuerpos intermedios gozan de la autonomía que la Constitución reconoce a éstos en el artículo 1 inciso 3°. Sin embargo, respecto de las universidades estatales sí es elemental, puesto que su autonomía constitucional podría fundarse en la dimensión objetiva de la libertad de enseñanza; lo cual tendría como ventaja, por un lado, eliminar la necesidad de considerarla como un cuerpo intermedio, y por otro, también permite salvar el error de afirmar la titularidad de derechos fundamentales en personas jurídicas de derecho público. *“A su vez, esto implica negar que la naturaleza jurídica de la autonomía universitaria sea efectivamente una garantía institucional. Por último, bajo esta interpretación la autonomía de las universidades gozaría de todas las garantías de fondo que establece nuestra Constitución a favor de los derechos fundamentales”*²⁰, dentro de las que se incluye: *“primero, la aplicación directa de la Constitución; segundo, la reserva legal, conforme a la cual el legislador se reserva un dominio cuyo contenido o límites no pueden ser desconocidos por él mismo o por otras autoridades; tercero, el respeto al contenido esencial del derecho; cuarto, la regulación constitucional de la suspensión de las garantías; y quinto, el procedimiento especial de reforma de la Constitución.”*²¹

El reconocimiento de la libertad de enseñanza en las Constituciones de 1833, de 1925 y de 1980.

Nuestro ordenamiento jurídico reconoció por primera vez en el año 1874, la libertad de enseñanza, a través de la Ley de Reforma Constitucional del 13 de agosto del mismo año, que agregó un inciso al artículo 12 N°6 de la CPR de 1833. Su predecesora, la CPR de 1925, también hizo mención a ella en el artículo 10 N°7, de forma aún más completa, puesto que incluyó un reconocimiento a la educación pública como atención preferente del Estado. En el año 1971, la Ley de Reforma Constitucional N° 17.398 modificó la CPR de 1925, explayándose aún más en torno a la libertad de enseñanza.

Finalmente, la CPR actual (de 1980) trata la libertad de enseñanza en su artículo 19 N° 11, innovando en relación a las antiguas cartas fundamentales, por cuanto menciona algunas facultades que emanan (o incluye) la libertad de enseñanza, a saber: el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales; así como el derecho de los padres de escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos. En este sentido, estas no deben estimarse como únicas facultades, no existe razón para limitar el contenido de la libertad de enseñanza exclusivamente a ellas.

Cabe decir, que no es posible encontrar un concepto de “libertad de enseñanza” en la CPR de 1980, razón por la cual, dicha noción debe construirse doctrinariamente. *“Conforme a lo anterior, una primera aproximación al concepto doctrinario de la libertad de enseñanza debe considerar que se trata de una libertad derivada de la libertad de conciencia, configurada como una forma diferenciada de emitir opinión en el contexto específico de la enseñanza. Por otra parte, su contenido jurídico esencial estaría dado por la facultad de toda persona a: i) enseñar individualmente bajo la más amplia libertad sin restricciones de ninguna índole en materia académica; ii) fundar toda clase de establecimientos educacionales posibilitando el desarrollo de un proyecto educativo propio; y, iii) la libertad de cátedra del profesor, al menos en la enseñanza*

²⁰ TORRICO, M., *Op. Cit.* (N°2), p. 80.

²¹ RUIZ-TAGLE, Pablo. “Entre el iusfundamentalismo y la democracia”. En su: CRISTI, Renato y RUIZTAGLE, Pablo. “La República en Chile: Teoría y práctica del Constitucionalismo Republicano”. Santiago, Chile, LOM, 2008, p. 270. Citado en: TORRICO, H., *Op. Cit.*, (cita N°147) p.103.

superior, cuyo contenido mínimo implica la libertad de textos y la libertad para exponer sus propias opiniones o doctrinas sobre las materias que impartieren.”²².

El autor analiza enseguida el contenido normativo de la libertad de enseñanza, tanto desde una dimensión subjetiva, como desde la dimensión objetiva.

Dimensión subjetiva de la libertad de enseñanza.

Esta dimensión garantiza tres ámbitos de la libertad individual: “En primer lugar, el derecho de toda persona de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales; en segundo lugar, la libertad académica de toda persona que se desempeñe en algún establecimiento educacional; y, en tercer lugar, el derecho de los padres a escoger el establecimiento educacional para sus hijos. A su vez, de cada uno de estos derechos es posible igualmente derivar facultades específicas inherentes a cada uno.”²³

Dimensión objetiva de la libertad de enseñanza.

“Desde un punto de vista objetivo, conforme a la teoría de la doble dimensión de los derechos fundamentales, la libertad de enseñanza puede entenderse como un principio supremo del ordenamiento jurídico que trasciende la dimensión personal e individualista de los derechos subjetivos.”²⁴.

Resulta pertinente aquí seguir al profesor de Derecho Público Robert Alexy, quien señala que para determinar la dimensión objetiva de los derechos fundamentales (en particular, para lo que nos refiere, de la libertad de enseñanza), debe suprimirse al titular de derecho, al sujeto pasivo obligado, y la prestación objeto de la obligación.

De esta manera, la libertad de enseñanza, conceptualizada como un deber abstracto y objetivo (desligado de su carácter subjetivo), importa “el deber de regular y organizar el sistema de enseñanza conforme al principio de libertad.

En este sentido, toda la normativa infraconstitucional debe ser creada, interpretada y aplicada en base al principio rector de libertad. En otras palabras, de acuerdo a los efectos típicos que emanan de la dimensión objetiva de los derechos fundamentales, este principio de libertad en la enseñanza se irradia sobre todas las esferas del ordenamiento jurídico y asimismo implica el surgimiento de ciertos mandatos positivos de actuación para todos los poderes públicos en orden a realizar efectivamente los derechos fundamentales en su dimensión subjetiva”²⁵

En razón de lo expuesto, la Tesis que ha basa este documento, sostiene que la autonomía universitaria, tiene un reconocimiento constitucional y está garantizada en la CPR, en virtud de la dimensión objetiva de la libertad de enseñanza. Ello importa un verdadero mandato al legislador, quien al regular la autonomía universitaria posee un amplio margen regulatorio, sin embargo, está limitado por el contenido esencial de la autonomía universitaria, en tanto se constituye como contenido objetivo de la libertad de enseñanza.

“La autonomía universitaria, de acuerdo a este marco interpretativo, podría ser entendida como un mandato constitucional específico derivado del juicio deontológico genérico inherente a la

²² TORRICO, M., *Op. Cit* (Nº2), p. 84.

²³ *Ibid.*, 87p.

²⁴ *Ibid.*, 96p.

²⁵ *Ibid.*, 97p.

libertad de enseñanza consistente en regular el sistema de enseñanza conforme a un principio de libertad. En otras palabras, si de lo que se trata es de establecer una enseñanza libre basada esencialmente en la libertad de conciencia de todos los intervinientes en el contexto educativo, con independencia del carácter estatal o no del establecimiento, entonces parece evidente que la autonomía universitaria resulta ser una exigencia constitucional, toda vez que ésta se erige como un mecanismo jurídico de organización necesario para resguardar la libertad de académicos y estudiantes.

En términos más precisos, el deber constitucional de configurar la regulación ordinaria conforme al principio de autonomía universitaria se fundamenta específicamente en la necesidad de garantizar uno de los derechos individuales que integra la dimensión subjetiva de la libertad de enseñanza (art. 19 N° 11, CPR), a saber, la libertad académica. Lo anterior se explica en atención a que la libertad individual del académico requiere de un soporte institucional que la haga posible. En tal sentido, la autonomía universitaria se encuentra dentro de las condiciones institucionales necesarias para la efectiva realización de la libertad académica y por esta razón, atendida la dimensión objetiva de la libertad de enseñanza y además el “deber de los órganos de Estado [de] respetar y promover tales derechos” (Art. 5° inc. 2°, CPR), surge un deber para el legislador en orden a regular la institución universitaria sin que pueda desconocer tal autonomía, so pena de la inconstitucionalidad de la ley.

El efecto que produce la fundamentación constitucional de la autonomía universitaria en base a la dimensión objetiva de la libertad de enseñanza es doble. Por una parte, opera como condición de posibilidad de la libertad académica de modo que su justificación se encuentra dada por un interés particular, a saber, del docente o investigador. Por otra parte, se constituye como la institucionalización de la idea de libertad de enseñanza y de libertad de ciencia -presupuestos ineludibles para la existencia de la universidad- cuyo beneficio es de interés general: posibilita el progreso del conocimiento científico y la formación de los ciudadanos conforme a ese conocimiento.”²⁶

²⁶*Ibíd.*, pp. 98-100.