

Quito, D.M., 30 de marzo de 2022

CASO No. 41-20-AN

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

SENTENCIA No. 41-20-AN/22

Tema: En esta sentencia, se analiza la acción por incumplimiento presentada en contra del Consejo de Educación Superior, por el supuesto incumplimiento de la resolución de 11 de noviembre de 2019 emitida por la Comisión Especializada Permanente de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Asamblea Nacional, respecto de supuestas obligaciones para solventar inconvenientes en el registro de títulos profesionales expedidos por la extinta Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador. La Corte Constitucional concluye que dicha resolución no es objeto de acción por incumplimiento, pues no constituye un acto normativo o un acto administrativo con efectos generales.

I. Antecedentes

1. El 5 de octubre de 2020, el señor Domingo Gabriel Cáceres Gandolfi (“**accionante**”) presentó una acción por incumplimiento en contra del Consejo de Educación Superior (“**CES**”), mediante la cual exige el cumplimiento total de la resolución de 11 de noviembre de 2019 (“**Resolución**”) emitida por la Comisión Especializada Permanente de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Asamblea Nacional (“**CEPECCT**”). La Resolución habría establecido supuestas obligaciones para solventar inconvenientes en el registro de títulos profesionales expedidos por la extinta Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador (“**UCCE**”).¹
2. La presente causa fue sorteada el 5 de octubre de 2020 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
3. Mediante auto de 13 de noviembre de 2020, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional² resolvió admitir a trámite la demanda.

¹ A través del Mandato Constituyente N°. 14, publicado en el Registro Oficial N°. 650 de 6 de agosto de 2009, se extinguió la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador. Textualmente, el mandato determinó: “*Ley No. 130 de Creación de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador, publicada en el Registro Oficial No. 381 de 10 de Agosto de 1998, por lo que el mencionado centro de educación superior queda extinguido*”.

² El Tribunal estuvo conformado por los jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Enrique Herrería Bonnet, y la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.

4. A través de su demanda y en escritos presentados el 23 de noviembre de 2020, 5 de febrero, 12 de marzo, 9 de junio y 22 de julio de 2021, así como el 24 de enero de 2022, el accionante requirió que se trate este caso de manera prioritaria.
5. En auto de 18 de febrero de 2022, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y dispuso (i) al CES a fin de que se pronuncie sobre la demanda de acción por incumplimiento incoada en su contra; (ii) conceder el término de 5 días a la CEPECCT a fin de que informe a esta Corte respecto de la emisión de la resolución de 11 de noviembre de 2019 y de su cumplimiento; e (iii) indicó que la causa correspondía a la siguiente en el orden cronológico por tipo de acción, por lo que no consideraba necesario poner en conocimiento del Pleno la solicitud de adelanto.
6. El 24 de febrero de 2022, la CEPECCT compareció al proceso y presentó un informe respecto de la emisión de la Resolución y su cumplimiento.
7. El 2 de marzo de 2022, el CES remitió el informe de descargo respecto de la acción dirigida en su contra.

II. Norma cuyo incumplimiento se demanda

8. La acción por incumplimiento ha sido presentada respecto de la resolución de 11 de noviembre de 2019 emitida por la Comisión Especializada Permanente de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Asamblea Nacional. Esta determina:

Artículo 1.- Solicitar al Consejo de Educación Superior, que en un plazo no superior a los 30 días, actualice, reforme y publique las disposiciones reglamentarias necesarias para el registro y reconocimiento de los títulos y grados académicos obtenidos por ciudadanos en instituciones de educación superior extranjeras de conformidad con la reforma a la Ley Orgánica de Educación Superior, publicada en el Registro Oficial Nro. 297 de 2 de agosto de 2018.

Artículo 2.- Requerir al Consejo de Educación Superior, como organismo que asumió las responsabilidades y competencias del ex Consejo Nacional de Educación Superior, en el plazo de 45 días, realizar una verificación individualizada de las titulaciones que aún no han sido registradas de la Universidad Cooperativa de Colombia y proceda con sus registros en los casos que correspondan. En el caso de quienes no puedan acceder al registro, emita las disposiciones reglamentarias correspondientes para iniciar el proceso de homologación que permita acceder a la correspondiente titulación.

Artículo 3.- Solicitar a la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, establezca mecanismos previos de consulta sobre el registro de títulos extranjeros, a fin de garantizar la seguridad del registro antes del inicio del periodo académico por parte de los ciudadanos.

Artículo 4.- Solicitar a la Presidenta del Consejo de Educación Superior y al Secretario Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, elaboren un cronograma en el que conste tiempos específicos, para la solución definitiva de las

problemáticas de cientos de ecuatorianos que mantienen inconvenientes con el registro y reconocimiento de sus títulos y grados académicos realizados en el extranjero, cualquiera sea su modalidad. Dicho cronograma deberá ser puesto en conocimiento del pleno de esta mesa legislativa en el plazo no mayor a los 15 días desde la fecha de notificación de esta Resolución.

Artículo 5.- Solicitar al Consejo de Educación Superior, en el plazo de 30 días, establezca mecanismos para iniciar el proceso de homologación por trayectoria que permita acceder a la correspondiente titulación que permita el ejercicio profesional y de docencia.

Artículo 6.- Requerir a la Contraloría General del Estado, para que en el ámbito de sus competencias de control, emita la correspondiente Orden de Trabajo para practicar un Examen Especial al Consejo de Educación Superior y a la Secretaría Nacional de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación respecto de la gestión, cumplimiento y emisión de la normativa de registro y reconocimiento de Títulos y Grados obtenidos por ciudadanos ecuatorianos en el extranjero.

Artículo 7.- Solicitar a la Secretaría de la Comisión Especializada Permanente de Educación, cultura y Ciencia y Tecnología proceda a notificar a los organismos que rigen el Sistema de Educación Superior, así como aquellos ciudadanos que han comparecido a denunciar la falta de registros de sus títulos.

III. Competencia

9. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones por incumplimiento que se presenten con la finalidad de garantizar la aplicación de normas que integran el sistema jurídico o actos administrativos de carácter general, cualquiera que sea su naturaleza o jerarquía, de conformidad con el numeral 5 del artículo 436 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**” o “**Constitución**”), en concordancia con el artículo 52 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) y con el artículo 43 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**CRSPCCC**”).

IV. Alegaciones de los sujetos procesales

4.1. De la parte accionante

10. En primer lugar, el accionante señala que la acción por incumplimiento busca “*exigir a las autoridades la realización de un deber omitido, hacia la plena vigencia de las leyes de carácter general que tienen que ser observadas sin dar paso a la discrecionalidad o voluntarismo en el cumplimiento*”. Adicionalmente, agrega que en el caso concreto solicita el cumplimiento de la Resolución, pues “*existen disposiciones claras, expresas y exigibles de hacer, mismas que han sido inobservadas por parte del [CES]*”.
11. Señala el accionante que la supuesta inobservancia del artículo 2 de la Resolución implica “*un debilitamiento a la educación superior del país, su acceso y todo el*

sistema". En el mismo sentido, refiere que *"la [Resolución] es expresa, pues contiene obligaciones manifiestas, nítidas e indudables, es decir, tienen mandatos expresos a ser observados por la autoridad convocada en la Ley a hacer, de manera determinante"*. Y, añade que las supuestas obligaciones contenidas en la Resolución son exigibles:

(...) (P)ues, la ley Orgánica de Educación Superior se encuentra vigente y publicada en el Registro Oficial (...) Es una norma que integra el ordenamiento jurídico del país y reconocida con la categoría de Ley Orgánica, y que como tal se constituye en fuente del Derecho Constitucional, pues permite el desarrollo y concreción de los derechos reconocidos en la Constitución (...).

12. Finalmente, indica que es una persona de la tercera edad desempleada, y que se encontraría suspendida de ejercer su profesión *"basado en una ilegitimidad e ilegalidad"*.
13. Sobre la base de los argumentos referidos, solicita que esta Corte disponga el inmediato cumplimiento de la Resolución.

4.2. De la parte accionada

14. El 2 de marzo de 2022, el CES, a través de su procurador, el señor Juan Pablo Sáenz Mena compareció al proceso y presentó argumentos en torno a la acción propuesta en su contra.
15. Manifiesta que la CEPECCT notificó al CES respecto de la Resolución adoptada en sesión No. 18 del 11 de noviembre de 2019. Indica que a partir de este hecho, el Pleno del CES convino solicitar a la *"Comisión Permanente de Universidades y Escuelas Politécnicas del CES"* que elabore y presente un informe a dicho órgano, respecto del registro de títulos de ex estudiantes de la UCCE.
16. Refiere que en diciembre de 2019, el Pleno del CES tomó conocimiento del informe referido *ut supra* y ordenó notificar a la CEPECCT respecto de esta gestión. Relata que encontrándose dentro del plazo de 45 días establecido por la Resolución, se puso en conocimiento de la Asamblea Nacional el *"proceso ejecutado y la verificación solicitada en función de lo determinado en la Resolución (...) el cual consistió de cinco fases"*.³
17. Fase uno, de *"Recopilación de información, análisis del inventario digital de la ex UCCE que custodiaba la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Información (sic), SENESCYT, presentación del diagnóstico situacional ante la CPUE, conformación de expedientes del archivo de estudiantes con título ya registrados, verificación de expedientes duplicados"*.

³ Fs. 442-463 del expediente constitucional.

18. Fase dos, en la que se desarrolló “*Contratación del personal con el perfil requerido para llevar a cabo el análisis de expedientes estudiantiles*”, indica que “*se efectuó la definición de base de datos de carreras registradas y denominación de título para iniciar con la programación del sistema para registro de los estudiantes*” y describe que se habría generado “*la matriz de parámetros para la revisión de expedientes previo a la emisión de informes jurídicos y académicos*”.
19. Fase tres, respecto de la cual se realizaron “*pruebas de simulación de análisis de expedientes, diseño y elaboración de formulario de inscripción para la página web del CES y de la campaña de difusión, también se adquirieron los equipos necesarios para la ejecución de las tareas informáticas y se recopiló información de la oferta académica de la ex UCCE*”.
20. Fase cuatro, en la que se realizó capacitación al personal en el manejo del formulario de registro y gestión documental, cronograma de trabajo y se habría receptado el archivo documental físico que estaba en manos de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (“**SENESCYT**”). Y, fase cinco, en la que se habría efectuado el correspondiente análisis de expedientes estudiantiles.
21. Por su parte, refiere que posterior a este proceso, ingresaron a la institución 1136 solicitudes relacionadas a la ex UCCE:

De entre los ciudadanos que presentaron requerimientos en el periodo analizado, y estuvieron inscritos en el plan de contingencia, todos sus requerimientos fueron atendidos de manera motivada por la Comisión de Universidades y Escuelas Politécnicas del CES, en el momento oportuno.

22. Afirma que el CES puso en conocimiento de la CEPECCT “*el mecanismo de homologación a través del cual los ex estudiantes de la extinta Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador podrían culminar sus estudios, los cuales constan en Informe respecto del proceso que ejecutó el Consejo de Educación Superior para atender el requerimiento de registro de título de los ex estudiantes de la extinta [UCCE]*”.
23. Por otro lado, sostiene que la acción por incumplimiento es improcedente. A juicio de la entidad accionada, la Resolución no correspondería a un acto normativo o a una sentencia decisión o informe de organismos internacionales de protección de derechos humanos. Manifiesta que “*es evidente que la presente acción no es procedente al haberse centrado en el supuesto incumplimiento de un acto administrativo de efecto individual*”.
24. Sumado a ello, argumenta que la obligación de “*verificación*” de los títulos de los ex estudiantes de la UCCE no tiene un destinatario específico, sino que únicamente constaría como obligado el CES.

25. Finalmente, indica que *“(p)ese a que el acto administrativo contenido en la [Resolución] generado genera efectos individuales [sic]”,* en virtud del principio de legalidad y en ejercicio de las funciones previstas en el artículo 169 de la LOES, el CES *“realizó la verificación individualizada de los ex estudiantes de la extinta [UCCE], proceso que fue ejecutado por la Comisión Permanente de Universidades y Escuelas Politécnicas y aprobado por el Pleno de este Organismo [CES] a través de la Resolución RPC-SO-44-No.789-2019 de 18 de diciembre de 2019”.* Y, solicita que la acción sea *“rechazada por improcedente”.*

4.3. De la CEPECCT de la Asamblea Nacional

26. El 24 de febrero de 2022, la CEPECCT remitió un informe a esta Corte Constitucional.⁴ Al respecto, comunica que la Resolución fue emitida por los asambleístas de dicha comisión del período 2017-2021 y refiere que *“la misma debe ser vista en función de las competencias y atribuciones de las diferentes instituciones del Estado y en el marco de la división de poderes”.*

27. De forma posterior, cita el contenido de la Resolución y refiere que el 26 de diciembre de 2019 el CES, a través de su secretaria general, remitió entre otros documentos, el informe respecto del proceso que ejecutó la entidad accionada para *“atender el requerimiento de registro de Títulos de los estudiantes de la Ex [sic] [UCCE]”,* específicamente sobre el artículo 2 de la Resolución.

28. En cuanto a los artículos 3 y 4, la CEPECCT manifiesta que: *“no ha recibido información alguna sobre su cumplimiento ni ha podido evidenciar dentro de los procesos establecidos por SENESCYT acciones encaminadas a su cumplimiento”.*

29. Finalmente, afirma que en función de las competencias de la Asamblea Nacional *“en este caso de fiscalización, se ha conformado una Subcomisión para el análisis de los casos de falta de registro de títulos extranjeros”*⁵.

4.4. Amici Curiae

30. El 22 de enero de 2021, comparecieron al proceso en calidad de *amicus curiae* los señores Moisés Valentín Matute Macancela, Imelda Elizabeth García Ayala, Flor Magali Jaramillo Pintado, Jorge Armando Punguil Ramos, Galo Xavier Catota Guancaje, José Luis Quichimbo Quezada, José Julio Santillán Albancando y Franklin Martín Peña Hidalgo.

31. Indican que se deben tomar en cuenta ciertos antecedentes a la presente causa puesto que *“se han producido una serie de incumplimiento [sic] de los Reglamentos, las Leyes y Constitución Política del Ecuador, con relación a al ex –[UCCE] [sic]”.* Alegan que

⁴ Oficio Nro. AN-CECT-2022-0031-O, 24 de febrero de 2022.

⁵ En su informe, adjuntó las siguientes resoluciones: Resolución SO Nro. 2021-2023-047-002, 14 de enero de 2022 y Resolución SO Nro. 2021-2023-056-003, 14 de febrero de 2022.

“los estudiantes y profesionales de la [UCCE], no tuvimos una revisión documental exhaustiva respetando el debido proceso y otros principios, para obtener nuestros registros académicos en la Secretaría Técnica Administrativa del ex CONESUP, hoy SENECYT [sic]. Transcurridos más de 11 años el Estado no ha verificado los títulos ni se ha garantizado los derechos de alumnos y alumnas de la ex – UCCE”.

32. Finalmente, señalan el alcance del contenido convencional y constitucional del derecho a la educación y solicitan que se tenga en cuenta su escrito y se les escuche en audiencia para la resolución de la causa.
33. El 29 de enero de 2021, comparecieron al proceso en calidad de *amicus curiae* los señores Carlos Alberto Lara Estupiñán, Leonor Tenorio Segura, Lorena Paola Arteaga Bravo, Filimón Estupiñán Camacho, Mártire Joselito Cevallos Rentería, Jeysson Xavier Vera Lucas, Carmen Victoria Lara Mendoza, Joaquín Olmedo Palma Ordoñez y Javi Celestino Cañola Zambrano.
34. En su escrito, medularmente, reproducen el contenido del artículo 2 de la Resolución, indican que ha sido inobservada por el CES y refieren al contenido del derecho a la educación. Asimismo, solicitan que se consideren sus argumentos y poder intervenir en audiencia.
35. El 12 de febrero de 2021, comparecieron al proceso en calidad de *amicus curiae* los señores Fanny Elizabeth Klínger Sol, Jonny Patricio Zambrano Montero y Marcos Antonio Ramos García. Expresan que:

Los comparecientes nos amparamos y accionamos dentro del término legal, en el artículo número 2 de la resolución emitida el día 11 de noviembre del 2020, por la Comisión Especializada Permanente de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Asamblea Nacional, disposición que es una obligación de hacer, clara, expresa y exigible que ha sido inobservada por parte de los Representantes del Consejo de Educación Superior (CES), con asiento en el Distrito Metropolitano de Quito.

Con motivo de este proceso, en nuestras calidades de ciudadanos y una vez que hemos conocido los hechos públicos que vulneran los derechos mencionados, presentamos Amicus Curiae con el fin de dotar al órgano juzgador de argumentos jurídicos y de nuestras experiencias sobre la violación de los derechos para la resolución de la causa.

36. El 27 de mayo de 2021, comparecieron al proceso en calidad de *amicus curiae* los señores Gloria Mercedes Becerra Yance, Mark Ernesto Cedeño Alcívar, Ángela Trinidad Champagne Cedeño, Nancy Piedad Moreta Ramírez, Leonel Amador Zúñiga Arriaga, Adela M. San Miguel Casanova, Felipe Fluvio Llanos Alarcón, Gilber Horacio Arroyo Quintero, Magdalena Vernaza Mejía, Jaime Ernesto Lara Gómez, Máximo Gregorio Reyes Pincay, Antonio Agustín Tapia Reyes, Zulia Inés Zambrano del Valle, Franklin S. Teneta Tumbaco, Lida Alexandra Murillo Villacrés e Irina Sigcho Rodríguez.

37. Argumentan que la Resolución ha sido inobservada por el CES y que ante la “*negativa del EX CONESUP [hoy CES], comparecimos ante la INTENDENCIA GENERAL DE POLICÍA DE PICHINCHA, a través de nuestro abogado patrocinador con un [sic] diligencia previa que adjuntamos al presente escrito en fotocopia debidamente certificada, demostrando que nuestros impulsos vienen desde el año 2010, a la presente fecha (...)*”. Reiteran el contenido del derecho a la educación en el Estado constitucional de derechos y justicia y solicitan que sus argumentos sean tomados en cuenta y ser escuchados en audiencia.
38. El 3 de junio de 2021, comparece la señora Lorena Jiménez en la que adjunta un oficio dirigido al actual Presidente de la República. Dicho oficio explica que se solidariza con la supuesta problemática alrededor de los títulos emitidos por la UCCE y su regularización. Refiere que supuestamente serían 11 años desde que el CES no habría seguido con los trámites para solucionar los supuestos inconvenientes y solicita la intervención de ciertos órganos del Estado.
39. El 4 de marzo de 2022, comparecen, por un lado, el señor Amado Humberto Huaraca Chávez y, por otro, el señor Edmundo Vega Montúfar. En sus escritos, alegan que es un deber primordial del Estado respetar la educación como un derecho prestacional y que tiene prioridad en la política pública y la inversión social, respondiendo al interés público y no individual o corporativo, y solicitan ser escuchados en audiencia.

V. Reclamo Previo

40. Con respecto a este requisito, la LOGJCC determina que: “*Con el propósito de que se configure el incumplimiento, la persona accionante previamente reclamará el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla. Si se mantuviera el incumplimiento o la autoridad pública o persona particular no contestare el reclamo en el término de cuarenta días, se considerará configurado el incumplimiento*”.
41. El accionante solicitó al CES, supuesto obligado, lo siguiente:⁶

(...) de acuerdo a mi derecho de petición consagrado en la Constitución Política de la República del Ecuador, en su artículo 66 numeral 23 el mismo que doy reproducido en el presente escrito, a) RESOLUCIÓN emitida por la COMISIÓN ESPECIALIZADA DE EDUCACIÓN, CULTURA Y CIENCIAS Y TECNOLOGÍA, de fecha 11 de noviembre del 2019 (...) restablecer el registro o grado académico de mi título DOCTOR EN JURISPRUDENCIA ABOGADO DE LOZ JUZGADOS Y TRIBUNALES DE LA REPUBLICA [sic] y no se continúe con la limitación de mis derechos constitucionales que me asisten además de mis derechos garantizados por diferentes tratados y convenios internacionales.

⁶ Fs. 4-20 del Expediente de la Corte Constitucional. La primera petición fue realizada al CES el 26 de diciembre de 2019. Esta petición fue reiterada al órgano demandado, el 21 de enero, 5 de mayo, 23 de mayo, 11 de junio, 14 de septiembre y 25 de septiembre de 2020. Del expediente constitucional no se verifica que el CES haya dado respuesta a las solicitudes realizadas por el accionante.

42. De la revisión del expediente, esta Corte verifica que el accionante solicitó, en varias ocasiones, el cumplimiento del “registro o grado académico” de su título profesional, cuestión que a su juicio constituiría una obligación derivada de la Resolución al supuesto órgano llamado a satisfacerla. De ahí que, esta Corte considera que se cumplió con el requisito del reclamo previo establecido en el artículo 54 de la LOGJCC, pues existe una relación entre el reclamo al CES y la pretensión dentro de la presente acción.

VI. Análisis Constitucional

43. De acuerdo con la Constitución y la LOGJCC⁷, la acción por incumplimiento tiene por objeto garantizar la aplicación de (i) normas que integran el sistema jurídico, (ii) actos administrativos de carácter general, y (iii) sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos, que contengan requisitos materiales, *i.e.* obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible. Como ha sostenido esta Corte, el ámbito de aplicación que ocupa esta garantía puede, entonces, obedecer tanto a una naturaleza normativa e interna, como a una jurisdiccional y supranacional.⁸
44. En este caso, el accionante ha demandado el supuesto incumplimiento del artículo 2 de la resolución de 11 de noviembre de 2019, emitida por la CEPECCT de la Asamblea Nacional. Si bien el accionante no ha indicado la naturaleza del acto que impugna (norma infraconstitucional o acto administrativo de carácter general), esta Corte considera pertinente pronunciarse de manera previa si es que dicha Resolución constituye objeto de esta garantía.
45. El sistema jurídico ecuatoriano se configura desde una pluralidad de fuentes normativas que provienen de distintos órganos del poder público. Esta Corte ha diferenciado aquellos actos que provienen de una potestad normativa con aquellos que son emitidos en ejercicio de la función administrativa. Un acto normativo es aquel que produce “efectos jurídicos abstractos, obligatorios, que no se agotan con su cumplimiento, y que contienen un mandato general de prohibición, permisión u orden”.⁹
46. Por su parte, el Estado exterioriza su actividad a través de actos administrativos los cuales son declaraciones de voluntad que producen “efectos jurídicos concretos, que extinguen, crean o modifican derechos subjetivos singularizados o singularizables, pero que se agotan con su cumplimiento y de forma directa”.¹⁰ Estos, pueden ser de dos especies, los actos administrativos de carácter general y aquellos con efectos individuales y plurindividuales:¹¹

46.1. Los actos administrativos de carácter general son aquellos que se emiten para ejecutar la voluntad del Estado ante un supuesto genérico, pues son “dirigidos

⁷ Constitución, artículo 436 numeral 5; LOGJCC, artículo 52.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 7-14-AN/21, 24 de marzo de 2021, párr. 10.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 7-14-AN/21, 24 de marzo de 2021, párr. 14.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 7-14-AN/21, 24 de marzo de 2021, párr. 14.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 38-21-IN/22 de 12 de enero de 2022, párrafo 20.2

*desde la administración en forma indeterminada hacia los administrados en tal modo regulan, disponen, habilitan o impiden la adopción de ciertas conductas temporalmente de los administrados o inclusive hacia la propia administración*¹², no gozan de permanencia en el orden jurídico y, por ello, se agotan con su cumplimiento.¹³

- 46.2.** Los actos administrativos con efectos individuales o plurindividuales, en cambio, *“se encuentran, más bien, dirigidos contra un individuo o un grupo de individuos plena y claramente identificables en el propio acto administrativo”* y producen *“efectos jurídicos directos, los cuales podrían ser favorables a los intereses subjetivos del administrado o administrados, o también resultarles desfavorables”*¹⁴. De acuerdo con los artículos 436 numeral 5 de la Constitución y el artículo 52 de la LOGJCC, estos actos quedan excluidos como objeto de la presente garantía.
- 47.** Ahora bien, para definir si la Resolución cuyo incumplimiento se demanda se encuadra dentro de las categorías objeto de la acción por incumplimiento es necesario, independientemente de su denominación (*i.e.* “Resolución”), analizar su naturaleza y efectos, tomando en cuenta el órgano del poder público que la emite y sus competencias.¹⁵
- 48.** La CEPECCT fundamenta su potestad para emitir la Resolución en los artículos 9 numeral 21 y 12 numeral 22 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, pues a su juicio *“otorgan a la Asamblea Nacional, la potestad de someter a trámite textos resoluciones, acuerdos y demás actos legislativos”*.¹⁶ A su vez, cita como considerandos los artículos 123 y 126 de la Ley Orgánica de Educación Superior, al Reglamento sobre Títulos y Grados Académicos Obtenidos en Instituciones Extranjeras, e indica como

¹² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 4-13-IA/20, 2 de diciembre de 2020, párr. 33.

¹³ Por ejemplo, un acto administrativo de carácter general es aquel que realiza la convocatoria a un concurso de méritos y oposición. Véase, Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 7-11-IA/19, 28 de octubre de 2019.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 7-14-AN/21, 24 de marzo de 2021, párr. 14.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 7-14-AN/21, 24 de marzo de 2021, párr. 17.

¹⁶ Resolución, pág. 1. Estas normas hacen referencia a competencias del Pleno de la Asamblea y de la Presidenta o Presidente del órgano legislativo; Véase, Ley Orgánica de la Función Legislativa, Registro Oficial No. 642, 27 de julio de 2009, artículos 9 numeral 21 y 12 numeral 22: **“Art. 9.- Funciones y Atribuciones.-La Asamblea Nacional cumplirá las atribuciones previstas en la Constitución de la República, la Ley y las siguientes: (...) 21. Disponer, con fines informativos y con el voto favorable de la mayoría absoluta, la comparecencia ante el Pleno de ministros, secretarios o funcionarios con rango de ministro que ejerzan funciones de rectoría de la política pública, a petición de una bancada legislativa o de un legislador con el apoyo de al menos el 10 % de los miembros de la Asamblea Nacional. La comparecencia de los demás funcionarios, con fines informativos, será dispuesta por mayoría simple a petición de una bancada legislativa o un legislador, con el apoyo de al menos el 5 % de los integrantes de la Asamblea Nacional; (...) Art. 12.- De la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional.- Son funciones y atribuciones de la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional: (...) 22. Someter al trámite correspondiente los proyectos de ley, acuerdos, resoluciones y más actos legislativos, así como los informes y mociones que se presentaren;”**. (énfasis añadido).

motivo para expedir la misma una grave problemática respecto del registro y reconocimiento de títulos.¹⁷

49. Con dicha fundamentación, la CEPECCT resuelve:¹⁸

Artículo 1	“Solicitar” al CES que, en un plazo no superior a los 30 días, actualice, reforme y publique las disposiciones reglamentarias necesarias para el registro y reconocimiento de títulos obtenidos en el extranjero.
Artículo 2	“Requerir” al CES, en el plazo de 45 días, realizar una verificación individualizada de las titulaciones que aún no han sido registradas de la UCCE y “proceda con sus registros en los casos que correspondan” o emitir las disposiciones para su homologación.
Artículo 3	“Solicitar” a la SENESCYT establezca mecanismos previos de consulta sobre el registro de títulos extranjeros antes del inicio del período académico, de ese entonces.
Artículo 4	“Solicitar” a la presidenta del CES y al Secretario Nacional de Educación Superior, Ciencia Tecnología e Innovación “elabora[r] un cronograma en el que conste tiempos específicos, para la solución definitiva de las problemáticas de cientos de ecuatorianos que mantienen inconvenientes” en el registro y homologación de sus títulos y grados académicos realizados en el extranjero.
Artículo 5	“Solicitar” al CES que en el plazo de 30 días establezca mecanismos para iniciar el proceso de homologación por trayectoria.
Artículo 6	“Requerir” a la Contraloría General del Estado practique un examen especial al CES y a la Secretaría Nacional de Educación Superior respecto del cumplimiento de la normativa de registro y reconocimiento de títulos y grados obtenidos en el extranjero.
Artículo 7	La notificación de la Resolución a los organismos del sistema de educación superior, así como, de los ciudadanos que comparecieron a la CEPECCT a denunciar los hechos.

*Cuadro elaborado por la Corte Constitucional

¹⁷ Resolución, pág. 1: “Que persiste una grave problemática respecto del registro y reconocimiento de títulos académicos de tercer y cuarto nivel obtenidos por ciudadanos ecuatorianos en el extranjero, lo que afecta enormemente sus condiciones económicas y sociales, causándoles un perjuicio de acceder a mejores y más oportunidades laborales, y por ende un menoscabo al [pleno] ejercicio de sus derechos, principalmente al del trabajo. (...) Que se hace urgente que el Consejo de Educación Superior, conforme a los principios de eficiencia, eficacia y coordinación, establecidos en el artículo 227 de la CRE, actualice y armonice su reglamentación interna para garantizar la seguridad jurídica, así como para invertir sus decisiones bajo el principio de legalidad y la garantía normativa de los derechos constitucionales;”.

¹⁸ Resolución, págs. 2-3.

50. Por lo antes expuesto, esta Corte considera hacer ciertas puntualizaciones. En primer lugar, la Resolución es emitida en el contexto de denuncias realizadas por supuestos perjudicados en los procesos de homologación y reconocimiento de títulos obtenidos en el extranjero y aquellos emitidos por la ex UCCE de forma particular.
51. En este sentido, la Resolución tiene por objeto *requerir* acciones al CES, SENESCYT y la Contraloría General del Estado para que, en el marco de sus competencias, puedan dar solución a los inconvenientes que se habrían generado en el contexto de homologación y reconocimiento de títulos universitarios. De ahí que, la Resolución es meramente exhortativa y, por lo tanto, no contiene un mandato general de prohibición, permisión u orden, que pueda generar efectos jurídicos abstractos, obligatorios y de permanencia en el orden jurídico. Por lo que, se descarta que la Resolución constituya un acto normativo.
52. Lo dicho guarda relación con las competencias otorgadas por ley a las comisiones especializadas. En efecto, la Asamblea Nacional es el organismo con competencia normativa por antonomasia.¹⁹ En este sentido, para la producción de actos normativos o legislativos debe mediar un proceso formal bajo un trámite específico de deliberación y votación a través del Pleno de la legislatura.²⁰
53. Las comisiones especializadas, por su parte, son órganos internos de la función legislativa cuya competencia se circunscribe, en especial, a: (i) discutir, elaborar y aprobar los informes de proyectos de ley para conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional en las temáticas asignadas a su cargo (*i.e.* justicia y estructura del Estado, trabajo y seguridad social, entre otras); (ii) recibir, analizar, procesar y tramitar las peticiones de fiscalización y control político a las otras funciones del Estado, y (iii) vigilar el cumplimiento de la ley en el ámbito de sus temáticas respectivas.²¹ En el ámbito de sus competencias, las comisiones emiten *informes* o *actas resolutivas* que reflejan el desarrollo de sus sesiones en las actividades de formación de la ley, de fiscalización de las otras funciones del Estado u otras.²²
54. Por lo indicado, la ley ha otorgado a las comisiones especializadas una naturaleza consultiva y técnica, a través de la cual, principalmente, se discuten y preparan informes sobre los proyectos de ley en la materia asignada a este órgano, así como, respecto de actos de fiscalización u otros; pero, siempre bajo el entendido de que la potestad para

¹⁹ Constitución, artículo 120.

²⁰ Ley Orgánica de la Función Legislativa, Registro Oficial No. 642, 27 de julio de 2009. Véase, Capítulo V respecto del proceso legislativo. Adicionalmente, para la emisión de resoluciones especiales existe un trámite distinto, por ejemplo, (i) aquel previsto en el artículo 45 de la norma *ibidem* sobre la revocatoria del estado de excepción, (ii) artículo 48, para la introducción de semillas y cultivos genéticamente modificados, y (iii) artículo 49, sobre la declaratoria de interés nacional.

²¹ Ley Orgánica de la Función Legislativa, Registro Oficial No. 642, 27 de julio de 2009, artículo 26.

²² Resolución CAL-2019-2021-430, Consejo de Administración Legislativa de la Asamblea Nacional, 24 de febrero de 2021, Reglamento de las Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales de la Asamblea Nacional del Ecuador, artículos 29, 30 y 31.

emitir actos normativos corresponde al Pleno de la Asamblea Nacional, en su calidad de máximo organismo de decisión de la función legislativa.²³

55. En segundo lugar, la Resolución no regula, dispone, habilita o impide de forma general una determinada conducta de los administrados o de la propia administración. Al contrario, la Resolución tiene como consecuencia efectuar solicitudes a órganos de otras funciones del Estado, a fin de procurar la solución a una problemática ciudadana, sin que aquello implique la producción de efectos *directos e inmediatos* para los administrados.
56. En razón de lo indicado, la Resolución no constituye un acto administrativo de carácter general, por lo que al no encuadrarse dentro de las categorías constitucionales y legales²⁴, no es objeto de acción por incumplimiento.
57. Finalmente, esta Corte considera pertinente recalcar que esta decisión no implica un pronunciamiento de fondo respecto de la solicitud del accionante para obtener la regularización de su título profesional, en atención a que su petición (párr. 41 *supra*) busca que el CES le otorgue el reconocimiento de una situación particular. Por lo que, se deja a salvo cualquier acción que el accionante considere pertinente para tutelar sus derechos.

VII. Consideración adicional

58. Esta Corte estima necesario dejar en claro que, como se ha resuelto previamente²⁵, el segundo inciso del artículo 57 de la LOGJCC determina que la audiencia tiene como finalidad que el accionado justifique el incumplimiento de la norma acusada.²⁶ Por lo que, si la acción planteada no cumple con los requisitos para examinar el fondo y determinar la existencia del incumplimiento que se alega, la convocatoria a una audiencia pública deviene en inoficiosa. Es por ello que, en el presente caso, al no cumplirse los presupuestos constitucionales de la acción planteada, y al no haber pronunciamiento sobre el fondo de la causa, la convocatoria a una audiencia resulta innecesaria.

VIII. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución, esta Corte resuelve:

²³ Constitución de la República del Ecuador, artículo 120. Ley Orgánica de la Función Legislativa, Registro Oficial No. 642, 27 de julio de 2009, artículo 7.

²⁴ Constitución, artículo 436 numeral 5; LOGJCC, artículo 52.

²⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 34-15-AN/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 21.

²⁶ LOGJCC, artículo 57, segundo inciso: “*En caso de considerar admisible la demanda, inmediatamente se designará mediante sorteo a la jueza o juez ponente y dentro de las veinticuatro horas siguientes, se notificará a la persona accionada para que cumpla o justifique el incumplimiento en una audiencia que se realizará en el término de dos días, ante la jueza o juez ponente*” (Énfasis añadido).

1. **Rechazar** la acción por incumplimiento N°. 41-20-AN.
2. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, en sesión ordinaria de miércoles 30 de marzo de 2022.- Lo certifico.

Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL