

Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 29 de julio de 2020

CASO No. 12-11-IN

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

SENTENCIA No. 12-11-IN/20

Tema: La Corte Constitucional analiza la constitucionalidad de los artículos de la Ley Orgánica de Educación Superior relativos a las obligaciones de las Instituciones de Educación Superior de entregar sus presupuestos anuales y liquidaciones presupuestarias a los organismos de control así como de publicar las remuneraciones de su personal; a la limitación de la reelección de las autoridades académicas; a la regulación de aranceles por parte de los organismos de control; y, a la existencia de organizaciones gremiales dentro de las Instituciones de Educación Superior.

Tabla de Contenido

1. Antecedentes y procedimiento	2
2. Competencia	4
3. Normas impugnadas	4
4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad.....	8
4.1. Fundamentos de la acción y pretensión	8
4.1.1.Sobre la entrega de información financiera de las Instituciones de Educación Superior a los organismos de control	8
4.1.2.Sobre la publicación de remuneraciones del personal de las IES	8
4.1.3.Sobre los límites temporales de las autoridades de las IES.....	8
4.1.4.Sobre el cobro de aranceles por parte de las IES	9
4.1.5.Sobre las organizaciones gremiales en las IES	9
4.1.6.Sobre la omisión legislativa	10
4.2. Argumentos de la Asamblea Nacional.....	10
4.3. Argumentos de la Presidencia de la República.....	11
4.4. Argumentos de la Procuraduría General del Estado	12
4.5. Argumentos de la SENESCYT	13
5. Análisis constitucional	14
5.1. El derecho a la autonomía universitaria	14

5.1.1. ¿La obligación de las IES de entregar sus presupuestos anuales y liquidaciones presupuestarias a la SENESCYT, vulnera el derecho a la autonomía universitaria en la garantía institucional de autonomía financiera?	16
5.1.2. ¿La limitación de la reelección por una sola vez respecto de los cargos de rector(a) y vicerrector(a) así como de la designación de las autoridades académicas de las IES, vulnera el derecho a la autonomía universitaria en las garantías de autonomía administrativa y orgánica?	17
5.1.3. ¿La regulación de aranceles en las universidades y escuelas politécnicas vulnera el derecho a la autonomía universitaria en su dimensión de autonomía financiera?	20
5.2. ¿La obligación de publicar las remuneraciones del personal de las IES, vulnera el derecho a la intimidad personal?	23
5.2.1. ¿La obligación de publicar las remuneraciones del personal de las IES públicas y de las particulares que reciben rentas o asignaciones del Estado, vulnera el derecho a la intimidad personal?	24
5.2.2. ¿La obligación de publicar las remuneraciones del personal de las IES particulares que no reciben rentas o asignaciones del Estado, vulnera el derecho a la intimidad personal?	25
5.3. ¿La limitación de la reelección de las autoridades ejecutivas de las IES a una sola vez, restringe el derecho de participación?	27
5.4. ¿Garantizar la existencia de organizaciones gremiales dentro de las IES, vulnera el derecho a la libertad de asociación?	28
5.5. Respecto a la alegada inconstitucionalidad por omisión legislativa	29
6. Decisión	30

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 21 de marzo de 2011, Alejandro Rivadeneira Espinosa, en representación de la Corporación Ecuatoriana de Universidades Particulares CEUPA (en adelante, “CEUPA” o “la accionante”), interpuso una acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 42, 43, 48, 51, 53, 68, 73, 89, disposición transitoria décimo primera y disposición transitoria vigésimo sexta de la Ley Orgánica de Educación Superior (en adelante, “LOES”), publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 298 de 12 de octubre de 2010.
2. El 9 de junio de 2011, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción, disponiendo que el órgano emisor de la disposición demandada intervenga, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada.
3. Mediante escrito de 6 de julio de 2011, Alexis Mera Giller, entonces Secretario Nacional Jurídico de la Presidencia de la República, contestó los fundamentos de la demanda y solicitó que se deseche la acción en su totalidad.
4. El 11 de julio de 2011, Fernando Cordero Cueva, entonces Presidente de la Asamblea Nacional, contestó los fundamentos de la demanda y solicitó que *“se sirvan rechazar y desechar por improcedente e infundada, la demanda planteada”*.
5. El 11 de julio de 2011, Marcos Edison Arteaga Valenzuela, entonces Director Nacional de Patrocinio y delegado del Procurador General del Estado, presentó sus alegatos en relación a la presente acción y solicitó que se la rechace en su totalidad.

6. En virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte, la sustanciación de la causa correspondió al entonces juez Roberto Bhrunis Lemarie, quien avocó conocimiento mediante auto de 29 de septiembre de 2011. En auto de 28 de octubre de 2011, el juez sustanciador convocó a las partes a audiencia pública a realizarse el 10 de noviembre de 2011.
7. El 10 de noviembre de 2011, la audiencia pública tuvo lugar con la intervención de Jorge Zavala Egas, en representación de CEUPA; Víctor Granados en representación de la Presidencia de la República; Pablo Vázquez en representación de la Asamblea Nacional; Jimmy Carvajal en representación de la Procuraduría General del Estado; y, Mauricio Suárez en representación de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (en adelante, “SENESCYT”).
8. El 14 de octubre de 2011, CEUPA presentó un escrito con nuevos argumentos respecto a la inconstitucionalidad demandada y señaló nuevos abogados patrocinadores.
9. El 11 de noviembre de 2011, Augusto Xavier Espinosa Andrade, entonces Secretario de la SENESCYT, presentó un escrito con sus argumentos respecto a la presente acción y solicitó que la misma sea rechazada. Además, ratificó la comparecencia del abogado Mauricio Suárez en la audiencia pública de 11 de noviembre de 2011.
10. Conforme el resorteo dispuesto por el Pleno de la Corte Constitucional, la sustanciación de la causa correspondió al entonces juez Manuel Viteri Olvera, quien avocó conocimiento mediante providencia de 15 de enero de 2013.
11. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 19 de marzo de 2019 el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo para la sustanciación de la presente causa, la cual correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien avocó conocimiento de esta mediante providencia de 7 de enero de 2020.
12. El 21 de febrero de 2020, la jueza sustanciadora convocó a audiencia pública para el 9 de marzo de 2020. El 6 de marzo de 2020, el accionante ingresó un escrito solicitando el diferimiento de la audiencia indicando que no fue informado por su abogado patrocinador de la convocatoria a la audiencia y señaló una nueva abogada patrocinadora. Mediante auto de 6 de marzo de 2020, la jueza sustanciadora aceptó la solicitud y difirió la audiencia para el día 13 de abril de 2020.
13. En providencia de 4 de abril de 2020, la jueza sustanciadora difirió nuevamente la audiencia debido a la emergencia sanitaria generada por la propagación de la pandemia del virus COVID-19. El 18 de mayo de 2020, la jueza sustanciadora convocó a audiencia a realizarse por vía telemática para el 1 de junio de 2020.
14. El 1 de junio de 2020, a la hora indicada mediante providencia de 18 de mayo de 2020, se llevó a cabo la audiencia pública por vía telemática con la intervención de Alejandro Rivadeneira Espinosa, por sus propios y personales derechos; de la Asamblea Nacional a través del abogado Fabricio Vela; de la Presidencia de la República a través del abogado Gustavo Bedón; de la Procuraduría General del Estado a través del abogado Jimmy Carvajal; y, de la SENESYCT a través de la abogada Karen Pulla.

15. El 2 de junio de 2020, Marco Antonio Proaño Durán, Director Nacional de Patrocinio y delegado del Procurador General del Estado, ratificó la intervención de Jimmy Carvajal en la audiencia telemática realizada el 1 de junio de 2020.
16. El 3 de junio de 2020, Johana Pesántez Benítez, Secretaria General Jurídica de la Presidencia de la República, ratificó la intervención de Gustavo Bedón Tamayo en la audiencia telemática realizada el 1 de junio de 2020.

2. Competencia

17. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 numeral 2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75, número 1, letra *d* y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”).

3. Normas impugnadas

18. En su demanda, CEUPA alega que los artículos 42, 43, 48, 51, 53, 68, 73, 89 y las disposiciones transitorias décimo primera y vigésimo sexta de la Ley Orgánica de Educación Superior¹ son contrarios a la Constitución.
19. Ahora bien, los artículos 42, 48, 51, 53, 73 y 89 han sido modificados por la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Superior emitida en el año 2018². Por ello, procede que esta Corte analice si estas alteran el contenido de los artículos impugnados de tal forma que ya no corresponda revisar su constitucionalidad a través de la presente acción. Para ello, a continuación se realiza una comparación entre el texto de los artículos impugnados y su redacción actual, con el fin de verificar la naturaleza de las modificaciones de las que han sido objeto.

Redacción LOES 2010	Redacción LOES actual
Art. 42.- Información sobre las instituciones de educación superior.- Las instituciones públicas que posean información financiera pertinente al estudio y control del financiamiento de las instituciones de educación superior, están obligadas a facilitar su acceso a la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación; al Consejo de Educación Superior y a las auditoras externas autorizadas por dicho Consejo. Para fines informativos y estadísticos las instituciones de educación superior enviarán de manera obligatoria anualmente a la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, sus presupuestos anuales debidamente aprobados y las liquidaciones presupuestarias de cada ejercicio económico. Esta información se integrará de manera obligatoria al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador.	Art. 42.- Información sobre las instituciones de educación superior.- Las instituciones públicas que posean información financiera pertinente al estudio y control del financiamiento de las instituciones de educación superior, están obligadas a facilitar su acceso a <u>el órgano rector de la política pública de educación superior</u>; al Consejo de Educación Superior y a las auditoras externas autorizadas por dicho Consejo. Para fines informativos y estadísticos las instituciones de educación superior enviarán de manera obligatoria anualmente a la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, sus presupuestos anuales debidamente aprobados y las liquidaciones presupuestarias de cada ejercicio económico. Esta información se integrará de manera obligatoria al Sistema Nacional de Información de la

¹ Publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 298 del 12 de octubre de 2010.

² Publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 297 de 2 de agosto del 2018.

	Educación Superior del Ecuador.
Art. 43.- Publicación de información en portal electrónico.- Las instituciones que conforman el Sistema de Educación Superior, en cumplimiento de la Ley, obligatoriamente deberán publicar en su portal electrónico las remuneraciones de sus autoridades, profesores, investigadores, servidores y trabajadores. Esta información se integrará de manera obligatoria al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador.	Norma no modificada.
Art. 48.- Del Rector o Rectora.- El Rector o la Rectora es la primera autoridad ejecutiva de la universidad o escuela politécnica pública o particular, y ejercerá la representación legal, judicial y extrajudicial. El Rector o la Rectora presidirá el órgano colegiado académico superior de manera obligatoria y aquellos órganos que señale el estatuto respectivo en ejercicio de su autonomía responsable; 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 designe el estatuto.	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. El Rector o la Rectora <u>en el caso de las universidades y escuelas politécnicas</u>, presidirá el órgano colegiado superior de manera obligatoria y aquellos órganos que señale el estatuto respectivo en ejercicio de su autonomía responsable; 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.- Las universidades y escuelas politécnicas públicas y particulares, en ejercicio de su autonomía responsable, contarán con un Vicerrector o Vicerrectores que deberán cumplir con los mismos requisitos que para ser Rector. Para ser Vicerrector Académico se exigirán los mismos requisitos para ser rector, con excepción del requisito de la experiencia de gestión educativa universitaria o experiencia equivalente en gestión que en este caso, será de al menos tres años. Para ser Vicerrector Administrativo u de otra índole, se deberán cumplir los mismos requisitos que para ser rector, con excepción del requisito de haber publicado	Art. 51.- Vicerrector o Vicerrectores de las Universidades y Escuelas Politécnicas.- Las universidades y escuelas politécnicas, en ejercicio de su autonomía responsable, contarán con un Vicerrector que cumpla con los mismos requisitos que para ser Rector, <u>y podrán contar con otros Vicerrectores, según conste en sus estatutos.</u> <u>Para ser Vicerrector Administrativo de una universidad o escuela politécnica, o para quien cumpla dichas funciones, se deberá cumplir con los siguientes requisitos:</u>

obras de relevancia o artículo indexados en su campo de especialidad en los últimos cinco años; requerirá título de maestría; cinco años en gestión educativa universitaria o experiencia equivalente en gestión; no podrán subrogar o reemplazar al rector. Las atribuciones del Vicerrector o Vicerrectores se establecerán en el estatuto respectivo. El vicerrector o vicerrectores durarán en sus funciones cinco años y podrán ser reelegidos, consecutivamente o no, por una sola vez.	<u>a) Estar en goce de los derechos de participación;</u> <u>b) Tener título profesional y grado académico de maestría;</u> <u>c) Tener experiencia de al menos cinco años en gestión educativa universitaria o experiencia equivalente en gestión; y,</u> <u>d) Tener experiencia de docente de al menos cinco años.</u> <u>El Vicerrector Administrativo no podrá subrogar o reemplazar al Rector. Para quienes desempeñen funciones de vicerrectores diferentes al Académico y Administrativo, deberán cumplir al menos los requisitos para ser profesor titular principal. Para el caso de las universidades y escuelas politécnicas dedicadas a la enseñanza de las artes, se tomará en cuenta la trayectoria y méritos artísticos, reconocidos según lo establecido por el Consejo de Educación Superior.</u> El vicerrector o vicerrectores durarán en sus funciones cinco años y podrán ser reelegidos por una sola vez.
Art. 53.- Autoridades académicas.- Las autoridades académicas serán designadas por las instancias establecidas en el estatuto de cada universidad o escuela politécnica, las cuales podrán ser reelegidas consecutivamente o no, por una sola vez. Se entiende por autoridad académica los cargos de Decano, Subdecano o de similar jerarquía.	Art. 53.- Autoridades académicas.- Las autoridades académicas serán designadas por las instancias establecidas en el estatuto de cada universidad o escuela politécnica, y <u>podrán ser designadas</u> para un segundo período por una sola vez. Se entiende por autoridad académica los cargos de decano, subdecano o de similar jerarquía.
Art. 73.- Cobro de aranceles.- El cobro de aranceles, matrículas y derechos por parte de las instituciones de educación superior particular, respetará el principio de igualdad de oportunidades y será regulado por el Consejo de Educación Superior. No se cobrará monto alguno por los derechos de grado o el otorgamiento del título académico.	Art. 73.- Cobro de aranceles.- El cobro de aranceles, matrículas y derechos por parte de las instituciones de educación superior particular, respetará el principio de igualdad de oportunidades y será regulado por el Consejo de Educación Superior. No se cobrará monto alguno por los derechos de grado o el otorgamiento del título académico. <u>El Consejo de Educación Superior para la regulación, y las Instituciones de Educación Superior particulares para la fijación de los aranceles, deberán considerar entre otros, los siguientes criterios: costo por carrera o programa; nivel de formación de la educación superior; pago adecuado del personal académico; inversión en investigación y vinculación con la sociedad; costo de los servicios educativos; y otras inversiones de tipo académico, de acuerdo al reglamento a esta Ley.</u>
Art. 89.- Los aranceles para los estudiantes en las instituciones de educación superior particulares.- Las universidades, escuelas politécnicas, institutos superiores técnicos, tecnológicos, pedagógicos, de artes y conservatorios superiores de régimen particular tienen facultad para determinar, a través de su máximo órgano	Art. 89.- Los aranceles para los estudiantes en las instituciones de educación superior particulares.- Las universidades, escuelas politécnicas, institutos superiores técnicos, tecnológicos, pedagógicos, de artes y

colegiado académico superior, los aranceles por costos de carrera, de acuerdo con su normativa interna. Estos recursos serán destinados a financiar su actividad sin perseguir fines de lucro. Las instituciones de educación superior particulares establecerán aranceles ajustándose a los parámetros generales que establecerá el Consejo de Educación Superior, que deberán necesariamente tomar en cuenta el nivel y la calidad de la enseñanza, el pago adecuado de los docentes, costos de investigación y extensión, costo de los servicios educativos, desarrollo de la infraestructura y otras inversiones de tipo académico. En caso de haber excedentes en sus estados financieros, éstos serán destinados a incrementar su patrimonio institucional.	conservatorios superiores de régimen particular tienen facultad para determinar, a través de su máximo órgano colegiado académico superior, los aranceles por costos de carrera, de acuerdo con su normativa interna. Estos recursos serán destinados a financiar su actividad sin perseguir fines de lucro. Las instituciones de educación superior particulares establecerán los aranceles ajustándose a los parámetros generales que establecerá el Consejo de Educación Superior, que deberán necesariamente tomar en cuenta el nivel y la calidad de la enseñanza, el pago adecuado de los docentes, costos de investigación y extensión, costo de los servicios educativos, desarrollo de la infraestructura y otras inversiones de tipo académico. En caso de haber excedentes en sus estados financieros, éstos serán destinados a incrementar su patrimonio institucional. <u>El Consejo de Educación Superior verificará su estricto cumplimiento. Comprobado el incumplimiento de esta disposición, el Consejo de Educación Superior, podrá aplicar una o más de las sanciones establecidas en el artículo 161 de esta Ley. La sanción no exime a la institución de educación superior de la obligación de destinar los excedentes a incrementar su patrimonio institucional.</u>
Art. 68.- Garantía de organizaciones gremiales.- Las instituciones de Educación Superior garantizarán la existencia de organizaciones gremiales en su seno, las que tendrán sus propios estatutos que guardarán concordancia con la normativa institucional y esta Ley. Sus directivos deberán renovarse de conformidad con las normas estatutarias; caso contrario, el máximo órgano colegiado académico superior de la institución convocará a elecciones que garantizarán la renovación democrática.	Norma no modificada.
Disposición Transitoria Décima Primera, inciso tercero.- (...) Quienes hubiesen ejercido por dos períodos los cargos de rector o vicerrector de las instituciones de educación superior, no podrán optar por una nueva reelección.	Norma no modificada.
Disposición Transitoria Vigésima Sexta.- Para la aplicación del Art. 42, el Consejo de Educación Superior, establecerá los mecanismos que posibiliten la entrega de la información financiera de las instituciones de educación superior.	Norma no modificada.

20. De la comparación realizada en la tabla anterior respecto a los artículos 42, 48, 51, 53, 73 y 89 de la LOES y las modificaciones realizadas en el año 2018, se verifica que los cambios no alteran el contenido alegado como inconstitucional y se mantiene el fundamento de la

pretensión. En consecuencia, corresponde analizar su constitucionalidad a través de la presente acción.

4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

21. CEUPA señala que los artículos 42, 43, 48, 51, 53, 68, 73, 89 y las disposiciones transitorias décimo primera y vigésimo sexta de la LOES, son inconstitucionales por las razones que se exponen a continuación.

4.1.1. Sobre la entrega de información financiera de las Instituciones de Educación Superior a los organismos de control

22. CEUPA alega que el artículo 42 y la disposición transitoria vigésima sexta de la LOES –que disponen que para fines informativos y estadísticos, las Instituciones de Educación Superior (en adelante, “IES”) deben enviar a la SENESCYT sus presupuestos anuales y las liquidaciones presupuestarias de cada ejercicio económico– son contrarios al derecho a la autonomía financiera de las IES, reconocido en el artículo 355 de la Constitución.
23. Para sustentar su afirmación, señala que la autonomía universitaria incluye el reconocimiento de la potestad de gasto o financiera de cada universidad o escuela politécnica y que dicha potestad se encuentra íntimamente ligada al cumplimiento de los fines de cada institución educativa. En consecuencia, afirma que la norma vulnera la autonomía financiera de las IES pues considera que el presupuesto de cada IES y el manejo de su gasto es un asunto de interés propio de la comunidad universitaria y por ello “*immune*” a la regulación del legislador.

4.1.2. Sobre la publicación de remuneraciones del personal de las IES

24. CEUPA alega que el artículo 43 de la LOES, que obliga a las IES a publicar las remuneraciones de sus autoridades, profesores, investigadores y trabajadores, es una norma de control de carácter arbitrario que viola los derechos al debido proceso y a la intimidad económica del personal docente, reconocidos en los artículos 76 y 66.20 de la Constitución, respectivamente.
25. Señala que la intimidad económica forma parte de la intimidad personal y familiar, y que existe un exceso en la LOES al exigir que las IES publiquen, en su portal electrónico, las remuneraciones de sus autoridades, profesores, investigadores, servidores y trabajadores. Al respecto, considera que el derecho a la intimidad ampara el que “*ninguna persona deba dar información sobre sí misma o sus ingresos contra su voluntad, salvo norma legal que imponga esa obligación para cumplir un fin constitucionalmente establecido y la divulgación de la información sea proporcionada a ese objetivo*”. La accionante concluye que, al no existir una finalidad señalada para dicha norma, esta debe ser declarada inconstitucional.

4.1.3. Sobre los límites temporales de las autoridades de las IES

26. CEUPA afirma que la limitación a una sola reelección para los cargos de rector o rectora, vicerrector o vicerrectora y demás autoridades académicas de las IES (en conjunto, “autoridades de las IES”), contenida en los artículos 48, 51 y 53 y en el tercer inciso de la

disposición transitoria décimo primera de la LOES, son contrarios a la Constitución por vulnerar el derecho a la autonomía universitaria de las IES, reconocido en el artículo 355 de la Constitución.

27. Al respecto, señala que *“el legislador no tiene facultad constitucional para coartar el derecho a la reelección de acuerdo a su discrecional criterio, pues ese es un tema de interés propio de la comunidad universitaria y por tanto, exclusivo de sus potestades –política y normativa– inherentes a su autonomía”*. Considera que es adecuado que el legislador imponga límites temporales para estos cargos, pero que al limitarse la reelección por una sola vez, se establece un criterio discrecional, que atenta con la autonomía administrativa y política de las IES.
28. En definitiva, CEUPA afirma que los temas que son de interés estricto y focalizado de la comunidad universitaria, y que no contradicen su responsabilidad como servicio público, son propios de la autonomía universitaria y no deben ser regulados por el legislador. Por ello, concluye que limitar la reelección a una sola vez, es contrario al derecho fundamental y a la garantía institucional de la autonomía universitaria.
29. En relación a la disposición transitoria décimo primera de la LOES –que impide que quienes hayan ejercido por dos períodos los cargos de rector o vicerrector de las IES opten por una nueva reelección– CEUPA sostiene que dicha disposición constituye una norma regresiva del derecho fundamental de participación de los actuales rectores y vicerrectores universitarios, y los que previamente han ocupado dicho cargo por dos períodos.
30. Afirma que la norma es discriminatoria respecto de quienes ya ejercieron dichos cargos puesto que antes de la vigencia de la LOES, no existía esta limitación temporal. Por ende, a criterio de CEUPA, quienes ejercieron su derecho de participar en el cargo, no podían *“prever su futura concreción jurídica cuando optaron voluntariamente ejercer esa función y, en consecuencia, jamás fue su libre decisión, al ocupar por segunda ocasión la dignidad, sacrificar para siempre su vocación rectoral y académica”*.

4.1.4. Sobre el cobro de aranceles por parte de las IES

31. Respecto a los artículos 73 y 89 de la LOES, que establecen regulaciones para el cobro de aranceles en las IES, CEUPA afirma que *“estas contradicen lo garantizado por los artículos 355 y 346 de la Constitución de la República, en cuanto a la autonomía financiera y la no regulación de aranceles”*.
32. Sostiene además que el artículo 89 de la LOES vulnera la autonomía financiera de las IES al pretender regular su presupuesto y gasto, lo cual, a su criterio, constituye un asunto de interés exclusivo de la comunidad universitaria. En este sentido, alega que estas regulaciones deben estar *“inmunes”* a la actividad del legislador.

4.1.5. Sobre las organizaciones gremiales en las IES

33. Respecto al artículo 68 de la LOES –que obliga a las IES a garantizar la existencia de organizaciones gremiales– CEUPA sostiene que la norma vulnera *“el derecho a la libertad”* ya que afirma que *“al garantizarse la existencia de organizaciones gremiales, se establece paralelamente la obligatoriedad de pertenecer a determinadas organizaciones gremiales, lo cual es inadmisibles en un Estado Constitucional de Derechos y Justicia”*.

34. Por ello, considera que es necesario que la Corte Constitucional interprete dicha norma en el sentido de que no es requisito o condición para la pertenencia a la comunidad universitaria de estudiantes, empleados, trabajadores o docentes, su obligatoria afiliación a las organizaciones gremiales, conforme el criterio adoptado por el Tribunal Constitucional en la Resolución No. 038-2007-TC³.

4.1.6. Sobre la omisión legislativa

35. En su escrito ingresado el 14 de octubre de 2011, CEUPA acusa además a la LOES de una inconstitucionalidad por omisión con base en el artículo 436 numeral 10 de la Constitución y a los artículos 128-130 de la LOGJCC.
36. La accionante considera que el legislador omitió su obligación constitucional de imponer en la LOES a las universidades privadas *“la integración de órganos o consejos de regulación de las universidades de derecho privado, de última instancia decisoria, encargados de precautelar la planificación y el cumplimiento de las finalidades a las que se encuentran afectados los bienes que hicieron viable su nacimiento institucional”*.
37. Lo anterior bajo el fundamento de que *“el legislador omitió su deber al no regular en forma expresa la diferenciación de las universidades públicas y particulares, fundamentalmente, en lo que el órgano de gobierno de estas últimas se refiere, pues, dejó en laguna jurídica el control y la administración de los bienes universitarios afectados por la finalidad a los que fueron y permanecen destinados”*.

4.2. Argumentos de la Asamblea Nacional

38. Respecto a las disposiciones que regulan los límites temporales para ejercer los distintos cargos de autoridades académicas de las IES, la Asamblea Nacional sostiene que estas responden irrestrictamente al principio de alternancia y que dicho principio impide que se perennicen las personas en los puestos de rector, vicerrector y autoridades académicas, o se genere un *“cacicazgo”* universitario. Al respecto, afirma que el fin teleológico de la educación superior, sea pública o privada, es un bien público social, es decir, responden al interés público y no están al servicio de intereses individuales, corporativos o privados.
39. Respecto a por qué se restringió la reelección a una sola vez, la Asamblea Nacional considera que con esto se busca que no se perpetúe una persona en el poder. Así, señala que *“si se permite mayor reelección ya habrá permanencia por un tiempo prolongado en el tiempo”*. Por ello, afirma que si bien por temas de continuidad debía existir una reelección, no sería lógico extenderlo a más tiempo para evitar la permanencia en exceso en el cargo.
40. En relación a las disposiciones relativas a la entrega de información de las IES a los organismos de control, la Asamblea manifiesta que éstas tienen sustento en el principio de transparencia previsto en el artículo 355 de la Constitución. Señala además que las IES, sean públicas o privadas, por disposición del artículo 352 de la Constitución, no tienen fines de lucro.

³ El entonces Tribunal Constitucional, en resolución expedida el 5 de marzo del 2008 dentro del caso No. 0038-2007-TC, declaró inconstitucional la pertenencia obligatoria a agrupaciones gremiales, contenida en treinta disposiciones legales, por entenderla contradictoria con los derechos a la libre empresa y de asociación consagrados en los números 16 y 19 del artículo 23 de la Constitución Política de 1998. Resolución publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 336 del 14 de mayo del 2008.

41. Respecto a la publicación de remuneraciones del personal de las IES que establece el artículo 43 de la LOES, la Asamblea Nacional afirma que esta norma sí garantiza la protección de la información personal ya que señala que la norma no obliga que las remuneraciones se publiquen con los nombres, apellidos u otros datos personales del personal de la IES y que por ello, no vulnera el derecho a la intimidad personal. La Asamblea Nacional señala que independientemente de si se trata de universidades públicas o privadas o si estas manejan bienes públicos o no, lo relevante es el acceso a la información de las personas que pertenecen a un sector tan importante como la educación, con el fin de evitar la corrupción.
42. Respecto a la garantía de existencia de organizaciones gremiales, la Asamblea Nacional afirma que las alegaciones de CEUPA “*son falsas*”, señalando que:

...el derecho a la libre asociación está garantizado en la Constitución (Art. 66 numeral 13), no siendo una camisa de fuerza para los trabajadores o empleados de los centros de educación superior; ya que estos pueden organizarse o pertenecer con su derecho de libertad a cuantas asociaciones consideren necesario. Lo que sí se exige para estas organizaciones gremiales es el principio de alternancia conforme a la ley, al determinar que sus directivas deben renovarse conforme al Estatuto y a la Ley, por ello no existe violación constitucional alguna.

43. Finalmente, señala que las disposiciones que regulan el cobro de aranceles se dictaron en cumplimiento de la garantía de que las IES no tendrán fines de lucro y de la garantía de igualdad de oportunidades en el acceso a la educación superior. Por ello, concluye que la estipulación de que el cobro de aranceles será regulado por el Consejo de Educación Superior, no atenta contra la autonomía financiera de las universidades.
44. Por lo expuesto, solicita que se rechace y que se deseche por improcedente la demanda de inconstitucionalidad.

4.3. Argumentos de la Presidencia de la República

45. En su contestación, la Presidencia de la República señala que la presente acción no debió haber sido admitida a trámite puesto que no cumple con los requisitos establecidos en la LOGJCC.
46. Respecto a los límites temporales para los cargos de las autoridades académicas de las IES, la Presidencia afirma que el actor en su demanda se limita a mencionar “*fundamentos vagos y de deontología jurídica, sin tocar aspectos constitucionales*”, y que esta no contiene argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes por los cuales considera que existe una incompatibilidad normativa, ya que únicamente señala como norma supuestamente violentada al artículo 355 de la Constitución de la República.
47. Señala que si bien la Constitución reconoce autonomía a los gobiernos de las universidades también se establece que la misma deberá ir en consonancia con los principios de alternancia, transparencia y derechos políticos. Así, afirma que el principio de alternancia se relaciona intrínsecamente con la democracia directa, y de esta forma se determina que los cargos de rector y vicerrector no estén en posición únicamente de ciertos tipos de personas o grupos de personas. Durante la audiencia pública, la Presidencia agregó que incluso respecto de las autoridades de elección popular se establecen límites en cuanto a la

reelección y que exactamente dónde se fijen esos límites ya no constituye un tema de constitucionalidad sino meramente de configuración legislativa.

48. Adicionalmente, sostiene que la norma solo sería discriminatoria si se atendiera la pretensión del actor de tener un rector vitalicio. En relación al cargo de que dichos artículos menoscaban el goce y ejercicio del derecho a la igualdad, manifiesta que por el contrario, la restricción permite un derecho a la igualdad en los candidatos, además de una democracia directa y participativa.
49. En relación a las disposiciones que establecen la entrega de información de las IES a los organismos de control, manifiesta que no se violenta la autonomía financiera y administrativa reconocida constitucionalmente, ya que en el cuarto inciso del artículo 355 de la Constitución se establece que *“la autonomía no exime a las instituciones del sistema de ser fiscalizadas, de la responsabilidad social, rendición de cuentas y participación en la planificación nacional”*. A lo anterior, agrega que la autonomía de gobierno que poseen las universidades, se debe realizar en armonía y acorde al principio de transparencia.
50. Sobre el artículo 42 de la LOES, la Presidencia sostiene que éste se encuentra en plena armonía con el artículo 353 de la Constitución en el que se determina que el sistema de educación superior se regirá por un organismo público de planificación, regulación y coordinación interna, esto es, el Consejo de Educación Superior, el cual tiene entre sus atribuciones la de *“monitorear el cumplimiento de los aspectos académicos de las instituciones de Educación Superior”*.
51. En referencia al artículo 43 de la LOES, manifiesta que al ser la educación un servicio público, todas las personas tienen derecho a acceder a la información generada en entidades públicas, por lo que la publicación de los sueldos de los funcionarios de estas instituciones en las respectivas páginas electrónicas se basa en el principio de transparencia sin que signifique ninguna vulneración de derechos constitucionales. En lo que se refiere a las IES particulares, la Presidencia añade que de acuerdo al artículo 345 de la Constitución, la educación constituye un servicio público. En consecuencia, en virtud del artículo 18 del texto constitucional, esa información también tiene el carácter de pública y su publicación no afecta el derecho a la intimidad del personal de estas instituciones.
52. Respecto al artículo 68 de la LOES, la Presidencia señala que no se está privando la libertad de una persona de asociarse o no, sino garantizando el derecho de asociación gremial, que se encuentra normado en el número 7 del artículo 326 de la Constitución de la República.
53. A la luz de lo expuesto, solicita se deseche en su totalidad la presente acción de inconstitucionalidad.

4.4. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

54. La Procuraduría señala que la demanda de inconstitucionalidad debe ser rechazada por cuanto la accionante pretende la interposición del interés particular sobre el interés general.
55. Sobre los cuestionamientos de CEUPA a los artículos 48, 51, 53 y la disposición transitoria décimo primera de la LOES, alega que la accionante *“se aparta de la verdad”*, pues en todo sistema democrático ha imperado el principio de alternancia a fin de que prevalezca la institucionalidad por encima de las personas que ejercen una representación. Señala que en un estamento público, *“no puede eternizarse ninguna autoridad, justamente para vivificar*

la democracia y la representación; y, tratándose de las universidades privadas, para evitar consolidaciones monopólicas que resulten nocivas para la prestación de un servicio público como es la educación superior, cuya responsabilidad de control recae en el Estado”.

56. Respecto de las disposiciones relativas a la información financiera de las IES y el detalle de remuneraciones que deben darse a conocer, la Procuraduría señala que CEUPA pretende desconocer expresas disposiciones contenidas en los artículos 3, numeral 1; 28, inciso primero y 204 de la Constitución, en virtud de las cuales es deber del Estado impulsar el control incluso de las personas jurídicas del sector privado.
57. En cuanto al artículo 68 de la LOES, afirma que en ningún momento se establece la obligatoriedad de que los servidores de las universidades pertenezcan a dichas organizaciones, señalando que *“Una cosa es que exista la organización gremial y otra la exigencia de pertenecer a ella”.*
58. En relación al cuestionamiento de los artículos 73 y 89, relativos al cobro de aranceles, sostiene que *“las universidades privadas tienen afán de lucro a través de la prestación del servicio público de la educación superior, y, les incomoda tener un órgano de control que regule y modere el cobro de aranceles, matrículas y derechos”.*
59. Por lo expuesto, la Procuraduría General del Estado solicita que se deseche la acción de inconstitucionalidad.

4.5. Argumentos de la SENESCYT

60. La SENESCYT señala que las universidades particulares participaron activamente en el proceso de reforma de la LOES que ocurrió en el año 2018.
61. En relación a la limitación a la reelección de las autoridades de las IES, la SENESCYT señala que la educación superior se rige bajo el principio de autonomía académica y uno de los componentes de la autonomía es la alternabilidad. Asimismo, indica que la educación superior se rige bajo el principio de igualdad de oportunidades. En consecuencia, considera que la norma busca que una persona no se perpetúe en los diferentes cargos de las autoridades académicas.
62. Respecto a la regulación de aranceles en las IES particulares, la SENESCYT indica que el artículo 353 de la Constitución manda que exista un órgano de control de las universidades y este órgano es el encargado de fijar los aranceles.
63. Asimismo, señala que la educación superior es un servicio público y responde a intereses públicos y no a intereses individuales. En consecuencia, considera que las IES particulares, al prestar un servicio público, se someten al principio de transparencia.
64. Finalmente, respecto a la obligación de contar con organizaciones gremiales, la SENESCYT considera que el artículo 68 de la LOES no viola el derecho a la libertad porque no se obliga a ningún miembro del sistema de educación superior a pertenecer a una organización gremial.
65. Por lo expuesto, solicita que se deseche la acción.

5. Análisis constitucional

66. En el presente caso, el argumento central de CEUPA gira en torno a que, a su juicio, varias disposiciones de la LOES son contrarias al derecho a la autonomía universitaria reconocido en el artículo 355 de la Constitución. Por ello, la Corte Constitucional, en primer lugar, desarrollará el contenido del derecho a la autonomía universitaria para luego contrastar las disposiciones de la LOES con las dimensiones de este derecho que se alegan como infringidas⁴. A continuación, la Corte analizará las alegaciones relativas a la vulneración de los derechos constitucionales a la intimidad personal, a la participación, a la igualdad y no discriminación y a la libertad.

5.1. El derecho a la autonomía universitaria

67. Una de las condiciones básicas para que las IES cumplan con su función y responsabilidad de generar y difundir el conocimiento, arte y cultura en todas sus formas, así como para desarrollar el pensamiento crítico de la sociedad, es la existencia de un ámbito de libertad e independencia política, administrativa y financiera, libre de condicionamientos externos. Este es el fundamento para el reconocimiento constitucional de la autonomía universitaria como garantía institucional y como derecho en los siguientes términos:

Art. 355.- El Estado reconocerá a las universidades y escuelas politécnicas autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, acorde con los objetivos del régimen de desarrollo y los principios establecidos en la Constitución.

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

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

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

68. El artículo 355 de la Constitución reconoce el principio de autonomía universitaria como garantía institucional en cuatro dimensiones: académica, administrativa, financiera y

⁴ Para efectos del análisis, se excluye las instituciones de educación superior que de acuerdo al artículo 159 de la LOES, por excepción y en virtud de su naturaleza propia, no gozan de autonomía: a) Los institutos técnicos y tecnológicos públicos que serán instituciones desconcentradas adscritas al órgano rector de la política en materia de educación superior, ciencia, tecnología e innovación; b) Los institutos pedagógicos públicos que serán instituciones desconcentradas adscritas a la Universidad Nacional de Educación; c) Los conservatorios públicos que sean sede o adscritas a la Universidad de las Artes, o a otras instituciones de educación superior públicas con oferta académica afín a este campo de conocimiento; d) Los institutos superiores técnicos y tecnológicos promovidos por universidades o escuelas politécnicas públicas que serán instituciones desconcentradas adscritas a la respectiva institución promotora. De acuerdo a al artículo 159, 3tas instituciones podrán alcanzar autonomía administrativa, financiera y orgánica, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en el reglamento a esta Ley y la normativa que para el efecto expida el Consejo de Educación Superior.

orgánica. Asimismo, establece que la autonomía universitaria debe desarrollarse en consonancia con los objetivos del régimen de desarrollo y los principios establecidos en la Constitución. Luego, el inciso segundo del mencionado artículo reconoce expresamente el derecho constitucional de las universidades y escuelas politécnicas a la autonomía universitaria, y establece una serie de garantías que constituyen el marco de protección de este derecho.

69. En consecuencia, el artículo 335 de la Constitución reconoce a la autonomía universitaria como (i) una garantía institucional en sus dimensiones académica, administrativa, financiera y orgánica; y, (ii) como un derecho de las IES.
70. La Corte Constitucional ya ha manifestado que el derecho a la autonomía universitaria *“responde a una especial protección que el constituyente dotó a los centros universitarios, debido a su papel histórico en la construcción de sociedades democráticas”*⁵. Por ello, el derecho a la autonomía es fundamental en el ejercicio del funcionamiento de las instituciones universitarias, pues permite establecer sus principios e impedir injerencias extrañas que desvirtúen el sentido de su misión social⁶.
71. Como se señaló, el derecho a la autonomía universitaria está revestido de una serie de garantías que constituyen su marco de protección. La primera de estas es el ejercicio de la libertad académica y el derecho a la búsqueda de la verdad, que incluye tanto la libertad de cátedra como la de investigación. Este ámbito del derecho a la autonomía es el que recibe mayor grado de protección constitucional, lo que se evidencia de la frase *“sin restricciones”* que le acompaña en el artículo 355. Por esta razón, el derecho a la autonomía académica solo puede ser limitado por razones imperativas derivadas de la protección de otro derecho constitucional. Esta garantía guarda una estrecha relación con el principio de autonomía universitaria en su dimensión académica y brinda al establecimiento científico la inmunidad necesaria para impedir intromisiones que atenten contra la libertad académica que ejercen los miembros de la comunidad universitaria a través de la institución⁷.
72. Una segunda garantía para el ejercicio del derecho a la autonomía universitaria tiene que ver con el *“gobierno y gestión de sí mismos”*, para lo cual la Constitución reconoce las dimensiones financiera, administrativa y orgánica del principio de autonomía universitaria. Ahora bien, la garantía de gobierno y gestión de sí mismos debe, al mismo tiempo, ser respetuosa de los principios de alternancia, transparencia y los derechos políticos, así como del inciso final del artículo 355 que establece que esta dimensión de la autonomía no exime a las instituciones del sistema de ser fiscalizadas, de la responsabilidad social, rendición de cuentas y participación en la planificación nacional.
73. Por último, el artículo 355 de la Constitución incluye además una serie de garantías específicas que derivan de la experiencia histórica ecuatoriana y resultan indispensables para la vigencia del derecho a la autonomía universitaria⁸, estas incluyen: la inviolabilidad

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 140-18-SEP-CC de 18 de abril de 2018 (caso No. 1764-17-EP), p. 43.

⁶ *Id.*, p. 44.

⁷ *Ibid.*

⁸ Al respecto, véase por ejemplo las reseñas históricas de la autonomía universitaria en el Ecuador contenidas en Dimitri Barreto Vaquero, “La autonomía universitaria en el Ecuador”, *Revista Anales*, Vol. 1. No. 373, 2015; y, Esthela Andrade, “Universidad, Estado y Autonomía” en Cabrera et al. (eds.)- *Las Reformas Universitarias en Ecuador*, UASB-E, Quito, 2017, pp. 53-72.

de sus recintos académicos y la competencia de sus autoridades para garantizar el orden interno, la prohibición de privarlas de sus rentas o asignaciones presupuestarias o retardar las transferencias, y la prohibición de clausura o reorganización total o parcial.

74. *El derecho a la autonomía universitaria incluye entonces, entre otros aspectos, el derecho a ejercer la libertad académica e investigativa sin restricciones; a fijar los principios y valores que guían a la institución; a emitir y modificar sus propios estatutos; a designar sus autoridades académicas y administrativas; a crear y desarrollar sus planes y programas de estudio; a definir sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales; a seleccionar a sus profesores e investigadores, personal administrativo y demás trabajadores; a admitir a sus estudiantes; a gestionar sus procesos internos y adoptar regímenes disciplinarios; así como la libertad para adquirir y administrar su patrimonio y elaborar y aprobar su presupuesto en cumplimiento de su misión social e institucional*⁹.
75. Sobre la base del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la autonomía universitaria, corresponde que la Corte determine si las disposiciones impugnadas de la LOES contienen limitaciones legítimas al derecho a la autonomía universitaria a la luz de principios constitucionales o si, por el contrario, constituyen intromisiones inconstitucionales en el ámbito de autonomía propio de las universidades y escuelas politécnicas.
76. Para tal efecto, y en función de los fundamentos de la demanda, la Corte procederá a resolver los siguientes problemas jurídicos:

¿La obligación de las IES de entregar sus presupuestos anuales y liquidaciones presupuestarias de cada ejercicio económico a los organismos de control, vulnera el derecho a la autonomía universitaria en la garantía institucional de autonomía financiera?

¿La limitación de la reelección por una sola vez respecto de los cargos de rector(a) y vicerrector(a) así como de la designación de las autoridades académicas de las IES, vulnera el derecho a la autonomía universitaria en las garantías de autonomía administrativa y orgánica?

¿La regulación de aranceles en las universidades y escuelas politécnicas, vulnera el derecho a la autonomía universitaria en su dimensión de autonomía financiera?

5.1.1. ¿La obligación de las IES de entregar sus presupuestos anuales y liquidaciones presupuestarias a la SENESCYT, vulnera el derecho a la autonomía universitaria en la garantía institucional de autonomía financiera?

77. De acuerdo al artículo 42 de la LOES¹⁰, para fines informativos y estadísticos, las IES deben enviar anualmente y de manera obligatoria a la SENESCYT, sus presupuestos anuales debidamente aprobados así como las liquidaciones presupuestarias de cada ejercicio

⁹ Vid. LOES, art. 18.

¹⁰ LOES, art. 42.- Información sobre las instituciones de educación superior.- (...) Para fines informativos y estadísticos las instituciones de educación superior enviarán de manera obligatoria anualmente a la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, sus presupuestos anuales debidamente aprobados y las liquidaciones presupuestarias de cada ejercicio económico. Esta información se integrará de manera obligatoria al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador.

económico. Por su parte, la disposición transitoria vigésima sexta de la LOES establece que para la aplicación del artículo 42, el Consejo de Educación Superior establecerá los mecanismos que posibiliten la entrega de la información financiera de las IES.

78. CEUPA considera que dichos artículos vulneran el derecho a la autonomía universitaria en la garantía de autonomía financiera. A su juicio, el control del gasto y el presupuesto constituyen asuntos propios de la comunidad universitaria y, por tanto, ajenos al control estatal. En respuesta, las autoridades demandadas manifiestan que estas normas se sustentan en el principio de transparencia y que la autonomía no exime a las universidades de ser fiscalizadas.
79. Al respecto, la Corte observa que la normativa en cuestión únicamente se refiere al envío de información financiera (presupuestos y liquidaciones presupuestarias) para fines informativos y estadísticos. En consecuencia, se observa que esta norma no faculta a las entidades de control a realizar ningún tipo de control respecto al gasto o manejo del presupuesto.
80. La Constitución establece que las universidades y escuelas politécnicas forman parte del sistema nacional de educación superior. En consecuencia, están articuladas al sistema nacional de educación así como al Plan Nacional de Desarrollo (artículo 351) y son instituciones sin fines de lucro (artículo 352). Adicionalmente, la Constitución garantiza a las universidades el gobierno y gestión de sí mismas en consonancia con el principio de transparencia (artículo 355).
81. De conformidad con estas disposiciones constitucionales, se permite un grado de control sobre las IES dirigido a garantizar que se respete su carácter de instituciones sin fines de lucro así como que su manejo financiero sea transparente. Las normas impugnadas garantizan el principio de transparencia en la información financiera de las IES y permiten a las entidades de control verificar que las IES respeten su carácter de instituciones sin fin de lucro y no facultan a los organismos de control a revisar la forma en la cual las IES deciden ejecutar sus presupuestos, por lo tanto, guardan armonía con la Constitución. Las formas de control del presupuesto de las IES particulares que excedan este fin, no están cubiertas por la LOES ni por la Constitución, y podrían implicar una intromisión ilegítima en el derecho a la autonomía universitaria en su dimensión de autonomía financiera.
82. Por lo expuesto, el envío por parte de las IES a la SENESCYT de sus presupuestos anuales y liquidaciones presupuestarias de cada ejercicio económico establecido en el artículo 42 de la LOES, en cuanto está limitado a fines informativos y estadísticos, no vulnera el derecho a la autonomía universitaria de las IES.

5.1.2. ¿La limitación de la reelección por una sola vez respecto de los cargos de rector(a) y vicerrector(a) así como de la designación de las autoridades académicas de las IES, vulnera el derecho a la autonomía universitaria en las garantías de autonomía administrativa y orgánica?

83. CEUPA manifiesta que restringir la reelección por una sola vez para los cargos de rector o rectora, vicerrector o vicerrectora y autoridades académicas es contrario a la Constitución, pues considera que este constituye un tema de interés propio de la comunidad universitaria y, por tanto, exclusivo de la autonomía administrativa y orgánica de las IES. Por su parte, las autoridades demandadas manifiestan que estos límites se han fijado en virtud de que el

artículo 355 de la Constitución establece que el gobierno y gestión de las IES se dará en consonancia con el principio de alternancia y con los derechos políticos.

84. Considerando que la autonomía universitaria, con fundamento en sus dimensiones orgánica y administrativa, garantiza a las universidades y escuelas politécnicas el gobierno y gestión de sí mismas, a criterio de esta Corte, este derecho, en principio, incluye la determinación de los períodos de sus autoridades y la duración de estos. En este sentido, la Corte Constitucional colombiana ha señalado que las universidades, en ejercicio de su autonomía, gozan, entre otras, de *“libertad para (...) estatuir los mecanismos referentes a la elección, designación y periodos de sus directivos y administradores”*¹¹. Asimismo, el Tribunal Constitucional español ha subrayado la dimensión de la autonomía *“ad intra”* de las universidades, lo que podría calificarse como *“auto organización”* manifestada primariamente en los estatutos. Así, ha señalado que dentro de las facetas que corresponden a las universidades se encuentran las facultades relativas a la *“elección, designación y remoción de los órganos de gobierno y administración”*¹².
85. En razón de que los períodos de las autoridades de las IES forman parte del derecho a la autonomía universitaria en sus dimensiones administrativa y orgánica, establecer un límite temporal a los mismos, constituye una limitación a este derecho. De ahí que, en aplicación del artículo 3.2 de la LOGJCC¹³, corresponde realizar un test de proporcionalidad para dilucidar si se trata de una limitación legítima del derecho o si, por el contrario, se trata de una restricción injustificada del mismo. Para ello, se verificará que la regulación bajo análisis: (i) persiga un fin constitucionalmente válido; y, (ii) sea (1) idónea, (2) necesaria y (3) proporcional en relación a dicho fin.
86. En relación al fin constitucionalmente válido (i), esta Corte observa que las medidas buscan garantizar el principio de alternancia, establecido en el artículo 355 de la Constitución como uno de los principios bajo los cuales se debe ejercer el derecho a la autonomía universitaria. Por lo tanto, se observa que la medida persigue un objetivo constitucionalmente válido.
87. Respecto de la idoneidad (ii.1), a criterio de esta Corte, una medida es idónea en cuanto es conducente a lograr el fin perseguido. Es decir, debe existir un nexo claro y explícito entre la limitación o restricción y el fin legítimo que se persigue. Esta Corte advierte que limitar la reelección de las autoridades de las IES es una medida capaz de generar alternancia en el gobierno de las IES. Al impedir que la misma persona ejerza un cargo por más de dos períodos, necesariamente se sigue que otras personas podrán ocuparlo. Es decir, existe una relación adecuada de medio-fin entre la limitación a la reelección de autoridades y el objetivo de asegurar la alternancia en el gobierno de las IES. Por ello, la Corte concluye que la medida es idónea.
88. En cuanto a la necesidad (ii.2), esta implica que el fin constitucionalmente válido no pueda alcanzarse razonablemente por una medida menos gravosa. Al respecto, establecer un límite a la reelección de autoridades de las IES resulta necesario ya que esta Corte no identifica

¹¹ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-492 de 1992.

¹² Tribunal Constitucional español, Sentencia 75/1997 de 21 de abril.

¹³ LOGJCC, Art. 3.- Métodos y reglas de interpretación constitucional.- 2. Principio de proporcionalidad.- Cuando existan contradicciones entre principios o normas, y no sea posible resolverlas a través de las reglas de solución de antinomias, se aplicará el principio de proporcionalidad. Para tal efecto, se verificará que la medida en cuestión proteja un fin constitucionalmente válido, que sea idónea, necesaria para garantizarlo, y que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional.

otros mecanismos menos gravosos o restrictivos para alcanzar la alternancia que no impliquen establecer algún tipo de límite temporal a la permanencia en dichos cargos. Si bien se podría sostener que limitar la reelección a dos, tres o más veces serían medidas menos gravosas, este argumento llevaría a concluir que ningún límite temporal podría considerarse necesario en abstracto ya que siempre se podría señalar que existe un número mayor de reelecciones que resultaría menos gravoso para el derecho. En consecuencia, en este caso el análisis de necesidad debe necesariamente realizarse en relación al grado de satisfacción del fin constitucionalmente válido que se persigue. Por lo tanto, previo a arribar a una conclusión respecto a la necesidad de la medida, es prudente primero analizar su proporcionalidad respecto al grado de satisfacción del principio de alternancia.

89. La proporcionalidad de la medida (ii.3) requiere verificar que el grado de satisfacción del fin legítimo (alternancia) sea proporcional al grado de afectación del derecho (autonomía universitaria en sus dimensiones orgánica y administrativa). Es decir, que el sacrificio en el ejercicio de la autonomía universitaria no resulte desmedido frente a las ventajas (alternancia) que se obtienen mediante la medida restrictiva. Al respecto, la Corte observa que existe una relación inversamente proporcional entre el número de reelecciones que se permite en un cargo y el grado de alternancia que existirá en dicho cargo, pues, a menor número de reelecciones, mayor será la variación entre las personas que ocupen el cargo.
90. De ahí que, limitar la reelección o designación consecutiva a una sola vez implica que una persona podrá ocupar el cargo, como máximo, un período de 10 años seguidos y el cargo tendrá que ser ocupado por otra persona, permitiendo así una mayor satisfacción del principio de alternancia de lo que lograrían medidas que limiten la reelección a un mayor número de veces.
91. En consecuencia, limitar la reelección y la designación consecutiva a una sola vez permite un alto grado de satisfacción de la alternancia como objetivo legítimo de la norma. Mientras que, el grado de afectación al derecho a la autonomía universitaria no es exagerado o desmedido en cuanto no afecta su contenido esencial ni anula su ejercicio, ya que únicamente limita la autonomía respecto de la capacidad de establecer períodos temporales más largos para las autoridades ejecutivas y académicas de las IES. Por lo expuesto, a criterio de esta Corte, existe un bajo grado de afectación del derecho y se obtiene un alto grado de satisfacción del fin perseguido, por lo que la medida es proporcional. De lo analizado, se puede concluir también que para el nivel de satisfacción del principio que se alcanza a través de la norma, no existe una medida menos gravosa que se pueda implementar, por lo que esta resulta necesaria.
92. A la luz de lo anterior, la Corte concluye que las disposiciones bajo análisis persiguen un fin legítimo y son idóneas, necesarias y proporcionales para la consecución de dicho fin.
93. Ahora bien, en cuanto el fin constitucionalmente válido para la limitación al derecho a la autonomía universitaria es la alternancia, en principio, para alcanzar este fin bastaría que exista variación en las personas que pueden ocupar un cargo sin que sea indispensable que se excluya a perpetuidad la participación de una persona que ya ostentó el cargo. Sin embargo, la Corte observa que este aspecto ya no reviste cuestiones de constitucionalidad y es un asunto que corresponde a la libertad de configuración legislativa de la Asamblea Nacional.
94. Lo anterior considerando además que de acuerdo con los principios que rigen el control constitucional establecidos en el artículo 76 de la LOGJCC, la Corte debe guardar un grado

de deferencia al poder legislativo, permitiendo en lo posible la permanencia de las disposiciones en el ordenamiento jurídico. Ello implica ejercer una cierta auto restricción al momento de determinar que una norma es inconstitucional, agotando todas las interpretaciones que permitan la vigencia de la norma en el ordenamiento jurídico y solo recurriendo a la declaratoria de inconstitucionalidad como último recurso.

95. En consecuencia, si el órgano legislativo ha considerado limitar la reelección y la designación a una sola vez, incluso si no son reelecciones consecutivas, no resulta indispensable expulsar estas normas del ordenamiento jurídico con el fin de asegurar la supremacía constitucional. A esto se suma que, en cuanto la regulación de los períodos de las autoridades de las IES es parte del derecho a la autonomía universitaria, la ley solo está llamada a establecer mínimos que permitan la consecución de objetivos constitucionales y no excluye que, mientras se respeten esos mínimos, cada universidad o escuela politécnica pueda ejercer su autonomía y optar incluso por períodos más restringidos o distintos a los señalados en la LOES.
96. Por las razones antes expuestas, la Corte encuentra que la medida bajo análisis constituye una limitación legítima de la dimensión orgánica y administrativa del derecho a la autonomía universitaria de las IES.

5.1.3. ¿La regulación de aranceles en las universidades y escuelas politécnicas, vulnera el derecho a la autonomía universitaria en su dimensión de autonomía financiera?

97. CEUPA manifiesta que los artículos 73 y 89 de la LOES, al establecer regulaciones para el cobro de aranceles en las IES, son contrarios al derecho a la autonomía universitaria en su dimensión de autonomía financiera. Al respecto, afirma que las regulaciones para el cobro de aranceles pretenden controlar el gasto de las IES. CEUPA considera que el presupuesto y el gasto universitario es un asunto de interés exclusivo de la comunidad universitaria y por lo tanto, a su criterio, este debe estar “*immune*” a la actividad del legislador. La Asamblea, por su parte, manifiesta que se emitió dicha regulación dado que la Constitución establece que las IES no pueden tener fines de lucro.
98. Corresponde a esta Corte determinar entonces si la regulación de aranceles contenida en los artículos 73 y 89 de la LOES vulnera el derecho a la autonomía universitaria en su dimensión de autonomía financiera.
99. Al respecto, esta Corte observa que el artículo 73 de la LOES establece que el cobro de aranceles por parte de las IES particulares debe respetar el principio de igualdad de oportunidades y será regulado por el CES. Dicho artículo, en su regulación actual, establece una serie de criterios con base en los cuales las IES deberán fijar sus aranceles. Por otro lado, el artículo 89 de la LOES establece que las IES particulares “*tienen facultad para determinar (...) los aranceles por costos de carrera, de acuerdo con su normativa interna*”. El artículo señala además que las IES establecerán sus aranceles con base en parámetros generales que establecerá el Consejo de Educación Superior CES. Finalmente, el artículo 89 establece que, en caso de haber excedentes en sus estados financieros, éstos serán destinados a incrementar su patrimonio institucional.
100. De conformidad con lo señalado en los párrafos anteriores, la autonomía financiera de las IES encuentra ciertos límites constitucionales que permiten una mayor regulación en este aspecto de la autonomía del que sería permisible en las demás dimensiones de este derecho.

Estos límites están fijados por el principio de transparencia así como por el carácter de instituciones sin fines de lucro. Además, por expresa disposición del texto constitucional, la autonomía no exime a las IES de ser fiscalizadas, de la responsabilidad social, de la rendición de cuentas y de la participación en la planificación nacional.

101. Toda vez que la Constitución, en su artículo 352, establece que las IES particulares no tendrán fines de lucro, no resulta contrario a la Constitución que el Estado realice un control o fiscalización dirigido a garantizar este fin. Por ende, regular el cobro de aranceles resulta pertinente en la medida en que permita verificar que los valores que establezcan las IES como aranceles no persigan una lógica de lucro. La prohibición de lucro implica que el Estado puede tener un interés en verificar que los excedentes que sean generados por las IES, sean destinados a incrementar el patrimonio institucional y no sean simplemente repartidos a distintas personas, como sucedería en una institución con fines de lucro. Al mismo tiempo, tal regulación no puede interferir en la autonomía de la que deben gozar las IES para garantizar que puedan prestar un servicio de calidad y realizar otras inversiones de índole académica.
102. Por ello, esta Corte considera que, si bien la prohibición de lucro implica que el Estado tiene un interés legítimo en establecer regulaciones razonables de los aranceles de las IES particulares, la autonomía universitaria permite a las IES particulares adquirir y administrar su patrimonio. Siendo así, la fijación de aranceles no es un asunto de interés exclusivo de la comunidad universitaria, como alega CEUPA, ya que el Estado, por expresa disposición constitucional, debe hacer cumplir la prohibición de lucro por parte de las IES.
103. Como se señaló previamente, los artículos 73 y 89 de la LOES establecen que serán las IES, a través de sus máximos organismos, las que fijarán los valores para el cobro de aranceles, sujetas al control del CES. Al tiempo, las disposiciones impugnadas establecen que los aranceles deberán seguir ciertos criterios o parámetros generales. Según la redacción actual del artículo 73, tanto para la regulación por parte del CES como la fijación por parte de las IES particulares respecto del cobro de aranceles, matrículas y derechos, se deberán considerar entre otros, los siguientes criterios: *“costo por carrera o programa; nivel de formación de la educación superior; pago adecuado del personal académico; inversión en investigación y vinculación con la sociedad; costo de los servicios educativos; y otras inversiones de tipo académico”*. Y, según el artículo 89, los parámetros que establecerá el CES y a los que las IES particulares deben ajustarse, tomarán en cuenta *“el nivel y la calidad de la enseñanza, el pago adecuado de los docentes, costos de investigación y extensión, costo de los servicios educativos, desarrollo de la infraestructura y otras inversiones de tipo académico”*.
104. Al respecto, esta Corte resalta que tales criterios y parámetros generales constituyen un límite razonable a la autonomía financiera de las IES particulares en la medida en que estén dirigidos a garantizar que el cobro de aranceles responda a criterios objetivos y no persiga el fin de lucro. Así, por ejemplo, si bien el costo por carrera es un criterio a tomar en cuenta para lograr mayor objetividad e impedir el fin de lucro al momento de fijar aranceles, no puede ser interpretado en el sentido de obligar a las IES particulares a establecer un arancel diferenciado por cada carrera, lo que implicaría una intromisión en su autonomía financiera. Por el contrario, en atención a la naturaleza de los servicios educativos que prestan las IES, y en respeto de su autonomía, los parámetros para la fijación de aranceles deben permitir a las IES financiar la totalidad de las carreras que están autorizadas a prestar, en función de su oferta académica, siempre que no persigan el fin de lucro.

105. En la misma línea, respecto de la disposición del artículo 89, que obliga a las IES particulares a destinar sus excedentes a incrementar su patrimonio institucional, esta Corte considera oportuno señalar que el control que puede ejercer el CES respecto de esta disposición se restringe únicamente a verificar que no exista lucro, esto es, que los excedentes no sean repartidos entre sus fundadores, autoridades o en general entre ciertas personas jurídicas o naturales. En función del derecho a la autonomía universitaria en su dimensión de autonomía financiera, la noción de “*incrementar su patrimonio institucional*” debe ser entendida con la suficiente amplitud como para permitir a las universidades y escuelas politécnicas cumplir con sus objetivos fundacionales y sus metas a largo plazo así como con la realización del derecho a la educación o el fortalecimiento institucional para tal efecto.
106. Adicionalmente, sobre los artículos 73 y 89 de la LOES, CEUPA manifiesta que estas disposiciones vulneran el artículo 356 de la Constitución que, a su criterio, prohíbe al legislador regular los aranceles en las IES particulares.
107. El artículo 356, en su parte pertinente, establece lo siguiente:
- (...)
Con independencia de su carácter público o particular, se garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso, en la permanencia, y en la movilidad y en el egreso, con excepción del cobro de aranceles en la educación particular.
- El cobro de aranceles en la educación superior particular contará con mecanismos tales como becas, créditos, cuotas de ingreso u otros que permitan la integración y equidad social en sus múltiples dimensiones.*
108. Del contenido del artículo citado, es claro para esta Corte que la Constitución no contiene la prohibición alegada por CEUPA, en cuanto la norma no impide que se regulen los aranceles, sino que establece que el cobro de aranceles en la educación particular constituye una excepción a la garantía constitucional de igualdad de oportunidades en el acceso a la educación superior. Esta excepción implica que, si bien las IES particulares están obligadas a contar con becas, créditos, cuotas de ingreso u otros mecanismos que permitan la integración y la equidad social, pueden existir diferencias en los montos que cada IES particular fija por concepto de aranceles en ejercicio de su autonomía universitaria. Es decir, el segundo inciso del artículo 356 reconoce que la fijación de aranceles no tiene la obligación de garantizar la igualdad de oportunidades, sin perjuicio de que en virtud del inciso tercero de dicho artículo, los aranceles deben respetar el principio de igualdad de oportunidades y con ese fin se establece la obligación de contar con becas y mecanismos similares.
109. En esta misma línea, la LOES en el título IV establece la igualdad de oportunidades como un principio rector del sistema. Dentro de este título, se regula de forma separada en el capítulo 1 la igualdad de oportunidades como **principio** (dentro del cual se encuentra el artículo 73) y en el capítulo 2 la igualdad de oportunidades como **garantía** (dentro de la cual se establecen los mecanismos como becas y créditos, con los que deben contar las IES.)
110. En consecuencia, el artículo 73 de la LOES no es contradictorio con lo determinado por la Constitución en cuanto se refiere exclusivamente al respeto al principio de igualdad de

oportunidades y no extiende la garantía del artículo 356 a la fijación de aranceles en las IES particulares.

111. Una vez que la Corte ha resuelto las alegaciones relacionadas al derecho a la autonomía universitaria, corresponde que se pronuncie respecto a los demás cargos relacionados a las alegadas vulneraciones de otros derechos constitucionales derivadas de las normas impugnadas. Para ello, con base en los cargos planteados por CEUPA, esta Corte resolverá los siguientes problemas jurídicos:

¿La obligación de publicar las remuneraciones del personal de las IES, vulnera el derecho a la intimidad personal?

¿La limitación de la reelección de las autoridades ejecutivas de las IES a una sola vez, restringe el derecho de participación?

¿Garantizar la existencia de organizaciones gremiales dentro de las IES, vulnera el derecho a la libertad de asociación?

5.2. ¿La obligación de publicar las remuneraciones del personal de las IES, vulnera el derecho a la intimidad personal?

112. CEUPA alega que el artículo 43 de la LOES, que obliga a las IES a publicar las remuneraciones de sus autoridades, profesores, investigadores y trabajadores (en conjunto, “personal de las IES”), constituye una norma de control de carácter arbitrario que viola el derecho a la intimidad económica del personal de las IES. Por su parte, las autoridades demandadas han manifestado que la norma en cuestión se emitió en virtud del principio de transparencia establecido en el artículo 355 de la Constitución y sostienen que ésta no vulnera el derecho a la intimidad en cuanto únicamente se publican las remuneraciones sin mencionarse datos personales tales como nombres, apellidos u otros.
113. Para pronunciarse respecto de la alegada vulneración del derecho a la intimidad personal del personal de las IES, es necesario resaltar que el artículo en cuestión regula tres tipos de IES distintas: (1) a instituciones de carácter público (**IES públicas**); a instituciones de carácter privado que reciben recursos públicos (**IES particulares que reciben rentas o asignaciones del Estado**); y, (3) a instituciones de carácter privado que no reciben recursos públicos (**IES particulares que no reciben rentas o asignaciones del estado**).
114. El Comité de Derechos Económicos, Sociales, y Culturales de Naciones Unidas, en su Observación General No. 13 respecto al derecho a la educación, ha resaltado que:

40. Para el disfrute de la libertad académica es imprescindible la autonomía de las instituciones de enseñanza superior. La autonomía es el grado de autogobierno necesario para que sean eficaces las decisiones adoptadas por las instituciones de enseñanza superior con respecto a su labor académica, normas, gestión y actividades conexas. Ahora bien, el autogobierno debe ser compatible con los sistemas de fiscalización pública, especialmente en lo que respecta a la financiación estatal. Habida cuenta de las considerables inversiones públicas destinadas a la enseñanza superior, es preciso llegar a un equilibrio correcto entre la autonomía institucional y la obligación de rendir cuentas. Si bien no hay un único

*modelo, las disposiciones institucionales han de ser razonables, justas y equitativas y, en la medida de lo posible, transparentes y participativas*¹⁴.

115. En función de lo señalado por el Comité de DESC, existe una diferencia fundamental entre el interés del Estado de fiscalizar los recursos de las IES que reciben asignaciones o rentas del Estado, y el interés del Estado de fiscalizar aquellas IES que no reciben recursos por parte del Estado. A juicio de esta Corte, la existencia de recursos públicos condiciona el análisis respecto al derecho a la intimidad y por ende requiere un tratamiento diferenciado respecto de las IES que no reciben recursos públicos.

5.2.1. ¿La obligación de publicar las remuneraciones del personal de las IES públicas y de las particulares que reciben rentas o asignaciones del Estado, vulnera el derecho a la intimidad personal?

116. En el caso de las IES públicas y de las particulares que reciben rentas o asignaciones del Estado, el acceso a la información que estas generan se encuentra garantizado por el artículo 18 de la Constitución, que establece que todas las personas tienen derecho a “*Acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas*”, así como por el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). El acceso a la información pública es un derecho indispensable para la consolidación de un sistema democrático y cumple una función instrumental para el ejercicio de los demás derechos humanos¹⁵. Este derecho constituye además una “*herramienta fundamental para evitar abusos de los funcionarios públicos, promover la rendición de cuentas y la transparencia, permitir el debate público y facilitar acciones ciudadanas para cuestionar, indagar y considerar si se está dando cumplimiento adecuado a las funciones públicas*”¹⁶.
117. Asimismo, de acuerdo al artículo 1 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), toda la información que emana de las “*instituciones de educación superior que perciban rentas del Estado*” es información pública y en consecuencia, está sometida a los principios de transparencia¹⁷, publicidad¹⁸ y máxima divulgación¹⁹. El artículo 2 de la LOTAIP señala que el carácter público de esta

¹⁴ Comité DESC, Observación General No. 13. Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Consejo Económico y Social, Naciones Unidas*, 1999, párr. 40.

¹⁵ Al respecto, *vid.* CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico Interamericano*, Segunda Edición. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 9/12, 7 de marzo de 2011.

¹⁶ Corte IDH, *Caso Claude Reyes y otros vs Chile*, Sentencia de 19 de septiembre de 2006, párrs. 86 y 87.

¹⁷ Constitución, arts. 227 y 297; Corte IDH, *Caso Claude Reyes...* *Óp. cit.*, párr. 86.

¹⁸ LOTAIP, art. 1.- Principio de Publicidad de la Información Pública.- El acceso a la información pública es un derecho de las personas que garantiza el Estado. Toda la información que emane o que esté en poder de las instituciones, organismos y entidades, personas jurídicas de derecho público o privado que, para el tema materia de la información tengan participación del Estado o sean concesionarios de éste, en cualquiera de sus modalidades, conforme lo dispone la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; las organizaciones de trabajadores y servidores de las instituciones del Estado, **instituciones de educación superior que perciban rentas del Estado**, las denominadas organizaciones no gubernamentales (ONGs), están sometidas al principio de publicidad; por lo tanto, toda información que posean es pública, salvo las excepciones establecidas en esta Ley.

¹⁹ Corte IDH, *Caso Claude Reyes...* *Óp. cit.*, párr. 92 y *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil*, Sentencia de 24 de noviembre de 2010, párr. 230.

información, responde al cumplimiento de los principios de “*publicidad, transparencia y rendición de cuentas al que están sometidas todas las instituciones del Estado que conforman el sector público (...) [y] las personas jurídicas de derecho privado que realicen obras, servicios, etc., con asignaciones públicas*”.

118. Por ende, respecto a las IES públicas y a las particulares que reciben rentas o asignaciones del Estado, la publicación de la información exigida por el artículo 43 de la LOES responde a la obligación del Estado de garantizar el derecho al acceso a la información pública y los principios de publicidad, transparencia y rendición de cuentas. Se observa entonces que existe fundamento constitucional suficiente para considerar legítima la publicación de las remuneraciones de su personal en los términos establecidos por el artículo 43 de la LOES.
119. En consecuencia, el artículo 43 no vulnera el derecho a la intimidad del personal de las IES públicas y particulares que reciben rentas o asignaciones del Estado.

5.2.2. ¿La obligación de publicar las remuneraciones del personal de las IES particulares que no reciben rentas o asignaciones del Estado, vulnera el derecho a la intimidad personal?

120. En el caso de las IES particulares que no reciben rentas o asignaciones del Estado, la situación es distinta ya que, al no estar involucrados recursos del Estado, la información que generan no está sometida al principio de publicidad²⁰ y no forma parte del derecho al acceso a la información pública. Sin embargo, la Constitución extiende el principio de transparencia a las IES particulares, por lo que la publicación de las remuneraciones de su personal podría potencialmente justificarse bajo este principio.
121. Por lo tanto, respecto al personal de estas instituciones, es necesario evaluar si la publicación de las remuneraciones de su personal afecta el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la intimidad y, si fuese el caso, es preciso determinar si esta obligación cuenta con una justificación razonable al perseguir un fin constitucionalmente legítimo y ser idónea, necesaria y proporcional para dicho fin.
122. Corresponde entonces determinar en primer lugar si las remuneraciones del personal de las IES particulares que no reciben rentas o asignaciones del Estado forman parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la intimidad. El artículo 66 de la Constitución establece como uno de los derechos de libertad: “(...) 20. *El derecho a la intimidad personal y familiar.*” Este derecho está íntimamente vinculado con el derecho a no ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en la vida privada reconocido tanto en el artículo 11.2 de la CADH como en el artículo 17 del PIDCP.
123. Esta Corte ha manifestado que el derecho a la vida privada y familiar exige una obligación de abstención por parte del Estado y garantiza a las personas organizar su vida y ejercer sus libertades sin intromisiones estatales ilegítimas²¹. El Estado sólo puede entrometerse cuando expresamente lo determina la ley en cumplimiento de un fin constitucionalmente válido y aún, cuando lo permita la ley, su aplicación no debe ser arbitraria²², lo que implica, como lo

²⁰ De acuerdo al artículo 1 de la LOTAIP, el principio de publicidad alcanza únicamente a las instituciones de educación superior que perciban rentas del Estado *vid.* nota al pie 17 *supra*.

²¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 11-18-CN/19 (matrimonio igualitario) de 12 de junio de 2019, párr. 76.

²² *Id.*, párr. 77.

ha afirmado la Corte Interamericana, que esta debe cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, es decir, ser necesaria en una sociedad democrática²³.

124. Ahora bien, corresponde dilucidar si los datos relativos a la situación económica, como en este caso la remuneración, constituyen un elemento de la vida privada protegido por el derecho a la intimidad. El derecho a la intimidad protege a la persona respecto de cualquier invasión en el ámbito que ésta desee excluir del conocimiento ajeno así como de las intromisiones de terceros en contra de su voluntad. Con base en lo anterior, esta Corte observa que, a partir de la remuneración de una persona, se pueden inferir situaciones relacionadas a su potencial económico, su capacidad de gasto u otros elementos de su realidad financiera, situaciones que una persona puede legítimamente desear mantener en su ámbito privado y evitar que sean divulgadas al público. Adicionalmente, la Corte considera que los datos patrimoniales, en cuanto datos de una persona física identificada o identificable, constituyen datos de carácter personal protegidos también por el derecho a la protección de datos personales, reconocido en el artículo 66 número 19 de la Constitución.
125. En esta línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado de forma amplia el derecho a la privacidad e intimidad, afirmando que este derecho está estrictamente vinculado con el derecho a la libertad personal contemplado en el artículo 7 de la Convención Americana, adoptando un concepto amplio de la libertad como *“la capacidad de hacer y no hacer todo lo que esté lícitamente permitido”*²⁴. Asimismo, el Tribunal Constitucional español ha incluido la intimidad económica dentro de la protección del derecho a la intimidad, y en este sentido ha señalado que *“no hay dudas de que, en principio, los datos relativos a la situación económica de una persona (...) entran dentro de la intimidad constitucionalmente protegida”*²⁵. Por su parte, la Corte Constitucional colombiana coincide con este criterio, afirmando que *“el derecho fundamental a la intimidad, (...) incluye, en su núcleo esencial, la esfera económica individual o familiar”*. Así, este organismo ha considerado que la intimidad económica es un ámbito que, en principio, solo incumbe al individuo, impidiendo así a los particulares acceder a la información económica de otro particular²⁶.
126. Por lo expuesto, esta Corte concluye que los datos relativos a la situación económica son, en principio, parte del derecho a la intimidad personal. Lo anterior, claro está, no implica que este no pueda ser objeto de limitaciones razonables en cumplimiento de objetivos constitucionalmente legítimos, tan es así que todo funcionario público está obligado a revelar su información financiera, con el fin de garantizar la transparencia en el manejo de recursos públicos. Corresponde entonces determinar si la publicación de datos relativos a la situación económica del personal de las IES particulares que no reciben asignaciones estatales persigue un fin legítimo y si es idónea, necesaria y proporcional para dicho fin.
127. Las autoridades demandadas han manifestado que la emisión de la norma responde al principio constitucional de transparencia establecido en el artículo 355 de la Constitución. Dicho artículo establece que el autogobierno de las IES debe darse en consonancia con el

²³ Corte IDH, *Caso Tristán Donoso vs. Panamá*, Sentencia del 27 de enero de 2009, párr. 56.

²⁴ Corte IDH, *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Ñíñez vs. Ecuador*, Sentencia de 21 de noviembre de 2007, párr. 52.

²⁵ Tribunal Constitucional español, Sentencia 233/2005 de 26 de septiembre de 2005, p. 4.

²⁶ *Vid.* Corte Constitucional de Colombia, Sentencia de Constitucionalidad No. 489/95 de 2 de Noviembre de 1995.

principio de transparencia, por ello, medidas relacionadas al personal de las IES particulares pueden justificarse bajo este principio, por lo que constituye un fin legítimo.

128. Respecto a la idoneidad de la publicación de las remuneraciones, se observa que la publicación de información relativa a las remuneraciones de las autoridades y personal de las IES particulares sí coadyuva a una mayor transparencia respecto a estas entidades. Por ello, la medida es idónea.
129. En cuanto a la necesidad de la medida, es necesario determinar si la publicación de las remuneraciones de todo el personal de las IES particulares constituye la medida menos gravosa para el derecho a la intimidad personal. A juicio de esta Corte, con el objetivo de alcanzar una mayor transparencia en la información financiera de las IES particulares, es posible publicar las escalas remunerativas de estas instituciones sin necesidad de incluir información sobre la remuneración individualizada de todo el personal. Esta medida resulta menos gravosa respecto de la privacidad e intimidad del personal y permite alcanzar el fin perseguido. Al respecto, las propias autoridades demandadas han manifestado que la norma solo exige la publicación de remuneraciones del personal de las IES particulares sin que se tenga que incluir otros datos personales.
130. Por lo expuesto, mientras el artículo 43 de la LOES se interprete y aplique en el sentido de publicar las escalas de remuneración, sin incluir datos personales que permitan individualizar la remuneración del personal de las IES particulares, no resulta contrario a la Constitución.

5.3. ¿La limitación de la reelección de las autoridades ejecutivas de las IES a una sola vez, restringe el derecho de participación?

131. CEUPA considera que los artículos 48, 51 y 53 de la LOES, al limitar la reelección de las autoridades académicas de las IES a una sola vez, constituyen una restricción al derecho a la participación en cuanto implican una medida desproporcionada para la protección del principio de alternancia. Por su parte, las autoridades demandadas han manifestado que dichas disposiciones se han emitido en virtud del principio de alternancia establecido en el art. 355 de la Constitución.
132. Entre los derechos de participación se incluye el derecho al sufragio pasivo o a ser elegido, el cual consiste en la facultad que tienen los ciudadanos de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos, para lo cual podrán ser elegidos en el marco de procesos democráticos²⁷.
133. La reelección, por otro lado, supone la posibilidad de que los ciudadanos que han resultado electos, sean elegidos para un nuevo periodo, de forma consecutiva o no. Esta Corte, al analizar la reelección de autoridades de elección democrática, ha manifestado que la reelección constituye una pretensión para continuar en el cargo o una expectativa de prolongación en el ejercicio de la función, que, de no darse, no afecta al posible candidato²⁸. Así, la Corte ha considerado que al ser la reelección una pretensión y no un derecho, su limitación no anula ni disminuye el derecho a la participación, pues la persona ya ejerció el

²⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 7-19-RC/19 de 05 de noviembre de 2019, párr. 38.

²⁸ *Id.*, párr. 39.

cargo o dignidad, y, en su lugar, se permite que otros aspirantes que no lo han ejercido puedan hacerlo²⁹.

134. Además, este Organismo ha manifestado que la limitación a la reelección “*permite la alternancia democrática, y promueve el derecho de participación de otros miembros de la sociedad*”³⁰. Por lo tanto, la reelección no puede confundirse o asimilarse al derecho a ser elegido, ni puede entenderse como un derecho autónomo³¹.
135. En definitiva, si la Corte ha considerado que la limitación a la reelección de dignidades de elección popular no afecta al contenido constitucionalmente protegido de los derechos de participación, limitar la reelección de las autoridades académicas de las IES tampoco afecta estos derechos.
136. Por lo expuesto, este Organismo concluye que la limitación de la reelección consecutiva de las autoridades académicas de las IES a una sola vez no constituye una restricción al derecho a la participación en cuanto la reelección no forma parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho al sufragio pasivo.
137. En consecuencia, los artículos 48, 51 y 53 no vulneran el derecho a la participación de las autoridades académicas de las IES.

5.4. ¿Garantizar la existencia de organizaciones gremiales dentro de las IES, vulnera el derecho a la libertad de asociación?

138. Respecto del artículo 68 de la LOES, CEUPA sostiene que, al garantizarse la existencia de organizaciones gremiales, paralelamente se está estableciendo una obligación de afiliarse a dichas organizaciones, lo que a su criterio constituiría una vulneración al derecho a la libertad de asociación. Por ello, considera necesario que la Corte Constitucional realice una interpretación en el sentido de que no es requisito o condición para la pertenencia a la comunidad universitaria de estudiantes, empleados, trabajadores o docentes su obligatoria afiliación a las organizaciones gremiales. Por su parte, las autoridades demandadas señalan que el artículo 68 no obliga a ninguna persona a pertenecer a una organización gremial, solo obliga a las IES a garantizar la existencia de este tipo de organizaciones.
139. La existencia de organizaciones gremiales se encuentra protegida por el derecho a la libertad de asociación garantizado por el artículo 66 numeral 13 de la Constitución³² y, particularmente en el caso de las IES, por el derecho a la libertad de organización de las personas trabajadoras, contenido en el artículo 326, numeral 7³³ y el derecho a la libertad de asociación de las personas jóvenes, contenido en el artículo 39 de la Constitución de la

²⁹ *Id.*, párr. 40.

³⁰ *Ibíd.*

³¹ *Ibíd.*

³² Constitución, art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: (...) 13. El derecho a asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria.

³³ Constitución, art. 326.- El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: (...) 7. Se garantizará el derecho y la libertad de organización de las personas trabajadoras, sin autorización previa. Este derecho comprende el de formar sindicatos, gremios, asociaciones y otras formas de organización, afiliarse a las de su elección y desafiliarse libremente. De igual forma, se garantizará la organización de los empleadores.

República ³⁴. Como desarrollo normativo de estos derechos constitucionales, el texto del artículo 68 de la LOES señala lo siguiente:

Art. 68.- Garantía de organizaciones gremiales.- *Las instituciones de Educación Superior garantizarán la existencia de organizaciones gremiales en su seno, las que tendrán sus propios estatutos que guardarán concordancia con la normativa institucional y esta Ley.*

Sus directivos deberán renovarse de conformidad con las normas estatutarias; caso contrario, el máximo órgano colegiado académico superior de la institución convocará a elecciones que garantizarán la renovación democrática.

140. Analizado el texto del artículo 68, para la Corte es evidente que éste únicamente establece que debe garantizarse la existencia de organizaciones de carácter gremial dentro de las IES. Dotar de garantías para la existencia de organizaciones gremiales implica que las IES deben abstenerse de tomar medidas que atenten contra la existencia de organizaciones gremiales y tomar medidas positivas para la creación y desarrollo de estas organizaciones en su seno. El artículo no establece la obligatoriedad de persona alguna de pertenecer a dichas organizaciones. No se observa que la disposición ordene que estudiantes, empleados, trabajadores o docentes se afilien a las organizaciones gremiales para formar parte de la comunidad universitaria, como alega CEUPA.
141. En consecuencia, el artículo 68 de la LOES no vulnera el derecho constitucional a la libre asociación.

5.5. Respecto a la alegada inconstitucionalidad por omisión legislativa

142. Sin haberlo alegado en la demanda presentada el 21 de marzo de 2011, en su escrito ingresado el 14 de octubre de 2011, CEUPA solicitó además que con base en los artículos 128 a 130 de la LOGJCC, se declare que la LOES incurrió en una inconstitucionalidad por omisión al no establecer “*órganos de regulación destinados a verificar el uso de los bienes fundacionales de las instituciones de educación superior particulares*”.
143. Al respecto, es necesario señalar que, tal como lo reconoce el accionante, la inconstitucionalidad por omisión tiene un trámite propio establecido en los artículos 128-130 de la LOGJCC, distinto al establecido para la acción pública de inconstitucionalidad. Adicionalmente, la acción de inconstitucionalidad por omisión requiere un pronunciamiento previo de la Sala de Admisión, de acuerdo a los artículos 128 y 80 de la LOGJCC y 28 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.
144. Por ende, es improcedente que en un escrito posterior a la demanda, CEUPA pretenda incluir una pretensión que tiene relación con un proceso distinto para el cual el ordenamiento jurídico contempla un trámite específico, evitando además el pronunciamiento correspondiente por parte de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional. Por lo expuesto, no procede que esta Corte se pronuncie sobre la alegada inconstitucionalidad por omisión. Si CEUPA considera que existe en la LOES una

³⁴ Constitución, art. 39.- (...) El Estado reconocerá a las jóvenes y los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo del país, y les garantizará la educación, salud, vivienda, recreación, deporte, tiempo libre, libertad de expresión y asociación.

inconstitucionalidad por omisión, tiene a disposición las vías correspondientes establecidas en la LOGJCC.

6. Decisión

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

1. **Declarar** la constitucionalidad del artículo 42 de la Ley Orgánica de Educación Superior, condicionada a que se interprete en los términos del párrafo 81 de la presente sentencia.
2. **Declarar** la constitucionalidad del artículo 43 de la Ley Orgánica de Educación Superior, condicionada a que se interprete en los términos del párrafo 129 de la presente sentencia.
3. **Negar** la acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 48, 51, 53, 68, 73 y 89 así como de las disposiciones transitorias décimo primera y vigésimo sexta de la Ley Orgánica de Educación Superior.

146. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
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, Ramiro Ávila Santamaría (voto concurrente), Agustín Grijalva Jiménez (voto concurrente), Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, en sesión ordinaria de miércoles 29 de julio de 2020.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Quito D. M., 29 de julio de 2020

**Voto concurrente
Ramiro Avila Santamaría**

1. Estoy de acuerdo con todos los términos del proyecto presentado por la jueza ponente, Daniela Salazar Marín, y me permito concurrir en el voto con relación a un aspecto en particular que considero importante de la sentencia y tiene que ver con la elección de autoridades académicas en las universidades privadas.
2. El caso deviene de una acción pública de inconstitucionalidad presentada por la Corporación Ecuatoriana de Universidades Particulares (CEUPA), en contra de los artículos de la Ley Orgánica de Educación Superior (“LOES”) relativos a las obligaciones de las Instituciones de Educación Superior de entregar sus presupuestos anuales y liquidaciones presupuestarias a los organismos de control y publicar las remuneraciones de su personal; a la limitación de la reelección de las autoridades académicas; a la regulación de aranceles por parte de los organismos de control; y a la existencia de organizaciones gremiales dentro de las Instituciones de Educación Superior.³⁵ La sentencia declara la constitucionalidad condicionada de los artículos 42 y 43 de la LOES y niega la inconstitucionalidad del resto de disposiciones impugnadas.
3. La democracia, entendida a partir de la idea de autogobierno, es valiosa tanto en la esfera estatal como social. Ambas esferas están interrelacionadas y se retroalimentan. Si, por ejemplo, en la esfera privada existe una tendencia al autoritarismo y al ejercicio personal y prolongado de los puestos de representación, no se puede esperar que la misma tendencia no se reproduzca en la esfera pública. La participación democrática es un ejercicio cotidiano que enriquece a las instituciones, públicas y privadas, en la toma de decisiones.
4. En nuestra realidad ecuatoriana es muy común ver instituciones, como los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil y también las universidades, en las que existe un manejo personalizado de la organización y una toma vertical de las decisiones que afectan a la organización y a las personas que las conforman. No es de extrañarse, en estos contextos, que el Ecuador tenga una tendencia a los caudillismos.
5. La Constitución de Montecristi tiene en su espíritu y en la letra una tendencia clara al fomento de la participación y de la democracia. Esto se refleja en artículos importantes como el mismo primer artículo, en el que define al Ecuador como un Estado constitucional democrático; en el reconocimiento de los derechos³⁶ y los principios de participación³⁷.
6. Los derechos de participación, por otro lado, son derechos que tienen que ser regulados y también limitados. Al igual que los derechos patrimoniales, si no cuentan con límites acaban acumulándose y terminan en sistemas que pueden excluir de forma arbitraria y ser autoritarios.

³⁵ Artículos 42, 43, 48, 51, 53, 68, 73, 89, disposición transitoria décimo primera y disposición transitoria vigésimo sexta de la Ley Orgánica de Educación Superior. Publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 298 de 12 de octubre de 2010.

³⁶ Constitución, artículo 61.

³⁷ Constitución, artículo 95.

Cuestión que estaría en contra de los principios que pregonan la Constitución. En este sentido, se entiende que el legislador debe tener libertad de configuración, tal como señala la sentencia aprobada por la Corte, para regular estos derechos sin afectar su contenido esencial.

7. Instituciones como la alternancia y la prohibición de reelección son importantes para garantizar mayor participación de otros miembros de la comunidad y no pueden ser vistos como una restricción del derecho de quien ya ejerció una representación. Sin estas limitaciones, la tendencia caudillista de nuestro país, en los ámbitos públicos y privados, podría imponerse con facilidad.

8. La perspectiva desde la que miro tanto la sentencia como los asuntos a los que se refiere la participación, es desde la comunidad en donde se debe practicar y aplicar la participación y la democracia. Desde esta perspectiva es absolutamente comprensible la regulación. Desde otra mirada, desde la de quienes han venido ejerciendo el poder, seguramente se puede apreciar como una restricción ilegítima a su derecho a participar, a ser reelegido y a permanecer en una función. Esa mirada no me parece que es la que exige la Constitución, que obliga a mirar, con los derechos, a quienes no tienen más que los derechos para exigir mejores condiciones de vida y participación en los asuntos que les interesa y afecta.

9. La universidad, como institución de la sociedad, constituye por supuesto una comunidad que debe orientarse por los principios de participación³⁸, los cuales se fundamentan en el sistema democrático como método para la adopción de decisiones.³⁹

10. En la universidad, la designación libre, equilibrada y periódica de los representantes es uno de los elementos fundamentales de la democracia en la academia. La alternabilidad, concebida como el recambio frecuente de las autoridades y la limitación de los respectivos mandatos, es una forma de propiciar la deliberación, participación e intervención cívica en la vida universitaria. La limitación de la reelección de las autoridades académicas permite estrechar el contacto entre representantes y representados, además de animar el interés de formar parte del gobierno de la comunidad que conforma la universidad.

11. La Corte Constitucional, como ha afirmado en este caso, tiene como una de sus principales misiones asegurar la democracia y el respeto a los derechos de participación. Este caso evita la concentración del poder y promueve prácticas democráticas en el seno de la universidad.

12. Por todas estas razones considero que la Corte Constitucional ha resuelto de forma correcta la acción de inconstitucionalidad presentada.

Ramiro Avila Santamaría
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría, en la causa N.º 12-11-IN fue presentado en Secretaría General, el 29 de julio de

³⁸ Constitución, artículo 95.

³⁹ Corte Constitucional, Sentencia No. 14-11-IN/20 de 22 de enero de 2020, párrafo 29.

2020, a las 20h19, mediante correo electrónico; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
Secretaria General

Quito, D.M., 30 de julio de 2020

Caso No. 12-11-IN

VOTO CONCURRENTE DEL JUEZ AGUSTÍN GRIJALVA JIMÉNEZ

1. Formulo este voto concurrente porque, si bien estoy de acuerdo con la decisión de mayoría, disiento con algunos aspectos específicos de su justificación, particularmente relacionados con el tratamiento argumentativo que allí se realiza del principio de alternancia y su relación con el derecho a la autonomía universitaria.
2. En los párrafos 84 a 90 del voto de mayoría, se emplea el test de proporcionalidad para determinar si la regla de reelección consecutiva o no, aplicable a rectores, vicerrectores y a las autoridades académicas, “*constituye una limitación*” al derecho a la autonomía universitaria. Esta formulación sugiere la existencia de una aparente colisión, si se quiere incluso una tensión o restricción mutua, en mi criterio inexistente, entre el principio de alternancia y la autonomía universitaria.
3. La alternancia de las autoridades de las instituciones de educación superior (IES), expresada a través de distintas reglas que condicionan su reelección, no restringe la autonomía universitaria, sino que constituye una precondition para que esta autonomía se desarrolle en un marco auténticamente democrático. En este sentido, autonomía y alternancia funcionan a partir de un marco relacional y constitucionalmente complementario.
4. En el ámbito específico de la educación superior, es la propia Constitución, en el artículo 355, la que refiere que la autonomía se ejerce “*en consonancia*” con los principios establecidos en la Constitución, entre los cuales se incluye reiterativamente la alternancia. Más adelante, el mismo artículo dice textualmente que se reconoce a las universidades y escuelas politécnicas: “...*el gobierno y gestión de sí mismas, en consonancia con los principios de alternancia, transparencia y los derechos políticos...*”
5. Si el propio constituyente ha concebido expresa y claramente la autonomía universitaria como consonante o complementaria con la alternancia, no es adecuado contraponer estos dos principios, ni es necesario aplicar un test de proporcionalidad. En mi criterio, el legislador simplemente ha desarrollado en la Ley Orgánica de Educación Superior el principio de alternancia conforme a la Constitución.
6. Incluso etimológicamente, resulta imposible concebir a la autonomía universitaria y, de manera general al autogobierno y a la autodeterminación colectiva, como derechos absolutos y, por tanto, libres de regulaciones consustanciales a un régimen u organización que se precie de ser democrático y constitucional. Sería equivocado afirmar, por ejemplo, que la autonomía se ejerce de mejor modo si es que se permite la reelección indefinida de las autoridades universitarias o limitaciones insuficientes que en realidad concentran este gobierno en una misma persona.
7. En este sentido, el principio de alternancia, que se concretiza a través de distintas fórmulas institucionales que condicionan la reelección, como las reglas de no reelección, de reelección inmediata (consecutiva) o de reelección diferida (no consecutiva), es fundamental para garantizar de forma equitativa el derecho a ser elegido, la competencia electoral en

condiciones de igualdad, la participación de las minorías, entre otros. Este principio además previene la emergencia de caudillismos, la concentración de poder en una sola persona o grupo y las tiranías.

8. De hecho, debido a su importancia, la alternancia es un principio y eje transversal en la Constitución que regula, entre otros, el ejercicio de los derechos colectivos (art. 57 num. 14 CRE), de los derechos de participación (arts. 114 y 144 CRE), el cogobierno en el sistema de educación superior (art. 355 CRE) y, en general, el régimen democrático y plural que consagra nuestra Carta Fundamental (art. 1 y 95 y ss. CRE).

9. Difiero además del planteamiento que realiza el voto de mayoría en tanto el mismo equipara el derecho a la autonomía universitaria con la prerrogativa que tiene una persona para postular a un cargo, luego de haber sido ya elegido y desempeñado su cargo por determinados periodos. La autonomía universitaria es un derecho de las IES, en tanto comunidades organizadas y democráticas, no de un individuo que desea perpetuarse en un cargo eleccionario.

10. Finalmente, tampoco considero, como se sugiere en los párrafos 93 y 94 del voto de mayoría, que la constitucionalidad de las reglas que limitan la reelección y configuran la alternancia dependa únicamente de su origen legislativo, es decir, de que las mismas hayan sido instituidas mediante ley por la Función Legislativa. Si este fuera el caso, el principio constitucional de alternancia quedaría insubsistente. La reelección indefinida, por ejemplo, no es una figura compatible con el orden democrático y constitucional que consagra nuestra Carta Suprema, incluso en el caso en que fuese establecida por el legislador.

11. Con los disensos expuestos, me adhiero a la decisión mayoritaria de negar la acción pública de inconstitucionalidad planteada en el caso No. 12-11-IN.

Dr. Agustín Grijalva Jiménez
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez, en la causa N.º 12-11-IN fue presentado en Secretaría General, el 30 de julio de 2020, a las 10h28, mediante correo electrónico; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
Secretaria General

Guayaquil, 6 de agosto de 2020

CASO N°. 12-11-IN

Voto concurrente del Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet

Sentencia N°. 12-11-IN/20

I. Antecedentes

1. El Pleno de la Corte Constitucional en sesión del 29 de julio de 2020 aprobó la sentencia N°. 12-11-IN/20 que resolvió la demanda de inconstitucionalidad presentada por el señor Alejandro Rivadeneira Espinosa, en representación de la Corporación Ecuatoriana de Universidades Particulares CEUPA (“CEUPA” o “accionante”) contra los artículos 42, 43, 48, 51, 53, 68, 73, 89, la disposición transitoria décimo primera y la disposición transitoria vigésimosexta de la Ley Orgánica de Educación Superior (“LOES”), publicada en el Registro Oficial Suplemento N°. 298 de 12 de octubre de 2010.
2. Respetando la decisión contenida en la sentencia aprobada, se emite el presente voto concurrente, respecto al numeral 5.1.2 de la sentencia de mayoría, específicamente a partir de los párrafos 92 al 95. En consecuencia, argumentó en los siguientes términos el voto concurrente.

II. Análisis

3. Respecto a la alternancia de las autoridades de las Instituciones de Educación Superior (“IES”), el voto de mayoría establece:

*que para alcanzar este fin [la alternancia] **bastaría que exista variación en las personas que puedan ocupar su cargo sin que sea indispensable que se excluya a perpetuidad la participación de una persona que ya ostentó el cargo.** Sin embargo, la Corte observa que este aspecto ya no reviste cuestiones de constitucionalidad y es un asunto que corresponde a la libertad de configuración legislativa de la Asamblea Nacional. [énfasis añadido]*

4. Al respecto, considero que se debe recalcar que el Ecuador, como un Estado constitucional de derechos y justicia, fundamenta su democracia, entre varios principios, en la estricta separación de poderes, que salvaguarde un adecuado sistema de pesos y contrapesos. Así, una de las piedras angulares para alcanzar ese deseado balance de poder, es la alternancia en su ejercicio.
5. Sobre estos postulados, aunque está demás decirlo, estos principios democráticos tienen aplicación en todos los estamentos y tipos de organización de la sociedad. Ergo, la alternancia en la elección de rector y vicerrector en las IES es fundamental, entre varios aspectos, porque
 - i. Garantiza el desarrollo de políticas con diferentes visiones y perspectivas;
 - ii. Asegura la transparencia y fiscalización en el ejercicio del cargo de las autoridades que concluyen o han concluido con su período; y,

- iii. Habilita un espacio para la crítica, por parte de la ciudadanía, de las actuaciones de las personas electas.
6. Para garantizar la alternancia, es indispensable que el Estado, a través de sus instituciones, regule los derechos políticos, restringiendo, por ejemplo, la reelección de las autoridades.
7. Así, con el propósito de demostrar que la regulación del derecho a la reelección no es atentatoria de derecho político alguno, corresponde realizar un test de proporcionalidad, y así verificar 1) si existen otras alternativas menos gravosas para asegurar la democracia, o es el único medio para alcanzarlo⁴⁰; 2) si es adecuada para “*contribuir a la realización del objeto invocado*”⁴¹; y, 3) si es apropiada para desempeñar su función protectora, es decir, si es el instrumento menos perturbador para conseguir el resultado deseado.
8. Se observa que el objetivo que persigue la LOES, al permitir la reelección de las autoridades de las IES una sola vez, es garantizar la alternancia del poder establecida en el artículo 355 de la CRE. Por lo tanto, la medida persigue un objetivo constitucionalmente válido.
9. Por ende, la prohibición *in examine* cumple con ser idónea, ya que: impide reelecciones continuas, salvaguarda el principio de alternancia, y, de manera correlativa, protege los derechos políticos de docentes, estudiantes y personal administrativo que conforman las IES, incentivando la participación de nuevos cuadros y asegurando igualdad de oportunidades entre las personas que pretenden ocupar una dignidad de elección.
10. En contraste con lo que se señala en la demanda de inconstitucionalidad, la reelección indefinida se constituye como un mecanismo restrictivo de los derechos políticos, en virtud de que, en este sistema, se corre el riesgo de que la contienda electoral se la realice en posiciones de desigualdad, permitiendo un desbalance a favor de la persona o personas que se encuentren gobernando, toda vez que cuentan con una mayor cantidad de medios y atribuciones para mantenerse en el poder.
11. De tal modo que, la medida es adecuada o idónea, ya que: i) evita la perpetuación en el poder de quien gobierna; ii) asegura mayores opciones para la decisión del elector; y iii) potencia el derecho de todos los docentes a participar en la vida política.
12. Adicionalmente, es necesaria por cuanto se constituye como la alternativa menos invasiva y gravosa para proteger la democracia y brindar la oportunidad a otras personas de aspirar y ocupar un puesto de elección, contribuyendo, a través de esta alternancia, a la renovación de ideas y modos de gobernar.
13. Los escenarios alternativos a esta limitación, implicaría: un sistema laxo que permita a las personas perpetuarse en el poder; o, en su defecto, un sistema restrictivo, que no permita la concreción de un proyecto en un tiempo razonable.

⁴⁰ Cfr. Comité de Derechos Humanos de la ONU. Observación General N°. 27, 1999, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, reproducido en Instrumentos de Derechos Humanos, Tomo I, Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales adoptadas por órganos de Tratados de Derechos Humanos, HRI/GEN/1 / Rev. 9 (Vol. I) 2008, pp. 223-227, párrs. 11-16.

⁴¹ Corte IDH. Caso Furlán y familiares vs. Argentina; excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas; sentencia de 29 de noviembre de 2011; serie C N°. 238; párr. 53.

14. Por último, la medida es proporcional en sentido estricto, toda vez que la intromisión a los derechos políticos a escoger y candidatizarse libremente, además de no ser absoluta (puesto que se permite la reelección por una vez), tiene como resultado un gravamen menor, en comparación con los beneficios que se alcanza, que se resumen en: garantizar la democracia a todo nivel y permitir que un mayor número de personas e ideas puedan promoverse.
15. En consecuencia, la medida es necesaria, idónea y proporcional, porque permite garantizar los pilares de la democracia.
16. Por otra parte, considero que, como lo afirma el voto de mayoría, la autonomía universitaria implica la determinación de los períodos de sus autoridades y la duración de estos, en concordancia con los principios reconocidos en el artículo 355 de la CRE.
17. De tal forma, los artículos 48 y 51 de la LOES tampoco vulneran el principio de autonomía universitaria, en razón que la ley únicamente cumple con establecer los mínimos que permitan la consecución de estos principios constitucionales, lo cual no impide que, mientras se respete esta base, cada universidad o escuela politécnica pueda ejercer su autonomía y optar incluso por períodos más restringidos o distintos a los señalados en la LOES.

III. Conclusión

18. Por los razonamientos antes expresados, comparto con la decisión del voto de mayoría de negar la inconstitucionalidad demandada respecto de los artículos 48 y 51 de la LOES; pero, además, es indispensable resaltar que la figura de la reelección es una regla sobre el funcionamiento de las instituciones democráticas, mas no un derecho humano.
19. Por otra parte, es fundamental la regulación del derecho a elegir y ser elegido, puesto que la prohibición de reelección por más de una vez, como lo analicé en líneas precedentes, es una medida necesaria, idónea y proporcional, puesto que protege la democracia, salvaguarda el Estado de derecho y garantiza un correcto ejercicio de las libertades políticas de la ciudadanía.

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en la causa N.º 12-11-IN fue presentado en Secretaría General, el 06 de agosto de 2020, a las 12h17, mediante correo electrónico; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
Secretaria General