

Quito, D.M., 25 de abril de 2024

CASO 6-24-TI

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

DICTAMEN 6-24-TI/24

Sobre la necesidad de aprobación legislativa previa de la “Convención Mundial sobre el Reconocimiento de las Cualificaciones relativas a la Educación Superior”

Resumen: La Corte Constitucional dictamina que la “Convención Mundial sobre el Reconocimiento de las Cualificaciones relativas a la Educación Superior” no requiere aprobación legislativa previo a su ratificación, porque su contenido no se ajusta a las causales previstas en el artículo 419 de la Constitución.

1. Antecedentes

1. El 25 de noviembre de 2019, en el marco de la Cuadragésima Reunión de la Conferencia General de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura celebrada en París, se aprobó la “Convención Mundial sobre el Reconocimiento de las Cualificaciones relativas a la Educación Superior” (“**Convención**”). La Convención está sujeta a ratificación, aceptación, aprobación o adhesión de otros Estados.
2. El 9 de abril de 2024, Daniel Noboa Azín, en calidad de presidente constitucional de la República del Ecuador, remitió el texto de la Convención y solicitó a la Corte Constitucional que, previo a su ratificación, emita un dictamen relativo a la necesidad o no de aprobación legislativa.
3. El 9 de abril de 2024, se efectuó el sorteo y la sustanciación de la presente causa le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 17 de abril de 2024.

2. Competencia

4. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para realizar control previo de constitucionalidad y dictaminar si la Convención requiere aprobación legislativa, de

conformidad con lo dispuesto en el artículo 438 número 1 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 419 de la Constitución y artículos 107 número 1 y 109 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

3. Síntesis de la Convención y análisis constitucional

3.1. Síntesis del contenido de la Convención

5. La Convención desarrolla su contenido en seis secciones y determina en su **preámbulo**, entre otras cosas, que este instrumento internacional permitirá “responder a la necesidad de contar con una convención mundial sobre el reconocimiento de las cualificaciones relativas a la educación superior para complementar los convenios regionales de la UNESCO de reconocimiento de las cualificaciones relativas a la educación superior y mejorar la cohesión entre ellos”.
6. La **sección I (definición de los términos)** está integrada por un solo artículo (art. 1) que contiene las definiciones de: acceso a la educación superior; admisión en instituciones y programas de educación superior; aprendizaje anterior; aprendizaje formal; aprendizaje informal; aprendizaje no formal; aprendizaje permanente; aseguramiento de la calidad; autoridad competente; autoridad competente en materia de reconocimiento; convenios regionales de reconocimiento; cualificación;¹ desplazado; diferencias sustanciales; educación superior; educación transfronteriza; estudios parciales; evaluación; institución de educación superior; marco de cualificaciones; modalidades de aprendizaje no tradicionales; movilidad; programa de educación superior; reconocimiento;² reconocimiento parcial; región; requisitos; resultados de aprendizaje; sistema de educación formal; solicitante; solicitante cualificado; titulación conjunta internacional; y, unidades constitutivas.

¹ En atención a la definición prevista en la Convención, se entenderá cualificación de la siguiente forma:

“**a) cualificación de educación superior:** todo título, diploma, certificado o distinción expedido por una autoridad competente acreditativo de haber concluido de manera satisfactoria un programa de educación superior, o validación de aprendizaje anterior, cuando sea aplicable; **b) cualificación que da acceso a la educación superior:** todo título, diploma, certificado o distinción expedido por una autoridad competente acreditativo de haber concluido de manera satisfactoria un programa de educación, o validación de aprendizaje anterior, cuando sea aplicable, y que confiere a su titular el derecho de ser tenido en cuenta para su admisión en la educación superior [énfasis en el texto]”.

² De acuerdo con la Convención, el reconocimiento consiste en la posibilidad de convalidar “por una autoridad competente en materia de reconocimiento la validez y nivel académico de una cualificación de educación obtenida en el extranjero, de estudios parciales o del aprendizaje anterior, [...]”.

7. La **sección II (objetivos de la Convención)** está integrada por un solo artículo (art. 2) que identifica los objetivos de la Convención y, entre otros, señala que este instrumento tiene como finalidad:

promover una cultura de aseguramiento de la calidad en las instituciones y los sistemas de educación superior y desarrollar las capacidades necesarias para lograr la fiabilidad, la consistencia y la complementariedad en materia de aseguramiento de la calidad, marcos de cualificación y reconocimiento de las cualificaciones, a fin de apoyar la movilidad internacional.

8. La **sección III (principios básicos para el reconocimiento de las cualificaciones relativas a la educación superior)** está compuesta por un solo artículo (art. 3) que describe ocho principios que articulan el reconocimiento de las cualificaciones relativas a la educación superior.

9. La **sección IV (obligaciones de los Estados partes en la Convención)** establece un catálogo de obligaciones para los Estados partes sobre el reconocimiento de las cualificaciones que dan acceso a la educación superior (art. 4); el reconocimiento de las cualificaciones de educación superior (art. 5); el reconocimiento de estudios parciales y aprendizaje anterior (art. 6); el reconocimiento de estudios parciales y de cualificaciones de refugiados y desplazados (art. 7); la información disponible para la evaluación y reconocimiento de las cualificaciones de educación superior (art. 8); la evaluación de una solicitud de reconocimiento (art. 9); la entrega de información sobre las autoridades competentes en materia de reconocimiento (art. 10); y, la posibilidad de exigir requisitos adicionales de admisión en programas de educación superior (art. 11).

10. La **sección V (estructuras de aplicación y cooperación)** contiene cuatro artículos que describen los mecanismos, redes y estructuras de cooperación que se podrán emplear para aplicar la Convención. De esta forma, se identifican a las estructuras generales de aplicación (art. 12); a las estructuras nacionales de aplicación (art. 13); a las redes de estructuras nacionales de aplicación (art. 14); y, a la Conferencia Intergubernamental de los Estados Partes (art. 15).

11. La **sección VI (disposiciones finales)** contiene diez artículos y regula la ratificación, aceptación o aprobación de los Estados miembros (art. 16); la adhesión (art. 17); la entrada en vigor (art. 18); las relaciones entre los Estados partes en la presente Convención y las Partes en los convenios regionales de reconocimiento y en otros tratados (art. 19); la aplicabilidad de la Convención sobre regímenes constitucionales federales o no unitarios (art. 20); la denuncia (art. 21); las funciones del depositario (art.

22); las propuestas de modificación (art. 23); el registro en las Naciones Unidas (art. 24); y, la autenticidad del texto (art. 25).

3.2. Análisis del instrumento internacional

12. En este primer momento de control constitucional de tratados internacionales, a esta Corte le corresponde únicamente determinar si, para la ratificación de la Convención, se requiere aprobación legislativa previa (arts. 419 y 438.1 CRE). Por lo tanto, se formula el siguiente problema jurídico:

¿La Convención se subsume en alguno de los casos previstos en el artículo 419 de la Constitución para requerir, previo a su ratificación, la aprobación por parte de la Asamblea Nacional?

13. El artículo 419 de la Constitución prescribe que los tratados internacionales requieren aprobación legislativa previa a su ratificación, cuando:

1. Se refieran a materia territorial o de límites.
2. Establezcan alianzas políticas o militares.
3. Contengan el compromiso de expedir, modificar o derogar una ley.
4. Se refieran a los derechos y garantías establecidas en la Constitución.
5. Comprometan la política económica del Estado establecida en su Plan Nacional de Desarrollo a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales.
6. Comprometan al país en acuerdos de integración y de comercio.
7. Atribuyan competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional.
8. Comprometan el patrimonio natural y en especial el agua, la biodiversidad y su patrimonio genético.

14. De la revisión del contenido de la Convención sintetizado en el acápite anterior, esta Corte constata que sus disposiciones: no se refieren a materia territorial o de límites; no establecen alianzas políticas o militares; no contienen el compromiso de expedir, modificar o derogar una ley; no comprometen la política económica del Estado establecida en el Plan Nacional de Desarrollo a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales; no comprometen al país en acuerdos de integración y comercio; no atribuyen competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional; y, tampoco comprometen el patrimonio natural, el agua, la biodiversidad o el patrimonio genético. Por lo tanto, la Convención

no se subsume en los casos previstos en los numerales 1, 2, 3, 5, 6, 7 y 8 del artículo 419 de la Constitución.³

15. Respecto al caso previsto en el numeral 4 del artículo 419 de la Constitución, esta Magistratura verifica que la Convención tiene como objetivo principal facilitar el reconocimiento transparente de estudios, títulos y diplomas de educación superior, así como la promoción de la educación superior de calidad, la movilidad académica y la cooperación internacional. Así, a pesar de que la Convención tiene relación con el derecho constitucional a la educación (art. 26 CRE) y a las obligaciones impuestas sobre el sistema nacional de educación superior (arts. 350-357 CRE), este instrumento no tiene la potencialidad de modificar el régimen de derechos y garantías fundamentales reconocidas en la Constitución, pues solamente se refiere al fortalecimiento de mecanismos de reconocimiento de cualificaciones y la cooperación en el ámbito de la educación superior. De esta forma, tal como lo ha precisado esta Corte, la sola relación de un tratado con algunos derechos fundamentales no es una razón suficiente para considerar que este deba ser sometido a aprobación legislativa, más aún cuando puede haber normativa administrativa que cubra los supuestos del tratado a nivel interno.⁴ Por lo tanto, la Convención tampoco se subsume en el caso previsto en el numeral 4 del artículo 419 de la Constitución.

16. De todo lo expuesto, se concluye que el contenido de la Convención no se subsume en ninguno de los casos establecidos en el artículo 419 de la Constitución y, en consecuencia, este instrumento no requiere aprobación legislativa previo a su ratificación.

4. Dictamen

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

1. Dictaminar que la “Convención Mundial sobre el Reconocimiento de las Cualificaciones relativas a la Educación Superior” no se encuentra incurso en los

³ Véase el dictamen favorable de necesidad de aprobación legislativa 3-23-TI/23 sobre el “Convenio Regional de Reconocimiento de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe, Buenos Aires 2019”.

⁴ CCE, dictámenes 002-19-DTI-CC, 26 de febrero de 2019, párrafo 7, y 4-20-TI/20, 23 de septiembre de 2020, párrafo 14.

casos contenidos en el artículo 419 de la Constitución y, consecuentemente, no requiere de aprobación legislativa previo a su ratificación.

- 2. Devolver** la “Convención Mundial sobre el Reconocimiento de las Cualificaciones relativas a la Educación Superior” a la Presidencia de la República del Ecuador, para que se continúe con el trámite correspondiente.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado 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 jurisdiccional ordinaria de jueves 25 de abril de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL