

Quito, D. M., 27 de enero de 2022.

CASO No. 7-17-IN y acumulados

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR EN
EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES,
EMITE LA SIGUIENTE**

SENTENCIA

Tema: La Corte analiza la constitucionalidad por el fondo y por la forma de la Ley de Extinción de las Universidades y Escuelas Politécnicas suspendidas por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) y Mecanismos para asegurar la eficiencia en la distribución y uso de recursos públicos en el Sistema de Educación Superior y de las disposiciones reformativas a la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), contenidas en la referida ley, contrastándola con el derecho a la autonomía universitaria, a la prohibición de confiscación. Luego del examen correspondiente, el Organismo desecha las demandas presentadas.

I. ANTECEDENTES PROCESALES

A. Causa No. 2-17-IN

1. El 11 de enero de 2017, la Universidad Andina Simón Bolívar, (en adelante “**universidad accionante**”) presentó una demanda de acción pública de inconstitucionalidad, por razones de forma y fondo, en contra de los artículos 1, 4, 6, 7 y 8 de las disposiciones reformativas a la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) que constan en la Ley de Extinción de las Universidades y Escuelas Politécnicas suspendidas por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) y Mecanismos para asegurar la eficiencia en la distribución y uso de recursos públicos en el Sistema de Educación Superior, (en adelante “**disposiciones reformativas**”).¹ La causa fue signada bajo el número 2-17-IN.
2. El 6 de junio de 2017, la Sala de Admisión conformada por los jueces constitucionales Pamela Martínez Loayza, Ruth Seni Pinargote y Manuel Viteri Olvera, admitió a trámite la causa No. 2-17-IN.

¹ Publicada en el Registro Oficial Suplemento 913 de 30 de diciembre de 2016.

B. Causa No. 7-17-IN

3. El 31 de enero de 2017, los señores Jorge Cristóbal Montero Rodríguez, ex rector y acreedor de la Escuela Superior Politécnica Ecológica Profesor “Servio Tulio Montero Ludeña”; Víctor Armando Estrada Avilés, director ejecutivo de la Corporación Ecológica “CEI” ex promotor de la Escuela Superior Politécnica Ecológica Amazónica “ESPEA”; y, Francisco Honorato Zea Zamora, ex rector de la Universidad Técnica Particular de Ciencias Ambientales “José Peralta” (en adelante “**los accionantes**”), presentaron una demanda de acción pública de inconstitucionalidad, por razones de forma y fondo, en contra de la Ley de Extinción de las Universidades y Escuelas Politécnicas suspendidas por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) y Mecanismos para asegurar la eficiencia en la distribución y uso de recursos públicos en el Sistema de Educación Superior, “*en toda su extensión*”,² (en adelante “**ley demandada**”). La causa fue signada bajo el número 7-17-IN.³
4. El 21 de febrero de 2017, la Sala de Admisión, conformada por los jueces constitucionales Wendy Molina Andrade, Francisco Butiñá Martínez y Alfredo Ruiz Guzmán, avocó conocimiento de la causa No. 7-17-IN y solicitó a los accionantes que completen y aclaren su demanda. Los accionantes cumplieron con este requerimiento el 6 de marzo de 2017.
5. El 6 de junio de 2017, la Sala de Admisión conformada por los jueces constitucionales Pamela Martínez Loayza, Ruth Seni Pinargote y Manuel Viteri Olvera, admitió a trámite la causa No. 7-17-IN.
6. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión del 9 de julio de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien, mediante providencia del 27 de diciembre de 2021, avocó conocimiento.

C. Causa No. 9-17-IN

7. El 7 de febrero de 2017, el señor Juan Sebastián Segovia Miño presentó una demanda de acción pública de inconstitucionalidad, por razones de fondo, en contra de los artículos 1, 4, 6, 7 y 8 de las disposiciones reformativas a la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) que constan Ley de Extinción de las Universidades y

² Expediente constitucional. Foja 6.

³ En la causa se presentaron varios escritos de *amici curiae* (pág. 551-752 del expediente constitucional), dirigidos a solicitar a la Corte Constitucional la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley de Extinción de las Universidades y Escuelas Politécnicas suspendidas por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) y Mecanismos para asegurar la eficiencia en la distribución y uso de recursos públicos en el Sistema de Educación Superior, con el objeto de que se reabran las instituciones cerradas a través de la referida ley, de manera especial, la Escuela Superior Politécnica Ecológica Amazónica, ESPEA.

Escuelas Politécnicas suspendidas por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) y Mecanismos para asegurar la eficiencia en la distribución y uso de recursos públicos en el Sistema de Educación Superior. La causa fue signada bajo el número 9-17-IN.

8. El 13 de junio de 2017, la Sala de Admisión conformada por los jueces constitucionales Pamela Martínez Loayza, Ruth Seni Pinargote y Manuel Viteri Olvera, admitió a trámite la causa No. 9-17-IN.
9. El 5 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, las juezas y jueces constitucionales Hernán Salgado Pesantes, Teresa Nuques Martínez, Agustín Grijalva Jiménez, Ramiro Ávila Santamaría, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín, Enrique Herrería Bonnet, Carmen Corral Ponce y Karla Andrade Quevedo.
10. El 29 de septiembre de 2021, en sesión ordinaria, el pleno de la Corte Constitucional aprobó la acumulación de las causas No. 2-17-IN y 9-17-IN a la causa No. 7-17-IN de ponencia de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.
11. El 7 de enero de 2022, se llevó a cabo la audiencia dentro del caso No. 7-17-IN y acumulados, a la que comparecieron los accionantes de la causa No. 2-17-IN y 7-17-IN; sin embargo, no se contó con la presencia del accionante de la causa No. 9-17-IN, pese a haber sido debidamente notificado, a través del auto de fecha 27 de diciembre de 2021. Asimismo, en la referida audiencia, intervinieron: la Asamblea Nacional, la Procuraduría General del Estado, la delegada de la Presidencia de la República; y, los respectivos *amici curiae*.

II. COMPETENCIA

12. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numerales 2, 3 y 4 de la Constitución de la República – CRE-; artículos 75, 76 y 135 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucionales -LOGJCC- y en el artículo 77 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional -CRSCC-.

III. NORMAS IMPUGNADAS

A. Causas No. 2-17-IN y 9-17-IN

13. Las disposiciones reformativas impugnadas en estas causas son: el artículo 1 que sustituye el artículo 24 de la LOES; el artículo 4 que sustituye el literal “w” del artículo 169 de la LOES; el artículo 6 que sustituye el primer inciso de la Disposición General Séptima de la LOES; el artículo 7 que incluye la Disposición General Décimo Segunda; y, el artículo 8 que incluye la Disposición Transitoria Vigésima

Octava y Trigésima, en cuyo tenor literal señalan lo siguiente:

DISPOSICIONES REFORMATARIAS

Refórmese la Ley Orgánica de Educación Superior -LOES-:

Artículo 1.- Sustitúyase el artículo 24 por lo siguiente:

“Artículo 24.- Distribución de los recursos.- Los recursos destinados anualmente por parte del Estado a favor de las instituciones de educación superior públicas se distribuirán de la siguiente forma:

a) Instituciones de educación superior públicas nacionales.- En el caso de las instituciones de educación superior públicas nacionales, los recursos destinados anualmente por parte del Estado se distribuirán con base a criterios de calidad, pertinencia, eficiencia, equidad, justicia y excelencia académica, que entre otros parámetros prevalecerán los siguientes:

- 1. Número de estudiantes y costo por carrera y nivel;*
- 2. Número, dedicación, título y experiencia docente en función de las evaluaciones pertinentes;*
- 3. Clasificación académica y tipología de instituciones, carreras y programas;*
- 4. Vinculación con la sociedad e interculturalidad;*
- 5. Eficiencia en docencia e investigación y relación con el desarrollo nacional y regional;*
- 6. Eficiencia terminal; y,*
- 7. Eficiencia administrativa.*

Los porcentajes correspondientes a cada parámetro de distribución se establecerán en el respectivo reglamento, y tendrán en cuenta: los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, un sistema de incentivos orientados a la excelencia académica, el mejoramiento de la formación de las plantas de profesores e investigadores, el tipo de carrera, el fomento a la investigación, la innovación y el desarrollo tecnológico.

Para la distribución de los recursos, la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, elaborará el informe respectivo que establezca la fórmula de distribución de los recursos, para aprobación del Consejo de Educación Superior. Una vez aprobada dicha fórmula, la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, distribuirá dichos recursos.

Las instituciones de educación superior públicas que se crearen o que fueran incorporadas a la distribución de fondos por mandato de la Ley, recibirán la parte proporcional de las respectivas rentas, de conformidad con el reglamento que expida el CES.

b) Instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales.- En el caso de las instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales que reciben recursos del Estado ecuatoriano, continuarán haciéndolo si cumplen todas y cada

una de las siguientes obligaciones:

- 1. Permanecer en el sistema de educación superior del país con el estatus de acreditada, de conformidad a la Ley Orgánica de Educación Superior;*
- 2. Someterse al control administrativo de la Contraloría General del Estado, en relación a la utilización de los recursos públicos;*
- 3. Las Sedes en el Ecuador no podrán mantener activos en el exterior, de manera directa o indirecta, a través de subsidiarias, afiliadas o entidades relacionadas, ni participar en la constitución de negocios fiduciarios;*
- 4. Ejercer los privilegios e inmunidades concedidos a su favor única y exclusivamente en aspectos relacionados a la movilidad académica e investigativa y, de exoneraciones tributarias establecidas en la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno, la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria y la Ley Orgánica de Educación Superior;*
- 5. Rendir cuentas conforme a lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley Orgánica de Educación Superior;*
- 6. Destinar los recursos públicos al otorgamiento de becas totales o parciales, según corresponda;*
- 7. Eximir a los estudiantes matriculados con beca total de cualquier pago de arancel y matrícula;*
- 8. Los estudiantes matriculados con beca parcial, pagarán como máximo la diferencia entre el valor de la beca total y la beca parcial, establecida por el organismo rector de la política de becas del gobierno;*
- 9. Aplicar la escala remunerativa del personal académico y de autoridades de las universidades y escuelas politécnicas públicas aprobada por el Consejo de Educación Superior;*
- 10. Utilizar el Sistema de Administración Financiera del Sector Público eSIGEF de conformidad al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; y,*
- 11. Cumplir con el ordenamiento jurídico ecuatoriano.*

Las instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales, cuyo carácter público se ha reconocido mediante esta Ley y cumplan con estas obligaciones, recibirán los recursos correspondientes al valor de las becas totales y parciales adjudicadas por el organismo rector de la política de becas del gobierno a favor de los estudiantes de posgrados con dedicación exclusiva al programa desde el inicio de sus estudios. Las becas se otorgarán en función del mérito, responsabilidad académica, nivel socioeconómico, lugar de residencia y pertenencia a grupos históricamente excluidos.

El valor de las becas totales y parciales será determinado por el organismo rector de la política de becas del gobierno. La admisión de los estudiantes a los programas de posgrado se realizará según los sistemas de ingreso y admisión de cada institución.

Para tal efecto, el Consejo de Educación Superior, considerando el efectivo cumplimiento de la gratuidad de la educación superior pública hasta el tercer nivel, la distribución de la matrícula y garantizando la estabilidad del sistema, establecerá anualmente el porcentaje de las preasignaciones y otros recursos públicos, que se destinarán al otorgamiento de becas de posgrado, totales o parciales.

Las instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales que no destinen la totalidad de los recursos públicos

transferidos a la concesión de becas adjudicadas por el organismo rector de la política de becas del gobierno, deberán reintegrar al Estado los saldos no utilizados.

En caso de incumplimiento comprobado de alguna de las obligaciones establecidas en este artículo, las instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales, deberán restituir al Estado las asignaciones y rentas transferidas en el correspondiente año fiscal, sin afectar a los estudiantes becados.

El Consejo de Educación Superior expedirá el Reglamento que norme estos procedimientos.

Los saldos no utilizados, los recursos restituidos, así como los no asignados por el organismo rector de la política de becas del gobierno por la falta de estudiantes que cumplan los requisitos establecidos por este organismo, se destinarán al programa de becas para la educación superior pública de posgrado.”

Artículo 4.- 4.1. Sustitúyase el literal w) del artículo 169 por el siguiente:

“w) Resolver la suspensión temporal o definitiva de la entrega de recursos destinados anualmente por parte del Estado a favor de las instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales, cuando por los resultados de la evaluación realizada por el Consejo de Educación Superior o cuando el Informe de Contraloría General del Estado, concluya que la institución ha pagado con recursos fiscales valores que no debieron ser asumidos con recursos públicos...”

Artículo 6.- Sustitúyase el primer inciso de la Disposición General Séptima por el siguiente:

“Séptima.- Las instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales y que reciben recursos del Estado ecuatoriano, continuarán haciéndolo solamente si cumplen todas y cada una de las obligaciones establecidas en el Artículo 24 de esta Ley; se regirán por estos instrumentos en lo relacionado a la designación de sus primeras autoridades que deberán cumplir los mismos requisitos que esta Ley establece para ser rector universitario, sin perjuicio de la obligatoriedad de observar las disposiciones contenidas en esta Ley, los reglamentos y las resoluciones del Consejo de Educación Superior, del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.”

Artículo 7.- Inclúyase en la Ley Orgánica de Educación Superior la siguiente Disposición General:

“Décima Segunda.- Si las instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales incumplen alguna de las obligaciones establecidas en el Artículo 24 de esta Ley, el Consejo de Educación Superior podrá disponer la suspensión temporal o definitiva de la entrega de fondos públicos, de forma proporcional a la infracción, a la gravedad de la violación de la norma, a la importancia del interés protegido y, al volumen e importancia de los recursos comprometidos, conforme al Reglamento que expida el Consejo de Educación

Superior.

Si las universidades y escuelas politécnicas particulares que reciben asignaciones y rentas del Estado incumplen alguna de las obligaciones establecidas en el Artículo 30 de esta Ley, el Consejo de Educación Superior podrá disponer la suspensión temporal o definitiva de la entrega de fondos públicos, de forma proporcional a la infracción, a la gravedad de la violación de la norma, a la importancia del interés protegido y, al volumen e importancia de los recursos comprometidos, conforme al Reglamento que expida el Consejo de Educación Superior.

En caso de incumplimiento de los numerales 1 de los artículos 24 y 30 de esta Ley, el Estado garantiza la continuidad de las becas financiadas con fondos públicos, en las que se observará el criterio de responsabilidad académica y nivel socioeconómico de los estudiantes. En los demás casos, serán las instituciones de educación superior las que garanticen dicha continuidad.”

Artículo 8.- *Inclúyanse en la Ley Orgánica de Educación Superior las siguientes Disposiciones Transitorias:*

“Vigésima Octava.- Hasta la aprobación del Presupuesto General del Estado del año siguiente a la entrada en vigencia de estas disposiciones reformativas, las instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales y las particulares que reciben rentas y asignaciones del Estado, continuarán recibiendo los recursos públicos que les correspondan.

A partir de la aprobación del Presupuesto General del Estado, siempre y cuando el sistema de becas esté funcionando normalmente, la asignación a favor de las universidades y escuelas politécnicas particulares que reciben recursos públicos y de las instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales, cuyo carácter público se ha reconocido mediante esta Ley, se efectuará de forma progresiva conforme a los criterios establecidos en los artículos 24 y 30 de esta Ley. El CES expedirá el Reglamento que normará el procedimiento.

Las universidades y escuelas politécnicas particulares que no apliquen la totalidad de los recursos transferidos por el Estado, porque no han sido utilizados total o parcialmente por el beneficiario, podrán destinarlo a la asignación de becas a estudiantes de escasos recursos económicos y a docentes para la obtención de títulos de cuarto nivel, hasta por un plazo máximo de cinco años a partir de la entrada en vigencia de estas disposiciones reformativas en el Registro Oficial. El Reglamento expedido por el CES normará el procedimiento. [...]

Trigésima.- Hasta la aprobación del Presupuesto General del Estado del año siguiente al de la entrada en vigencia de estas disposiciones reformativas, el Consejo de Educación Superior, podrá resolver la suspensión temporal o definitiva de la entrega de recursos del año fiscal en curso, a favor de las instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales, cuyo carácter público se ha reconocido mediante la presente Ley, cuando por los resultados de la evaluación realizada por el Consejo de Educación Superior o cuando un Informe de Contraloría General del Estado, determine que la institución ha pagado con recursos

fiscales valores que no debieron ser asumidos con recursos públicos.”

B. Causa No. 7-17-IN

14. Tal como se indicó en el párrafo 3 *supra*, en esta causa se demanda la totalidad de la “*Ley de Extinción de las Universidades y Escuelas Politécnicas suspendidas por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) y Mecanismos para asegurar la eficiencia en la distribución y uso de recursos públicos en el Sistema de Educación Superior*”, que consta en el Registro Oficial Suplemento No. 913, de 30 de diciembre de 2016.

IV. ALEGACIONES DE LAS PARTES

A. Causa No. 2-17-IN

De la parte legitimada activa

Argumentos que impugnan el fondo de las disposiciones reformativas demandadas:

15. La universidad accionante sostiene que las normas impugnadas contravienen: el derecho a la educación (artículo 26 CRE), el derecho a la igualdad y no discriminación (artículo 11.2 CRE), el principio de progresividad (artículo 11.8 CRE), el principio de autonomía universitaria (artículo 355 CRE), las reglas constitucionales sobre asignación de rentas contempladas en los artículos 288, 355 y 357 de la CRE, y el principio de integración y jerarquía normativa (artículo 423 y 425 CRE), por lo que solicita la declaratoria de inconstitucionalidad tanto por el fondo como por la forma de las disposiciones reformativas impugnadas. En este sentido, como construcción argumentativa expone lo siguiente:
16. La Asamblea Nacional y la Presidencia de la República al suspender, reducir o condicionar la entrega de rentas o asignaciones a las universidades públicas de posgrado, a través del artículo 1 de las disposiciones reformativas, viola el derecho a la educación.
17. Además, a su criterio las disposiciones reformativas, afectan la aceptabilidad, pertinencia y calidad de los programas, que dependerán de los lineamientos del gobierno y no de la autonomía universitaria como vía que garantiza la pluralidad de pensamiento, programas y métodos. De este modo, indica que:

La autonomía universitaria en el caso de la UASB-E ha permitido establecer condiciones financieras indispensables para el mantenimiento de la calidad académica, por lo que eliminar el financiamiento, o reducirlo a becas como plantea las normas reformativas a la LOES pone en riesgo la calidad de las universidades de posgrado como garantía de la aceptabilidad del derecho a la educación.

18. Concretamente sobre la autonomía universitaria, manifiesta que:

Al reducir las rentas y asignaciones y sustituirlas por becas cuyo financiamiento se condiciona, impiden que los docentes y los estudiantes de las universidades puedan, como miembros de la comunidad académica, individual o colectivamente, “buscar, desarrollar y transmitir el conocimiento y las ideas mediante la investigación, la docencia, el estudio, el debate, la documentación, la producción, la creación o los escritos” (párrafo 39). En este sentido, la libertad académica, que “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” (párrafo 39) se ve comprometida con el control que tiene el estado de adjudicar las becas en favor del estudiante de posgrado contemplado en la ley de extinción de las universidades y distribución y uso de recursos públicos en el SES.

19. Asimismo, señala que el artículo 1 de las disposiciones reformativas incumplió con la obligación de adoptar medidas deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia el pleno ejercicio del derecho a la educación. El incumplimiento de esta obligación se debe a la relación que tiene con el principio de progresividad y no regresividad.

20. Agrega que en el artículo 1 que sustituye el artículo 24 “b”, se condiciona la recepción de recursos a cumplir 11 requisitos que no constan en la Constitución ni en ningún instrumento internacional de Derechos Humanos. En este contexto indica que, “*la Universidad Andina y FLACSO tienen carácter público y por tanto les es aplicable el artículo 357 de la CRE*”, que señala que el Estado garantizará el financiamiento de las instituciones públicas de educación superior, mismo que según la institución accionante, no se reduce al valor de becas totales y parciales, puesto que incluye los recursos para investigación, funcionamiento administrativo, vinculación con la sociedad, entre otros parámetros. Deduciendo, que dicha norma es inconstitucional toda vez que el artículo 355 de la CRE, establece sin condicionamiento que la Función Ejecutiva no podrá privar de sus rentas o asignaciones presupuestarias a ninguna institución del sistema.

21. A la vez menciona que, el referido artículo 1 de las disposiciones reformativas, transgrede el derecho a la igualdad y no discriminación, al mencionar que:

la Ley de extinción de universidades y distribución y uso de recursos públicos en el SES establece una diferenciación injustificada entre dos tipos de universidades. Por un lado, las instituciones de educación superior públicas, reguladas por el Artículo 24 (a) del artículo 1 reformativo de la LOES; por otro, las Instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales, reguladas por el Artículo 24 (b) del mismo artículo reformativo.

Las primeras universidades tendrán recursos destinados anualmente por parte del Estado. Las segundas, entre las que se encuentra la Universidad Andina, tienen un trato discriminatorio: tienen condiciones adicionales y los recursos se limitan a becas. Actualmente, ambas universidades tienen recursos condicionados a la existencia y calidad de educación.

22. Y también el principio de integración y jerarquía normativa, toda vez que desconoce la naturaleza y el estatuto internacional de la UASB-E al someter su funcionamiento a requisitos y su presupuesto a becas, y al reformar con el artículo 1 una norma superior.
23. Respecto al artículo 4 de las disposiciones reformativas, señala que se le otorga la potestad al Consejo de Educación Superior -CES- para resolver la suspensión temporal o definitiva de la entrega de recursos destinados anualmente por parte del Estado a favor de las instituciones educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales.
24. Al referirse al artículo 6 de las disposiciones reformativas, menciona que: “*se vuelve a establecer el condicionamiento de la entrega de recursos, siempre violatorio de la autonomía universitaria*”. De igual manera, sobre el artículo 7, la universidad accionante arguye que:

La ley otorga poderes harto discrecionales al CES para suspender de forma temporal o definitiva la entrega de recursos públicos a las universidades que operan bajo convenio en Ecuador, cuando establece criterios sin parámetros objetivos como “forma proporcional a la infracción”, “gravedad de la infracción”, “importancia del interés protegido.” Esta discrecionalidad además de restringir la autonomía, amplía el margen de arbitrariedad a este órgano.

Argumentos que impugnan la forma de la ley demandada:

25. En relación a la inconstitucionalidad formal, la universidad accionante indica que:

Extinguir universidades es un tema específico para una ley que tuvo su procedimiento ordinario, y distribución de recursos es otro tema, que nada tiene que ver con la extinción de universidades. La inconexidad de las materias se refleja en la forma cómo el texto legal está organizado. En primer lugar están los considerandos. Para el segundo debate se incorporaron párrafos que no tienen relación alguna con la extinción de universidades. En segundo lugar, el cuerpo de la ley tiene 18 artículos. En ninguno de esos artículos, salvo una incorporación en el artículo uno y dos que establece el ámbito y el objeto de la ley, que es una incrustación que incluso no tiene sentido en la redacción por ser simplemente añadido, hay regulación específica sobre la distribución y uso de los recursos de las universidades.

De la Asamblea Nacional

26. La Asamblea Nacional solicita que este Organismo deseche la demanda de

inconstitucionalidad planteada en la presente causa, en atención a los siguientes alegatos:

Improcedencia de la acción por el fondo:

27. La Asamblea Nacional señala que no existen argumentos específicos, pertinentes ni evidentes que hagan suponer que se trasgrede el derecho a la educación, toda vez que tal como está transcrita la norma, para el caso de las instituciones de educación superior que operen en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales, persiste el derecho a recibir recursos estatales, derecho que se ha ajustado y regulado al cumplimiento de varios requisitos y criterios idóneos y necesarios que permiten hacer efectivos los preceptos constitucionales.

28. Sobre las disposiciones reformatórias, la Asamblea Nacional indica que:

los accionantes relacionan equivocadamente la expresión “regular” con “restringir”, inobservando el artículo 133 numeral 2 de la Constitución [...], que faculta a la Asamblea Nacional, a expedir normas orgánicas que “regulen” derechos y garantías constitucionales.

[...] la Asamblea nacional, debe ser enfática en señalar que no se les inhibe en las rentas, siguen percibiéndolas, razón por la cual deben cumplir con los principios y procedimientos de eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y control público y establecer obligaciones en caso de incumplimiento. Es necesario contar con mecanismos que aseguren una distribución y uso eficiente de los recursos públicos que destina anualmente el Estado a favor de las [...] instituciones que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales, lo que se propone en estos casos es implementar un sistema de financiamiento orientado al otorgamiento de becas parciales y totales a los estudiantes de posgrado y tercer nivel, [...], las que serán asignadas por el organismo rector de la política de las becas del gobierno, en función del mérito, responsabilidad académica, tiempo de dedicación al programa [...], nivel socio económico de los estudiantes, lugar de residencia y pertenencia a grupos históricamente excluidos, entre otros. (sic)

29. Respecto a la presunta intromisión del poder ejecutivo a través de los órganos que están bajo su control; así como la injerencia que viola el derecho a la educación en el financiamiento de las universidades de educación superior y a la autonomía universitaria, la Asamblea Nacional menciona que, la ley no ha restringido de sus rentas o asignaciones a la universidad accionante, sino que las ha sustituido por becas totales o parciales, dado que en el Ecuador la educación responde al interés público y no al interés particular, conforme al buen vivir, en aplicación de la normativa constitucional vigente. (sic)

30. Además, aclara que:

[...] el exigir que la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, institución que recibe asignación pública, organice sus planes académicos en función de los

objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, condicionando su cumplimiento con la asignación presupuestaria, tal cual sucede con toda entidad universitaria del país, no se contraponen con la Constitución [...], por el contrario la acata, la viabiliza y ejecuta sus principios y ordenamientos. En el mismo sentido, aducir que la modificación en las asignaciones presupuestarias afecta el derecho a la educación es inadecuado e irresponsable puesto que la norma constitucional claramente, en su artículo 357, establece que “El Estado garantizará el financiamiento de las instituciones públicas de educación superior. Las universidades y escuelas politécnicas públicas podrán crear fuentes complementarias de ingresos para mejorar su capacidad académica, invertir en la investigación y en el otorgamiento de becas y créditos...”, lo que significa que el Estado por intermedio de sus funciones y facultado legítimamente puede modular un derecho mientras no se vulnere el contenido esencial [...] en este caso la prestación como servicio público se encuentra garantizada mediante las asignaciones desde el Estado y además en extensión de los principios de solidaridad, corresponsabilidad y autonomía responsable de las Instituciones de Educación Superior, aquellas generarán fuentes complementarias de ingresos para garantizar el derecho a la educación como servicio público lo cual claramente se ve reflejado en las disposiciones de la Ley acusada.

Improcedencia de la acción por la forma:

- 31.** Al respecto, la Asamblea Nacional sostiene que cumplió en su totalidad con lo establecido en la Constitución, relativo al procedimiento legislativo (artículo 132 al 139 CRE), en este sentido indica que:

La fase de iniciativa respetó el procedimiento de presentación, distribución y difusión del proyecto de ley.

Posteriormente, se aprobó el proyecto de ley, con el número de votos requeridos en el artículo 133 de la Constitución de la República. Seguidamente, conforme con el procedimiento establecido, se remitió dicho proyecto al Presidente de la República para su sanción u objeción.

De lo expuesto se concluye que la Asamblea Nacional, cumplió con las reglas establecidas en la Constitución [...], y por lo tanto no existió violación al procedimiento constitucional [...]

De igual manera [...] la ley impugnada cumplió con el trámite de aprobación de dicha ley (refiriéndose a la Ley Orgánica de la Función Legislativa, en relación al procedimiento de aprobación de las leyes) [...]

De la Presidencia de la República

- 32.** La Presidencia de la República, establece como pretensión que la Corte Constitucional deseche la demanda de inconstitucionalidad presentada por la universidad accionante, con base en los siguientes argumentos.

Improcedencia de la acción por el fondo:

33. La Presidencia de la República menciona que:

La parte actora confunde los derechos de los estudiantes y ciudadanos a la educación, con procesos administrativos de las instituciones de educación superior; ya que la aprobación de la normativa hoy impugnada, permite que aquellos estudiantes de escasos recursos económicos puedan acceder a instituciones públicas de educación superior en pleno ejercicio de sus derechos y gozando de una educación de calidad, debidamente calificada por los órganos competentes del referido sistema. Destinar los fondos públicos al otorgamiento de becas, no vulnera el derecho a la educación, más bien contribuye a su realización plena; pues, conforme lo establece el artículo 3 numeral 1 de la Constitución, el Estado tiene el deber de “garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación.”

34. Asimismo aclara que, las disposiciones reformativas tienen como finalidad impedir que instituciones de educación superior que no cumplen con estándares de calidad se aprovechen del financiamiento del Estado, esto, dado que el propósito de las disposiciones impugnadas, es maximizar el número de estudiantes de escasos recursos económicos que se vean favorecidos por la política pública de becas y de las asignaciones del Estado, por tanto, no se podría afirmar que exista una limitación al ejercicio progresivo de los derechos, cuando en pro del derecho a la educación, a su accesibilidad y calidad, se está implementando un sistema de financiamiento encaminado a que los fondos públicos que van a ser entregados a las instituciones de educación superior, se destinen al otorgamiento de las referidas becas totales o parciales para que aquellos estudiantes de escasos recursos puedan acceder a la educación superior sin que los factores económicos sean un limitante.

35. Sobre la autonomía universitaria refiere que:

[...] al incorporarse la responsabilidad de la autonomía de las universidades en la Constitución de la República y en la Ley Orgánica de Educación Superior, esta ha adquirido una connotación jurídica de magnitud tal, que debe ser observada y cumplida por las instituciones de educación superior al momento de ejercer su autonomía. Para ello, coexisten con la autonomía responsable los marcos regulatorios del Consejo de Educación Superior (CES) y del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES). [...]

Con la aprobación de la ley impugnada en la presente acción, no se está interfiriendo en la libertad académica, ni en el derecho a la búsqueda de la verdad, menos aún en la producción de ciencia, tecnología, cultura y arte; pues lo único que se pretende es que los recursos públicos asignados por el Estado a las instituciones de educación superior, sean destinados para otorgar becas totales o parciales a los estudiantes que no poseen los recursos para costear su educación superior, garantizando así el efectivo goce del derecho fundamental a la educación y que las

referidas instituciones asuman su responsabilidad social, tal como lo establece la Constitución.

En el presente caso, como ya hemos mencionado anteriormente, la normativa impugnada busca lograr el acceso a la educación superior de aquellos estudiantes de escasos recursos económicos, garantizando así su derecho a la educación establecido en la Constitución; el Estado no pretende interferir en la autonomía de las universidades, procura que las mencionadas instituciones ejerciten su responsabilidad social en coordinación con los preceptos constitucionales y los derechos fundamentales.

- 36.** Al referirse al deber constitucional de entregar rentas y asignaciones, la Presidencia advierte que con la entrada en vigencia de la ley impugnada, no se está incumpliendo con dicho deber, pues en claro apego a la Constitución y a la normativa de la materia se está estableciendo la base sobre la cual habrá de determinarse la asignación de recursos públicos a las instituciones de educación superior, quienes deben ser conscientes de que la referida asignación se efectúa en cumplimiento de los procedimientos de transparencia, rendición de cuentas y control público, que son parte de su responsabilidad social.
- 37.** También arguye que, la normativa demandada promueve una igualdad formal y una real, pues procura que aquellos estudiantes de escasos recursos puedan acceder a la educación superior a través del otorgamiento de becas financiadas con recursos provenientes del Estado. Por tales motivos, las entidades de educación superior nacionales o que se encuentran en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales, funcionan en el país en pleno ejercicio de sus derechos y de su autonomía, cada una bajo su propia naturaleza institucional; pues, la ley impugnada, contrario a propender diferenciaciones entre una institución u otra, está estableciendo regulaciones adaptables a cada modelo institucional.
- 38.** Finalmente, sobre la integración latinoamericana y jerarquía normativa dice que: *“las regulaciones establecidas en la normativa impugnada no limitan la integración latinoamericana, pues no establece ningún tipo de restricción a ese fin, sus disposiciones son de carácter administrativo y social, en relación a la asignación de fondos públicos para el otorgamiento de becas.”*

Improcedencia de la acción por la forma:

- 39.** En lo referente a la obligación de legislar una sola materia en cada ley, la Presidencia de la República señala que, el Sistema de Educación Superior, no solo tiene que ver con las instituciones educativas que lo integran, sino también con las políticas y los organismos que lo rigen; es decir, es un conjunto de elementos que conforman, planifican, regulan y coordinan dicho sistema, lo cual permite su articulación al Sistema Nacional de Educación y al Plan Nacional del Desarrollo, tal como lo establece el artículo 351 de la CRE.

40. En la misma línea advierte que la Disposición Transitoria Décimo Octava de la CRE, establece cómo se asignarán los recursos públicos del Presupuesto General del Estado a las instituciones de educación superior, dejando en claro la existencia de una evaluación previa y la obligación de rendir cuentas de los fondos públicos recibidos, mismos que en el caso de las instituciones de educación que funcionan en el Ecuador bajo convenios o acuerdos, deberán ser destinados a la concesión de becas a estudiantes de escasos recursos económicos desde el inicio de la carrera.
41. Asimismo agrega que, considerando que la unidad de la materia únicamente resultaría vulnerada cuando el precepto del que se trata se muestre objetiva y razonadamente ajeno al contenido temático de la ley de la que hace parte, no se puede desconocer que existe una clara conexión entre las instituciones de educación superior, su proceso de acreditación y evaluación, así como la adjudicación de recursos públicos que les serían destinados, ya que toda forma parte de una misma materia, que es la regulación y administración del sistema de educación superior con el objetivo de asegurar su calidad y accesibilidad.
42. A la vez, la Presidencia de la República arguye que durante el tratamiento del proyecto de ley, se cumplió con todos los requisitos que la CRE y la normativa aplicable establecen para su debido procedimiento legislativo, puesto que el mismo fue de conocimiento público, así como los respectivos informes previos a los debates. Por lo tanto, el tratamiento del proyecto no vulneró el procedimiento.

De la Procuraduría General del Estado

43. La Procuraduría General del Estado solicita que se deseche la demanda de inconstitucionalidad presentada dentro de la causa, de acuerdo a los siguientes argumentos:

Improcedencia de la acción por el fondo:

44. Respecto a la regresión de derechos, la Procuraduría indica que:

[...] no toda medida restrictiva puede ser considerada como una regresión de derechos, por lo que el Estado puede imponer ciertas restricciones o límites al ejercicio de los derechos, sin que esto implique vulneración a los derechos constitucionales. [...] De esta manera, se deben analizar las afectaciones de la medida dentro de la esfera del derecho individual, en conjunto con las implicaciones colectivas de aquella. Por lo tanto, se debe determinar si la ley impugnada es regresiva y; si es, además es injustificada, a la luz del derecho constitucional.

En tal virtud, en el presente caso, es evidente que las norma impugnadas no generan una regresión de derechos.

45. Al referirse al derecho a la educación, la Procuraduría señala que las disposiciones reformativas impugnadas tienen como objetivo establecer parámetros claros para

que las universidades que operan en el Ecuador bajo convenios internacionales continúen beneficiándose del aporte del gobierno ecuatoriano, pues han estado recibiendo recursos públicos cuyo origen y destino debe ser controlado por los organismos competentes al menos en la proporción de la asignación recibida; en especial, que las asignaciones estatales se utilicen para el otorgamiento de becas parciales o totales, en el marco de la finalidad de la educación superior; así la ley impugnada no impide, restringe u obstaculiza la existencia de la universidad accionante o su oferta académica, sino que regula la entrega de recursos públicos para un fin específico, ya que si bien se trata de una institución de educación pública, al operar bajo un convenio internacional su naturaleza jurídica, estructura y financiamiento difiere sustancialmente de las universidades nacionales.

46. Asimismo manifiesta que, las disposiciones reformativas tienen relación con el deber y el derecho del Estado de fiscalizar y solicitar rendición de cuentas acerca del uso que se dé a los recursos que se asignan a las universidades. De este modo, según lo establecido por el artículo 357 de la CRE:

[...] si bien el Estado garantiza el financiamiento de las instituciones públicas de la educación superior, la misma disposición ordena que la distribución de los recursos deberá basarse fundamentalmente en la calidad y en otros criterios definidos por la ley. Efectivamente, estos criterios son los que desarrollan las reformas a la LOES, de tal suerte que lo que ha realizado el legislador es acatar el mandato constitucional para regular la distribución adecuada y equitativa de los recursos.

47. Finalmente, la Procuraduría advierte que la universidad accionante:

[...] tiene características, en su estructura, patrimonio y financiamiento, que hacen que no sea posible asimilarla a las instituciones públicas nacionales de educación superior. Este hecho no pasó inadvertido por el legislador, quien creyó oportuno regular las universidades que operan en el Ecuador bajo convenios internacionales, de forma diferente a las universidades públicas nacionales, pues su realidad es distinta, aunque sean consideradas como instituciones públicas de educación superior. Por lo tanto, es posible determinar que existe un trato diferenciado hacia dichas universidades, pero ¿es este un trato discriminatorio?

Ahora bien, si revisamos las reformas de la LOES, estas con toda claridad establecen criterios y parámetros para la distribución de los recursos que asigna el Estado anualmente a las instituciones públicas de educación superior, en plena concordancia con lo que dispone el primer inciso del artículo 357 de la Constitución, que ordena que la distribución de los recursos mencionados se debe basar en la calidad y otros criterios que debe definir la ley. En este orden de ideas la ley impugnada establece criterios para dicha distribución, tanto para las universidades públicas nacionales como para aquellas que operan bajo convenios internacionales; sin embargo, es posible advertir la existencia de una diferenciación entre unas y otras, debido a la naturaleza jurídica de las universidades internacionales; en el caso que nos ocupa, hemos revisado las particulares condiciones de la UASB, por las cuales no puede y no debe asimilarse a una institución pública nacional de educación superior, pues sus características difieren

sustancialmente de estas...

Improcedencia de la acción por la forma:

48. La Procuraduría señala que la Asamblea Nacional actuó dentro de la esfera de su competencia para aprobar la norma acusada como inconstitucional, misma que regula la entrega de rentas y asignaciones estatales a las instituciones de educación superior, en pro de asegurar la eficiencia en la distribución de los recursos públicos, lo cual evidentemente es de interés común para toda la sociedad ecuatoriana.

B. Causa No. 7-17-IN

De la parte legitimada activa

Impugnación por el fondo de la ley demandada:

49. Los señores Jorge Montero Rodríguez, Víctor Estrada Avilés y Francisco Zea Zamora sostienen que la ley demandada vulnera el derecho al debido proceso y a la defensa (artículo 76.7.a.b.c. y d CRE) y el derecho al honor y buen nombre (artículo 66.18 CRE), en concordancia con el artículo 351 y 355 de la CRE, en lo que respecta a la prohibición de la Función Ejecutiva de clausurar o reorganizar de forma total o parcial a las universidades y escuelas politécnicas, a quienes se les reconoce la autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica; así como, la inviolabilidad de los recintos educativos. En esta línea solicitan que se declare la inconstitucionalidad por la forma y por el fondo de la ley demandada, en atención a los siguientes argumentos:

50. Los accionantes relatan que:

La Constitución en su artículo 351, en la parte que corresponde [...] señala que la Función Ejecutiva no podrá clausurar o reorganizar ninguna Universidad de forma total o parcial, y al suspender catorce Universidades, mediante acción del Consejo de Educación Superior [...] realizada el 12 de abril del año 2012, se violó el mandato constitucional señalado.

El artículo 355 de la Constitución manifiesta que los recintos de las Universidades son inviolables y el 12 de febrero del año 2012, con intervención del ejército y la policía, funcionarios que dijeron haber sido contratados por el CES (sic), invadieron los predios universitarios, sacaron de sus oficinas a los representantes legales y nos obligaron a abandonar los predios universitarios, firmando un acta que por la presencia de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional no pudieron ser cuestionadas. El uso de la fuerza de la cual dieron amplia información los medios de comunicación [...]

También la Constitución en el artículo 355 manifiesta “El Estado reconocerá a las universidades y escuelas politécnicas autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica” y en otra parte dice “Cuando se necesite el resguardo de la

fuerza pública, la máxima autoridad de la entidad solicitará la asistencia pertinente” y ninguno de los demandantes solicitó ni autorizó que el Ejército o la Policía ingresen a los predios universitarios; por lo tanto, en forma categórica manifestamos que nos solo se violaron los recintos universitarios, no solo se irrespetó la autonomía universitaria, sino que además se nos privó de seguir ejerciendo nuestra normales funciones y por sobre todo sin darnos lugar a la legítima defensa [...] por eso no contamos con documentación sobre la gestión desempeñada porque desde que se cerraron nuestras universidades, no hemos vuelto a entrar en ellas y claramente no se observó el debido proceso (sic)...

51. De igual manera arguyen que al clausurar las instituciones que presidían:

[...] se colocó un sello que decía: “Suspendida indefinidamente por falta de calidad académica”, lo que mancha nuestro honor y buen nombre, violando el mandato constitucional que consta en el artículo 66 numeral 18.

A partir de la fecha de la suspensión de las universidades y no permitir nuestro acceso a los predios universitarios, con el nombrado nuevo administrador se quedaron todos nuestros edificios, laboratorios, muebles como pupitres, material didáctico, escritorios para los profesores y para el personal administrativo [...] lo que constituye una confiscación de los bienes que lo prohíbe la Constitución [...]

52. En este contexto, los accionantes señalan que producto de la referida suspensión, el CES, creó un “Plan de Contingencia”, que produjo:

[...] desconcierto en todos los que conformaban los distintos estamentos universitarios [...], especialmente [...] de los estudiantes que se quedaron sin derecho a educarse [...] Esta resolución tomada por el CES, además, va en contra de los intereses económicos institucionales y aunque hayan servido para vender o entregar a otra entidad los bienes muebles e inmuebles, también le ha costado mucho al Estado Ecuatoriano [...]

53. Finalmente advierten que el artículo 4 de la ley demandada transgrede la prohibición de confiscación, al disponer la creación de un fideicomiso mercantil con los bienes de las universidades extintas, para que sea administrado por la Corporación Financiera Nacional, pese a que los promotores de dichas universidades serían los dueños legítimos de tales bienes.

Impugnación por la forma de la ley demandada:

54. Los accionantes indican que, la ley demandada vulneró el artículo 136 de la CRE, que establece “Los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia...”, dado que: “todas las universidades afectadas fueron creadas en distintas fechas, con diferentes considerandos y motivaciones, con ámbitos de influencia diferentes, con carreras que respondían a la demanda local y nacional, con características propias de cada universidad, por tanto no pueden extinguirse en una sola Ley.”

De la Procuraduría General del Estado

55. La Procuraduría General del Estado solicita que este Organismo emita sentencia rechazando la acción pública de inconstitucionalidad, con base en los siguientes argumentos:
56. Esta entidad estatal señala que, la demanda presentada carece de sustento jurídico que demuestre que la ley demandada viola derechos constitucionales. Asimismo, menciona que los accionantes desnaturalizaron la esencia y propósito de la acción pública de inconstitucionalidad, toda vez que se evidencia una discusión de asuntos de interés particular de las universidades extintas.
57. Y añade que, contrario a lo expuesto por los accionantes, la ley demandada guarda plena armonía con Constitución de la República, pues fue dictada en aras de salvaguardar y proteger el derecho a la educación superior.
58. A la vez advierte que, lo que impugnan los accionantes no es la supuesta trasgresión a la autonomía universitaria, sino el procedimiento que fue adoptado por el CES como organismo encargado para la extinción de las universidades, lo cual permite observar que es *“una suerte de queja o reclamo bajo criterios que no constituyen argumentos jurídicos ni verdaderos...”*
59. Finalmente precisa que, *“la demanda está fuera de contexto, puesto que se habla de vulneración al debido proceso, al derecho al honor y al buen nombre, a la falta de socialización de la metodología utilizada; así también los accionantes solicitan la restitución de los bienes, es decir abordan temas totalmente ajenos a la acción presentada, desvirtuando el objeto de la acción de inconstitucionalidad de norma.”*

De la Presidencia de la República

60. La Presidencia de la República solicita que en sentencia se deseche la demanda de inconstitucionalidad propuesta. En este contexto señala que:

Improcedencia de la acción por el fondo:

61. La extinción de las instituciones de educación superior declarada en la ley demandada, conlleva un interés público, que no solo radica en garantizar el derecho a la educación superior y accesibilidad, sino también en que dicha educación contribuya efectivamente al desarrollo nacional, alcanzando los estándares de calidad que una institución de educación superior debe poseer, por tanto, contrario a lo afirmado por los accionantes, con la mentada extinción, se precauteló la calidad del sistema de educación superior, impidiendo que aquellas instituciones que no poseían las condiciones aptas para el desarrollo académico, científico, investigativo y cultural continúen funcionando, garantizando de este modo el ejercicio pleno del derecho a la educación.

62. A la vez arguye que, no nos encontramos frente a una normativa que vulneró la autonomía universitaria, sino frente a un proceso que garantizó el ejercicio de un derecho fundamental, velando que el sistema de educación superior cumpla con los parámetros de calidad establecidos legalmente para el óptimo funcionamiento de las instituciones de educación superior.
63. Finalmente indica que, los recursos a los que se refieren los accionantes, fueron traspasados a otras instituciones de las cuales eran patrocinadores, mismas que tras haber atravesado un proceso de evaluación resultaron como “no aceptables” para funcionar como instituciones de educación superior; de este modo, no se puede afirmar que existió una confiscación, toda vez que los bienes y recursos que reclaman fueron transferidos a titularidad de las instituciones a las que patrocinaban que con la ley demandada fueron extinguidas. Es así que la referida ley evita que los bienes y recursos, al extinguirse las instituciones que ostentan su propiedad, queden en el limbo y corran el riesgo de caer en abandono, al determinar que sean de utilidad para pagar con los resultados de su administración los pasivos a favor de los trabajadores, del sector público y de las acreencias; y, dado el caso de existir excedente, los mismos se transferirán a favor de las instituciones de educación superior beneficiarias determinadas en el artículo 15 de la ley demandada.

Improcedencia de la acción por la forma:

64. La Presidencia de la República menciona que la ley demandada fue expedida de conformidad con el trámite constitucional; además, indica que dichas disposiciones se refieren a la regulación y control que el sistema de educación superior debe realizar en relación a aquellas instituciones que no hayan cumplido con las condiciones favorables para su funcionamiento, entendiéndose que al haber sido creadas a través de un instrumento legal, solo podría hacerse efectiva su extinción una vez que la Asamblea Nacional expida la ley derogatoria de la normativa de creación del Centro de Educación Superior suspendido. De este modo, la ley demandada trata de una sola materia, pues se dirige a la regulación y administración del referido sistema.

De la Asamblea Nacional

65. La Asamblea Nacional requiere que este Organismo deseche la demanda, la declare improcedente y disponga su archivo, al tenor de las siguientes consideraciones:

Improcedencia de la acción por el fondo:

66. El Organismo legislativo manifiesta que, la intervención que hace el Estado sobre una universidad, que en función de la ley y el reglamento, no cumple con sus objetivos, no violenta la autonomía universitaria, al contrario, salvaguarda la educación superior como derecho fundamental.

Improcedencia de la acción por la forma:

67. La Asamblea Nacional señala que en su calidad de legislador, cumplió con las atribuciones y deberes que establece la Constitución y la normativa vigente, mismas que le permiten expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio.

C. Causa No. 9-17-IN

De la parte legitimada activa

Impugnación por el fondo de las disposiciones reformatórias:

68. El señor Juan Segovia Miño sostiene que las normas impugnadas contravienen: el derecho a la educación (artículo 26 y 27 CRE), las obligaciones estatales de respeto, desarrollo progresivo y no regresividad del derecho a la educación (artículo 3, 11.8 y 11.9 CRE); y, el derecho de los jóvenes a la educación (artículo 39 CRE), por lo que solicita la declaratoria de inconstitucionalidad de las disposiciones reformatórias impugnadas. En este contexto expone que:

69. Tanto la Asamblea Nacional como la Presidencia de la República:

[...] con la Ley de extinción de universidades y distribución y uso de recursos públicos en el SES, contradictoriamente, al suspender, reducir o condicionar la entrega de rentas o asignaciones a las universidades públicas de posgrado, viola el derecho a la educación garantizado en el artículo 26 de la Constitución, y limita el cumplimiento de las características generales que debe cumplir la constitución, contempladas en el artículo 27 de la Constitución, en particular las de: incluyente, diversa y de calidad.

70. Asimismo menciona que, con la ley demandada el Estado no ha cumplido con la obligación de garantía que determina la adopción de medidas deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia el pleno ejercicio del derecho a la educación. Por el contrario, las medidas que la ley establece se orientan a restringir el derecho, al eliminar sin un fundamento técnico una fuente permanente de financiamiento que se había venido otorgando a la universidad accionante, mediante la cual esta garantizaba el derecho a la educación superior de posgrado en el país y la región.

71. Finalmente, respecto a la violación del derecho a la educación superior de los jóvenes, el accionante aclara que:

La ley [...] limita la decisión sobre el manejo de sus recursos lo que pone en peligro su propia existencia; hecho que contraría lo dispuesto en el artículo 357 de la Constitución [...]

la violación a la autonomía financiera de las instituciones de educación superior reconocida en la Constitución y en los estándares internacionales por la Ley de Extinción de Universidades conllevará a la violación al derecho a la educación, de miles de jóvenes profesionales que desean acceder a programas de posgrado en el Ecuador.

De la Asamblea Nacional

- 72.** La Asamblea Nacional solicita que en sentencia se ratifique la constitucionalidad de la ley demandada, tomando en consideración que la acción hace referencia en gran medida a la acusación de inconstitucionalidad del cuerpo normativo en general sin precisar y establecer la relación entre las disposiciones reformativas impugnadas y las disposiciones constitucionales presuntamente vulneradas.
- 73.** Además menciona que, las disposiciones reformativas contribuyen a la materialización del derecho a la educación, cuando se garantiza la distribución de los recursos tanto para las instituciones de educación superior públicas nacionales como para las que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales.
- 74.** Y aclara que la categorización de las instituciones de educación superior, permite el ejercicio de los derechos al reconocer la naturaleza jurídica de su creación.
- 75.** En este contexto arguye que, las disposiciones reformativas impugnadas no vulneran la disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad del servicio de educación superior para los jóvenes, dado que garantizan las asignaciones respectivas y reconocen la facultad constitucional de las instituciones de educación superior para crear sus fuentes complementarias de financiamiento.

V. CONSIDERACIONES PREVIAS

- 76.** La Corte Constitucional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 436.2 y 4 de la CRE, es competente para:

[...] 2. Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado. [...] 4. Conocer y resolver, a petición de parte, la inconstitucionalidad contra los actos administrativos con efectos generales emitidos por toda autoridad pública. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto administrativo...

- 77.** Y de acuerdo al artículo 98 de la LOGJCC, “*la Corte Constitucional conocerá sobre las acciones de inconstitucionalidad respecto de cualquier acto normativo de carácter general y de cualquier acto administrativo con efectos generales.*”

78. En este sentido, la acción pública de inconstitucionalidad es un mecanismo jurisdiccional de control abstracto de constitucionalidad de actos normativos y administrativos con efectos generales, emitidos por autoridad pública⁴, a cargo de la Corte Constitucional y su principal objetivo radica en garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico al determinar incompatibilidades de la norma infraconstitucional respecto de las normas consagradas en la Constitución de la República.⁵
79. La activación de este mecanismo de control constitucional debe observar, en primer lugar, que el acto jurídico impugnado y emitido por autoridad pública competente, tenga la capacidad jurídica de producir efectos generales, esto es, que se encuentre dirigido desde la administración pública en forma abstracta e indirecta hacia los administrados, o hacia la propia administración.⁶
80. En la sentencia 7-14-AN/21, el Organismo ya ha establecido que un acto normativo, independientemente de su fuente: *“es un acto con efectos jurídicos abstractos, obligatorios, que no se agotan con su cumplimiento y que contienen un mandato general de prohibición, permisión u orden.”*
81. Y al referirse a los actos administrativos, los ha catalogado como aquellos que: *“producen efectos jurídicos concretos que extinguen, crean o modifican derechos subjetivos singularizados o singularizables, pero que están dirigidos a un determinado sujeto o grupo de sujetos, y se agotan con su cumplimiento de forma directa.”*⁷
82. Del mismo modo, entre los actos administrativos, se pueden distinguir dos tipos, los de carácter general y los de efectos individuales. La Corte Constitucional ya ha dejado claro que la diferencia entre los actos administrativos con efectos generales y los actos administrativos con efectos individuales o plurindividuales reside en que estos últimos se encuentran dirigidos hacia un individuo o un grupo de individuos plena y claramente identificables en el propio acto administrativo.⁸
83. Además, *“[...] producen efectos jurídicos directos, los cuales podrían ser favorables a los intereses subjetivos del administrado o administrados, o también resultarles desfavorables. Aquello depende de cada situación jurídica específica y concreta.”*⁹ Por el contrario, los actos administrativos con efectos generales no producen tal afectación directa, pues están dirigidos -de manera indeterminada, general y

⁴ Corte Constitucional. Sentencia No. 107-20-IN/21, párr. 31.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia No. 75-15-IN/21, párr. 100.

⁶ Corte Constitucional. Sentencias No. 4-13-IA/20, párr. 31.

⁷ Corte Constitucional. Sentencias No. 7-14-AN/21, párr. 14. (*Esta consideración no implica reconocer una relación de oposición, irreconciliable o excluyente entre actos administrativos y normativos. Por tanto, no desconoce que existan, por ejemplo, actos normativos de carácter administrativo en los términos del artículo 128 del Código Orgánico Administrativo y siguientes.*)

⁸ Corte Constitucional Sentencias No. 260-13-EP/20, párr. 43; 4-13-IA/20 párr. 32; 4-14-IA/21, párr. 20.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia No. 4-13-IA/20, párr. 32.

abstracta- hacia los administrados, al regular, disponer, habilitar o impedir determinada conducta.¹⁰

84. De lo expuesto se deduce que, el control constitucional de los actos administrativos con efectos individuales no es competencia de esta Corte, porque dichos actos producen efectos jurídicos directos en un individuo plenamente identificado, siendo así, tienen una vía propia de impugnación,¹¹ por tanto, escapan al objeto de la acción pública de inconstitucionalidad.

VI. ANÁLISIS DEL CASO

Control formal

Causas No. 2-17-IN y 7-17-IN

85. El artículo 76.7 de la LOGJCC condiciona la declaratoria de inconstitucionalidad por la forma de una disposición jurídica a que aquella implique *“la transgresión de los principios o fines sustanciales para los cuales fue instituida la respectiva regla.”* Paralelamente, esta Corte ha definido que el control constitucional por la forma comprende, principalmente, la verificación de que una disposición normativa haya observado los requisitos constitucionales para la formación y emisión de una disposición jurídica,¹² en el presente caso, de rango legal.
86. De la revisión de la demanda de la causa N°. 2-17-IN y de la demanda de la causa N°. 7-17-IN, se observa que los principales argumentos relativos a la incompatibilidad normativa por la forma de la ley demandada, radican en que la misma legisló más de una materia, siendo ello contrario a lo previsto en el artículo 136 de la CRE.
87. El artículo 136 de la CRE, dispone que: *“Los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia y serán presentados a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional con la suficiente exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían. Si el proyecto no reúne estos requisitos no se tramitará.”*
88. En este contexto para que se configure la existencia del principio de unidad de materia en un proyecto de ley, todas sus disposiciones deben referirse a una sola materia y debe existir entre ellas una conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente, de carácter temático, teleológico o sistemático, esto en atención a lo previsto en el artículo 116 de la LOGJCC, que señala:

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia No. 107-20-IN/21, párr. 35.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia No. 4-13-IA/20, párr. 37.

¹² Corte Constitucional. Sentencia No. 9-20-IA/20, párr. 67.

Unidad de materia.- El control formal de constitucionalidad comprenderá la verificación de la unidad de materia, para lo cual la Corte Constitucional verificará, entre otras cosas, que: 1. Todas las disposiciones de una ley se refieran a una sola materia, por lo que debe existir entre todas ellas una conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente, de carácter temático, teleológico o sistemático; 2. La totalidad del contenido del proyecto corresponda con su título; 3. Para determinar la conexidad entre las disposiciones legales, la Corte Constitucional deberá tener en cuenta la exposición de motivos y las variaciones entre los textos originales y los definitivos, entre otros.

89. Este Organismo, en la sentencia 32-21-IN/21, al referirse a la unidad de materia, ha señalado que: “[...] debe establecerse a partir de las conexidades teleológica o sistemática. Según la primera, las disposiciones de una ley guardan conexidad mutua si están orientadas a la consecución de uno o varios fines. Según la segunda, las disposiciones de una ley guardan conexidad sistemática si su contenido da lugar a un conjunto coherente de reglas, principios y valores jurídicos.”

90. En esta línea, la Corte estima necesario mencionar que el Sistema de Educación Superior, se compone no solo de instituciones educativas, sino también de las políticas y los organismos que lo rigen; es decir, se compone de un conjunto de elementos que conforman, planifican, regulan y coordinan el referido sistema, lo cual permite su articulación al Sistema Nacional de Educación y al Plan Nacional de Desarrollo, de conformidad al artículo 351 de la CRE, que prevé:

El sistema de educación superior estará articulado al sistema nacional de educación y al Plan Nacional de Desarrollo; la ley establecerá los mecanismos de coordinación del sistema de educación superior con la Función Ejecutiva. Este sistema se regirá por los principios de autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad, autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento, en el marco del diálogo de saberes, pensamiento universal y producción científica tecnológica global.

91. Por tanto, dado que la materialización de la extinción de universidades y escuelas politécnicas; y, la distribución de recursos públicos destinados para el otorgamiento de becas totales o parciales se reconocen como parte de la misma materia, puesto que son elementos que configuran la calidad y accesibilidad del Sistema de Educación Superior y toda vez que la unidad de materia se vulneraría únicamente cuando la temática del proyecto de ley se advierte objetiva y razonadamente ajena a su contenido, no se verifica la incompatibilidad formal alegada.

92. Cabe mencionar que en la audiencia pública, llevada a cabo el 7 de enero de 2022, los accionantes de la causa No. 7-17-IN, expusieron como parte de la incompatibilidad formal de ley demandada, el hecho de:

[...] la falta de publicación en el Registro Oficial, de las resoluciones a través de las cuales el CES dispuso la suspensión definitiva de las instituciones que representan, lo cual viola también el proceso de formación de la Ley de Extinción de las

Universidades y Escuelas Politécnicas suspendidas por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y Mecanismos para asegurar la eficiencia en la distribución y uso de recursos públicos en el Sistema de Educación Superior...

93. En este punto, es necesario aclarar que las resoluciones de suspensión definitiva a las que se refieren los accionantes, se configuran como actos administrativos de efectos individuales, pues, tal como se estableció en el acápite “Consideraciones previas”, se dirigieron hacia un individuo o grupo de individuos plena y claramente identificables en el propio acto (Escuela Superior Politécnica Ecológica Profesor “Servio Tulio Montero Ludeña, Escuela Superior Politécnica Ecológica Amazónica “ESPEA”; y, Universidad Técnica Particular de Ciencias Ambientales “José Peralta”) y produjeron efectos jurídicos directos (suspensión definitiva de las mencionadas instituciones); en consecuencia, el Organismo verifica que las referidas resoluciones, escapan al marco de su competencia y al objeto mismo de la acción pública de inconstitucionalidad.
94. Asimismo, resulta oportuno señalar que este tipo de actos administrativos¹³ con efectos individuales, obtienen plena validez y se reputan legítimos, una vez que han sido notificados al administrado, sin que exista la obligación de su publicación en el Registro Oficial.¹⁴

Control material

Causas No. 2-17-IN y 9-17-IN

95. El análisis de fondo de estas causas se realizará en forma conjunta, toda vez que existe similitud en las disposiciones reformativas demandadas, esto es, en ambas causas se impugnaron los siguientes artículos: el artículo 1 que sustituye el artículo 24 de la LOES; el artículo 4 que sustituye el literal “w” del artículo 169 de la LOES; el artículo 6 que sustituye el primer inciso de la Disposición General Séptima de la LOES; el artículo 7 que incluye la Disposición General Décimo Segunda; el artículo 8 que incluye la Disposición Transitoria Vigésima Octava y Trigésima de las disposiciones reformativas que constan en la ley demandada.
96. A la vez este Organismo estima importante mencionar que tanto el artículo 1, como el artículo 4 de las disposiciones reformativas a la LOES, contenidos en la ley demandada, fueron sustituidos por el artículo 19 y 120, respectivamente, de la Ley Orgánica Reformatoria a la LOES, (en adelante “**Ley No. 0**”), publicada en el

¹³ De acuerdo al artículo 65 del ERJAFE, acto administrativo, es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa, de este modo, según el artículo 66 del mismo cuerpo legal, para su plena validez deben ser obligatoriamente notificados al administrado y en atención al artículo 68 *Ibidem*, estos se presumen legítimos y deben cumplirse desde que se dictan y de ser el caso, se notifiquen.

¹⁴ El Registro Oficial es el órgano de difusión del Estado, pues se encarga de la publicación y difusión de la ley, adscrito administrativa y financieramente a la Corte Constitucional, de acuerdo a la Disposición Transitoria Décimo Segunda de la LOGJCC.

Registro Oficial Suplemento No. 297 de 2 de agosto de 2018, en consecuencia, si bien la Corte Constitucional es competente para realizar un control constitucional de normas derogadas, conforme la establece el artículo 76.8 de la LOGJCC, dicho control se encuentra supeditado a que los artículos 1 y 4 de las disposiciones reformativas demandadas, sigan produciendo efectos jurídicos, toda vez que si no opera esa circunstancia, no existe la posibilidad de ejercer el control abstracto de constitucionalidad.¹⁵

97. El artículo 76.9 de la LOGJCC, establece que se presume la configuración de unidad normativa en los siguientes casos:

a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados; b) Cuando no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; y, c) Cuando la norma impugnada es consecuencia o causa directa de otras normas no impugnadas.

98. A continuación, se transcriben los artículos 1 y 4 de las disposiciones reformativas a la LOES, contenidos en la ley demandada:

<i>Disposición reformativa</i>	<i>Norma sustituta</i>
<p>Artículo 1.- <i>Sustitúyase el artículo 24 por lo siguiente:</i></p> <p><i>“Artículo 24.- Distribución de los recursos.- Los recursos destinados anualmente por parte del Estado a favor de las instituciones de educación superior públicas se distribuirán de la siguiente forma:</i></p> <p><i>c) Instituciones de educación superior públicas nacionales.- En el caso de la instituciones de educación superior públicas nacionales, los recursos destinados anualmente por parte del Estado se distribuirán con base a criterios de calidad, pertinencia, eficiencia, equidad, justicia y excelencia académica, que entre otros parámetros prevalecerán los siguientes:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <i>1. Número de estudiantes y costo por carrera y nivel;</i> <i>2. Número, dedicación, título y</i> 	<p>Artículo 19.- <i>Sustitúyase el artículo de la Ley Orgánica de Educación Superior por el siguiente:</i></p> <p><i>“Artículo 24.- Distribución de los recursos.- Los recursos destinados anualmente por parte del Estado a favor de las universidades y escuelas politécnicas públicas y de las particulares que reciben recursos y asignaciones del Estado, que constan en los literales b), d) y e) del artículo 20 de esta ley se distribuirán mediante una fórmula que considere las mejoras institucionales, el desempeño comparado con las evaluaciones de calidad establecidas por el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, y el aporte al cumplimiento de la política pública e igualdad de oportunidades. La distribución tomará en cuenta el cumplimiento de las funciones sustantivas de la educación superior: docencia, investigación, vinculación con la sociedad y gestión.</i></p>

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia No. 6-15-IN/20, párr. 28.

<p><i>experiencia docente en función de las evaluaciones pertinentes;</i></p> <p><i>3. Clasificación académica y tipología de instituciones, carreras y programas;</i></p> <p><i>4. Vinculación con la sociedad e interculturalidad;</i></p> <p><i>5. Eficiencia en docencia e investigación y relación con el desarrollo nacional y regional;</i></p> <p><i>6. Eficiencia terminal; y,</i></p> <p><i>7. Eficiencia administrativa.</i></p> <p><i>Los porcentajes correspondientes a cada parámetro de distribución se establecerán en el respectivo reglamento, y tendrán en cuenta: los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, un sistema de incentivos orientados a la excelencia académica, el mejoramiento de la formación de las plantas de profesores e investigadores, el tipo de carrera, el fomento a la investigación, la innovación y el desarrollo tecnológico.</i></p> <p><i>Para la distribución de los recursos, la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, elaborará el informe respectivo que establezca la fórmula de distribución de los recursos, para aprobación del Consejo de Educación Superior. Una vez aprobada dicha fórmula, la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, distribuirá dichos recursos.</i></p> <p><i>Las instituciones de educación superior públicas que se crearen o que fueran incorporadas a la distribución de fondos por mandato de la Ley, recibirán la parte proporcional de las respectivas rentas, de conformidad con el reglamento que expida el CES.</i></p> <p><i>d) Instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales.- En el caso de las</i></p>	<p><i>La fórmula de distribución de recursos para las universidades y escuelas politécnicas públicas y las particulares que reciben recursos y asignaciones del Estado será elaborada por el órgano rector de la política pública de educación superior y aprobada por el Consejo de Educación Superior con base en los criterios e indicadores establecidos en esta Ley y su reglamento.</i></p> <p><i>La distribución de los recursos resultante de la aplicación de la fórmula, realizada por el órgano rector de la política pública de educación superior, será aprobada por el Consejo de Educación Superior.</i></p> <p><i>Los indicadores de docencia se referirán al menos a la cobertura e incremento de matrícula, la tasa de retención y eficiencia terminal, de las universidades y escuelas politécnicas.</i></p> <p><i>Los indicadores de investigación considerarán al menos el impacto y aplicabilidad de las investigaciones a los problemas del país, las publicaciones científicas pertinentes, los registros que otorguen derechos de propiedad intelectual y fundamentalmente las innovaciones generadas que contribuyan a la reducción de la pobreza, promoción de la equidad, incremento de la productividad o al mejoramiento de la estructura productiva del país.</i></p> <p><i>Los indicadores de vinculación con la sociedad se referirán a la contribución de las instituciones a la solución de los problemas sociales, ambientales y productivos, con especial atención en los grupos vulnerables.</i></p> <p><i>Los indicadores de gestión administrativa y financiera considerarán fundamentalmente la capacidad de autogeneración de ingresos, la</i></p>
--	--

<p><i>instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales que reciben recursos del Estado ecuatoriano, continuarán haciéndolo si cumplen todas y cada una de las siguientes obligaciones:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <i>1. Permanecer en el sistema de educación superior del país con el estatus de acreditada, de conformidad a la Ley Orgánica de Educación Superior;</i> <i>2. Someterse al control administrativo de la Contraloría General del Estado, en relación a la utilización de los recursos públicos;</i> <i>3. Las Sedes en el Ecuador no podrán mantener activos en el exterior, de manera directa o indirecta, a través de subsidiarias, afiliadas o entidades relacionadas, ni participar en la constitución de negocios fiduciarios;</i> <i>4. Ejercer los privilegios e inmunidades concedidos a su favor única y exclusivamente en aspectos relacionados a la movilidad académica e investigativa y, de exoneraciones tributarias establecidas en la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno, la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria y la Ley Orgánica de Educación Superior;</i> <i>5. Rendir cuentas conforme a lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley Orgánica de Educación Superior;</i> <i>6. Destinar los recursos públicos al otorgamiento de becas totales o parciales, según corresponda;</i> <i>7. Eximir a los estudiantes matriculados con beca total de cualquier pago de arancel y matrícula;</i> <i>8. Los estudiantes matriculados con beca parcial, pagarán como máximo la diferencia entre el valor de la beca total y la beca parcial, establecida por el organismo rector de la política de becas del gobierno;</i> <i>9. Aplicar la escala remunerativa del personal académico y de autoridades de</i> 	<p><i>composición de los gastos permanentes y la relación entre el patrimonio institucional y la calidad del gasto.</i></p> <p><i>El reglamento a esta ley y la normativa que para el efecto expida el Consejo de Educación Superior, desarrollarán los elementos de cada indicador.</i></p> <p><i>Las universidades que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales, son consideradas instituciones de educación superior públicas de posgrado y continuarán recibiendo recursos del Estado ecuatoriano previo cumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley y en todo el ordenamiento jurídico ecuatoriano. Los recursos públicos que reciben estas instituciones serán destinados exclusivamente a las funciones sustantivas de la educación superior: docencia, investigación y vinculación con la sociedad y para transferencias directas a estudiantes, en razón de becas totales, parciales y ayudas económicas.”</i></p>
---	---

las universidades y escuelas politécnicas públicas aprobada por el Consejo de Educación Superior;

10. Utilizar el Sistema de Administración Financiera del Sector Público eSIGEF de conformidad al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; y,

11. Cumplir con el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

Las instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales, cuyo carácter público se ha reconocido mediante esta Ley y cumplan con estas obligaciones, recibirán los recursos correspondientes al valor de las becas totales y parciales adjudicadas por el organismo rector de la política de becas del gobierno a favor de los estudiantes de posgrados con dedicación exclusiva al programa desde el inicio de sus estudios. Las becas se otorgarán en función del mérito, responsabilidad académica, nivel socioeconómico, lugar de residencia y pertenencia a grupos históricamente excluidos.

El valor de las becas totales y parciales será determinado por el organismo rector de la política de becas del gobierno. La admisión de los estudiantes a los programas de posgrado se realizará según los sistemas de ingreso y admisión de cada institución.

Para tal efecto, el Consejo de Educación Superior, considerando el efectivo cumplimiento de la gratuidad de la educación superior pública hasta el tercer nivel, la distribución de la matrícula y garantizando la estabilidad del sistema, establecerá anualmente el porcentaje de las preasignaciones y otros recursos públicos, que se destinarán al otorgamiento de becas de posgrado, totales o parciales.

<p><i>Las instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales que no destinen la totalidad de los recursos públicos transferidos a la concesión de becas adjudicadas por el organismo rector de la política de becas del gobierno, deberán reintegrar al Estado los saldos no utilizados.</i></p> <p><i>En caso de incumplimiento comprobado de alguna de las obligaciones establecidas en este artículo, las instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales, deberán restituir al Estado las asignaciones y rentas transferidas en el correspondiente año fiscal, sin afectar a los estudiantes becados.</i></p> <p><i>El Consejo de Educación Superior expedirá el Reglamento que norme estos procedimientos.</i></p> <p><i>Los saldos no utilizados, los recursos restituidos, así como los no asignados por el organismo rector de la política de becas del gobierno por la falta de estudiantes que cumplan los requisitos establecidos por este organismo, se destinarán al programa de becas para la educación superior pública de posgrado.”</i></p>	
<i>Disposición reformatoria</i>	<i>Norma sustituta</i>

Artículo 4.- 4.1. *Sustitúyase el literal w) del artículo 169 por el siguiente:*

“w) Resolver la suspensión temporal o definitiva de la entrega de recursos destinados anualmente por parte del Estado a favor de las instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales, cuando por los resultados de la evaluación realizada por el Consejo de Educación Superior o cuando el Informe de Contraloría General del Estado, concluya que la institución ha pagado con recursos fiscales valores que no debieron ser asumidos con recursos públicos...”

Artículo 120.- *Sustitúyase el artículo 169 de la Ley Orgánica de Educación Superior, por el siguiente:*

“Artículo 169.- *Atribuciones y deberes.- Son atribuciones y deberes del Consejo de Educación Superior, en el ámbito de esta Ley: [...]*

o) Resolver la suspensión temporal o definitiva de la entrega de recursos destinados anualmente por parte del Estado a favor de las instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales, cuando por los resultados de la evaluación realizada por el Consejo de Educación Superior o cuando el Informe de Contraloría General del Estado, concluya que la institución ha pagado con recursos fiscales valores que no debieron ser asumidos con recursos públicos...”

99. Como se puede observar del artículo 1 de la disposición reformativa y la norma que lo sustituye, si bien el artículo 24 de la LOES continúa refiriéndose a la distribución de los recursos destinados anualmente por parte del Estado a favor de las universidades y escuelas politécnicas públicas y de las particulares que reciben recursos y asignaciones por parte del Estado; así como a las universidades que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales, ya no se desarrolla condiciones o requisitos específicos que deben cumplir las universidades públicas que funcionan bajo convenios internacionales en el Ecuador.

100. De ahí que, las alegaciones específicas de los accionantes de las causas No 2-17-IN y 9-17-IN sobre dicho articulado, en lo que concierne a:

b. En el presente caso se están imponiendo condiciones, las cuales la reforma confunde con la obligación a posteriori de rendición de cuentas y lo que es más grave: se sustituyen estas rentas y asignaciones, que es lo que la Constitución claramente garantiza, por un ingreso totalmente distinto y menor que es el valor de las becas totales y parciales.

c. La reforma realiza una distinción que la Constitución no formula en ninguna parte para efectos de la garantía de financiamiento a universidades públicas que establece el artículo 357. En su artículo 1 sustitutivo del artículo 24 de la LOES, la reforma diferencia entre universidades públicas nacionales y universidades públicas internacionales. Esta inconstitucional diferenciación sirve de base para excluir total y arbitrariamente a las universidades de posgrado del sistema general de

distribución de rentas y asignaciones aplicado al hecho, al equiparar a las universidades públicas de posgrado con las universidades particulares en términos de financiamiento limitado a becas, la reforma incurre en una privatización implícita en el aspecto financiero, lo cual es también contrario a la Constitución y la ley.

101. Ya no tendrían asidero luego de la reforma que afectó al artículo 1 de la norma *in examine*.

102. De hecho, el representante de la accionante de la causa No. 2-17-IN durante la audiencia pública mencionó con relación a este artículo que: *“para la fecha actual ese artículo ya ha sido modificado por una reforma de hace un par de años y por lo tanto no existe ya en la actualidad una inminencia de las inconstitucionalidades que han sido denunciadas en su momento, por lo tanto voy a omitir en esta intervención a referirme a aquello que motivo nuestro pedido de inconstitucionalidad [...] porque como digo las situaciones ya han variado.”* No obstante, sostuvo que mantenía su impugnación sobre la inconstitucionalidad del artículo 4 de la norma en estudio.

103. En este contexto, dado que no se ha desarrollado el contenido de la disposición reformativa impugnada en la norma sustitutiva, habiendo cambiando completamente su contenido en lo que atañe a requisitos y condiciones específicas para la operación de las universidades públicas que funcionan con base en convenios internacionales en el Ecuador; la Corte Constitucional advierte que dicha norma tras de su reforma no tiene la potencialidad para surtir efectos ultractivos, por lo que de conformidad a lo dispuesto en el artículo 76.8 de la LOGJCC no será objeto de análisis.

104. En relación al artículo 4 de las disposiciones reformativas, se identifica que la norma que la sustituye, reproduce en su integralidad su contenido, de este modo se verifica la configuración de unidad normativa prevista en el artículo 76.9 de la LOGJCC, por tanto, resulta oportuno realizar el control constitucional, mismo que se desarrollará más adelante.

105. Respecto a los artículos 6 y 7 de las disposiciones reformativas a la LOES, contenidas en la ley demandada, la Corte advierte que tanto en la causa No. 2-17-IN, como en la causa No. 9-17-IN, este Organismo ha podido identificar que los mismos estaban contruidos haciendo una remisión a los requisitos, condiciones y parámetros desarrollados por artículo 24 de la LOES, a la fecha de la presentación de la demanda:

Artículo 6.- Sustitúyase el primer inciso de la Disposición General Séptima por el siguiente:

*Séptima.- Las instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales y que reciben recursos del Estado ecuatoriano, continuarán haciéndolo **solamente si cumplen todas y cada una de las obligaciones establecidas en el Artículo 24 de esta Ley;** [...]*

Artículo 7.- Inclúyase en la Ley Orgánica de Educación Superior la siguiente Disposición General:

*Décima Segunda.- Si las instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales **incumplen alguna de las obligaciones establecidas en el Artículo 24 de esta Ley...***

[Énfasis agregado]

106. En atención a lo expuesto, dado que el artículo 24 de la LOES fue reformado de conformidad con lo previamente señalado en esta sentencia, modificándose su contenido en lo que refiere a las condiciones y exigencias que debían cumplir las universidades públicas que operan en Ecuador con base a convenios internacionales, la Corte tal como lo señaló con relación al artículo 1 de la norma in examine, no encuentra motivos para adentrarse a su análisis al no evidenciarse la potencialidad para generar efectos ultractivos o la existencia de unidad normativa alguna entre la norma reformada y la sustitutiva.

107. En relación al artículo 8 de las disposiciones reformativas impugnadas es menester señalar que, tanto en la demanda de la causa No. 2-17-IN, como en la demanda de la causa No. 9-17-IN, no se encontraron argumentos de ningún tipo, que permitan analizar y desvirtuar la presunción de constitucionalidad de dicha norma, en consecuencia, la Corte aclara que no existe la posibilidad de emitir un pronunciamiento en el marco del control abstracto de constitucionalidad, toda vez que los accionantes no han presentado argumentos específicos, de conformidad con lo establecido en el artículo 79.5.b de la LOGJCC,¹⁶ respecto de la presunta incompatibilidad ni tampoco se observan elementos para el efecto, por tanto, el Organismo se abstiene de realizar el análisis de esta norma.

108. Ahora bien, tal como se señaló en el párrafo 104 *supra* al haberse configurado la unidad normativa del artículo 4 de las disposiciones reformativas y la norma que lo sustituye y dado que en la audiencia pública llevada a cabo el 7 de enero de 2022, se pudo observar que la universidad accionante ligó la totalidad de su exposición a la presunta incompatibilidad normativa de este artículo con el derecho a la autonomía universitaria, corresponde realizar el respectivo control constitucional a través del siguiente problema jurídico:

¿El artículo 4 que sustituye el literal “w” del artículo 169 de la Ley Orgánica de Educación Superior, LOES, contenido en la Ley de Extinción de las Universidades y Escuelas Politécnicas suspendidas por el Consejo de

¹⁶ Artículo 79.5.b de la LOGJCC: “Contenido de la demanda de inconstitucionalidad.- La demanda de inconstitucionalidad contendrá: [...] 5. Fundamento de la pretensión, que incluye: a) Las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance. b) Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa.”

Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) y Mecanismos para asegurar la eficiencia en la distribución y uso de recursos públicos en el Sistema de Educación Superior, actual literal “o” del artículo 169 de la LOES, es incompatible con el derecho a la autonomía universitaria, previsto en el artículo 355 de la Constitución de la República?

109. El artículo 355 de la CRE establece que:

El Estado reconocerá a las universidades y escuelas politécnicas autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, acorde con los objetivos del régimen de desarrollo y los principios establecidos en la Constitución.

Se reconoce a las universidades y escuelas politécnicas el derecho a la autonomía, ejercida y comprendida de manera solidaria y responsable. Dicha autonomía garantiza el ejercicio de la libertad académica y el derecho a la búsqueda de la verdad, sin restricciones; el gobierno y gestión de sí mismas, en consonancia con los principios de alternancia, transparencia y los derechos políticos; y la producción de ciencia, tecnología, cultura y arte.

Sus recintos son inviolables, no podrán ser allanados sino en los casos y términos en que pueda serlo el domicilio de una persona. La garantía del orden interno será competencia y responsabilidad de sus autoridades. Cuando se necesite el resguardo de la fuerza pública, la máxima autoridad de la entidad solicitará la asistencia pertinente.

La autonomía no exime a las instituciones del sistema de ser fiscalizadas, de la responsabilidad social, rendición de cuentas y participación en la planificación nacional.

La Función Ejecutiva no podrá privar de sus rentas o asignaciones presupuestarias, o retardar las transferencias a ninguna institución del sistema, ni clausurarlas o reorganizarlas de forma total o parcial.

110. En este contexto, el precitado artículo 355 reconoce el principio de autonomía universitaria como garantía institucional en cuatro dimensiones: académica, administrativa, financiera y orgánica. Asimismo, establece que la autonomía universitaria debe desarrollarse en consonancia con los objetivos del régimen de desarrollo y los principios establecidos en la Constitución. Luego, el inciso segundo del mencionado artículo reconoce expresamente el derecho constitucional de las universidades y escuelas politécnicas a la autonomía universitaria, y establece una serie de garantías que constituyen el marco de protección de este derecho. En consecuencia, el artículo 355 de la Constitución reconoce a la autonomía universitaria como (i) una garantía institucional en sus dimensiones académica,

administrativa, financiera y orgánica; y, (ii) como un derecho de las instituciones de educación superior.¹⁷

111.La autonomía universitaria implica no solamente la protección a la libertad académica, sino también la protección al autogobierno y la autonomía administrativa, y por tanto, constituye un elemento necesario para garantizar el derecho a la educación superior conforme lo reconoce la Constitución y los instrumentos internacionales.¹⁸

112.La Corte ha señalado que el derecho a la autonomía universitaria es fundamental en el ejercicio del funcionamiento de las instituciones universitarias, en virtud de que permite:

*[...] establecer sus principios y fines a la luz de la Constitución y el ordenamiento jurídico, así como impedir injerencias extrañas que desvirtúen el sentido de su misión social [...] a fin que la producción y difusión del conocimiento e información, se realice en condiciones de libertad e igualdad; aquello implica, a su vez, el respeto del derecho que tienen personas y colectivos a recibir una educación libre de interferencias que distorsionan y alejan a la academia de su responsabilidad y ética social.*¹⁹

113.Una vez que se ha realizado una breve referencia a la norma constitucional que prevé la autonomía universitaria y a las implicaciones de la misma de acuerdo a organismos internacionales, es importante señalar que la norma cuya constitucionalidad se discute, está íntimamente relacionada con la dimensión financiera, esto, dado que se refiere a la facultad del CES de suspender de forma temporal o definitiva la entrega de recursos destinados anualmente por parte del Estado a favor de las instituciones de educación superior que operan en el país bajo tratados y convenios internacionales, como consecuencia de utilizar los recursos fiscales para el pago de valores que no deben cancelarse con recursos públicos, lo cual se podría deducir de la evaluación realizada por el CES o de un informe de la Contraloría General del Estado.

114.En esta línea, el referido artículo 355 de la CRE, reconoce concretamente la autonomía financiera de las instituciones de educación superior, cuando señala que la Función Ejecutiva no puede privar a dichas instituciones de sus rentas o asignaciones presupuestarias ni retardar las transferencias, lo mencionado tiene

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia No. 12-11-IN/20, párrs. 68-69.

¹⁸ Unesco, Recomendación relativa a la Condición del Personal Docente de la Enseñanza, 11 de noviembre de 1997, párr. 17: “La autonomía consiste en el grado de autogobierno necesario para que las instituciones de enseñanza superior adopten decisiones eficaces con respecto a sus actividades académicas, normas, actividades administrativas y afines, en la medida en que éstas se ciñan a los sistemas de control público, en especial por lo que se refiere a la financiación estatal, y respeten las libertades académicas y los derechos humanos.”

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 140-18-SEP-CC.

concordancia con lo previsto en el artículo 357 de la CRE,²⁰ relativo a que el Estado tiene la obligación de garantizar el financiamiento de las universidades y escuelas politécnicas.

115.La Corte Constitucional ya ha mencionado que un mecanismo específico a través del cual la Constitución garantiza la autonomía financiera de las universidades y escuelas politécnicas, son las preasignaciones presupuestarias, predecibles y automáticas, que corresponden a la educación superior según el artículo 298 de la CRE, dichas preasignaciones expresan claras prioridades de política fiscal, al punto que la Constitución prohíbe expresamente en este mismo artículo crear otras preasignaciones presupuestarias. De igual manera, a nivel infraconstitucional, la LOES, a partir de su artículo 20, desarrolla la autonomía financiera de las universidades y escuelas politécnicas en un capítulo completo que detalla la composición de su patrimonio, la distribución y control de los recursos públicos que perciben, sus fuentes complementarias de ingresos y exoneraciones tributarias, entre las principales temáticas de este orden.²¹

116.Por otra parte, la Corte debe ser enfática en cuanto al carácter solidario y responsable que debe tener la autonomía universitaria según el artículo 355 de la Constitución, que en el caso de las instituciones de educación superior que reciben dineros públicos, implica una administración responsable de los recursos públicos, entre otros mecanismos mediante la optimización del gasto, la ejecución presupuestaria adecuada y la adecuada fiscalización, responsabilidad social y rendición social de cuentas.²²

117.Dentro del manejo responsable de los recursos públicos, previsto en el artículo 355 de la CRE, se podría decir que encaja perfectamente la facultad del CES para resolver la suspensión temporal o definitiva de la entrega de recursos anuales a las instituciones de educación superior que funcionan en el país bajo convenios internacionales, que se las cataloga como instituciones públicas de posgrado al recibir asignaciones estatales, cuando de la evaluación realizada por el mismo CES o de un informe CGE, se observare que dichas instituciones pagaron con recursos fiscales valores que no debieron ser asumidos con tales dineros, establecida en el literal “o” del artículo 169 de la LOES, puesto que las asignaciones presupuestarias que reciben este tipo de instituciones, de acuerdo al artículo 24 de la LOES, deben ser destinadas exclusivamente a las funciones sustantivas de la educación superior, esto es: docencia, investigación y vinculación con la sociedad, transferencias directas a estudiantes, en razón de becas totales, parciales y ayudas económicas, sin que se observe otro catálogo para el destino de los recursos públicos asignados, en razón de recursos anuales.

²⁰ Artículo 357 de la CRE: “El Estado garantizará el financiamiento de las instituciones públicas de educación superior.”

²¹ Corte Constitucional. Sentencia No. 9-20-IA/20, párrs. 96-97 y 99.

²² Corte Constitucional. Sentencia No. 9-20-IA/20, párr. 100.

118. En el mismo sentido, la Corte ha establecido que la:

[...] responsabilidad y solidaridad social en el ejercicio de la autonomía universitaria es aún más urgente e ineludible en coyunturas como las actuales, en las que el país enfrenta una crisis económica y social. Es una desnaturalización de la autonomía universitaria esgrimirla como justificación para el despilfarro, la ineficiencia o la falta de atención a los problemas del país. Por el contrario, las universidades y escuelas politécnicas públicas están obligadas, por esta responsabilidad, a garantizar al país la adecuada inversión de los recursos públicos. Además, las IES están sujetas por la propia Constitución y por la ley, tanto a su fiscalización como a la respectiva rendición de cuentas.²³

119. Lo expuesto se relaciona también con lo previsto en el artículo 352 de la CRE, que señala que las instituciones que conforman el sistema de educación superior “**no tendrán fines de lucro.**”

[Negrita fuera del texto]

120. Por lo tanto, la disposición reformativa impugnada, actualmente sustituida por el literal “o” del artículo 169 de la LOES, no resulta incompatible con el derecho a la autonomía universitaria, dado que en razón del manejo responsable de las asignaciones presupuestarias, cabe resolver la suspensión de la entrega de recursos de manera temporal o permanente, cuando de una evaluación realizada por el CES o de un informe de Contraloría, se deduzca el pago de valores con recursos públicos de aquellos gastos que no deben ser asumidos con dichos dineros.

121. Sin perjuicio de lo mencionado, la Corte Constitucional considera pertinente aclarar que la facultad otorgada al CES en el literal “o” del artículo 169 de la LOES, deberá garantizar y respetar todas las garantías del debido proceso a las instituciones de educación superior que operen en el Ecuador bajo convenios o tratados internacionales, además de la garantía de motivación.

122. En este contexto, en tanto que la disposición bajo análisis le atribuye al CES una competencia sancionatoria para aquellos casos en que “*por los resultados de la evaluación realizada por el Consejo de Educación Superior o cuando el Informe de Contraloría General del Estado, concluya que la institución ha pagado con recursos fiscales valores que no debieron ser asumidos con recursos públicos*”; se deberá permitírsele ejercitar en todo momento el derecho a la defensa a los centros de educación superior objetos de dichas sanción, permitiéndoseles contar con el tiempo oportuno y los medios adecuados para contradecir las pruebas; así como, ser escuchados en igualdad de condiciones. El respeto al debido proceso deberá garantizarse tanto durante las evaluaciones que realice el CES y/o la Contraloría General del Estado, como en el procedimiento sancionatorio específico para la imposición de la sanción prevista en el literal “o” del artículo 169 de la LOES.

²³ *Ibidem*, párr. 101.

Causa No. 7-17-IN

- 123.** Tal como se estableció en párrafos anteriores, el artículo 79.5.b. de la LOGJCC, determina que las acciones públicas de inconstitucionalidad son de aquel tipo de acciones donde los accionantes están compelidos a cumplir con cierta carga argumentativa, esto, en tanto que dispone que las demandas de inconstitucionalidad contengan: “[a]rgumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”,²⁴ que permita a este Organismo hacer un pronunciamiento en el marco del control abstracto de constitucionalidad.
- 124.** De la revisión de la demanda y su aclaración, dado que los accionantes no han cumplido con el ofrecimiento de un argumento claro y completo respecto al cargo de una eventual incompatibilidad normativa de la ley demandada con preceptos constitucionales, la Corte no encuentra razones para cuestionar la presunción de constitucionalidad de la ley demandada.
- 125.** Pese a lo señalado, la Corte estima necesario hacer algunas consideraciones respecto a los argumentos expuestos en esta causa, así, los accionantes alegan la vulneración del derecho al debido proceso, en la garantía de la defensa y el derecho al honor y buen nombre; así como la garantía que prohíbe la clausura y la inviolabilidad de los recintos de educación superior, sin que ninguno de dichos cargos se dirijan a desvirtuar la presunción de constitucionalidad de la Ley de Extinción de las Universidades y Escuelas Politécnicas suspendidas por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) y Mecanismos para asegurar la eficiencia en la distribución y uso de recursos públicos en el Sistema de Educación Superior.
- 126.** Los argumentos presentados por los accionantes, más bien, se encaminan a impugnar las vías de hecho, tras la declaratoria de suspensión definitiva de las instituciones que representan, a través de una resolución del CES, la llegada de las fuerzas del orden a los predios universitarios, la falta de devolución de los bienes, es decir, atacan situaciones de carácter particular que resultaron en consecuencia de la suspensión de las universidades, como resultado de la evaluación realizada por el CEAACES, en atención a las disposiciones del Mandato Constituyente No. 14 de 22 de julio de 2008.
- 127.** En el acápite de “Consideraciones previas”, ya se estableció que la acción pública de inconstitucionalidad es un mecanismo jurisdiccional de control abstracto de constitucionalidad de actos normativos y administrativos con efectos generales, la activación de este mecanismo de control constitucional debe observar, en primer lugar, que el acto jurídico impugnado y emitido por autoridad pública competente, tenga la capacidad jurídica de producir efectos generales, esto es, que se encuentre

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia No. 47-15-IN/21, párr. 28.

dirigido desde la administración pública en forma abstracta e indirecta hacia los administrados, o hacia la propia administración.²⁵

128. Debido a la individualidad de los actos que impugnan los accionantes, su control constitucional no es competencia ni constitucional ni legal de esta Corte, pues dichos actos tienen una vía propia de impugnación y son ajenos al control abstracto, en virtud de que el referido control no tiene como propósito reconocer derechos subjetivos en situaciones jurídicas concretas o declarar daños y perjuicios; así como tampoco declarar la vulneración de derechos constitucionales ni establecer reparaciones en dichas situaciones.²⁶ Pese a lo manifestado, los accionantes conservan la facultad de deducir las acciones jurisdiccionales que consideren pertinentes para impugnar aquellos actos que fueron expuestos en sus demandas y durante la audiencia de sustanciación, que no han sido analizados en la presente sentencia por no ser objeto de control abstracto de constitucionalidad.

129. Ahora bien, respecto al último cargo de los accionantes, relativo a la materialización de una confiscación de los bienes de los promotores de las universidades extintas por la constitución de un fideicomiso mercantil, cuya administración estaría a cargo de la Corporación Financiera Nacional, CFN, es necesario señalar que la norma que lo contiene fue sustituida, por la disposición reformativa octava numeral i) de la Ley No. 0, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 297 de 2 de agosto de 2018.

130. Así el artículo 4 y la norma que lo sustituye tienen el siguiente tenor:

<i>Norma anterior</i>	<i>Norma actual</i>
<p>Artículo 4.- <i>Constitución del Fideicomiso Mercantil.- Excepcionalmente y antes de la extinción, en un plazo perentorio de cuarenta y cinco días, a partir de la publicación de la presente Ley en el Registro Oficial, las instituciones de educación superior, referidas en el artículo anterior, tienen la obligación de constituir un fideicomiso mercantil de administración, a través de sus administradores temporales, fideicomiso que tendrá como beneficiarias a las instituciones de educación superior determinadas en el artículo 14 de la presente Ley.</i></p> <p><i>El fideicomiso tendrá por objeto constituir el patrimonio autónomo con los activos de las entidades señaladas en el</i></p>	<p>Artículo 4.- <i>Constitución del Fideicomiso Mercantil.- Excepcionalmente y antes de la extinción, en un plazo perentorio de cuarenta y cinco días, a partir de la publicación de la presente Ley en el Registro Oficial, las instituciones de educación superior, referidas en el artículo anterior, tienen la obligación de constituir un fideicomiso mercantil de administración, a través de sus administradores temporales, fideicomiso que tendrá como beneficiarias a las instituciones de educación superior determinadas en el artículo 14 de la presente Ley.</i></p> <p><i>El fideicomiso tendrá por objeto constituir el patrimonio autónomo con</i></p>

²⁵ Corte Constitucional. Sentencias No. 4-13-IA/20, párr. 31.

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia No. 4-13-IA/20, párr. 37.

<p><i>artículo 3 precedente, para pagar con los resultados de su administración los pasivos a favor de los trabajadores, del sector público, y las acreencias establecidas en el artículo 7 de la presente Ley y transferir los excedentes, en caso de haberlos, a favor de las instituciones de educación superior beneficiarias, de acuerdo a los estatutos de las instituciones suspendidas o a lo establecido por el Consejo de Educación Superior, según el caso.</i></p> <p><i>El fideicomiso será administrado por la Corporación Financiera Nacional, que actuará como Fiduciaria. El fideicomiso tendrá una Junta integrada por tres representantes del Consejo de Educación Superior (CES).</i></p> <p><i>Para el cumplimiento del objeto del fideicomiso, la fiduciaria, en un plazo no mayor a tres años, se encargará de la enajenación de los activos, el pago de las acreencias, de la transferencia de los excedentes, en caso de haberlos, y de la liquidación del fideicomiso, conforme a las resoluciones de procedimiento y control que dicte la Junta del fideicomiso. El plazo para el cumplimiento del objeto del fideicomiso podrá prorrogarse por resolución de la Junta por una sola vez por el mismo plazo, por causas debidamente justificadas e informadas.</i></p>	<p><i>los activos de las entidades señaladas en el artículo 3 precedente, para pagar con los resultados de su administración los pasivos a favor de los trabajadores, del sector público, y las acreencias establecidas en el artículo 7 de la presente Ley y transferir los excedentes, en caso de haberlos, a favor de las instituciones de educación superior beneficiarias, de acuerdo a los estatutos de las instituciones suspendidas o a lo establecido por el Consejo de Educación Superior, según el caso.</i></p> <p><i>El fideicomiso será administrado por la Corporación Financiera Nacional, que actuará como Fiduciaria. El fideicomiso tendrá una Junta integrada por dos representantes del Consejo de Educación Superior (CES) y uno de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT).</i></p> <p><i>Para el cumplimiento del objeto del fideicomiso, la fiduciaria, en un plazo no mayor a tres años, se encargará de la enajenación de los activos, el pago de las acreencias, de la transferencia de los excedentes, en caso de haberlos, y de la liquidación del fideicomiso, conforme a las resoluciones de procedimiento y control que dicte la Junta del fideicomiso. El plazo para el cumplimiento del objeto del fideicomiso podrá prorrogarse por resolución de la Junta por una sola vez por el mismo plazo, por causas debidamente justificadas e informadas.</i></p>
--	--

131. De las normas transcritas, se evidencia que la norma sustituta reproduce el contenido de la norma derogada en lo relativo a la constitución del fideicomiso mercantil de administración con los activos de las instituciones extintas; así como los beneficiarios de dicho fideicomiso, el objeto y la institución que actuará como fiduciaria, esto es, la Corporación Financiera Nacional, CFN. En consecuencia, es posible observar que se ha configurado el principio de unidad normativa contenido en el artículo 76.9.a de la LOGJCC, resultando oportuno realizar el respectivo control constitucional a través del siguiente problema jurídico:

132.¿El artículo 4 de la Ley de Extinción de las Universidades y Escuelas Politécnicas suspendidas por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) y Mecanismos para asegurar la eficiencia en la distribución y uso de recursos públicos en el Sistema de Educación Superior, es incompatible con la prohibición de confiscación, contenida en el artículo 323 de la Constitución de la República?

133.El artículo 323 de la CRE establece que: *“Con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, las instituciones del Estado, por razones de utilidad pública o interés social y nacional, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley. Se prohíbe toda forma de confiscación.”*

134.Al respecto, los accionantes mencionan que son ellos los propietarios de los bienes aportados a las instituciones de educación superior privadas y, el hecho de que la norma impugnada establezca la obligación de constituir un fideicomiso mercantil, administrado por la CFN, supone una confiscación arbitraria de su propiedad.

135.En este punto, resulta primordial referirse al artículo 31 de la LOES, mismo que prevé:

Los legados que realicen las personas naturales y las donaciones que efectúen las personas jurídicas o naturales a las instituciones de educación superior, al Consejo de Educación Superior, o al Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, estarán exonerados de los impuestos correspondientes.

Los bienes que hayan sido transferidos por donación o legados se incorporarán al patrimonio de las instituciones de educación superior [...]

136.Del precitado artículo se desprende que, los bienes transferidos a título gratuito -por legación o donación- de parte de particulares o de los promotores se incorporarán al patrimonio de estas, por lo que a partir de esta transferencia los bienes dejan de pertenecer al patrimonio de los legatarios o donadores.²⁷

137.En un sentido similar, el artículo 6 del Reglamento a la LOES, establece que:

Los patrocinadores y promotores de las universidades y escuelas politécnicas, los institutos superiores particulares y los institutos superiores públicos que adquieran autonomía, deberán notificar de forma inmediata al Consejo de Educación Superior el cumplimiento de la obligación de transferencia de dominio de los bienes y recursos que sirvieron de sustento para la solicitud de creación de la institución, según lo establecido en el artículo 113 de la Ley...

²⁷ Corte Constitucional. Sentencia No. 6-15-IN/20, párr. 46.

138. De lo expuesto, se observa que el referido artículo 6 del Reglamento a la LOES, dispone que los promotores de las instituciones de educación superior, a fin de obtener una resolución que apruebe la creación de estas, deberán notificar el cumplimiento de la obligación de transferencia de los bienes y recursos que sirvieron de sustento para la solicitud de creación de la institución. Por tanto, los bienes de una institución de educación superior, desde su creación pertenecen al patrimonio de esta y no a particulares.²⁸

139. En consecuencia, contrario a lo alegado por los accionantes, la constitución de un fideicomiso mercantil administrado por la CFN, con los bienes que estos donaron como promotores a las instituciones que representaban para la aprobación de su creación, al dejar de ser parte de su patrimonio personal e incorporarse al patrimonio de las instituciones de educación superior, no supone una confiscación, aún más cuando el objeto de dicho fideicomiso radica en constituir el patrimonio autónomo para pagar con los resultados de su administración los pasivos a favor de los trabajadores, del sector público, y las cuentas por pagar que mantenía la institución extinta, y en caso de existir excedentes destinarlos a favor de las instituciones de educación superior beneficiarias, de acuerdo a los estatutos de las instituciones suspendidas o a lo establecido por el CES. En tal virtud el artículo 4 de la ley demandada no es incompatible con el artículo 323 de la CRE, por lo que se descarta su inconstitucionalidad.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Declarar que el literal “o” del artículo 169 de la Ley Orgánica de Educación Superior no tiene el vicio de inconstitucionalidad por el fondo alegado por los accionantes; siempre que la aplicación del mismo obedezca a los parámetros del debido proceso señalados en esta sentencia en el párrafo 122 *supra*.
2. Desechar las acciones públicas de inconstitucionalidad **No. 2-17-IN, 7-17-IN; y, 9-17-IN.**
3. Notifíquese, publíquese y archívese.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

²⁸ *Ibidem*, párrs. 47-48

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín (voto concurrente) y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de jueves 27 de enero de 2022; el Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría no consigna su voto, en virtud de la excusa presentada en la causa, la misma que fue aprobada en sesión de 29 de septiembre de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 7-17-IN y acumulados/22

VOTO CONCURRENTENTE

Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), formulo mi voto concurrente respecto de la sentencia No. 7-17-IN/22 y acumulados (“**sentencia**”) aprobada en la sesión del Pleno del Organismo de 27 de enero de 2022.
2. Estando de acuerdo con la decisión y, en general, con el razonamiento expuesto, considero que la argumentación empleada en la sentencia para descartar el análisis de ciertos cargos no corresponde al estándar exigible en una acción pública de inconstitucionalidad.
3. Como se desprende de la sentencia, en las acciones públicas de inconstitucionalidad 7-17-IN, 9-17-IN y 2-17-IN, los accionantes impugnaron los artículos 1, 4, 6, 7 y 8 de la Ley de Extinción de las Universidades y Escuelas Politécnicas suspendidas por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) y Mecanismos para asegurar la eficiencia en la distribución y uso de recursos públicos en el Sistema de Educación Superior, que reforman ciertas disposiciones de la Ley Orgánica de Educación Superior (“**disposiciones reformatorias**”).
4. En la sentencia, la Corte decide no analizar la alegada incompatibilidad de los artículos 6 y 7 de las disposiciones reformatorias con la Constitución con fundamento en que *“los mismos estaban construidos haciendo una remisión a los requisitos, condiciones y parámetros desarrollados por artículo 24 [sic] de la LOES, a la fecha de la presentación de la demanda”* y, por lo tanto, *“dado que el artículo 24 de la LOES fue reformado [...] la Corte [...] no encuentra motivos para adentrarse a su análisis al no evidenciarse la potencialidad para generar efectos ultractivos o la existencia de unidad normativa alguna entre la norma reformada y la sustitutiva”*. Es decir, la Corte descarta el análisis sobre la inconstitucionalidad de los artículos 6 y 7 pues, a su juicio, están directamente vinculados con el artículo 1 de las disposiciones reformatorias que fue modificado.
5. Posteriormente, al analizar la constitucionalidad del artículo 8 de las disposiciones reformatorias, la sentencia concluye que:

[...] no se encontraron argumentos de ningún tipo, que permitan analizar y desvirtuar la presunción de constitucionalidad de dicha norma, en consecuencia, la Corte aclara que no existe la posibilidad de emitir un pronunciamiento en el marco del control abstracto de constitucionalidad, toda vez que los accionantes no han presentado argumentos específicos, de conformidad con lo establecido en el artículo 79.5.b de la LOGJCC, respecto de

la presunta incompatibilidad ni tampoco se observan elementos para el efecto, por tanto, el Organismo se abstiene de realizar el análisis de esta norma.

6. Al tratarse de una acción pública de inconstitucionalidad, no coincido con el estándar de argumentación exigido en esta sentencia por las razones que expongo a continuación.
7. En Ecuador, la acción de inconstitucionalidad es de carácter público, característica que, en mi opinión, influye necesariamente en el nivel de argumentación que la Corte puede exigir a los accionantes. Ciertamente, la propia LOGJCC en su artículo 79 numeral 5 literal b) exige que la demanda incluya los “[a]rgumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”. Sin embargo, si los accionantes aportan argumentos por los que en abstracto consideran que la norma es incompatible con la Constitución, generando una duda en los jueces constitucionales, la Corte está obligada a realizar el análisis de compatibilidad con la Constitución, sin que recaiga en los accionantes la carga de desvirtuar la presunción de constitucionalidad de la norma impugnada, como ocurrió en este caso, con la justificación de que esta se encuentra relacionada con una norma que ha sido modificada.
8. El numeral 5 del artículo 4 de la LOGJCC recoge como un principio procesal de la justicia constitucional el deber de la jueza o juez de impulsar de oficio los procesos constitucionales hasta su conclusión. Por lo cual, en caso de duda o falta de argumentación de los accionantes, corresponde a la Corte Constitucional recurrir a las facultades previstas en el artículo 86 de la misma ley y recabar la información que considere necesaria y pertinente para la resolución del proceso.
9. Como he señalado en otras ocasiones¹, el hecho de cualquier persona, sin requisitos de legitimidad democrática, sin necesidad de demostrar interés en la causa, y sin contar con la representación de un abogado o abogada, pueda presentarse ante la Corte Constitucional para defender la supremacía de la Constitución, constituye un mecanismo de participación política que acerca la Constitución a las personas. En esa medida, los argumentos presentados en las demandas ciudadanas de acción pública de constitucionalidad deben ser entendidos como la participación de personas que solicitan que la presunción de constitucionalidad se declare desvirtuada por la Corte. Este modelo de control de constitucionalidad busca además otorgar una dosis de legitimidad democrática a la facultad de control judicial de la ley por parte de la Corte Constitucional, permitiendo que el control de constitucionalidad se convierta en un foro de diálogo público.
10. En este orden de ideas, la Corte no puede dejar de pronunciarse sobre aquellos argumentos que generen duda sobre la constitucionalidad de una norma bajo el presupuesto de que los accionantes deben dotar a este Organismo argumentos específicos que desvirtúen la presunción de constitucionalidad de la norma. Los

¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 42-10-IN/21 de 09 de junio de 2021. Voto salvado Daniela Salazar Marín, párrs. 30 y 31.

jueces constitucionales estamos obligados a escuchar los argumentos tanto del legislador como de los ciudadanos, a responderlos y a incluir en sus decisiones razones suficientes y poderosas por las cuales desestiman los cargos de los accionantes.

11. Así, en virtud del carácter público de la acción de inconstitucionalidad, mal podría esta Corte pretender que la argumentación de las demandas sea exhaustiva en cuanto a cuestiones que vayan más allá de los argumentos sobre la incompatibilidad en abstracto, entre las normas impugnadas y la Constitución. A mi criterio, los argumentos vertidos por los accionantes respecto de los artículos 6 y 7 de las disposiciones reformativas² impugnadas merecían un análisis de constitucionalidad por parte de esta Corte, a pesar de que con fundamento en ese análisis la decisión de la Corte sería la misma.

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón. - Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, en la causa 7-17-IN y acumulados, fue presentado en Secretaría General el 2 de febrero de 2022, mediante correo electrónico a las 10:09; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia. - Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

² En la demanda dentro del caso No. 2-17-IN la universidad accionante alega la vulneración de las disposiciones reformativas 6 y 7 en los siguientes términos: “En la [sic] el Art. 6 de las normas reformativas de la LOES se vuelve a establecer el condicionamiento de la entrega de recursos, siempre violatorio de la autonomía universitaria, “las instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales y que reciben recursos del Estado ecuatoriano, continuarán haciéndolo solamente si cumplen todas y cada una de las obligaciones establecidas en el Art. 24 de esta Ley. La ley otorga poderes harto discrecionales al CES para suspender de forma temporal o definitiva la entrega de recursos públicos a las universidades que operan bajo convenio en Ecuador, cuando establece criterios sin parámetros objetivos como “forma proporcional a la infracción”, “gravedad de la infracción”, “importancia del interés protegido.” Esta discrecionalidad además de restringir la autonomía, amplía el margen de arbitrariedad a este órgano. El Art. 7 de las normas reformativas a la LOES establece que “si las instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales incumplen alguna de las obligaciones establecidas en el Art. 24 de esta Ley, el Consejo de Educación Superior podrá disponer la suspensión temporal o definitiva de la entrega de fondos públicos, de forma proporcional a la infracción, a la gravedad de la violación de la norma, a la importancia del interés protegido y, al volumen e importancia de los recursos comprometidos, conforme al Reglamento que expida el Consejo de Educación Superior”.