



Quito D.M., 07 de marzo de 2018

SENTENCIA N.º 005-18-SAN-CC

CASO N.º 0044-10-AN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 12 de julio de 2010, el señor Carlos Guillermo Arcos Cabrera, en calidad de rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales (en adelante, IAEN), presenta ante la Corte Constitucional, acción por incumplimiento de norma, en la que solicitó que el hoy extinto Consejo Nacional de Educación Superior (en adelante, CONESUP)¹ dé cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 13, literal h); 7; y, 39 del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior (en adelante, reglamento a la LOES de 2000)² así como de los artículos 74 de la Ley Orgánica de Educación Superior (en adelante LOES de 2000),³ en concordancia con el artículo 357 de la Constitución de la República.⁴ El caso ingresó a la Corte Constitucional, para el período de transición y le fue asignado el N.º 0044-10-AN.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 12 de julio de 2010, acorde al inciso segundo del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

¹ Por efecto de la promulgación de la Ley Orgánica de Educación Superior, Registro Oficial N.º 298, 12 de octubre de 2010, el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP) pasó a denominarse Consejo de Educación Superior (CES). El nuevo organismo asumió sus atribuciones, derechos y obligaciones.

² Decreto ejecutivo N.º 883, Registro Oficial N.º 195, 31 de octubre de 2000. El reglamento fue derogado por efecto de la promulgación de la Ley Orgánica de Educación Superior, Registro Oficial N.º 298, 12 de octubre de 2010.

³ Registro Oficial N.º 77, 15 de mayo de 2000. La ley fue derogada por efecto de la promulgación de la Ley Orgánica de Educación Superior, Registro Oficial N.º 298, 12 de octubre de 2010.

⁴ Registro Oficial N.º 449, 20 de octubre de 2008.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales Alfonso Luz Yunes, Patricio Herrera Betancourt y Patricio Pazmiño Freire, mediante auto dictado el 18 de noviembre de 2010, admitió a trámite la presente acción.

El 6 de noviembre de 2012, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces de la Primera Corte Constitucional, integrada conforme lo dispuesto en los artículos 25 y 27 del Régimen de Transición de la Constitución de la República.

El 5 de noviembre de 2015, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces constitucionales Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaíza y Francisco Butiñá Martínez, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República del Ecuador.

En virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria de 11 de noviembre de 2015, correspondió la sustanciación del presente caso a la jueza constitucional Pamela Martínez Loayza.

Mediante la Resolución N.º 004-2016-CCE, adoptada por el Pleno del Organismo el 8 de junio de 2016, se designó a la abogada Marien Segura Reascos como jueza constitucional, y se dispuso que todos los procesos que se encontraban en el despacho del juez constitucional Patricio Pazmiño Freire, pasen a conocimiento de la referida jueza constitucional.

La jueza sustanciadora Pamela Martínez Loayza, mediante providencia dictada el 25 de octubre de 2016, avocó conocimiento de la causa y dispuso que se notifique con el contenido del presente auto a los legitimados activos, pasivos y terceros con interés en la causa.





Normas cuyo incumplimiento se alega

El accionante, en su demanda, alega el incumplimiento de las siguientes normas legales:

Artículo 13, literal h) de la LOES de 2000

Son atribuciones y deberes del CONESUP: (...)

h) Aprobar los estatutos de las universidades y escuelas politécnicas, los de las federaciones y asociaciones nacionales de profesores, estudiantes, empleados y trabajadores, y sus reformas y asignar los recursos que les corresponde de acuerdo con la presente ley (...)

Artículo 7 del Reglamento a la LOES de 2000

Para la aprobación de los estatutos de las universidades y escuelas politécnicas, el CONESUP observará y respetará las características específicas de cada institución, sus normas y principios fundacionales según su naturaleza de instituciones públicas o particulares. En el término de treinta días, contados a partir de la presentación del proyecto de estatuto en la Secretaría Técnica Administrativa, el Consejo aprobará o no dicho proyecto. Podrá objetar su aprobación si contuviere disposiciones inconstitucionales o ilegales; en este caso, el CONESUP establecerá el plazo dentro del cual la institución deba presentar el estatuto con las rectificaciones subsanando las observaciones.

Artículo 74 de la LOES de 2000

El Estado mantendrá las asignaciones fiscales para las instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior de régimen público y de régimen particular que reciben cofinanciamiento estatal, existentes a la fecha de la promulgación de esta ley y las aumentará anualmente de manera obligatoria por lo menos en el mismo porcentaje que se incrementen los ingresos corrientes totales del Presupuesto del Gobierno Central, incluyendo el FOPEDEUPO, sin perjuicio del crecimiento de ingresos por su participación en rentas provenientes de leyes tributarias especiales.

En caso de reforma de leyes que modifiquen las fuentes de financiamiento del Sistema Nacional de Educación Superior, se preservarán las proporciones de recursos vigentes y se propiciará su incremento.

Artículo 39 del Reglamento a la LOES de 2000

Las universidades y escuelas politécnicas públicas y cofinanciadas gozarán, para el cumplimiento de sus funciones, de autofinanciamiento en base a sus rentas establecidas en la Ley que creó el Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnicas FOPEDEUPO. La correcta y eficiente utilización de sus recursos por participación en recaudaciones tributarias y las asignadas en el Presupuesto General del Estado, serán de responsabilidad de las autoridades y organismos de gobierno de cada universidad o escuela politécnica. Las universidades y politécnicas deberán respetar el uso de recursos de acuerdo a lo señalado en el Art. 1, literal i) del FOPEDEUPO, debiendo el CONESUP fijar los porcentajes para inversión o equipamiento e investigación.

Argumentos planteados en la demanda

El accionante se refiere a los antecedentes de hecho y de derecho del caso, señalando que:

El IAEN habría sido creado a través de Decreto Supremo N.º 375-A, publicado en el Registro Oficial N.º 84 del 20 de junio de 1972, y reformado mediante ley publicada en el Registro Oficial N.º 982 de 5 de julio de 1996, en la que se le otorgó la calidad de entidad académica superior de postgrado, con personería jurídica y sin fines de lucro.

Así también, indica que el IAEN fue reconocido por la LOES de 2000 –al igual que la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador; y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales–, como centro de educación superior, el cual funciona de acuerdo con la ley de su creación y realiza actividades académicas a nivel de postgrado.

En esta línea, indica que el IAEN, al igual que las demás universidades del país, desarrollaba sus actividades académicas de conformidad con las disposiciones de la LOES de 2000, así como, otorgaba títulos de cuarto nivel debidamente aprobados por el CONESUP.





Asimismo, señala que mediante Decreto Ejecutivo N.º 1011, publicado en el Registro Oficial N.º 320 del 20 de abril de 2008, el IAEN habría sido adscrito a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, con el fin de que su actividad académica y de investigación científica se oriente a desarrollar las potencialidades de los servidores públicos a través de su formación profesional.

En este contexto, el accionante indica que la junta directiva del IAEN aprobó sus nuevos estatutos el 27 de marzo de 2009, mediante resolución N.º 002-2009 y que el 23 de abril de 2009, éstos fueron enviados al CONESUP para su aprobación, a fin que se dé cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 13, literal h) de la LOES de 2000.

Al respecto, dice que el 30 de junio de 2009, el doctor Wilfrido Enríquez, director de asesoría jurídica del CONESUP, realizó algunas observaciones al estatuto y requirió información, la cual, indica el compareciente, habría sido enviada por el IAEN el 3 de julio del 2009.

Así también, enfatiza en el alegado incumplimiento por parte del CONESUP, al no aprobar los estatutos en el término de treinta días, conforme lo establecía el artículo 7 del Reglamento de la LOES de 2000.

A su vez, indica que el director de asesoría jurídica –procurador del CONESUP– emitió informe favorable para la aprobación de los estatutos y sugirió a la comisión jurídica de mediación y arbitraje y al pleno del CONESUP, la aprobación sin observaciones del estatuto del IAEN. No obstante, manifiesta que el secretario del CONESUP les habría comunicado dos meses después, que la comisión jurídica de dicho organismo recomendó que previo a analizar la aprobación de los estatutos, se eleve en consulta al procurador general del Estado, a fin de que determine si el Decreto Supremo N.º 375, publicado en el Registro Oficial N.º 84 de 20 de junio de 1972, podía ser derogado a pesar de tener jerarquía de ley.

Al respecto, se refiere al criterio de la Procuraduría General del Estado, que en su parte pertinente habría señalado:

El Decreto Ejecutivo 1369 es un acto administrativo que no ha sido declarado nulo ni inconstitucional, sino que por el contrario está en plena vigencia desde su publicación en el Registro Oficial conforme dispone el Art. 6 del Código Civil y forma parte de nuestro derecho positivo, siendo su cumplimiento obligatorio. En cuanto se refiere al retraso en el proceso de aprobación del Estatuto del Instituto de Altos Estudios Nacionales, es obligación del CONESUP cumplir con los términos y el procedimiento que al respecto le imponen el artículo 13, lit h), Disposición Transitoria Quinta de la Ley Orgánica de Educación Superior y artículo 7 de su Reglamento al CONESUP...

Una vez emitido el criterio por parte de la Procuraduría General del Estado, el accionante sostiene que presentó nuevamente una petición formal al doctor Gustavo Vega, presidente del CONESUP, solicitando dé cumplimiento de dicho dictamen y proceda con la aprobación de sus estatutos y consecuentemente con la asignación de sus recursos.

Así, señala que el director de asesoría jurídica del CONESUP emitió un nuevo informe, en el que de manera similar recomendó al Pleno del CONESUP la aprobación sin observaciones del Estatuto del IAEN. No obstante, el Pleno del CONESUP habría retardado su pronunciamiento, causando a su criterio, un grave perjuicio al IAEN, ya que le habría impedido la consolidación institucional, la planificación organizativa, el cumplimiento de fines y metas institucionales; y, lo que a su juicio sería lo más grave, que pueda contar con los recursos económicos que reciben las otras universidades y escuelas politécnicas del país.

El accionante señala que el IAEN, a pesar de ser un centro de educación de postgrado de carácter público sin fines de lucro, no ha recibido recurso alguno, y que sin existir argumento jurídico, se le excluyó de los recursos del Fondo Permanente para Universidades y Escuelas Politécnicas del País (FOPEDEUPO), el mismo que sí recibían las demás universidades del país.

En este contexto, sostiene que el IAEN acató las disposiciones de la LOES de 2000 y su reglamento, así como las resoluciones y normas dispuestas por el CONESUP. Por otro lado, señala que el IAEN, habría cumplido al enviar al





CONESUP, sus nuevos estatutos, de acuerdo a lo establecido en el artículo 13, literal h) de la LOES de 2000; sin embargo, enfatiza que los mismos no fueron aprobados hasta la fecha de presentación de la demanda.

Recopilando lo dicho, el legitimado activo sostiene que el CONESUP incumplió el artículo 7 del Reglamento de la LOES de 2000; norma que, a su criterio, obligaba al CONESUP a pronunciarse sobre las peticiones de aprobación de los estatutos de los centros de educación superior en el plazo de 30 días; lo cual, además, implicaría que incumplió el artículo 74 de la LOES de 2000, que preveía que el Estado mantendría las asignaciones fiscales para las instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior de régimen público y de régimen privado existentes –incluyendo los del FOPEDEUPO y de las rentas que se originen de la leyes tributarias–, lo que habría causado un grave perjuicio al IAEN, pues al no contar con los recursos económicos necesarios, que en su criterio le correspondían, no podía cumplir a cabalidad con el fin estatal de brindar el apoyo académico especializado a quienes prestan sus servicios en la administración pública.

Finalmente, considera que transcurrieron más de cuarenta días desde que se realizó la última petición y, que hasta la fecha de presentación de la demanda, el CONESUP no había aprobado los estatutos del IAEN, así como tampoco había realizado asignaciones económicas que, considera, correspondían a dicho centro de estudios. Afirma que, por tanto, existiría un incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 13, literal h) de la LOES de 2000 y del artículo 7 de su Reglamento, que disponían el pronunciamiento del CONESUP en el plazo de treinta días, contados a partir de la entrega de los estatutos.

Es pertinente indicar que el accionante presentó un escrito posterior a la presentación de la demanda de acción por incumplimiento de norma, planteada ante esta Corte Constitucional, y señaló en lo principal lo siguiente:

... debemos señalar que la acción constitucional ha sido presentada con el objeto de que se cumpla con dos hechos previstos en la anterior Ley Orgánica de Educación Superior publicada en el Registro Oficial No. 77 del 15 de mayo del 2000, y en su Reglamento (...) Por una parte se solicitó la aprobación de los

Estatutos del IAEN y además la entrega de los recursos provenientes del FOPEDEUPO. Al respecto, es preciso indicar que ha habido un cumplimiento parcial por parte del CONESUP, toda vez que con posterioridad a la presentación de la Acción de Incumplimiento, el 19 de agosto del 2010 mediante Resolución No. RCP.S11 No. 236-10 el Consejo Nacional de Educación Superior reunido en plano (sic), aprobó el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por procesos del IAEN. Sin embargo y a pesar de haberse aprobado el Estatuto del IAEN, desde el mes de agosto del 2010, hasta la presente fecha no se han cancelado los valores adeudados por las asignaciones del FOPEDEUPO (...) pese a que el CONESUP condicionó la entrega de estos recursos a la aprobación de los estatutos. Por esta razón, como Rector del IAEN me ratifiqué (sic) en el contenido de la Acción presentada el 12 de julio del 2010, por los hechos que aún se siguen incumpliendo...

Pretensión concreta

El legitimado activo solicita a esta Corte, expida la sentencia y ordene al CONESUP lo siguiente:

- 1.- Se cumpla lo dispuesto en el Art. 13, literal h) de la Ley Orgánica de Educación Superior y el Art. 7 del Reglamento a esta Ley y por lo tanto se aprueben los Estatutos del IAEN.
- 2.- Se dé cumplimiento a lo dispuesto en el Art. 74 de la Ley Orgánica de Educación Superior, Art. 39 de su Reglamento, en concordancia con el artículo 357 de la Constitución Política de la República, consecuentemente de manera inmediata se incluya a la entidad a la que represento para la distribución de rentas del FOPEDEUPO, las que se asignarán en forma equitativa, en los montos y porcentajes que reciben las demás universidades.
- 3.- Se disponga al CONESUP el pago de los valores adeudados por las asignaciones del FOPEDEUPO, correspondientes a los años 2002-2003-2004-2005-2006-2007-2008-2009 y 2010.
- 4.- Se ordene al CONESUP remitir información correspondiente al Ministerio de Economía y Finanzas para que transfiera dichos recursos... (sic).





Informe de la autoridad accionada

El doctor Enrique Santos Jara, en calidad de presidente del Consejo de Educación Superior (en adelante, CES), comparece y señala en lo principal:

Que, en lo que se refiere a la naturaleza del IAEN, la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), publicada el 15 de mayo de 2000, indica en la disposición general undécima que: “(...) *El Instituto de Altos Estudios Nacionales es un centro de educación superior que funciona de acuerdo con la ley de su creación y realiza actividades académicas en el nivel de postgrado (...)*”...

Así, el compareciente, respecto a la disposición citada, señala que se puede evidenciar que al entrar en vigencia la anterior LOES de 2000, el IAEN no era considerado como universidad ni escuela politécnica; sino más bien sostiene, que dicha disposición tenía carácter declarativo, al indicar que por su naturaleza, el IAEN, debía funcionar de acuerdo con la ley de su creación, situación que a su criterio, no hace más que ratificar, que es evidente que el tratamiento que la ley daba al IAEN era totalmente distinto al de una universidad o escuela politécnica.

Por tanto, indica el compareciente, que apenas a partir del 12 de octubre de 2010, con la expedición de la Ley Orgánica de Educación Superior (en adelante, LOES de 2010), el legislador habría reconocido al IAEN como universidad, al establecer: “El Instituto de Altos Estudios Nacionales -IAEN- es la Universidad de Postgrado del Estado, con la misión de formar, capacitar y brindar educación continua...”. A su vez, indica que el inciso tercero de la disposición referida dice: “EL IAEN se registrará por la presente ley...”. Con ello, a su criterio, quedaría claro que por su naturaleza de reciente establecimiento, el IAEN debe someterse al régimen jurídico aplicable para universidades y escuelas politécnicas.

Respecto de la asignación de recursos a universidades y escuelas politécnicas, en virtud del fondo de desarrollo universitario y politécnico, señala que, conforme lo determinaba el artículo 79 de la LOES de 2000, el responsable de acreditar las rentas establecidas en favor de las instituciones de educación superior públicas y particulares, era el Banco Central del Ecuador así como el Ministerio de

Finanzas, por lo que considera, no podría decirse que el CONESUP incurrió en omisión o incumplimiento alguno respecto de la ley. Enfatiza que, aún en el supuesto no consentido que a pesar de su naturaleza jurídica, le hubiere correspondido al IAEN recibir las asignaciones por concepto de FOPEDEUPO, el CONESUP no se encontraba facultado legalmente para acreditar dichos fondos.

Además, sostiene que el accionante habría aludido a un presunto incumplimiento del Reglamento a la LOES de 2000, que señalaba: “Las universidades y escuelas politécnicas públicas y cofinanciadas gozarán para el cumplimiento de sus funciones, de autofinanciamiento en base a sus rentas establecidas en la Ley que creó el Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnicas FOPEDEUPO...”, por lo que, concluye que los recursos provenientes del FOPEDEUPO debían ser destinados de forma exclusiva a las universidades y escuelas politécnicas públicas.

Finalmente señala que el CONESUP, el 19 de agosto de 2010, aprobó el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por procesos del IAEN, situación de la cual agrega, el propio accionante dio a conocer a la Corte Constitucional, mediante escrito de 13 de enero de 2011.

Procuraduría General del Estado

Mediante escritos presentados el 13 de diciembre de 2016 y el 05 de septiembre de 2017, compareció a la causa el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio, delegado del procurador general del Estado; y, señaló casilla constitucional para futuras notificaciones.

Audiencia pública

En providencia del 22 de agosto de 2017, la jueza constitucional sustanciadora señaló el 5 de septiembre de 2017, a las 12h30, a fin que tenga lugar la audiencia pública oral, para que la parte accionada conteste la demanda, presente pruebas y justificativos que considere pertinentes.





Al respecto, a foja 174 del expediente constitucional consta la razón de 5 de septiembre de 2017, sentada por el actuario del despacho de la jueza sustanciadora, en la que señaló que comparecieron a la diligencia: por la parte accionante, los abogados Rommel y Andreina Espinoza López y Daniel Ernesto Niquinga Salazar, en representación del rector del IAEN; por la parte accionada, el abogado Mauricio Fabián Suárez Checha, como procurador judicial del CES, así como el abogado Jorge Fernando Padilla Chiriboga. Indica también que no se presentó a la diligencia el representante de la Procuraduría General del Estado.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones por incumplimiento, de conformidad con lo previsto en los artículos 93 y 436, numeral 5 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 52 a 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con los artículos 3 numeral 8 literal a) y 44 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Objeto de la acción por incumplimiento de norma

La acción por incumplimiento es una garantía constitucional incorporada a partir de la Constitución de la República del Ecuador, promulgada en el año 2008. La Corte Constitucional, mediante sentencia N.º 005-16-SAN-CC, dentro de la causa N.º 0073-09-AN, señaló respecto a esta acción que:

... los presupuestos jurídicos complementarios con la norma constitucional, bajo los cuales ésta adquiere mayor funcionalidad en la garantía de derechos, a través del cumplimiento de los siguientes (...):

En cuanto a su objeto:

- a) Garantizar la aplicación de las normas o actos administrativos de carácter general, cualquiera que sea su naturaleza y jerarquía, que integran el sistema jurídico; y
- b) Garantizar el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de Derechos Humanos.

En cuanto a la procedibilidad, y sin perjuicio de lo determinado en la sentencia invocada, la propia Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece:

1. Que la norma y resolución cuyo cumplimiento se demanda, contengan "... una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible".
2. "Si existe otro mecanismo judicial para lograr el cumplimiento de la norma (...) y resolución demandadas su incumplimiento".

Determinación de los problemas jurídicos

La Corte Constitucional del Ecuador desarrollará su argumentación a partir de los siguientes problemas jurídicos:

1. ¿Las normas cuyo cumplimiento se demanda contienen obligaciones de hacer o no hacer claras, expresas y exigibles, a ser cumplidas por la institución accionada?
2. ¿El CONESUP dio cumplimiento a las obligaciones contenidas en el artículo 13, literal h) de la LOES de 2000 y el artículo 7 de su reglamento?

Resolución de los problemas jurídicos

1. **¿Las normas cuyo cumplimiento se demanda contienen obligaciones de hacer o no hacer claras, expresas y exigibles, a ser cumplidas por la institución accionada?**





El artículo 93 de la Constitución de la República del Ecuador, consagra la acción por incumplimiento y la determina en los siguientes términos:

La acción por incumplimiento tendrá por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una **obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible**. La acción se interpondrá ante la Corte Constitucional (Énfasis fuera del texto).

En igual sentido, el artículo 52 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respecto a dicha acción, señala:

La acción por incumplimiento tiene por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos.

Esta acción procederá cuando la norma, sentencia, decisión o informe cuyo cumplimiento se persigue contengan una **obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible** (Énfasis fuera del texto).

Al respecto, esta Corte Constitucional, mediante sentencia N.º 011-15-SAN-CC, dictada dentro del caso N.º 0039-13-AN, determinó:

... la Corte considera que la acción por incumplimiento procede, cuando existen las siguientes circunstancias: Que en la norma cuyo cumplimiento se demanda, contenga la **obligación de hacer o no hacer**, que se constituye cuando se establece en la misma la realización o abstención de una conducta para dos partes, una que debe efectuar lo ordenado en la normativa y otra que debe recibir el beneficio de lo ordenado o exigir su cumplimiento y determinada la existencia de la obligación se puede proceder al análisis de los tres requisitos constitutivos de la obligación que son: **1) Clara:** La obligación será clara cuando sus elementos constitutivos y sus alcances emerjan con toda certeza de la configuración de la norma y no necesite de ningún esfuerzo de interpretación para establecer cuál es la obligación de hacer o no hacer, **2) Expresa:** La obligación será expresa cuando

exista constancia escrita y en forma inequívoca de una obligación, conteniendo la forma en la cual debe plasmarse la ejecución de una obligación y, **3) Exigible:** La obligación será exigible cuando contiene el deber de cumplir y el derecho de exigir el cumplimiento de su contenido, conforme a preceptos constitucionales y/o infraconstitucionales, y se determine el sujeto o sujetos que deben realizar esta actividad (Énfasis fuera del texto).

Así también, este Organismo ha señalado al respecto lo siguiente:

Así pues, la Corte Constitucional determina que esta obligación de hacer o no hacer, respecto a la acción por incumplimiento, se plasma cuando se establece en la misma la realización o abstención de una conducta por dos partes, una que debe efectuar lo ordenado en la normativa y otra que debe recibir el beneficio de lo ordenado o exigir su cumplimiento. En este orden de ideas, la norma constitucional invoca que la norma cuyo incumplimiento se demanda debe contener la obligación de hacer o no hacer, de forma **clara, expresa y exigible**, por tanto la Corte establece que el primer punto en analizar en una acción por incumplimiento siempre es la determinación de la existencia de una obligación de hacer o no hacer contenida en la norma, y de esta manera, establecida esta existencia proceder al análisis de los requisitos de la obligación respecto a ser clara, expresa y exigible; aquello porque los requisitos mencionados hacen relación a la obligación de hacer o no hacer, por tanto son parte constitutiva de la misma, y si se determinara la inexistencia de una obligación no cabe el análisis de sus tres elementos (Énfasis fuera del texto).⁵

En aplicación de los criterios expuestos, esta Corte procederá a analizar si las normas cuyo cumplimiento se demanda, cumplen con prescribir el cumplimiento de obligaciones con las características antes indicadas.

Así pues, en el caso en concreto, el accionante presentó acción por incumplimiento de los artículos 13, literal h) de la LOES de 2000, 7 del Reglamento de la LOES de 2000; así como de los artículos 74 de la LOES de 2000 y el artículo 39 de su Reglamento, en concordancia con el artículo 357 de la Constitución de la República, por parte del CONESUP. Así las cosas, le

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 007-16-SAN-CC, caso N.º 0043-14-AN.





corresponde a esta Corte establecer si las normas transcritas en los antecedentes de la presente sentencia contenían obligaciones de hacer o no hacer dirigidas al CONESUP, y en caso de existir dichas obligaciones, determinar si las mismas eran claras, expresas y exigibles.

El artículo 13, literal h) de la LOES de 2000 determinaba las atribuciones CONESUP para aprobar los estatutos de las universidades y escuelas politécnicas, los de las federaciones y asociaciones nacionales de profesores, estudiantes, empleados, etc., así como, para asignar los recursos que les correspondía a las mismas.

En tal sentido, se colige la existencia de una obligación de hacer por parte del CONESUP; esto es, aprobar los estatutos a favor de las universidades, escuelas politécnicas, asociaciones, etc.

La obligación establecida en la norma en mención es clara, porque se infiere directamente el establecimiento de una orden u obligación. También es expresa, porque del texto de dicho enunciado legal se evidencia con certeza y de manera inequívoca la obligación de hacer. Tal obligación, ciertamente es porque contiene el deber de cumplir y la determinación del sujeto que debe cumplir, en este caso, respecto de la aprobación de los estatutos presentados al CONESUP; sin embargo, la misma está sujeta a determinada condición, la que no es sino el cumplimiento por parte de la entidad solicitante de los requisitos para que los estatutos sean aprobados.

El artículo 7 del Reglamento a la LOES de 2000 determinaba las especificaciones que debe observar el CONESUP para aprobar los estatutos de las universidades y escuelas politécnicas, así como el término que tenía para hacerlo.

De la lectura del artículo en cuestión, se desprende la existencia de una obligación, la cual está contenida en la ley para las dos partes. Por un lado, la orden de hacer, que debe ser cumplida por las universidades y escuelas politécnicas en cuanto a presentar el proyecto de estatuto en la Secretaría Técnica

Administrativa; y, en consecuencia, la obligación de hacer por parte del CONESUP, para aprobar dichos estatutos en observancia de las características específicas de cada institución y al término establecido para ello, condicionada al cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa.

Una vez determinadas las obligaciones de hacer constantes en el artículo analizado, es necesario determinar si la obligación correspondiente al CONESUP es clara, expresa y exigible.

De la norma en análisis, se evidencia que la obligación establecida para el CONESUP es clara, en tanto sin mayor esfuerzo, es posible a esta Corte desentrañar su contenido. Es expresa porque se encuentra contenida inequívocamente en la ley. Por último, es exigible, porque da lugar a invocar su ejecución en los términos en ella indicada, esto es, con el deber de respetar ciertas características específicas de cada institución para la aprobación de sus estatutos y el término para hacerla exigible, con la condición previa de cumplimiento de los requisitos por parte de la entidad solicitante.

Continuando con la normativa que el accionante considera incumplida, esta Corte pasa al análisis del artículo 74 de la LOES de 2000. Este artículo determinaba que el Estado debía mantener las asignaciones fiscales para las instituciones del Sistema de Educación Superior de régimen público y particular que recibían cofinanciamiento estatal, incluyendo el Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico (FOPEDEUPO); así como, determinaba el aumento de las mismas cada año.

Este artículo determinaba la obligación de Estado para mantener las asignaciones fiscales para las instituciones de educación superior, que recibían cofinanciamiento estatal. De lo señalado, se evidencia que la norma analizada contiene una obligación de hacer, que es el reconocimiento de las asignaciones fiscales para las instituciones del Sistema de Educación Superior que reciben cofinanciamiento estatal así como respecto al incremento anual de los ingresos corrientes totales del presupuesto del gobierno central, incluyendo al FOPEDEUPO.





Así pues, de conformidad con lo expuesto en líneas precedentes, corresponde determinar si esta obligación es clara, expresa y exigible.

Al respecto, se denota del artículo 74 de la LOES de 2000, que el mismo contiene una obligación del Estado respecto a mantener las asignaciones fiscales para las instituciones del Sistema de Educación Superior que reciben cofinanciamiento estatal y el aumento anual del mismo -incluyendo el FOPEDUPO-. Ahora bien, la obligación no cumple con el criterio de claridad, por dos razones:

Primero, pues el sujeto pasivo de la obligación es el Estado –considerado como el conjunto de instituciones que conforman el sector público–. En ese sentido, no se desprende del propio texto constitucional que el obligado sea el CONESUP; máxime, si las facultades de determinación del presupuesto no están entre sus atribuciones.

Por otro lado, el objeto de la obligación –esto es, la prestación positiva o negativa– no es concreta ni se deriva directamente del texto de la disposición invocada. Como se ha dicho, la prestación en cuestión consiste en el mantenimiento e incremento de las asignaciones destinadas a instituciones de educación superior; sin embargo, no existen elementos para determinar qué asignaciones mantener, en qué medida aumentarlas, ni cómo hacer operativo dicho aumento en términos de técnica presupuestaria. Por lo tanto, esta Corte no considera que la obligación cumpla con los requisitos constitucionales para ser exigida por medio de la acción por incumplimiento.

El artículo 39 del Reglamento a la LOES de 2000 se refiere al autofinanciamiento de las universidades y escuelas politécnicas, con base en las rentas establecidas en la ley que creó el FOPEDUPO, y a la correcta utilización de sus recursos. Además, establece la obligación del CONESUP para fijar los porcentajes para inversión, equipamiento o investigación de las mismas.

Al respecto, la disposición establece, por un lado, la obligación de las universidades y escuelas politécnicas, respecto a la eficiente utilización de sus recursos; y por otro lado, contiene la obligación del CONESUP, en cuanto a fijar los porcentajes para inversión, equipamiento o investigación de las mismas.

De lo señalado, se evidencia que la obligación destinada al CONESUP, consistente en la fijación de los porcentajes para inversión o equipamiento de las universidades y escuelas politécnicas cumple con ser clara, pues su contenido se deriva directamente de la disposición en cuestión; es expresa, pues se halla recogida en una norma jurídica positiva; y, es exigible, pues dicha norma es de obligatorio cumplimiento. Ahora bien, la prestación objeto de la obligación no se traduce, como señala el accionante, en la entrega de recursos, sino a la fijación de porcentajes para el destino de los recursos ya asignados. En tal sentido, la obligación no corresponde a lo requerido por la parte accionante en la presente garantía.

Con base en el análisis realizado, esta Corte Constitucional verifica que el artículo 74 de la LOES de 2000 no cumple con los requisitos para que su cumplimiento sea exigido por medio de la presente acción; y, que el artículo 39 de su Reglamento, no contiene la obligación reputada por la parte accionante. Por tanto, esta Corte proseguirá únicamente con el análisis del alegado incumplimiento de lo dispuesto los artículos 13, literal h) de la LOES de 2000 así como el artículo 7 del Reglamento a la LOES de 2000.

2. ¿El CONESUP dio cumplimiento a las obligaciones contenidas en el artículo 13, literal h) de la LOES de 2000 y el artículo 7 de su reglamento?

Como ya fue objeto del problema jurídico precedente, esta Corte determinó que tanto el artículo 13, literal h) de la LOES de 2000, como el artículo 7 del Reglamento a la LOES de 2000, se referían en lo principal a las atribuciones otorgadas al CONESUP, a fin que apruebe los estatutos de las universidades y escuelas politécnicas. Ambos artículos contenían obligaciones que cumplen con ser claras, expresas y exigibles.





En esta línea, el legitimado activo en la presente acción, considera que el CONSEUP incumplió con dichos artículos, ya que no aprobó los estatutos correspondientes a la institución que representa, es decir al IAEN.

No obstante, el accionante presentó un escrito que consta de fojas 98 a 99 del expediente constitucional, en el que indica en lo principal lo siguiente:

Al respecto, es preciso indicar que ha habido un cumplimiento parcial por parte del CONESUP, toda vez que con posterioridad a la presentación de la Acción de Incumplimiento, el 19 de agosto del 2010 mediante Resolución No. RCP.S11 No. 326-10 el Consejo Nacional de Educación Superior reunido en pleno, aprobó el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por procesos del IAEN...

Sobre la base de lo expuesto, esta Corte evidencia que las obligaciones contenidas tanto en el artículo 13, literal h) de la LOES de 2000, como el artículo 7 de su Reglamento, fueron cumplidas por parte del hoy extinto CONESUP, mediante Resolución de 19 de agosto de 2010, en la que aprobó el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por procesos del IAEN.

Por las razones expuestas a lo largo de la presente sentencia, esta Corte concluye que no existe el incumplimiento alegado por parte del legitimado activo en la presente acción.

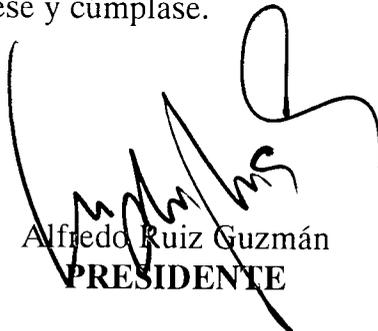
III. DECISIÓN

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 expide la siguiente:

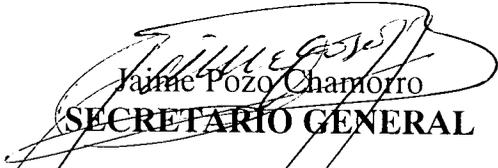
SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.
2. Negar la acción por incumplimiento planteada.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

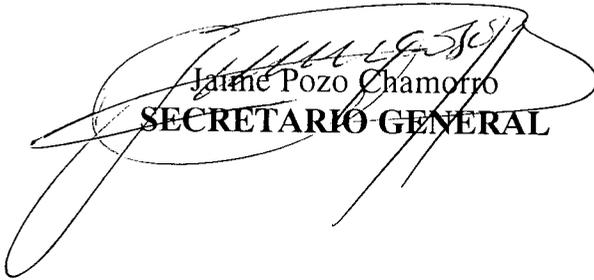


Alfredo Ruiz Guzmán
PRESIDENTE



Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaíza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de la jueza constitucional Wendy Molina Andrade, en sesión del 07 de marzo del 2018. Lo certifico.



Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

JPCH/mbm

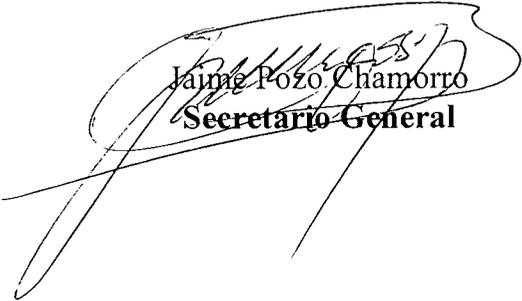




CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO Nro. 0044-10-AN

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día martes veinte de marzo del dos mil dieciocho.- Lo certifico.


Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCh/LFJ

