

Quito, D.M., 26 de mayo de 2022

CASO No. 54-17-IN

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

SENTENCIA No. 54-17-IN/22

Tema: En esta sentencia, la Corte Constitucional resuelve la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra del primer inciso del artículo 55 del Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas expedido por el Consejo de Educación Superior, que prohíbe la participación en cargos directivos o administrativos para quienes son o han sido miembros de una Comisión Interventora de Fortalecimiento Institucional, mientras dure la intervención y en un período de cinco años posteriores al proceso de intervención en la entidad de educación superior intervenida. Luego del análisis, la Corte desestima los cargos efectuados por la accionante.

I. Antecedentes

1. El 3 de octubre de 2017, Daisy Dorinda Tapia Godoy, (“**accionante**”) presentó una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo en contra del primer inciso del artículo 55 del Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas expedido por el Consejo de Educación Superior, publicado en el Registro Oficial No. 854 de 25 de enero de 2017 (“**Reglamento de Intervención**”) emitido por el Consejo de Educación Superior (“**CES**”).
2. El 8 de enero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resolvió admitir a trámite la causa¹ y dispuso que: 1) se corra traslado al presidente del CES y al Procurador General del Estado (“**PGE**”), a fin de que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada; 2) se requirió al CES que remita el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a las normas impugnadas y 3) se puso en conocimiento del público la existencia del proceso.
3. El 16 de febrero de 2018, el CES, a través de su procurador judicial, y la PGE, por medio de su delegado, comparecieron -respectivamente- ante este organismo y presentaron argumentos defendiendo la constitucionalidad del artículo 55 del Reglamento.
4. En sesión ordinaria del Pleno de este Organismo, la presente causa fue sorteada el 9 de julio de 2019 al entonces juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

¹La Sala de Admisión estuvo conformada por las entonces juezas constitucionales Wendy Molina Andrade, Pamela Martínez Loayza y el entonces juez constitucional Manuel Viteri Olvera.

5. El 7 de abril de 2021, el juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez presentó su excusa para conocer la causa al Pleno de la Corte Constitucional. En sesión de 14 de abril de 2021, el Pleno de este Organismo aprobó la excusa presentada y la causa fue sorteada una vez más, correspondiéndole al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet la sustanciación de la misma.
6. El 16 de mayo de 2022, el juez constitucional avocó conocimiento de la causa.

II. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 número 4 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**” o “**Constitución**”), en concordancia con los artículos 75 y 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

III. Normas impugnadas

8. La accionante alega como inconstitucional el primer inciso del artículo 55 del Reglamento de Intervención (también “**norma impugnada**”):

Artículo 55.- Prohibición.- Los integrantes de la comisión interventora y de fortalecimiento institucional no podrán ejercer labores directivas, ni administrativas en la estructura orgánica de la institución intervenida mientras dure la intervención o dentro de los cinco (5) años siguientes a la fecha en que termine la misma.

Se exceptúan de la prohibición establecida en el inciso precedente, los integrantes de la comisión interventora y de fortalecimiento institucional que, con anterioridad a la intervención, hubieren sido nombrados como servidores de la institución de educación superior intervenida, a través del respectivo concurso de méritos y oposición. En estos casos los servidores y personal académico, una vez culminada la intervención dispuesta por el CES, podrán continuar en el ejercicio de sus cargos para los cuales fueron nombrados.

IV. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

9. La accionante afirma que la norma impugnada es incompatible con el derecho de igualdad y no discriminación (artículo 11 numeral 5 y 66 numeral 2 de la Constitución) y el derecho a desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades (artículo 61 numeral 7 de la Constitución).
10. A su juicio, a través de la norma impugnada “*se impone una medida desproporcionada y discriminatoria para las personas que han trabajado en una Comisión Interventora de Fortalecimiento Institucional*”.

11. Determina que la disposición impugnada se presta para varias interpretaciones y que bajo una de ellas una persona que ha formado parte de una Comisión Interventora de Fortalecimiento Institucional (“CIFI”), no podría participar de ningún proceso electoral como “*ser representante elegido en las urnas, por los graduados al Organismo Colegiado Académico Superior [“OCAS”], máximo organismo de la Universidad*” aún cuando la universidad ya no se encuentre intervenida o la persona ya no forme parte de la CIFI, ni “*podría aspirar a dirigir una carrera, coordinar un programa de investigación o ejercer las funciones de decana*” por un lapso de cinco años posteriores.

12. Respecto al tiempo establecido, la accionante manifiesta que la norma impugnada no establece de forma clara si se contaría desde “*que dejó de ser miembro de la [CIFI] o desde que se terminaría la intervención de la Universidad*”.

13. A su criterio, la norma impugnada crea un “*estigma y un perjuicio*”. Al respecto sostiene:

(T)endría que esperar hasta cinco años para aspirar a ocupar un cargo público en la Universidad, con lo que las personas incursas en esta prohibición, no podrían participar en concursos de méritos y oposición que la Institución convocara para llenar sus cargos administrativos o directivos, con lo que, se crea un estigma y un perjuicio que no tiene correspondencia con las labores que se realizó en su momento como un servidor del Consejo de Educación Superior.

14. Alega que si el objetivo constitucional de la norma es evitar que “*un miembro en funciones pudiera aprovecharse de su cargo para poder influir en una posible designación o nombramiento en la Universidad intervenida*”, tal objetivo no se cumpliría “*de la forma en la que se encuentra redactado el enunciado normativo impugnado*” puesto que, se vuelve “*desproporcionado y por tanto arbitrario al no tener claro los presupuestos para su aplicación*”.

15. Refiere que al estar en tiempo presente la redacción de la norma impugnada:

(P)odría interpretarse que la prohibición es, en el caso de que la intervención se encuentre vigente, para los miembros de dicha Comisión que se encuentren en ese momento en funciones; sin embargo para el caso de que la Intervención haya terminado, se podría entender que la prohibición de que puedan ocupar un cargo administrativo o directivo, sería para todas las personas que fueron integrantes de la Comisión Interventora, mientras duró la intervención, prohibición que duraría cinco años a partir de que concluyera la Intervención de la Universidad por parte del [CES], discriminación desproporcionada que genera arbitrariedad, al incluso estar, al parecer, prohibido participar en procesos democráticos y ejercer el derecho a ser elegido.

16. Afirma que esta ambigüedad termina por afectar normas de la Constitución, particularmente, los artículos 11 numeral 2 del principio de igualdad y no discriminación, 61 numeral 7 respecto del derecho a desempeñar empleos y funciones públicas, y el artículo 82, derecho a la seguridad jurídica.

17. Manifiesta que, de acuerdo con el artículo 114 de la Constitución, con una reforma vigente publicada en el Registro Oficial Suplemento 653 de 21 de diciembre de 2015 (vigente a la época de la presentación de la demanda) y de acuerdo con el dictamen de constitucionalidad No. 001-14-DRC-CC de 31 de octubre de 2014 emitido por la Corte Constitucional, una autoridad de elección popular, “*como lo son los miembros del Organismo Colegiado Académico Superior -OCAS- de una Universidad, ya no tienen la prohibición para ser reelegidos indefinidamente*”.

18. En este sentido, argumenta que:

[S]i no cabe prohibir que una persona legítimamente pueda optar por ejercer su derecho a ser elegido en un proceso de democracia directa, las veces que sea, entonces menos cabe prohibir que una persona pueda participar en un proceso democrático de elección, al discriminado (sic) por haber laborado desde el Consejo de Educación Superior para que la Universidad pudiera superar las causales que provocaron su intervención.

19. Por otro lado, indica que la aplicación del artículo 55 del Reglamento de Intervención, también entraría “*en contradicción con el artículo de la [Ley Orgánica de Educación Superior] que determina que el máximo organismo de la Universidad [...] tiene que estar conformado por representantes de los graduados, como es mi caso, coartándose mi derecho de participación flagrantemente*”.

20. Finalmente, solicita la suspensión provisional de la norma impugnada y manifiesta que, el 22 de junio de 2015 el CES dispuso la intervención integral de la Universidad Nacional de Loja (“UNL”). Refiere que el 4 de noviembre de 2015 fue designada por el CES como miembro especialista en el área administrativa de la CIFI en el proceso de intervención de la UNL, e indica:

El 20 de febrero de 2017 se llevó a efecto el proceso eleccionario para la conformación del Consejo Académico superior de la Universidad Nacional de Loja, evento en el que no pude participar por la vigencia del artículo 55 del Reglamento de Intervención que ahora impugno. Esta afectación a mis derechos, prontamente se volverá a presentar en razón de que al renovarse los miembros de este cuerpo colegiado universitario, no podré nuevamente intentar participar y ejercer mi derecho a ser elegida.

21. Con base en los mencionados argumentos, solicita se declare la inconstitucionalidad del artículo 55 del Reglamento de Intervención.

4.2. Argumentos del CES, entidad emisora de la norma impugnada

22. El CES sostiene que emitió el Reglamento de Intervención en virtud de las competencias atribuidas por el artículo 353 de la Constitución y los artículos 15 y 166 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

23. Manifiesta que la norma impugnada ha sufrido modificaciones desde su emisión (i.e. 2012), e indica que el artículo 55 del Reglamento de Intervención fue incorporado a través de Resolución RPC-SO-11-No.138-2015 de 18 de marzo de 2015, norma que se mantiene

vigente hasta la actualidad. Argumenta que ésta ha sido emitida en cumplimiento de su obligación de motivar los actos y de garantizar la seguridad jurídica.

24. Respecto al cargo expuesto por la accionante sobre una supuesta incompatibilidad del Reglamento de Intervención y el derecho a la igualdad y no discriminación, alega que:

[L]a igualdad formal consiste en la aplicación de iguales normas a iguales situaciones, independientemente de la persona, pues de ahí no solo deriva la igualdad formal sino el estricto cumplimiento al principio de NO DISCRIMINACIÓN consagrado en la Carta Magna; y, por otro lado que la igualdad material no es sino el equiparamiento entre los ciudadanos, cuestión que lleva a la conclusión de que al existir la obligación de observar igual norma para todos quienes hayan sido Miembros de una CIFI en los procesos de intervención desarrollados por este Organismo, implica el cumplimiento irrestricto de este principio constitucional. (énfasis pertenece al texto original)

25. Sostiene que “a manera de ejemplo” un trato desigual en la norma se verificaría si se hubiesen expedido normas “exclusivas para quienes participaron como Miembros de la CIFI en el proceso que se desarrolla dentro de la [UNL], cuestión que evidentemente no ha sucedido”.

26. Adicionalmente, manifiesta que el Reglamento de Intervención no discriminaría a la accionante, pues la norma impugnada es de carácter *erga omnes* y es aplicable “a todas aquellas personas que hayan participado en un proceso de intervención como Miembros de la CIFI”.

27. Por otro lado, indica que no existe oscuridad en la norma impugnada ya que:

[D]e la sola lectura de la norma se puede establecer que la misma [...] establece claramente dos presupuestos que obligan a observar la prohibición que contiene, estos son: 1. La prohibición de ingresar a la Institución para ejercer labores directivas y administrativas MIENTRAS DURE LA INTERVENCIÓN; y 2. La prohibición de ingresar a la Institución para ejercer labores directivas y administrativas DENTRO DE LOS CINCO AÑOS POSTERIORES A SU CULMINACIÓN. (énfasis pertenece al texto original)

28. Arguye que la prohibición de ingresar a la institución de educación superior para ejercer labores directivas y administrativas responde, principalmente, a lo que prescriben el artículo 48 y los literales (a), (b), (c) e (i) del artículo 49 del Reglamento de Intervención.²

² El artículo 48 del Reglamento determina las facultades de las CIFI, entre las más relevantes, figuran: “(...) d) Disponer las correcciones y medidas académicas, administrativas, de dirección y gestión universitaria, o económico-financieras, de ejecución inmediata, que propicien un mejor funcionamiento de la universidad o la escuela politécnica (...) e) Requerir a la institución intervenida, sus órganos, autoridades y funcionarios, la promulgación de normas y la ejecución de acciones que ameriten ser adoptadas durante el proceso de intervención, en los plazos y condiciones propuestos por la comisión interventora y de fortalecimiento institucional; f) Definir, en el plan de intervención, los tiempos mínimo y máximo para cumplir los objetivos previstos en el plan y para conseguir la regularización del funcionamiento de la institución intervenida. El tiempo de intervención será máximo de hasta dos (2) años, prorrogable por el mismo período (...) h) Velar por la integridad del patrimonio de la institución intervenida (...) i)

Defiende que la CIFI tiene incidencia en “*las resoluciones que emit[a] el OCAS o la autoridad nominadora de la Institución intervenida*” en relación con la “*contratación de personas que participaron como Miembros especialistas de la CIFI*”, por lo que protege la imparcialidad de este organismo.

29. Además, alega que la CIFI tiene facultad de emitir medidas urgentes y obligatorias para sus destinatarios, *i.e.* rector de la universidad intervenida y OCAS, por lo que, una eventual expulsión de la norma impugnada podría “*abrir la puerta a dejar de lado la imparcialidad en las actuaciones de la CIFI y de su Presidente*”.
30. Sobre la prohibición de ingresar a la institución de educación superior para ejercer labores directivas y administrativas dentro de los cinco años posteriores a la culminación de la intervención, manifiesta que hace “*prevalecer el bien colectivo*” ya que:

[C]omo Organismo regulador del sistema de educación superior el CES y en virtud del proceso de intervención que atraviesa la Universidad Nacional de Loja, la Comisión Interventora de Fortalecimiento Institucional para la [UNL], [...] se constituyen en uno mismo, por lo que la intención de este Organismo fue dejar a salvo un periodo [sic] en el cual se pueden generar influencias al haber sido miembro del Organismo regulador y de forma inmediata ostentar cargos directivos en la referida IES [Institución de Educación Superior].

31. Finalmente, refiere que la accionante habría planteado “*sin fundamento jurídico alguno, la posible vulneración de derechos*”, y que la accionante busca la declaratoria de ilegalidad de un acto normativo y/o administrativo por exceso o abuso de poder al punto que la accionante “*ha iniciado el proceso judicial contencioso administrativo signado con el número 17811-2017-01201, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo*”.³
32. Por esta razón, considera que la accionante incurriría en la conducta prescrita en el artículo 23 de la LOGJCC.

4.3. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

Recomendar al CES, mediante un informe debidamente motivado, que se ponga fin a la intervención, cuando se hubieren superado las causas que la originaron, o recomendar, si éstas no pueden superarse, que se proceda a la suspensión de la institución (...)”. Por su parte el artículo 49, consagra las atribuciones del presidente de una CIFI quien puede: “*a) Dar o no el visto bueno a todas las resoluciones del órgano colegiado académico superior (...), b) Dar o no el visto bueno a las resoluciones propuestas por el rector o rectora de la institución intervenida, cuando a criterio del presidente de la comisión interventora y de fortalecimiento institucional, afecten al cumplimiento del plan de intervención y fortalecimiento institucional; también dará o no visto bueno a la designación de autoridades académicas y funcionarios administrativos, incluyendo aquellos de libre nombramiento y remoción; c) Dar o no el visto bueno a las resoluciones que adopten las demás autoridades académicas y directivos académicos y administrativos cuando a criterio del presidente de la comisión interventora y de fortalecimiento institucional, lo requiera el plan de intervención; (...)*”.

³ El CES adjuntó al expediente un extracto del Sistema ESATJE que contiene el resumen del proceso contencioso administrativo No. 17811-2017-01501 por acción objetiva, presentado por Daisy Dorinda Tapia Godoy.

33. El PGE alega que la demanda es improcedente y carece de sustento jurídico. A su criterio, el problema jurídico a resolverse en el caso es si:

[E]xiste, en primer lugar, un trato diferenciado y, si es así, si dicho trato implica una discriminación o trato desigual en perjuicio de las personas que fueron parte del equipo interventor, y que, por motivo del Reglamento impugnado no pueden ejercer ningún cargo directivo o administrativo dentro de la Universidad en la que participaron como interventores.

34. Con base en dicha premisa, sostiene que la norma impugnada “únicamente limita para que ninguna persona pueda ejercer el cargo de interventor o directivo dentro de la Universidad que actuó como interventor” y no respecto de otra universidad, por lo que la norma buscaría “evitar un conflicto de intereses”.
35. Manifiesta que, de conformidad con la Constitución y jurisprudencia de la Corte Constitucional “el derecho e igualdad parte de la igualdad entre iguales y de la diferencia entre desiguales, superándose así el concepto de igualdad de la ley a partir de la generalidad abstracta”.
36. En tal sentido, argumenta que este concepto autoriza “un trato diferente si es razonablemente justificado”. Así, indica que en el presente caso la norma impugnada no contradice el principio de igualdad y no discriminación, “ya que ésta obedece a un fin razonable, como es el conflicto de intereses, se está anteponiendo el interés general al interés particular”.
37. Adicionalmente, arguye que la accionante únicamente realizaría un análisis del primer inciso de la norma impugnada, “refiriéndose a expectativas que posee y no a derechos adquiridos”. A su juicio, el segundo inciso de la disposición impugnada “garantiza la estabilidad de todos los servidores que ingresaron a la institución intervenida a través del concurso de méritos y oposición de forma previa a que se haya efectuado el concurso”.
38. Por otro lado, afirma que la norma impugnada no sería incompatible con el artículo 61 numeral 7 de la CRE, por cuanto la limitación a la participación por parte de los miembros de las CIFI sería exclusivamente para las universidades en las que fueron parte, “pudiendo ejercer su derecho de participación en cualquier otra esfera del sector público”.
39. En el mismo orden de ideas, indica que el segundo inciso del artículo 55 del Reglamento Interventor determina una excepción a los servidores de la institución intervenida, que “con anterioridad formaban parte de la misma, lo que demuestra que el Reglamento impugnado garantiza los derechos de los servidores públicos que ingresaron a través de concurso de méritos y oposición”.
40. Finalmente, refiere que “[e]n su demanda, la legitimada activa manifiesta que el acto normativo impugnado entra en contradicción con el artículo 46 de la Ley Orgánica de Educación Superior”, y considera que al existir una presunta contradicción a dicha norma,

la accionante debería “*seguir la vía contencioso administrativo [sic] que permita efectuar el correspondiente análisis de legalidad*”.

V. Análisis Constitucional

41. De forma previa y de conformidad con el artículo 91 de la LOGJCC, es pertinente que esta Corte fije los problemas jurídicos que abordará para la resolución de la presente acción. En este sentido, es importante notar que la accionante alega en su demanda que:⁴
- (i) El primer inciso del artículo 55 del Reglamento es contrario al derecho a la igualdad y no discriminación, por cuanto la prohibición de desempeñar actividades directivas y administrativas para los miembros de una CIFI, en la universidad intervenida, sería desproporcionada, respecto a quienes no han sido miembros de una CIFI;
 - (ii) La norma impugnada no es clara en cuanto a los presupuestos para su aplicación, lo cual da lugar a varias interpretaciones y deja espacio para la arbitrariedad, afectando el derecho a la seguridad jurídica;
 - (iii) La prohibición existente en el primer inciso del artículo 55 del Reglamento es incompatible con el derecho a desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, pues el hecho de ser miembro o ex miembro de una CIFI implicaría que tendrían que esperar cinco (5) años para poder participar, lo cual sería desproporcionado.
 - (iv) La norma impugnada contraviene disposiciones de la Ley Orgánica de Educación Superior, respecto de la conformación del máximo organismo de gobierno de las instituciones de educación superior; y
 - (v) Sus derechos se verían vulnerados al no poder participar y ser elegida, como ex miembro de la CIFI en el proceso de intervención de la UNL.
42. Ante estos cargos, esta Corte considera pertinente indicar que la LOGJCC exige que la demanda de acción pública de inconstitucionalidad contenga: 1) las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance, y 2) los argumentos *claros, específicos y pertinentes*, por los cuales se considera que existe una incompatibilidad normativa. Cuando una alegación contiene estos elementos, la Corte debe analizar el cargo invocado.⁵
43. Aquello responde a que la Corte, en el marco del control abstracto de constitucionalidad, debe analizar posibles “*incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico. Los argumentos de la demanda deben demostrar dicha incompatibilidad*”.

⁴ Véase los párrafos 9 al 21 *supra*.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 80-16-IN/21, 2 de junio de 2021, párr. 13.

*normativa*⁶. En el caso de que no existan argumentos de inconstitucionalidad, la Corte entiende que debe aplicarse el principio de presunción de constitucionalidad previsto en el artículo 76 numeral 2 de la LOGJCC, que exige que sea el accionante quien tiene la carga de desvanecer dicha presunción.

44. En este sentido, escapa del ámbito del control abstracto de constitucionalidad cualquier alegación que busque un examen respecto de la legalidad de una disposición jurídica al existir mecanismos regulares para dicho efecto⁷, así como, alegaciones que procuren obtener la reparación a violaciones de derechos cometidas por acciones u omisiones de una autoridad pública o un particular, pues dicho análisis corresponde a otras garantías constitucionales⁸ y no a la acción de inconstitucionalidad.
45. En razón de lo indicado, respecto al cargo resumido en el literal (i), esta Corte analizará una supuesta incompatibilidad entre la norma impugnada y el derecho a la igualdad y no discriminación.
46. Sobre las alegaciones resumidas en los numerales (iv) y (v) la accionante ha impugnado la legalidad del artículo 55 del Reglamento y la supuesta violación a sus derechos por la prohibición de participar en actividades directivas en la UNL, respectivamente. De forma que, siendo cuestiones referentes al control de legalidad y sobre supuestas vulneraciones de derechos de la accionante, la Corte está impedida de analizar dichos cargos.⁹
47. Respecto del cargo sintetizado en el numeral (ii) esta Corte verifica que el núcleo de la argumentación refiere a una supuesta incompatibilidad entre el primer inciso de la norma impugnada y el derecho a la seguridad jurídica como una garantía de la claridad de las normas, por lo que se realizará el análisis a la luz de este derecho.
48. Finalmente, sobre el cargo sintetizado en el numeral (iii) esta Corte analizará si la prohibición incluida en el artículo 55 del Reglamento es compatible con el derecho a desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, esto es si persigue un fin constitucional y si es una medida idónea, necesaria y proporcional a dicho objetivo constitucional.
49. En función de lo indicado, la Corte considera pertinente analizar los siguientes problemas jurídicos: (4.1.) *¿La norma impugnada es incompatible con el derecho a la seguridad jurídica porque adolecería de falta de claridad?*; (4.2.) *¿La norma impugnada es*

⁶ *Ibíd.*

⁷ Asunto reservado a la jurisdicción contencioso administrativo. Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 60-16-IN/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 28.

⁸ Aquellas garantías que no pertenecen al ámbito del control abstracto de constitucionalidad; por ejemplo, la acción de protección (artículo 88, CRE), hábeas corpus (artículo 89, CRE), acción de acceso a la información pública (artículo 91, CRE), hábeas data (artículo 92, CRE), entre otras.

⁹ En adición a lo indicado, esta Corte advierte que la accionante presentó una acción objetiva en contra del Consejo de Educación Superior y la Procuraduría General del Estado. Esta causa ha sido signada con el No. 17811-2017-01051 y se encuentra en trámite. Esta Corte, no cuenta con información respecto de los fundamentos de la acción y el acto cuyo control de legalidad se estaría impugnando, por lo que no emite un pronunciamiento adicional al respecto.

incompatible con el derecho a la igualdad y no discriminación?; y (4.3.) ¿La norma impugnada es incompatible con el derecho a desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades?

5.1 ¿La norma impugnada es incompatible con el derecho a la seguridad jurídica porque adolecería de falta de claridad?

50. El derecho a la seguridad jurídica supone el respeto al ordenamiento jurídico en su integralidad. La CRE prescribe lo siguiente:

*“Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, **claras**, públicas y aplicadas por las autoridades competentes” (énfasis añadido).*

51. La Constitución concibe a la seguridad jurídica como un derecho-perrogativa que ostentan las personas para exigir el respeto de la norma constitucional a través de la formulación de normas jurídicas previas¹⁰, claras¹¹ y públicas, obligando al órgano con potestad normativa a respetar estos requisitos.

52. Como ha sostenido esta Corte, “*el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas*”.¹²

53. Respecto al requisito de *claridad*, debe considerarse que este comporta el deber –para el órgano con potestad normativa–, de configurar las normas de modo preciso, determinado y comprensible, a efecto de proveer un grado de certeza suficiente que permita inferir a los ciudadanos la prohibición, permisión o sanción prescrita en la norma.¹³ Aquello supone la obligación de guardar respeto a las reglas de sintaxis¹⁴ y de semántica¹⁵, así

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 1-21-OP/21, 17 de marzo de 2021, párr. 44 y 59.

¹¹ *Ibid.*, párr. 77 y 82.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20.

¹³ Sobre notoria amplitud y vaguedad sobre una tipificación indirecta en el derecho administrativo sancionador, véase Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 34-17-IN/21, 21 de julio de 2021, párr. 52.

¹⁴ La sintaxis implica tradicionalmente el análisis formal del lenguaje a través de ciertas reglas, generalmente, asociadas con la gramática. El “cómo” del lenguaje. Esta rama, por lo general, prescinde del significado de las palabras, sino dedica su estudio a las reglas que preceden un acto de comunicación. Por ejemplo, el análisis sobre la estructura de una oración y su combinación formal (i.e. sujeto, verbo, predicado).

¹⁵ La semántica, en cambio, estudia el significado de las expresiones lingüísticas, esto es, la interpretación de lo que representa -en la realidad- un enunciado. Por ejemplo, la semántica se relaciona con comprender que la expresión “está lloviendo” significa conocer cuáles son las condiciones que deben darse en la realidad para que dicha expresión pueda ser usada de manera adecuada y verdadera.

como evitar, en la mayor medida posible¹⁶, el uso de conceptos vagos o indeterminados, que de espacio a conjeturas o arbitrariedad de quien lo aplica.¹⁷

54. En el presente caso, la accionante acusa que el primer inciso del artículo 55 del Reglamento da lugar a varias interpretaciones generando equívocos respecto de los presupuestos de aplicación de la prohibición constante en la norma impugnada. Particularmente, alega que no es claro si la prohibición para desempeñar actividades directivas y administrativas se contaría desde “*que dejó de ser miembro de la [CIFI] o desde que se terminaría la intervención de la Universidad*”.
55. Por su parte, el CES, manifiesta que no existe oscuridad en la norma, pues sus presupuestos estarían definidos.¹⁸
56. Ahora bien, el artículo 55 del Reglamento establece los siguientes presupuestos:¹⁹
- (i) La prohibición de ejercer labores directivas y administrativas en la estructura orgánica de la institución intervenida, (i.i.) mientras dure la intervención, o (i.ii.) 5 años posteriores a la culminación del proceso de intervención.
 - (ii) La excepción para aquellas personas que recibieron *ex ante* a la intervención, un nombramiento como servidores de la institución, previo concurso de méritos y oposición. En dicho caso, la norma determina que podrán continuar una vez que termine el proceso de intervención.

¹⁶ El derecho es un ejercicio de comunicación y que, en la mayor medida, es escrito. Por tanto, es inevitable que exista cierto grado de indeterminación en el uso de las palabras, particularmente en la producción de las normas. No obstante, la seguridad jurídica al ser un mandato de optimización, exige que los órganos con potestad normativa busquen, en la mayor medida posible, la protección de la *claridad* de las normas de forma que los destinatarios puedan comprender el mandato, prohibición, o permisión.

¹⁷ Sobre la inconstitucionalidad de conceptos abiertos que afectan la seguridad jurídica, véase la decisión en la que la Corte declaró la inconstitucionalidad de la frase “*buenas costumbres*” como un requisito para la constitución de organizaciones sociales. Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 56-09-IN/22 y acumulados, 27 de enero de 2022, párr. 66.

¹⁸ El CES indica: “[D]e la sola lectura de la norma se puede establecer que la misma [...] establece claramente dos presupuestos que obligan a observar la prohibición que contiene, estos son: 1. La prohibición de ingresar a la Institución para ejercer labores directivas y administrativas **MIENTRAS DURE LA INTERVENCIÓN**; y 2. La prohibición de ingresar a la Institución para ejercer labores directivas y administrativas **DENTRO DE LOS CINCO AÑOS POSTERIORES A SU CULMINACIÓN**”. (énfasis pertenece al texto original).

¹⁹ Reglamento: “**Artículo 55.- Prohibición.- Los integrantes de la comisión interventora y de fortalecimiento institucional no podrán ejercer labores directivas, ni administrativas en la estructura orgánica de la institución intervenida *mientras dure la intervención o dentro de los cinco (5) años siguientes a la fecha en que termine la misma.***

Se exceptúan de la prohibición establecida en el inciso precedente, los integrantes de la comisión interventora y de fortalecimiento institucional que, con anterioridad a la intervención, hubieren sido nombrados como servidores de la institución de educación superior intervenida, a través del respectivo concurso de méritos y oposición. En estos casos los servidores y personal académico, una vez culminada la intervención dispuesta por el CES, podrán continuar en el ejercicio de sus cargos para los cuales fueron nombrados.” (énfasis añadido)

57. De lo expuesto, esta Corte nota que, a primera vista, el uso de una disyunción (“o”) en el primer inciso (i) genera ambigüedad sobre el alcance de la prohibición respecto de los supuestos (i.ii) o (ii), pues parecería indicar que la prohibición ocurre alternativamente durante la intervención o dentro los 5 años posteriores a la culminación de ésta. Por lo que, la norma impugnada impediría inferir cuando una persona estaría inmerso en la primera prohibición o en la segunda.
58. A pesar de lo dicho, el segundo inciso de la disposición aclara esta aparente ambigüedad. La norma establece que, en el caso de aquellos miembros de una CIFI que obtuvieron un nombramiento a través de un concurso de méritos y oposición *ex ante* a la intervención, “una vez culminada la intervención dispuesta por el CES, **podrán continuar en el ejercicio de sus cargos para los cuales fueron nombrados**”. Así, precisa que en este supuesto, los miembros de la CIFI solo estarán exentos de participar en las actividades directivas y laborales mientras dure la intervención, exclusivamente.
59. En tal virtud, la norma implícitamente indica que, para aquellos miembros de una CIFI que no han obtenido un nombramiento previo a su designación, la prohibición comprende los dos supuestos (i.i) y (i.ii).
60. Además, aquello se entiende con lo manifestado por el CES, pues tomando en cuenta el contexto en la emisión de la norma, el órgano emisor alega que el objetivo fue dejar a salvo un período en el cual se puedan generar influencias por parte de los miembros de una CIFI. El CES textualmente sostiene:

[C]omo Organismo regulador del sistema de educación superior el CES y en virtud del proceso de intervención que atraviesa la Universidad Nacional de Loja, la Comisión Interventora de Fortalecimiento Institucional para la [UNL], [...] se constituyen en uno mismo, por lo que la intención de este Organismo fue dejar a salvo un periodo [sic] en el cual se pueden generar influencias al haber sido miembro del Organismo regulador y de forma inmediata ostentar cargos directivos en la referida IES [Institución de Educación Superior] (énfasis añadido).

61. Por lo antes expuesto, esta Corte considera que la norma impugnada no es incompatible con el derecho a la seguridad jurídica, toda vez que a través de un ejercicio mínimo de interpretación se permite inferir el alcance de la prohibición en la norma impugnada, por lo que la norma provee un grado de certeza suficiente. Por el contrario, un error de redacción o técnica legislativa no constituye una razón relevante para que esta Corte declare -en estricto sentido- una contradicción a la Constitución.

5.2.¿La norma impugnada es incompatible con el derecho a la igualdad y no discriminación?

62. La Constitución, en su artículo 11 numeral 2, reconoce como principio para la aplicación de los derechos a la igualdad y no discriminación en los siguientes términos: “*Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades*”. Por

su parte, el artículo 66 numeral 4 CRE consagra a la igualdad formal, material y no discriminación como un derecho de libertad.

63. Desde su dimensión *formal*, la igualdad implica la presunción de que todos los sujetos que se encuentran en la misma situación recibirán un trato idéntico.²⁰ Desde su dimensión *material*, significa que los sujetos que se encuentran en condiciones diferentes, requieren un trato diferenciado para equiparar el goce y ejercicio de sus derechos.²¹
64. En el presente caso, la accionante refiere que la prohibición prescrita en la norma impugnada crea un estigma y constituye una desproporción en relación al derecho a la igualdad y no discriminación.
65. En este sentido, la jurisprudencia de esta Magistratura ha determinado que deben concurrir tres elementos para que se configure un trato discriminatorio:²² **(1) la comparabilidad**, “*que implica que tienen que existir dos sujetos de derechos que se encuentren en condiciones iguales o semejantes*”; **(2) la constatación de un trato diferenciado**, por una de las categorías que la Constitución enuncia de manera ejemplificativa en el numeral 2 del artículo 11; y **(3) la verificación de un resultado**, producto del trato diferenciado. El último elemento puede consistir en una diferencia justificada, que se presenta cuando promueve derechos, es objetiva y razonable, o en una diferencia discriminatoria, que se da cuando su resultado es el menoscabo o anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de derechos.²³
66. **(1) Comparabilidad:** sobre este elemento, la Corte ha indicado que la aplicación de normas jurídicas, debe direccionarse hacia los sujetos que son sus destinatarios, “*y que se encuentran en una situación paritaria, [...] de manera que exista y se garantice un trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas*”.²⁴ Adicionalmente, es importante señalar que cuando se realiza “*una comparación entre grupos o sujetos, es posible la presencia tanto de semejanzas y diferencias al mismo tiempo*”, lo cual requiere un análisis más detallado para determinar la relevancia de cada una en relación con la situación concreta.²⁵
67. Al respecto, la accionante ha alegado que se impone una medida desproporcionada y discriminatoria para:²⁶

[L]as personas que han trabajado en una [CIFI] (...) pues (...) **un ex miembro de una [CIFI], no podrá ocupar ningún cargo directivo o administrativo en la Universidad en**

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 7-11-IA/19 de 28 de octubre de 2019, párr. 18.

²¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 7-11-IA/19 de 28 de octubre de 2019, párr. 19. De esta forma, mediante la igualdad material se permite equiparar el estatus de garantía en el goce y ejercicio de los derechos. Véase, Sentencia No. 28-15-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 141.

²² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias N°. 1-18-RC/19 de 28 de mayo de 2019, párr. 31. Sentencia No. 61-19-IN/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 32.

²³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 48-16-IN/21 de 9 de junio de 2021, párr. 15.

²⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 6-17-CN/19 de 18 de junio de 2019, párr. 27.

²⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 48-16-IN/21 de 9 de junio de 2021, párr. 16.

²⁶ Fs. 6v y 7 del expediente constitucional No. 54-17-IN (Demanda de inconstitucionalidad, págs. 2-3).

la que participó como miembro del equipo interventor, mientras dure la intervención o por un lapso de cinco años desde que termine la misma, interpretación que obviamente no es conforme con la Constitución (...)

De tal manera que tampoco, una persona ex miembro de una Comisión Interventora de Fortalecimiento Institucional, así continúe la Universidad Intervenido y éste ya haya dejado de pertenecer a ella, podría participar en ningún proceso electoral (...)

[E]s que luego de haber dejado un miembro de la Comisión Interventora de sus funciones [sic], tendría que esperar hasta cinco años para aspirar a ocupar un cargo público en la Universidad, con lo que las personas incursas en esta prohibición, no podrían participar en concursos de méritos y oposición que la Institución convocara para llenar sus cargos administrativos o directivos, con lo que, se crea un estigma y un perjuicio que no tiene correspondencia con las labores que se realizó en su momento como un servidor del Consejo de Educación Superior (...) (énfasis añadido).

68. A partir de lo indicado, debe notarse que de la argumentación de la accionante, se infiere que acusa una supuesta discriminación en la norma impugnada, pues prohíbe ejercer actividades directivas o administrativas en la universidad intervenida únicamente para quienes han sido miembros de una CIFI. A su juicio, aquello crearía un estigma en contraste a quienes sí pueden aspirar de forma libre a desempeñar funciones en la institución y no han sido designados por el CES para formar parte de una CIFI.
69. En el caso concreto, la Corte identifica que hay un fundamento de comparabilidad entre personas que han sido o son miembros de una CIFI y que buscan ejercer una labor directiva o administrativa en una universidad intervenida frente a quienes no son y tampoco han sido miembros de una CIFI y buscan ejercer una labor directiva o administrativa en una universidad intervenida. Estos dos grupos de sujetos son comparables, pues su semejanza radica en que aquellos pueden aspirar a ejercer actividades directivas y administrativas en la institución de educación superior intervenida. La norma determina que aquellos miembros de una CIFI o que formaron parte de una CIFI estarán prohibidos de aspirar a estas actividades, mientras que los que no han formado o forman parte, pueden hacerlo libremente.
70. (2) **Categoría diferenciadora:** En relación con el segundo elemento, la Corte Constitucional ha señalado que este se encuentra dirigido a la constatación de un trato diferenciado ejecutado con base en una de las categorías enunciadas ejemplificativamente en el artículo 11.2. de la Constitución²⁷ conocidas como categorías *protegidas*, y aquellas que se denominan categorías *sospechosas*²⁸.
71. Según ha sostenido esta Corte²⁹, la prohibición de trato arbitrario y de discriminación se encuentra dividida en: (a) categorías protegidas; y, (b) categorías sospechosas. Los niveles de escrutinio se sustentan sobre las categorías mencionadas y sobre las

²⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 48-16-IN/21 de 9 de junio de 2021, párr. 19.

²⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 28-15-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párrs. 146.

²⁹ *Ibíd.*

dimensiones del derecho de igualdad: **bajo**, cuando se atenta contra la igualdad formal³⁰; **medio**, cuando se diferencia a partir de categorías protegidas³¹; y, **estricto**, cuando la distinción se basa en categorías sospechosas.³²

72. En el caso *in examine*, se advierte que existe una distinción en la norma. Por un lado, un grupo de sujetos -miembros o ex miembros de una CIFI- están prohibidos de ejecutar actividades directivas o administrativas en la universidad intervenida mientras dure la intervención y cinco años posteriores a ésta; y, por otro, quienes no sean y tampoco han sido miembros de una CIFI, podrán aspirar de forma libre a ejecutar dichas actividades en la universidad intervenida. Así, existe un trato diferenciado pues para este último grupo de personas no existe prohibición alguna.
73. Sin perjuicio de aquello, no se verifica que la diferenciación se fundamente en una categoría protegida o en una categoría sospechosa. Por lo que, la Corte aplicará un escrutinio bajo (de *mera razonabilidad*), en el análisis respecto del efecto del trato diferenciado identificado.
74. (3) **Efectos de un resultado:** implica examinar si la norma tiene por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos o si, por el contrario, el trato diferenciado se basa en criterios objetivos, razonables y tiene por objeto promover derechos constitucionales.
75. Luego de un examen a los argumentos presentados por las partes, así como del contenido de la norma impugnada, se verifica que esta tiene como objetivo garantizar la imparcialidad de los miembros de una CIFI, con base en el artículo 232 de la Constitución.³³ La prohibición de la norma busca impedir que los miembros de una CIFI o quienes lo hayan sido en un período posterior de cinco años, accedan a la estructura de la universidad intervenida. Dicha prohibición tiene como fin imposibilitar que los miembros de una CIFI o quienes lo hayan sido en un período posterior de cinco años puedan utilizar su cargo ante el CES para influir en la universidad o satisfacer un interés privado, previniendo el conflicto de intereses.

³⁰ Cuando la distinción no se fundamenta en una categoría sospechosa o protegida.

³¹ Este supone la existencia de una justificación razonable para realizar una diferenciación. Es decir que, el objetivo debe ser lo suficientemente adecuado para cumplir con el fin que se persigue, en lugar de primordial.

³² Debe entenderse como tal cuando exista un patrón histórico de discriminación por el que existan estructural y sistemáticamente prácticas discriminatorias frente a una categoría. Es por ello que existe una inversión de la carga de la prueba, pues la sola existencia de una diferencia que se funde en esta categoría supone la presunción de inconstitucionalidad y depende de la institución demandada demostrar lo contrario; lo cual no ocurre con cualquier otra categoría protegida.

³³ Constitución de la República del Ecuador, artículo 232: “Art. 232.- No podrán ser funcionarias ni funcionarios ni miembros de organismos directivos de entidades que ejerzan la potestad estatal de control y regulación, quienes tengan intereses en las áreas que vayan a ser controladas o reguladas o representen a terceros que los tengan.

Las servidoras y servidores públicos se abstendrán de actuar en los casos en que sus intereses entren en conflicto con los del organismo o entidad en los que presten sus servicios”.

76. En tal virtud, esta Corte estima razonable que la norma impugnada distinga entre quienes son o han sido miembros de una CIFI y quienes no son o no han sido miembros en el pasado, a efecto de que los procesos meritocráticos para acceder a cargos en las instituciones de educación superior sean llevados de forma imparcial, independiente y transparente, evaluando los méritos y capacidades de los aspirantes.
77. Por lo indicado, esta Corte concluye que la norma impugnada no supone un trato discriminatorio. El resultado de la norma, entonces, es garantizar la imparcialidad y evitar el conflicto de intereses, de forma que bajo un estándar de mera razonabilidad la norma no transgrede el derecho de igualdad y no discriminación.
78. Sin perjuicio de lo indicado, la accionante³⁴ acusó que la prohibición incluida en la norma impugnada era desproporcionada, al extender la imposibilidad de ejecutar actividades directivas o administrativas en la universidad intervenida por el período de cinco años. De forma que, esta Corte analizará de forma independiente si es que la norma impugnada constituye una limitación razonable al derecho a desempeñar empleos y funciones públicas.

5.3. ¿La norma impugnada es incompatible con el derecho a desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades?

79. La Constitución garantiza a los ecuatorianos y ecuatorianas, como un derecho de participación, el derecho a:

*7. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional.*³⁵

80. En el mismo sentido, el artículo 228 de la CRE determina que el ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa debe realizarse a través de concurso de méritos y oposición.
81. Sobre el conflicto de intereses en el servicio público, el artículo 232 de la Constitución prescribe que no podrán ser funcionarios quienes tengan intereses en las áreas que vayan a “*ser controladas o reguladas*” o representen a terceros que puedan tener un interés³⁶. En este evento, el constituyente determinó que los servidores públicos “*se abstendrán de actuar en los casos en que sus intereses entren en conflicto con los del organismo o entidad en los que presten sus servicios*”.
82. Ahora bien, de lo sintetizado en la sección 4.1. *supra*, la accionante sostiene que (1) la prohibición de la norma impugnada no tendría correspondencia con las labores que una

³⁴ Véase secciones 4.1., 4.2. y 4.3. de la sentencia.

³⁵ Constitución de la República del Ecuador, artículo 61 numeral 7.

³⁶ Constitución de la República del Ecuador, artículo 232.

persona ejecuta en una CIFI, por lo que, el objetivo constitucional³⁷ no se cumpliría. Además, argumenta que (2) de acuerdo con el dictamen de constitucionalidad No. 001-14-DRC-CC de 31 de octubre de 2014 emitido por la Corte Constitucional, una autoridad de elección popular, *i.e.* los miembros del OCAS “*ya no tienen la prohibición de ser reelegidos indefinidamente*”.³⁸

83. Para la accionante, “*si no cabe*” prohibir que una persona pueda ser elegido en procesos de democracia directa “*las veces que sea*”, menos cabe prohibir que una persona pueda participar en las instituciones de educación superior, “*por haber laborado desde el [CES] para que la Universidad pudiera superar las causales que provocaron su intervención*”.
84. Ahora bien, para resolver el problema jurídico enunciado, es preciso que esta Corte realice un *test de proporcionalidad* a fin de verificar si en abstracto, el primer inciso del artículo 55 del Reglamento es incompatible con el derecho a desempeñar cargos públicos con base en méritos y capacidades y la prohibición de ejecutar actividades frente a un conflicto de intereses. Esto es, si la norma impugnada persigue un fin legítimo, y si ésta es idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto.³⁹
85. En cuanto al **fin legítimo**, esta Corte verifica si una restricción o limitación tiene como “*horizonte el cumplimiento de un objetivo*” previsto en la Constitución o la promoción de derechos⁴⁰, es decir, que los fines para los cuales se establece la restricción deben ser legítimos en el sentido que “*obedezcan a razones de interés general y no se aparten del propósito para el cual han sido establecidas*”.
86. En el caso *sub judice*, el CES enfatizó que el objetivo de la norma es proteger la imparcialidad de las CIFI, pues bajo las facultades descritas en los artículos 48 y 49 del Reglamento, las CIFI son un órgano de control y dirección en las resoluciones que emita el OCAS o la autoridad nominadora de la institución intervenida, de forma que la norma impugnada busca evitar conflictos de interés durante la intervención y en un período de tiempo posterior. De ahí que, la norma persigue un fin constitucionalmente válido, *i.e.* el artículo 232 de la Constitución.

³⁷ Para la accionante, este fin sería evitar que: “*un miembro en funciones pudiera aprovecharse de su cargo para poder influir en una posible designación o nombramiento en la Universidad intervenida*”.

³⁸ La accionante alega que la Corte Constitucional a través de Dictamen No. 001-14-DRC-CC permitió la reelección indefinida de autoridades de elección popular, por lo que mal podría, en el régimen de educación superior, limitarse inconstitucionalmente este derecho. Sobre esta alegación, la Corte debe aclarar que el Dictamen No. 001-14-DRC-CC emitido por este Organismo, se pronunció respecto del procedimiento a seguirse para modificar, entre otros, los artículos 114 y 144 de la Constitución, y resolvió que la modificación procedía a través de enmienda constitucional. Bajo este entendido, la Asamblea Nacional siguiendo el proceso de enmienda aprobó el 3 de diciembre de 2015, entre otras, la posibilidad de reelección indefinida a los cargos de elección popular. No obstante, a través de Sentencia No. 018-18-SIN-CC la anterior conformación de la Corte declaró la inconstitucionalidad por la forma, respecto de los cambios efectuados a la Constitución en el año 2015. En tal virtud, la Corte no puede considerar este cargo como relevante a la luz del derecho vigente.

³⁹ LOGJCC, artículo 3 numeral 2.

⁴⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 7-15-IN/21, 7 de abril de 2021, párr. 32; Sentencia No. 77-16-IN, 27 de enero de 2022, párr. 109.

87. Respecto al requisito de **idoneidad**, corresponde verificar si, los medios adoptados en la norma impugnada son adecuados para contribuir a la realización del fin constitucional invocado.⁴¹
88. Al respecto, el CES alega que la prohibición para ejecutar actividades directivas y administrativas en la institución intervenida constituye un mecanismo eficaz para proteger la imparcialidad en las decisiones de la CIFI, mientras que la accionante considera que esta prohibición desnaturalizaría el derecho.
89. En el presente caso, esta Corte entiende que la prohibición busca separar las actividades que se ejecutan como miembro de una CIFI, es decir, aquellas que tienden a sugerir acciones a la universidad intervenida y a llevar precisamente el proceso de intervención para superar las causales que motivaron esta medida académica y administrativa de carácter cautelar y temporal, con aquellas funciones directivas (rector, vicerrector, etc.) y administrativas dentro de la universidad intervenida.
90. Así, la norma pretende evitar un conflicto entre las obligaciones públicas que tiene el funcionario del CES y miembro de una CIFI, con aquellos intereses privados, *i.e.* acceder a cargos de elección popular y dirección en la universidad intervenida. Para ello, ha determinado una prohibición durante el proceso de intervención, pero también en un tiempo posterior.
91. Caso contrario, podría existir el riesgo de que un miembro de una CIFI pueda hacer uso de su posición para influir de forma particular en la gestión de la universidad intervenida o, en su defecto, una vez que ha terminado la intervención, pueda beneficiarse del cargo que ostentó para así acceder a la estructura orgánica de la institución, en el futuro inmediato.
92. Por lo antes expuesto, esta Corte estima que la prohibición constituye una medida idónea para cumplir los objetivos constitucionales de la norma.
93. **En cuanto a la necesidad**, el núcleo del análisis que debe efectuar la Corte es la utilización de la prueba de los “*medios menos restrictivos*”⁴². Dicho de otro modo, esta Corte debe verificar que una medida estatal no reduzca el derecho más de lo que es necesario para que el Estado logre eficazmente el fin constitucional que propone. De ahí que, el examen para el presente caso atiene a verificar que la prohibición de la norma impugnada sea una medida necesaria para proteger un eventual conflicto de interés en las CIFI, y que no existan medios menos intrusivos para cumplir con el objetivo constitucional.
94. Con esta premisa, es pertinente mencionar que la norma limita el derecho a desempeñar actividades directivas y administrativas de los miembros de una CIFI, únicamente, en la

⁴¹ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 5-19-OP/19, párr. 74. Stone Sweet, Alec. & Matthews, Jud. *Proporcionalidad y Constitucionalismo, un enfoque comparativo global* (Proportionality Balancing and Global Constitutionalism), Bogotá, Universidad Externado de Colombia, No. 64, 2013, pág. 15.

⁴² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 77-16-IN, 27 de enero de 2022, párr.120.

institución de educación superior intervenida. Por ende, el artículo 55 del Reglamento permite que un miembro de una CIFI pueda participar y aspirar a desempeñar cargos de elección o directivos en otras instituciones de educación superior, aquello durante y/o después del proceso de intervención.

95. En el mismo sentido, del segundo inciso de la norma impugnada, se observa que la prohibición de ejercer actividades directivas y académicas en la universidad intervenida en un período posterior a los cinco años que termine la intervención, aplica exclusivamente a aquellos miembros de un CIFI que no han accedido a un nombramiento producto de un proceso de concurso de méritos y oposición. Por lo que, la norma respeta aquellas situaciones consolidadas que no han sido producto de la designación en la CIFI sino de un proceso de participación previo a la intervención de la universidad.
96. En tal sentido, esta Corte no identifica medios menos restrictivos para garantizar la imparcialidad de los miembros de una CIFI y evitar que existan conflictos de intereses en los procesos de intervención a las instituciones de educación superior. De ahí que, la restricción al derecho sea una medida necesaria.
97. Finalmente, sobre la **proporcionalidad en sentido estricto**, la Corte verifica que exista un debido equilibrio entre la protección constitucional al derecho a desempeñar cargos de elección popular con base en méritos y capacidades, y la restricción efectuada por la norma impugnada.
98. La accionante cuestiona, principalmente, el tiempo bajo el cual se instaura la prohibición del artículo 55 del Reglamento, en tanto –afirma– que es desproporcional que no pueda aspirar a cargos públicos en la universidad intervenida durante un período de cinco (5) años posteriores.
99. A juicio de esta Corte, no cabe duda que prohibir la participación en procesos democráticos por un período de cinco años constituye una limitación. No obstante, el órgano emisor de la norma ha informado que aquello se debe al propósito de guardar un tiempo prudencial bajo el cual, los miembros de una CIFI, estén imposibilitados de influir en la universidad intervenida en el tiempo inmediato a sus funciones como parte del equipo interventor.
100. A la vista de esta Corte, el tiempo posterior a la intervención guarda proporcionalidad con el objetivo constitucional por cuanto limita este derecho al período de cinco años, tiempo que dura el ejercicio del cargo por parte de las principales autoridades de una institución de educación superior, según lo aprobado por el legislador democrático en la Ley Orgánica de Educación Superior.⁴³

⁴³ Ley Orgánica de Educación Superior, Registro Oficial No. 298, 12 de octubre 2010, artículos 48 y 51: “Art. 48.- *Del Rector o Rectora.- El Rector o la Rectora es la primera autoridad ejecutiva de la institución de educación superior pública o particular, y ejercerá la representación legal, judicial y extrajudicial (...) desempeñará sus funciones a tiempo completo y durará en el ejercicio de su cargo cinco años. Podrá ser reelegido, consecutivamente o no, por una sola vez. Tendrá las atribuciones y deberes que le asigne el estatuto (...)* Art. 51.- *Vicerrector o Vicerrectores de las Universidades y Escuelas Politécnicas.- (...). El*

101. De este modo, la norma impugnada prohíbe el desempeño de cargos directivos y administrativos, limitado a un período de elecciones en la universidad intervenida, siendo razonable esta limitación para que, ante un eventual cambio de autoridades, cualquier conflicto de interés pueda diluirse y el ex miembro de la CIFI pueda ejercer su derecho a participar en los procesos de elección.

102. Por lo expuesto, esta Corte no encuentra elementos para desvanecer la presunción de constitucionalidad del artículo 55 del Reglamento y ratifica su compatibilidad con el derecho a desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades.

VI. Decisión

103. 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 **desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad N°. **54-17-IN** conforme el siguiente decisorio:

1. Ratificar la constitucionalidad del artículo 55 del Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas expedido por el Consejo de Educación Superior.
2. Desestimar que exista una incompatibilidad entre el artículo 55 del Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas expedido por el Consejo de Educación Superior, y los derechos a la igualdad y no discriminación, seguridad jurídica y a desempeñar cargos y funciones públicas con base en méritos y capacidades.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

vicerector o vicerrectores durarán en sus funciones cinco años y podrán ser reelegidos por una sola vez.”
(énfasis añadido).

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de jueves 26 de mayo de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL