

Quito, D.M., 08 de febrero de 2024

CASO 58-21-IN

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

SENTENCIA 58-21-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional analiza la acción de inconstitucionalidad del artículo 76 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural; y, la desestima por no verificar su incompatibilidad con el artículo 355 de la Constitución.

1. Antecedentes

1. El 16 de agosto de 2021, Rebeca Castellanos Gómez, en calidad de rectora y presidenta del Consejo Superior Universitario de la Universidad Nacional de Educación (“**entidad accionante o UNAE**”) presentó acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 76 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, en adelante (“**LOEI**”) promulgada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 417 de 31 de marzo de 2011, reemplazada por el artículo 81 de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural publicada en el Suplemento del Registro Oficial 434 de 19 de abril de 2021.
2. El 15 de octubre de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió¹ a trámite la causa y dispuso notificar con la providencia a la Presidencia de la República, a la Asamblea Nacional para que en el término de 15 días manifiesten su postura respecto a la demanda presentada, y, en el caso de la Asamblea, remita el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada; así también, se ordenó notificar a la Procuraduría General del Estado. El extracto de la demanda fue publicado en el Registro Oficial y en la página web de la Corte Constitucional.²

¹ El Tribunal de la Sala de Admisión estuvo compuesto por los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce y por el entonces juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

² Publicado en el Registro Oficial Edición Constitucional 233 de fecha 9 de noviembre de 2021.

3. El 10 y 22 de noviembre de 2021, la Asamblea Nacional presentó escritos defendiendo la constitucionalidad de la norma demandada y adjuntando el cd con el expediente de la LOEI.
4. El 23 de noviembre de 2021, la Presidencia de la República presentó un escrito defendiendo la constitucionalidad de la norma impugnada.
5. El 25 de noviembre de 2021, la Procuraduría General del Estado presentó un escrito dentro del proceso.
6. El 18 de octubre de 2022; 09 de marzo de 2023; 07 y 22 de junio de 2023, así como el 25 de agosto de 2023, la entidad accionante ingresó escritos en la causa.
7. El 17 de enero de 2024, en atención al orden cronológico de sustanciación, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la presente causa.

2. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con los numerales 2 y 3 del artículo 436 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “**LOGJCC**”).

3. Normas Impugnadas

9. La entidad accionante demanda la inconstitucionalidad del artículo 76 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, que dispone lo siguiente:

Art. 76. - De la Universidad Nacional de Educación. – La Universidad Nacional de Educación está dirigida en lo académico, administrativo y financiero por la Autoridad Educativa Nacional en cumplimiento a lo establecido en la disposición transitoria vigésima de la Constitución de la República.

El objetivo de esta Universidad es formar profesionales docentes disciplinares y especialistas para las diferentes áreas del conocimiento y niveles educativos, así como para cargos directivos y otras figuras profesionales que el Sistema Nacional de Educación requiere, que transformen el Sistema.

El modelo pedagógico de la Universidad Nacional de Educación será elaborado desde la investigación y vinculación al territorio, sustentado en sus fundamentos, principios y

metodologías, adaptados al contexto socio-educativo, y contará con la aprobación de la Autoridad Educativa Nacional.

Tiene carácter plurinacional promoviendo el conocimiento intercultural en sus múltiples dimensiones y será gratuita hasta el tercer nivel.

La Universidad de Educación propenderá a ofertar los cupos necesarios en sus programas de cuarto nivel y de capacitación pedagógica para atender las necesidades de las y los profesionales de la educación.

Los institutos pedagógicos se articularán académicamente a la Universidad Nacional de Educación, tal como establece el artículo 163 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

La Autoridad Educativa Nacional, coordinará la elaboración y aprobará los planes estratégicos de desarrollo institucional y los planes operativos anuales de la Universidad Nacional de Educación que incluirán los programas académicos necesarios para asegurar el cumplimiento de los requisitos de formación y educación continua establecidos en la carrera educativa.

Se garantiza la (sic) dentro de la pre asignación correspondiente al sector educación, los recursos necesarios para la formación y actualización profesional orientada al cumplimiento de los requisitos de ascenso en la carrera docente.

Adicionalmente, la Universidad Nacional de Educación podrá establecer convenios de cooperación con las Instituciones de Educación Superior acreditadas por el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior o con instituciones de educación superior extranjeras cuyos títulos, cualquier modalidad, sean reconocidos por el Sistema de Educación Superior.

4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

10. La entidad accionante afirma que la norma impugnada contradice la autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica de universidades y escuelas politécnicas, determinada en el artículo 355 de la CRE.

11. Sobre la aducida incompatibilidad, indica:

[...] La norma impugnada, tal como se ha descrito, es inconstitucional por razones de fondo, como a continuación se demostrará, al violar directamente el artículo 355 de la Constitución. A fin de que sus Autoridades tengan mayores elementos de juicio es necesario en este punto dar a conocer algunos antecedentes respecto de la creación de la Universidad Nacional de Educación – UNAE.

La Disposición Transitoria Vigésima de la Constitución de la República del Ecuador establece que: "El Ejecutivo creará una institución superior con el objetivo de fomentar el ejercicio de la docencia y de cargos directivos, administrativos y de apoyo en el sistema nacional de educación. La autoridad educativa nacional dirigirá esta institución en lo académico, administrativo y financiera "

El artículo 108 de la LOES establece que las universidades y escuelas politécnicas públicas y particulares se crearán por ley, previo informe favorable vinculante del Consejo de Educación Superior (CES).

[...] Con base en estas disposiciones se expidió la LEY DE CREACIÓN DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN, UNAE, publicada en el Registro Oficial 147 de 19 de Diciembre de 2013, con la cual se daba paso a la creación de esta Institución de Educación Superior como *“una institución de educación superior de derecho público, sin fines de lucro, con personería jurídica propia, con autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, acorde con lo establecido en la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Educación Superior.”*

La Disposición Transitoria Primera de la norma ibídem señala que: *“De conformidad con lo establecido en la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Educación Superior, y el Reglamento de Creación, Intervención, Suspensión y Solicitud de Derogatoria de Ley, Decreto Ley, Decreto Ejecutivo de Universidades y Escuelas Politécnicas, una vez promulgada la presente ley, el Presidente de la República designará a los miembros de la Comisión Gestora.*

Para su nombramiento, los miembros de la Comisión Gestora cumplirán los requisitos establecidos en el Reglamento de Creación, Intervención, Suspensión y Solicitud de Derogatoria de Ley, Decreto Ley, Decreto Ejecutivo de Universidades y Escuelas Politécnicas.

La Comisión Gestora, hasta el 31 de diciembre de 2020, actuará como máxima autoridad de la Universidad Nacional de Educación UNAE, y desempeñará las funciones académicas, administrativas, financieras y regulatorias requeridas, con las funciones propias de autoridad universitaria, encargándose de planificar, administrar, conformar, normar y ejecutar las acciones necesarias para el inicio y desarrollo de las actividades de la institución. El Ministro de la Autoridad Nacional de Educación o su delegado, formará parte de la Comisión Gestora. (...)”.

Es así que la Universidad Nacional de Educación durante sus primeros años y de forma previa a su institucionalización estuvo regida por esta Comisión Gestora, la cual estaba conformada por miembros internos y externos, estos últimos en representación de diferentes carteras de estado, entre ellas la Autoridad Educativa Nacional.

Sin embargo, la UNAE, al ser una institución de educación superior, desde el momento mismo de su creación obtuvo su autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, acorde con los objetivos del régimen de desarrollo y los principios establecidos en la Constitución, conforme lo establece el artículo 355 de la Constitución de la República del Ecuador [...] (énfasis en el original).

12. La UNAE manifiesta lo siguiente:

[...] Si bien, en un principio la Universidad Nacional de Educación tenía cierta dependencia con la Autoridad Educativa Nacional y otras carteras de Estado, precisamente por tratarse de una Universidad de reciente creación cuyo órgano de administración estaba conformado por representantes de varios estamentos del Estado, dicha dependencia con el Ministerio de Educación y otras entidades públicas finalizó cuando la UNAE obtuvo su institucionalización; esto sin detrimento de la autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica que como Institución de Educación Superior la UNAE siempre ha tenido con ciertas particularidades en sus primeros años; y, en la actualidad conforme lo establece la Ley Orgánica de Educación Superior tiene como máxima autoridad al Consejo Superior Universitario quien dirige esta IES [institución de educación superior] esto en cumplimiento del principio de cogobierno.

[...] La Corte Constitucional del Ecuador, en su sentencia No. 12-11-IN/20 [...] ha abordado y analizado el tema de la autonomía universitaria [...] “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”.

13. Asimismo, señala:

[...] En el caso que nos ocupa, la norma impugnada evidentemente vulnera los derechos de la Universidad Nacional de Educación en lo que respecta al ámbito de gobierno y gestión, pues otorga a la Autoridad Educativa Nacional una especie de rectoría sobre los aspectos que por mandato constitucional deben corresponderle de manera exclusiva a la UNAE, sin perjuicio de su obligación de rendir cuentas, someterse a fiscalizaciones por parte de las entidades de control y de la responsabilidad social que como Universidad tiene.

14. Finalmente sostiene:

[...] debemos advertir además que, en el cuerpo normativo cuya disposición ha sido impugnada mediante esta acción existe una flagrante contradicción de la norma impugnada con lo establecido en el artículo 1.1 del mismo cuerpo³ que señala:

“Art. 1.1.- Ámbito.- La presente Ley rige para todo el territorio nacional y garantiza el derecho a la educación para todos y todas a lo largo de toda la vida; determina los principios y fines generales que orientan la educación ecuatoriana en el marco del Buen Vivir, la interculturalidad y la plurinacionalidad, así como las relaciones entre sus actores, y desarrolla las directrices generales de acompañamiento psicopedagógico de las niñas, niños y adolescentes, entendiendo las diferentes etapas de la evolución del ser humano. Desarrolla y profundiza los derechos, obligaciones, responsabilidades y garantías constitucionales en el ámbito educativo y establece las regulaciones básicas para la estructura, los niveles y

³ La entidad accionante hace referencia al artículo 1.1., de la Ley Orgánica de Educación Intercultural.

modalidades, modelo de gestión, el financiamiento y la participación de los actores del Sistema Nacional de Educación, así como la protección de derechos de toda la comunidad educativa y la gestión de riesgos en dicho sistema.

Se exceptúa del ámbito de esta Ley a la educación superior, que se rige por su propia normativa y con la cual se articula de conformidad con la Constitución de la República, la Ley y los actos de la autoridad competente. (Énfasis añadido).

Según este artículo, la Universidad Nacional de Educación como una institución de educación superior estaría fuera del ámbito de esta ley, al estar regida por su propia normativa de manera articulada con la Constitución; sin embargo, la disposición impugnada se contradice con lo establecido en la norma transcrita, al dejar a la UNAE bajo la dirección académica, administrativa y financiera de la Autoridad Educativa Nacional, contraviniendo como ya se ha referido, lo establecido en el artículo 355 de la Constitución y además en flagrante contradicción con el artículo 1.1 de la misma Ley Orgánica de Educación Intercultural (énfasis en el original).

- 15.** En ese sentido, y con base a los argumentos mencionados, solicita se declare la inconstitucionalidad por el fondo del artículo 76 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, así como de las normas conexas.

4.2. Argumentos de la Presidencia de la República

- 16.** La Presidencia de la República, por su parte, ha indicado lo siguiente:

[...] tanto la disposición impugnada como la norma previa a la reforma mantienen uniformidad y coherencia con el mandato constitucional contenido en la Disposición Transitoria Vigésima de la Constitución. En ambos casos señalan que la UNAE estará dirigida por la Autoridad Educativa Nacional, tal y como lo establece la Constitución: “La autoridad educativa nacional dirigirá esta institución en lo académico, administrativo y financiero.” Por lo que la Accionante pretende que se declare la inconstitucionalidad de una disposición de rango legal a pesar de que la Constitución expresamente lo establece. Siendo así, la Accionante busca que a través de la API [acción pública de inconstitucionalidad] se omita lo que ordena claramente la Disposición Transitoria Vigésima.

- 17.** Adicionalmente, alegó:

[...] A pesar de que la autonomía universitaria es un principio institucional que responde a una protección especial del que se dotó a las instituciones de educación superior, la disposición impugnada no vulnera este principio. Esto se debe a que la Constitución de la República, es clarísima, al determinar quién dirigirá a esta institución superior ya que su objetivo es “fomentar el ejercicio de la docencia y de cargos directivos, administrativos y de apoyo en el sistema nacional de educación”, finalidad diferente a la prevista para el sistema de educación superior contenido en el artículo 350 de la Constitución de la República.

[...] En consecuencia, la disposición impugnada no vulnera los preceptos constitucionales alegados en la API. La Accionante, pretende realizar una interpretación arbitraria de la Constitución y asimilar la naturaleza del UNAE a la del resto de Instituciones de Educación Superior que forman parte del Sistema Nacional de Educación, cuando la Norma Suprema establece expresamente un régimen y objetivo diferente.

18. La Presidencia de la República, asimismo, argumenta:

[...] La Accionante de manera confusa pretende vulnerar el marco constitucional a través de un argumento falaz. Parte de una premisa errada: creer que la UNAE por llevar en su nombre el vocablo ‘Universidad’ y por referirse las normas a ella como institución de educación superior, goza de los principios establecidos para la generalidad de Universidades en el Ecuador. Así lo expresa en la API al señalar que: “(...) al ser una institución de educación superior, desde el momento mismo de su creación obtuvo su *autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, acorde con los objetivos del régimen de desarrollo y los principios establecidos en la Constitución (...)*”. La realidad es que la Constitución expresamente reguló de manera específica la forma en que debía crearse y administrarse la UNAE. La Constitución no establece que el régimen aplicable a la UNAE será el definido para el Sistema Nacional de Educación (énfasis en el original).

19. Con base a estos argumentos solicitó que la demanda sea desechada.

4.3. Argumentos de la Asamblea Nacional

20. La Asamblea Nacional indicó que el principio de autonomía “no significa el libre albedrío en la gestión pública, mas aun [sic] cuando existe asignación de recursos públicos y tutela de derechos consagrados en la constitución, [sic] sino [...] se refiere a la efectiva administración y gestión de las instituciones de derecho público”.

21. Asimismo, señaló que “No está por demás, hacer énfasis en el derecho a la educación que dice; *La educación responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos. (...)*“(énfasis en el original), y alegó:

[...] En este orden de ideas, se establece que existe una armonía jurídica con el marco constitucional y supranacional, no contradictorio y progresivo de derechos, incluso la reforma establece un razonamiento profundo sobre el alcance de la Universidad Nacional de Educación y su forma de administración, por ello el actuar de la Asamblea Nacional y el legislador, ha sido enfocado el principio progresivo de derechos y no regresivo.

22. Con base a los argumentos expuestos, solicita a esta Corte que la demanda sea desechada y declarada improcedente.

4.4. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

23. La Procuraduría General del Estado ha indicado lo siguiente:

[...] La discusión central en este caso está relacionada con la forma en que el gobierno de la Universidad Nacional de Educación debe estructurarse. Por un lado, la disposición transitoria vigésima de nuestra constitución establece que la autoridad educativa nacional dirigirá esta institución. Sin embargo, desde el año 2011 se han realizado diversas gestiones en las cuales se decidió realizar cambios a la forma en que se organizaba esta institución.

24. Finalmente, manifestó:

[...] Así también, consideramos que la naturaleza de la disposición vigésima de la Constitución, al ser transitoria, estaba supeditada a futuros cambios y consideraciones. Estos cambios podían ser de diversa índole, incluyendo, los emitidos mediante leyes Orgánicas, como la Ley Orgánica de Educación Intercultural. Sin embargo, una de las consideraciones que llaman la atención es que el legislativo decidió conservar el mecanismo de gobierno establecido en la Constitución. En este sentido, esta decisión goza de un respaldo Constitucional pero implica cambios en todo un proceso que se ha estado llevando a lo largo del tiempo.

5. Cuestión previa

25. Conforme lo alegado por la UNAE y previo al planteamiento de los problemas jurídicos es indispensable conocer si el artículo 76 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural ha tenido reformas desde su expedición.

26. La Ley Orgánica de Educación Intercultural fue aprobada 11 de enero de 2011 y publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 417, el 31 de marzo de 2011. Mediante la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, aprobada el 09 de marzo de 2021 y publicada en el Suplemento del Registro Oficial 434, el 19 de abril de 2021, se reformó el artículo 76.

27. En este punto se sistematiza el contenido de la norma referida, la misma que no ha experimentado nuevas modificaciones.

Tabla 1: Reformas al artículo 76 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural

Ley Orgánica de Educación Intercultural. Segundo Suplemento del Registro Oficial 417 de 31 de marzo de 2011.	Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural. Suplemento del Registro Oficial 434 de 19 de abril de 2021.
	Artículo 81.- Reemplazase el artículo 76 con el siguiente texto:

Art. 76. – La Universidad Nacional de Educación, para su creación, debe cumplir con los requisitos establecidos en la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Educación Superior; está dirigida en lo académico, administrativo y financiero por la Autoridad Educativa Nacional en cumplimiento a lo establecido en la vigésima transitoria de la Constitución de la República.

El objetivo de esta universidad es fomentar el ejercicio de la docencia, de cargos directivos y administrativos y de apoyo en el Sistema Nacional de Educación. Tiene carácter plurinacional promoviendo el conocimiento intercultural en sus múltiples dimensiones y será gratuita.

Los institutos pedagógicos se articularán académicamente a la Universidad Nacional de Educación, tal como establece el artículo 163 de la Ley Orgánica de Educación Superior

Art. 76.– De la Universidad Nacional de Educación.– La Universidad Nacional de Educación está dirigida en lo académico, administrativo y financiero por la Autoridad Educativa Nacional en cumplimiento a lo establecido en la disposición transitoria vigésima de la Constitución de la República.

El objetivo de esta Universidad es formar profesionales **docentes disciplinados y especialistas para las diferentes áreas del conocimiento y niveles educativos, así como para cargos directivos y otras figuras profesionales que el Sistema Nacional de Educación requiere, que transformen el Sistema.**

El modelo pedagógico de la Universidad Nacional de Educación será elaborado desde la investigación y vinculación al territorio, sustentado en sus fundamentos, principios y metodologías, adaptados al contexto socio-educativo, y contará con la aprobación de la Autoridad Educativa Nacional.

Tiene carácter plurinacional promoviendo el conocimiento intercultural en sus múltiples dimensiones y será gratuita hasta el tercer nivel.

La Universidad de Educación propenderá a ofertar los cupos necesarios en sus programas de cuarto nivel y de capacitación pedagógica para atender las necesidades de las y los profesionales de la educación.

Los institutos pedagógicos se articularán académicamente a la Universidad Nacional de Educación, tal como establece el artículo 163 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

La Autoridad Educativa Nacional, coordinará la elaboración y aprobará los planes estratégicos de desarrollo institucional y los planes operativos anuales de la Universidad Nacional de Educación que incluirán los programas académicos necesarios para asegurar el cumplimiento de los requisitos de

	<p>formación y educación continua establecidos en la carrera educativa.</p> <p>Se garantiza la (sic) dentro de la pre asignación correspondiente al sector educación, los recursos necesarios para la formación y actualización profesional orientada al cumplimiento de los requisitos de ascenso en la carrera docente.</p> <p>Adicionalmente, la Universidad Nacional de Educación podrá establecer convenios de cooperación con las Instituciones de Educación Superior acreditadas por el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior o con instituciones de educación superior extranjeras cuyos títulos, cualquier modalidad, sean reconocidos por el Sistema de Educación Superior. (Énfasis añadido)</p>
--	--

Fuente: Cuadro elaborado por la Corte Constitucional

- 28.** Por lo que, al verificar que el artículo 76 de la LOEI se encuentra vigente, este Organismo analizará los cargos determinados por la entidad accionante a luz de la reforma transcrita correspondiente al año 2021.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 29.** La LOGJCC⁴ exige que la acción pública de inconstitucionalidad contenga (i) las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance, y (ii) los argumentos claros, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que existe una incompatibilidad normativa.
- 30.** En tal virtud, la entidad accionante debe cumplir con una carga argumentativa suficiente y pertinente que permita a este Organismo hacer un pronunciamiento en el marco del control abstracto de constitucionalidad.⁵
- 31.** De la revisión de la demanda, la entidad accionante ha alegado una supuesta inconstitucionalidad del artículo 76 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, al ser incompatibles con la autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica de universidades y escuelas politécnicas, determinada en el artículo 355 de la CRE. Sin

⁴ LOGJCC, artículo 79 (5).

⁵ CCE, sentencia 13-14-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 46.

embargo, este Organismo no verifica cargos en lo que respecta a la autonomía académica, administrativa y financiera, incluso, sobre esta última indica expresamente “sin perjuicio de su obligación de rendir cuentas, someterse a fiscalizaciones por parte de entidades de control y de la responsabilidad social que como Universidad tiene” (párrafo 13 de este proyecto).

32. Asimismo, la entidad accionante ha indicado que existiría una supuesta antinomia entre la Ley Orgánica de Educación Intercultural y la Ley de Creación de la Universidad Nacional de Educación; así como una contradicción entre el artículo 1.1 y el 76 de la propia LOEI respectivamente; sin embargo, este Organismo debe indicar, que al ser un asunto de índole infraconstitucional, existe la vía pertinente para el efecto, sin que pueda la Corte Constitucional emitir un pronunciamiento al respecto.
33. Por lo que, al centrarse los cargos expuestos por la UNAE en una supuesta incompatibilidad con la autonomía orgánica, este Organismo formula el siguiente problema jurídico:

33.1 Problema jurídico: ¿El artículo 76 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, es incompatible con el derecho de autonomía orgánica, determinado en el artículo 355 de la CRE, de la Universidad Nacional de Educación UNAE, al encontrarse dirigida por la Autoridad Educativa Nacional?

7. Resolución del problema jurídico

7.1. Problema jurídico: ¿El artículo 76 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, es incompatible con el derecho de autonomía orgánica, determinado en el artículo 355 de la CRE, de la Universidad Nacional de Educación UNAE, al encontrarse dirigida por la Autoridad Educativa Nacional?

34. La entidad accionante alega la incompatibilidad del derecho a la autonomía orgánica determinada en el artículo 355 de la CRE, respecto del artículo 76 de la Ley de Educación Intercultural; al indicar que “la norma impugnada evidentemente vulnera los derechos de la Universidad Nacional de Educación en lo que respecta al ámbito de gobierno y gestión [...]”.

35. Al respecto, este Organismo debe indicar que la UNAE fue creada con base a una disposición constitucional, específicamente, la transitoria vigésima de la CRE, la que determina lo siguiente:

VIGÉSIMA. - El Ejecutivo creará una institución superior con el objetivo de fomentar el ejercicio de la docencia y de cargos directivos, administrativos y de apoyo en el sistema nacional de educación. La autoridad educativa nacional dirigirá esta institución en lo académico, administrativo y financiero.

En el plazo de cinco años a partir de la entrada en vigencia de esta Constitución, todas las instituciones de educación superior, así como sus carreras, programas y postgrados deberán ser evaluados y acreditados conforme a la ley. En caso de no superar la evaluación y acreditación, quedarán fuera del sistema de educación superior (énfasis agregado)

36. Del análisis del primer inciso de la disposición transitoria vigésima de la CRE se desprende que la voluntad del constituyente era la de crear una institución superior, que se encargue de formar a los futuros docentes y personal directivo, administrativo y de apoyo de los distintos niveles del sistema de educación. Consecuentemente, esta institución tiene como finalidad la contribución en los distintos ámbitos del sistema de educación nacional. Cumpliendo de esta forma, lo dispuesto en el artículo 350 de la CRE, en cuanto que el sistema de educación superior tiene como propósito “la formación académica y profesional con visión científica y humanista; la investigación científica y tecnológica; la innovación, promoción, desarrollo y difusión de los saberes y las culturas; la construcción de soluciones para los problemas del país, en relación con los objetivos del régimen de desarrollo”.⁶ Así también, de la revisión del artículo 76 de la LOEI, indica que la entidad accionante fue creada con la finalidad de que “transforme el Sistema”.⁷
37. Ahora bien, de la revisión de la demanda y del párrafo 13 *supra* se desprende que la entidad accionante indica que se vulnera sus derechos en lo que se refiere a los ámbitos de gobierno y gestión que, a su juicio, debería tener la UNAE. Se debe indicar que al haber sido creada la UNAE amparada en una disposición constitucional, es aquella misma, que ordena que sea el Ejecutivo, por medio de la autoridad educativa nacional quien dirija esta institución. Es decir, es la propia Constitución, la que dispone la responsabilidad que tiene el Ejecutivo.
38. Por lo que, el artículo 76 de la LOEI, únicamente, se encuentra desarrollando lo determinado en la disposición transitoria vigésima de la Constitución. La actuación que

⁶ CRE, artículo 350.

⁷ LOEI, art. 76 inciso tercero.

realiza el Ejecutivo y a través de la autoridad educativa nacional, incluso se encuentra justificada en lo que determina el artículo 261 numeral 6 y 344 de la CRE, esto es, el ejercer la política y rectoría del sistema nacional de educación en los niveles educativos inicial, básica y bachillerato⁸. Así también, incide en que se cumpla la finalidad para lo que esta institución fue creada, siendo ésta estimular la docencia y apoyo al sistema nacional de educación.

- 39.** Sin perjuicio de esto, y de la revisión del Estatuto de la UNAE se desprende que se encuentra constituida por un Consejo Superior; rectorado; vicerrectorado de formación; y, vicerrectorado de investigación, innovación y posgrados, los mismos que son elegidos mediante votación universal en la que participa la comunidad universitaria, a más de que existe un cogobierno, lo que incluso lo indica la entidad accionante en la cita constante en el párrafo 12 *supra*.⁹

⁸ CRE, Arts. 261 numeral 6 y 344

Art. 261.- El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre:

6. Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda

Art. 344. - El sistema nacional de educación comprenderá las instituciones, programas, políticas, recursos y actores del proceso educativo, así como acciones en los niveles de educación inicial, básica y bachillerato, y estará articulado con el sistema de educación superior.

El Estado ejercerá la rectoría del sistema a través de la autoridad educativa nacional, que formulará la política nacional de educación; asimismo regulará y controlará las actividades relacionadas con la educación, así como el funcionamiento de las entidades del sistema.

⁹ Codificación del Estatuto de la UNAE, RESOLUCIÓN-SE-019-No. -038-2022-CS. Última modificación: 23 de marzo de 2023. Disponible en: <https://unae.edu.ec/transparencia/repositoriounae/normativa/>

Artículo 7.- Consejo Superior Universitario. - Es el máximo organismo colegiado académico y administrativo de cogobierno de la Universidad Nacional de Educación, encargado de dirigir la gestión integral de la universidad en concordancia con la misión y visión institucional y de conformidad con los principios establecidos en la Ley y este Estatuto.

Artículo 8.- De la integración. – El Consejo Superior Universitario está integrado por:

- a) El Rector, quien lo presidirá;
- b) El Vicerrector de Formación;
- c) El Vicerrector de Investigación, Innovación y Posgrados;
- d) Tres autoridades académicas;
- e) Cinco representantes del personal académico;
- f) Cuatro representantes de los estudiantes;
- g) Un representante de los servidores y trabajadores; y,
- h) El Secretario General, con derecho a voz, pero sin voto.

Artículo 13.- Del Rector. - Es la primera autoridad ejecutiva de la universidad, y ejercerá la representación legal, judicial y extrajudicial. Presidirá el Consejo Superior Universitario; desempeñará sus funciones a tiempo completo y durará en el ejercicio de su cargo el tiempo que determine la Ley. Podrá ser reelegido, consecutivamente o no, por una sola vez.

Artículo 30.- Del Vicerrector de Formación. - Es una autoridad académica y desempeñará sus funciones con dedicación a tiempo completo, durará en el ejercicio de su cargo el tiempo establecido en la Ley, podrá ser reelegido, consecutivamente o no, por una sola vez. Ejecuta las decisiones del Consejo Superior Universitario dentro de sus competencias en coordinación con el Rector, y los demás Vicerrectorados de la UNAE.

40. Por lo tanto, esta Corte denota que la estructura orgánica de la UNAE se encuentra orientada a permitir la participación de las autoridades que comúnmente se encuentran a nivel universitario. No obstante, el Estado Central cuenta con la competencia exclusiva para la política en la educación y ejerce la rectoría en el sector a través de la autoridad educativa nacional. Por lo que, de conformidad con los artículos 261 número 6, 344 y disposición transitoria vigésima de la Constitución, se encuentra justificado que la UNAE se encuentre dirigida por la antedicha autoridad en el ámbito académico, administrativo y financiero, ya que es la encargada del sistema nacional de educación en los niveles educativos inicial, media y bachillerato, puesto que precisamente los docentes instruidos en la UNAE se forman para ser profesores en las instituciones educativas de los indicados niveles (escuelas, colegios, mas no en la educación superior).
41. Lo anterior configura un régimen orgánico propio de la UNAE dispuesto por el Constituyente desde la promulgación de la CRE el 20 de octubre de 2008; y, que a nivel legal ha sido reconocido desde la publicación de la LOEI el 31 de marzo de 2011 (artículo 76 original), el cual se mantiene en este punto en la reforma de 19 de abril de 2021. (artículo 76 actual).
42. La voluntad del Constituyente respecto de la UNAE, es clara puesto que la disposición transitoria vigésima determina que el Ejecutivo la “creará”, así como establece que la autoridad educativa nacional “dirigirá esta institución en lo académico, administrativo y financiero”.¹⁰

Para ser Vicerrector de Formación se debe cumplir los requisitos establecidos en la Ley Orgánica de Educación Superior y será elegido de la misma manera que el Rector.

Artículo 42.- Del Vicerrector de Investigación, Innovación y Posgrados. - Es una autoridad académica y desempeñará sus funciones con dedicación a tiempo completo, durará en el ejercicio de su cargo el tiempo que determine la Ley, podrá ser reelegido, consecutivamente o no, por una sola vez. Ejecuta las decisiones del Consejo Superior Universitario dentro de sus competencias en coordinación con el Rector, y los demás Vicerrectorados de la UNAE.

Para ser Vicerrector de Investigación, Innovación y Posgrados se debe cumplir los requisitos establecidos en la Ley Orgánica de Educación Superior y será elegido de la misma manera que el Rector.

Artículo 54.- Elecciones. - A más de los principios establecidos en este Estatuto, las elecciones en la Universidad Nacional de Educación se regirán bajo los principios de participación, equidad, igualdad, proporcionalidad, paridad y alternabilidad, en la conformación de los órganos colegiados y en todos los niveles e instancias de dirección de la universidad.

a) La elección del Rector, Vicerrectores y representantes al Consejo Superior Universitario se realizará por votación universal, directa, secreta y obligatoria, de los docentes e investigadores titulares, de los y las estudiantes regulares legalmente matriculados a partir del segundo año o el equivalente de su carrera; y, de los servidores y trabajadores con nombramiento permanente y contrato indefinido. No se permitirán delegaciones gremiales.

¹⁰ Esto implica que el Ejecutivo debía impulsar la Ley para la Creación de la UNAE (que fue publicada el 19 de diciembre de 2013); y, dirigirla a través de la autoridad educativa nacional, ya que con aquella ley ordinaria

43. Es así que en los considerandos de la LOEI originalmente promulgada el 31 de marzo de 2011, consta entre otros, los siguientes:

[...] **Que, el Art. 344 de la Constitución de la República, dicta que el sistema nacional de educación comprenderá las instituciones, programas, políticas, recursos y actores del proceso educativo, así como acciones en los niveles de educación inicial, básica y bachillerato, y estará articulado con el sistema de educación superior. El Estado ejercerá la rectoría del sistema a través de la autoridad educativa nacional, que formulará la política nacional de educación;** asimismo regulará y controlará actividades relacionadas con la educación, así como el funcionamiento de las entidades del sistema;

[...] **Que, la disposición transitoria vigésima de la Constitución determina que el Ejecutivo creará una institución superior con el objetivo de fomentar el ejercicio de la docencia y de cargos directivos, administrativos y de apoyo en el sistema nacional de educación y que la autoridad educativa nacional dirigirá esta institución en lo académico, administrativo y financiero** (énfasis agregado).

44. En adición, el artículo 1.1 y el artículo 20 incisos tercero y cuarto de la LOEI modificados por la última reforma publicada el 21 de abril de 2021, expresamente establecen:

Art. 1.1.- Ámbito.- La presente Ley rige para todo el territorio nacional y garantiza el derecho a la educación para todos y todas a lo largo de toda la vida; determina los principios y fines generales que orientan **la educación ecuatoriana** en el marco del Buen Vivir, la interculturalidad y la plurinacionalidad, así como las relaciones entre sus actores, y desarrolla las directrices generales de acompañamiento psicopedagógico de las niñas, niños y adolescentes, entendiendo las diferentes etapas de la evolución del ser humano. Desarrolla y profundiza los derechos, obligaciones, responsabilidades y garantías constitucionales en el ámbito educativo y establece las **regulaciones básicas para la estructura, los niveles y modalidades, modelo de gestión, el financiamiento y la participación de los actores del Sistema Nacional de Educación**, así como la protección de derechos de toda la comunidad educativa y la gestión de riesgos en dicho sistema.

Se exceptúa del ámbito de esta Ley a la educación superior, que se rige por su propia normativa y con la cual se articula de conformidad con la Constitución de la República, la Ley y los actos de la autoridad competente.

Art. 20.- Asignación y distribución de recursos.- Incisos tercero y cuarto.-

[...] Para los efectos de la presente Ley se **entenderá como el sector de la educación: el ente rector del Sistema Nacional de Educación** y del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe y la Etnoeducación, **la entidad pública de evaluación educativa y la Universidad Nacional de Educación** en lo que corresponde a formación y capacitación del personal docente fiscal; **se excluyen** las asignaciones que provienen **de la preasignación** correspondiente **al Sistema de Educación Superior**.

no se modificó lo ya determinado en los antedichos artículos constitucionales vigentes desde el 20 de octubre de 2008, así como lo ya establecido en la Ley Orgánica de Educación Intercultural promulgada el 31 de marzo de 2011, que se mantiene en la reforma publicada el 19 de abril de 2021.

Las asignaciones presupuestaria [sic] para el sector de la educación, son aquellas destinadas exclusivamente a las entidades y órganos descritos en el inciso precedente. (énfasis agregado).

45. Por lo tanto, no se encuentra la incompatibilidad entre lo dispuesto en el artículo 76 de la LOEI y el derecho a la autonomía orgánica de las instituciones de educación superior previsto en el artículo 355 de la CRE ¹¹ que se dirige a las instituciones del sistema de educación superior del régimen general, mas no a las que cuentan con un régimen propio, como es el caso de la UNAE que forma parte del “sector de la educación”; por ello inclusive no participa de la pre asignación presupuestaria para el sistema de educación superior, sino de las asignaciones presupuestarias del sistema nacional de educación.

8. Decisión

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

1. Desestimar la acción pública de constitucionalidad 58-21-IN.
2. Notifíquese y publíquese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹¹ CRE, artículo 355:

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.

La Función Ejecutiva no podrá privar de sus rentas o asignaciones presupuestarias, o retardar las transferencias a ninguna institución del sistema, ni clausurarlas o reorganizarlas de forma total o parcial.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado y Richard Ortiz Ortiz (voto concurrente); y, un voto salvado de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 08 de febrero de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 58-21-IN/24

VOTO CONCURRENTE

Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Aunque coincido con la decisión de la sentencia 58-21-IN/24 (“**sentencia de mayoría**”), estimo oportuno expresar ciertas consideraciones respecto a la interpretación de la disposición transitoria vigésima de la Constitución, que sirvió de fundamento para desestimar la inconstitucionalidad del artículo 76 de la Ley de Orgánica de Educación Intercultural.
2. De manera central, considero que la UNAE, por su naturaleza, es una universidad pública, es decir, es una institución de educación superior que no deja de pertenecer al Sistema de Educación Superior (art. 352, CRE); pero que, conforme, el mismo texto constitucional, mantiene un régimen especial “en lo académico, administrativo y financiero” con la autoridad educativa nacional (disposición transitoria 20, CRE). En tal sentido, no concuerdo con los argumentos de la sentencia de mayoría que interpretan **extensivamente** que la UNAE pertenece al sector de la educación media y no tiene derecho a la autonomía orgánica de una institución de educación superior (art. 355 CRE), esto porque el Ejecutivo la habría “creado”, cuando, en una lectura sistemática de la Constitución, las universidades solo se crean mediante ley (art. 354 CRE).
3. Al resolver el problema jurídico, la sentencia de mayoría expresa -en los párrafos 37, 38 y 40- que el Ejecutivo, como autoridad educativa nacional, creó la UNAE y, por ende, es justificado que la dirija, ya que los artículos 261 número 6 y 344 de la Constitución le dan a dicha autoridad la facultad de ejercer la política y rectoría del Sistema Nacional de Educación. De tal manera, la sentencia concluye en el párrafo 45 que esta universidad forma parte de dicho Sistema Nacional de Educación, tiene un régimen propio que dista de una institución de educación superior de “régimen general” con derecho a la autonomía universitaria orgánica.
4. Al respecto, considero que la sentencia de mayoría no considera que la UNAE, conforme la misma disposición constitucional transitoria vigésima, es una **institución de educación superior** que pertenece al Sistema de Educación Superior (art. 352, CRE), por lo que, por su naturaleza, su creación solo podía hacerse mediante ley, como manda el artículo 354 de la Constitución. Tanto es así, que en la Ley Orgánica de Educación Superior (“**LOES**”) se establecía expresamente:

Disposición Transitoria Décima Quinta.- Durante los cinco años posteriores a la promulgación de esta Ley no se creará ninguna nueva institución de educación superior. Se exceptúan de esta moratoria **la Universidad Nacional de Educación “UNAE”, prevista en la Disposición Transitoria Vigésima de la Constitución**, cuya matriz estará en la ciudad de Azogues, Provincia del Cañar; la Universidad Regional Amazónica, cuya matriz estará en la ciudad de Tena, Provincia del Napo; la Universidad de las Artes con sede en la ciudad de Guayaquil y una universidad de investigación de tecnología experimental.

La **Función Ejecutiva realizará** en el plazo máximo de dos años, los **trámites constitucionales y legales** correspondientes para su creación y funcionamiento y, serán partícipes de la parte proporcional de las rentas que asigna el Estado a las universidades y escuelas politécnicas públicas (énfasis añadido).

5. En cumplimiento de estas disposiciones legales y constitucionales, la UNAE fue creada mediante la Ley de Creación de la Universidad Nacional de Educación, publicada en el suplemento 147 del registro oficial de 19 de diciembre de 2013, y que fue promovida por el Ejecutivo. Por lo tanto, el término “creación” de la disposición transitoria vigésima debía interpretarse en los términos que lo hace la LOES: como una obligación del Ejecutivo de realizar los trámites constitucionales y legales correspondientes para su creación y funcionamiento
6. Además, considero que la disposición transitoria vigésima de la Constitución, en su tenor literal, define a la UNAE como una **institución superior** con la particularidad de que la autoridad educativa nacional dirigirá esta institución en lo académico, administrativo y financiero. Es decir, la Constitución excluyó el componente **orgánico** a cargo de la autoridad educativa nacional. Esta exclusión estaba justificada porque, en los artículos 354 y 355, el mismo texto constitucional ya establece un régimen de autonomía universitaria a todas las instituciones de educación superior.
7. En conclusión, estimo que la sentencia de mayoría realiza una lectura imprecisa de la disposición transitoria vigésima que implica establecer una suerte de institución de educación superior creada al margen del Sistema de Educación Superior y de los principios constitucionales que rigen a dicho Sistema. Sin embargo, como se ha expuesto, dicha disposición transitoria no establece ninguna excepción para aquello, ni exceptúa la autonomía de la UNAE como institución de educación superior, sino que establece un régimen especial “en lo académico, administrativo y financiero” a cargo de la autoridad educativa nacional, asumida por el Ministerio de Educación.
8. En tal sentido, considero que la sentencia de mayoría debía abordar la demanda de inconstitucionalidad de manera que se confronte si el artículo 76 de la LOEI contraría el

derecho a la autonomía universitaria en todas sus dimensiones académica, administrativa, financiera y orgánica (art. 355, CRE). De tal manera, se habría observado de manera más clara que la norma legal impugnada desarrolla a nivel infraconstitucional la dirección de la UNAE, por parte de la autoridad educativa nacional, en lo “académico, administrativo y financiero”, pero no en lo “orgánico”, en estricta observancia de la disposición transitoria vigésima del texto constitucional.

9. Por lo expuesto, coincido con la sentencia 58-21-IN/24 en desestimar la acción pública de inconstitucionalidad, pero con las precisiones expuestas en este voto concurrente.

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente del Juez Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 58-21-IN, fue presentado en Secretaría General el 22 de febrero de 2024, mediante correo electrónico a las 15:28; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 58-21-IN/24

VOTO SALVADO

Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez

1. Antecedentes

1. El 08 de febrero de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional, a través de voto de mayoría, dictó la sentencia 58-21-IN/24 (“**sentencia de mayoría**” o “**decisión de mayoría**”), en la que desestimó la acción pública de inconstitucionalidad, por el fondo, presentada por la Universidad Nacional de Educación (“**entidad accionante**” o “**UNAE**”), en contra del artículo 76 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural (“**LOEI**”). Según se expresó en la sentencia de mayoría, no existe incompatibilidad entre lo dispuesto en la norma impugnada y el derecho a la “autonomía orgánica” de las instituciones de educación superior previsto en el artículo 355 de la Constitución de la República (“**CRE**”). Con base en lo establecido el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), respetuosamente formulo el presente voto salvado por disentir de los fundamentos de la decisión de mayoría.
2. La entidad accionante en su demanda, que fue sintetizada en la sentencia de mayoría, afirmó que la norma impugnada contradice la autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica de las universidades y escuelas politécnicas, determinada en el artículo 355 de la CRE. Principalmente la entidad accionante señaló que:
 - 2.1. La UNAE es una institución de educación superior a la cual ampara, desde el momento de su creación, la autonomía “académica, administrativa, financiera y orgánica” contemplada en la CRE. Indicó, además, que la norma impugnada vulnera sus derechos, en el ámbito de gobierno y gestión, pues “otorga a la Autoridad Educativa Nacional una especie de rectoría sobre los aspectos que por mandato constitucional deben corresponderle de manera exclusiva” a la Universidad.
 - 2.2. Al ser la UNAE una institución de educación superior, no puede ser regulada a través de la LOEI, puesto que aquello excede el ámbito y objeto de la mencionada ley.

- 2.3. La UNAE reseñó los aspectos de su creación como universidad al amparo de la disposición transitoria vigésima de la CRE, y cómo la Autoridad Educativa Nacional formó parte de la comisión gestora durante sus primeros años de vida institucional, de acuerdo con su ley de creación, hecho que no exime su naturaleza a la cual la ampara la autonomía y la normativa propia del Sistema de Educación Superior.
3. A partir de las mencionadas alegaciones, la entidad accionante tenía como pretensión la declaratoria de inconstitucionalidad por el fondo del artículo 76 de la LOEI.

2. La disidencia: Análisis constitucional

a) Sobre la “Universidad” y el derecho a la autonomía

4. La concepción de “Universidad” y autonomía son un conjunto del que derivan una serie de acciones y relaciones que permiten a estos espacios de vida académica y social cumplir con sus fines. Las universidades además de ser lugares en los cuales se genera y comparte conocimiento académico, también, fueron concebidas para desarrollar las potencialidades humanísticas de sus miembros, a fin de generar soluciones profesionales respetuosas de la dignidad humana, con conciencia ambiental y ética profunda con la sociedad.¹ El cumplimiento de estas funciones requiere de un fuerte compromiso estatal y social de no injerencia y libertad para el desarrollo de ciencias, procesos y saberes. Esto es, el reconocimiento de que las universidades puedan definir sus esquemas normativos internos, que tengan capacidad de auto gestionarse y auto gobernarse para garantizar el cumplimiento de sus fines institucionales, y de aquellos que tiene con la sociedad.
5. Se puede decir que:

La autonomía universitaria es la que brinda la posibilidad de ejercer la reflexión y la crítica, para que la universidad sea el espacio libre en el que se produzca y transmita el conocimiento. Concede a las casas de estudio el derecho de autogobernarse, de construir un gobierno propio y normas que regulen los juegos de poder de sus actores, así como tener una vida política interna estructurada. La autonomía, además, constituye un elemento de identidad y de convocatoria a la unidad de los universitarios. La autonomía es la que da cobertura para que la universidad determine su orden jurídico y para establecer su organización, funcionamiento

¹ Al respecto, véase la sentencia 140-18-SEP-CC (pp. 43, 44), que señala: “[...] la Universidad desempeña un rol preponderante en la consolidación del Estado constitucional de derechos y justicia, fundamentalmente en la formación de individuos conocedores de sus derechos y obligaciones en uso de una razón que le permite proyectar su presente y futuro, contribuyendo en tal virtud, al desarrollo personal y social con énfasis en la producción e intercambio de conocimiento intercultural.”

y tipos de autoridad; y por tanto, para que la autoridad y la comunidad tomen decisiones libremente sobre el desarrollo institucional y sobre los modos de vinculación con el marco social que rodea a la universidad.²

6. Además, de acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la autonomía universitaria, es un “*conjunto de derechos y obligaciones con responsabilidad social*”.³ Esto, tiene plena concordancia con la dualidad que este término tiene en la Constitución, que lo reconoce como un principio que rige al Sistema de Educación Superior (artículo 351 CRE), y como un derecho de las universidades y escuelas politécnicas (artículo 355 CRE).

7. La CRE señala:

Art. 351.- El sistema de educación superior [...] se regirá por los principios de **autonomía responsable**, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad, autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento, en el marco del diálogo de saberes, pensamiento universal y producción científica tecnológica global.

Art. 352.- El sistema de educación superior estará integrado por universidades y escuelas politécnicas; institutos superiores técnicos, tecnológicos y pedagógicos; y conservatorios de música y artes, debidamente acreditados y evaluados.

[Énfasis agregado en los textos].

8. De los artículos citados es posible dar cuenta de la Constitución claramente estableció que el Sistema de Educación Superior tiene como parte integrante a las universidades, y que la autonomía es, sin lugar a dudas, uno de sus principios rectores. Así, se confirma el hecho –histórico incluso– de que estas instituciones de educación superior deben mantener autonomía para garantizar su libertad y el cumplimiento de sus fines.

9. Adicionalmente, la Constitución estableció que:

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.

² Humberto Muñoz García, (2010), “*La autonomía universitaria. Una perspectiva política*”, en “*Perfiles Educativos*”, vol. XXXII, número especial, Universidad Autónoma de México, p. 96, en https://www.ses.unam.mx/integrantes/uploadfile/hmunoz/Munoz_PerfilesEducativos_LaAutonomia.pdf

³ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura “UNESCO”, “*Declaración Mundial Sobre la Educación Superior en el Siglo XXI*”, en https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000116345_spa

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 [...].

- 10.** Esta Corte, en su jurisprudencia, ha señalado la importancia y la necesidad del reconocimiento y respeto de la autonomía universitaria en el país, y ha remarcado su enfoque responsable y solidario, como un atributo que incluso propende a garantizar la finalidad que tienen las universidades en la construcción de sociedades democráticas.⁴ Adicionalmente, la jurisprudencia ha caracterizado las garantías de su núcleo esencial, entre las que se encuentra la gestión y gobierno de sí mismas.⁵ Este Organismo, incluso, ha manifestado que la autonomía universitaria es:

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.⁶

- 11.** En la sentencia 12-11-IN/20, la Corte profundizó respecto de las garantías constitucionalmente reconocidas para el ejercicio de la autonomía universitaria,⁷ y sobre una de ellas indicó:

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.

- 12.** De lo señalado, en el marco de esta autonomía como derecho y en todas sus dimensiones, la Universidad puede darse sus estatutos, conformar su cogobierno, establecer –dentro de los parámetros de aprobación legal de los organismos rectores del sistema de educación superior– sus programas de carrera, el manejo de su presupuesto, entre otras facultades.

⁴ CCE, sentencia 140-18-SEP-CC, 18 de abril de 2018, pp. 44, 45.

⁵ *Ibid.*

⁶ CCE, sentencia 12-11-IN/20, 29 de julio de 2020, párr. 67.

⁷ En esta sentencia la Corte indicó: “68. El artículo 355 de la Constitución reconoce el principio de autonomía universitaria como garantía institucional en cuatro dimensiones: académica, administrativa, financiera y orgánica.

Es decir, la Universidad puede autogobernarse en los marcos de la responsabilidad como lo ha señalado permanentemente la Corte en su jurisprudencia. En tal sentido, la norma impugnada condiciona a la UNAE a aceptar las formas establecidas en una ley (LOEI) cuyo objeto no versa ni regula a la educación superior. Además, condiciona su capacidad de gestión a un organismo ajeno a ella, como atributo de su existencia; esto, implica contrariar en sí mismo al derecho y principio de autonomía que la asisten en su condición de institución de educación superior.

- 13.** Por lo señalado, a criterio de esta magistratura, la decisión de mayoría debió hacer eco de la autonomía universitaria responsable como un principio y un derecho de vital importancia histórica y constitucional para el adecuado funcionamiento de las universidades en el país. La sentencia de mayoría –por consideración de una disposición transitoria– descartó las alegaciones de la UNAE respecto de su legítimo derecho a actuar conforme a su autonomía en todas las dimensiones y garantías que la Constitución y esta Corte han reconocido que asisten a las universidades en su condición de instituciones del sistema de educación superior. Así, a criterio de la jueza, la decisión de mayoría debió considerar y analizar los pronunciamientos previos de esta Corte respecto de la autonomía universitaria para fundamentar su razonamiento.

b) Sobre el “Sistema Nacional de Educación”, el “Sistema de Educación Superior” y la competencia de la “Autoridad Educativa Nacional” respecto a una Universidad.

- 14.** En la sección denominada “Educación” (arts. 343 a 357) la Constitución aborda aspectos inherentes a este derecho en sus distintos niveles. Así, es posible dar cuenta que desde el artículo 343 a 349 se refiere al “Sistema Nacional de Educación”; mientras que, a partir de los artículos 350 a 357 se refiere al “Sistema de Educación Superior”.

- 15.** De acuerdo con el artículo 344 de la CRE:

El sistema nacional de educación comprenderá las instituciones, programas, políticas, recursos y actores del proceso educativo, así como acciones en los niveles de educación inicial, básica y bachillerato, y estará articulado con el sistema de educación superior.

El Estado ejercerá la rectoría del sistema a través de la autoridad educativa nacional, que formulará la política nacional de educación; asimismo regulará y controlará las actividades relacionadas con la educación, así como el funcionamiento de las entidades del sistema.

- 16.** Por su parte, los artículos 352 y 353 establecen que:

Art. 352.- El sistema de educación superior estará integrado por universidades y escuelas politécnicas; institutos superiores técnicos, tecnológicos y pedagógicos; y conservatorios de música y artes, debidamente acreditados y evaluados.

Art. 353.- El sistema de educación superior se regirá por:

1. Un organismo público de planificación, regulación y coordinación interna del sistema y de la relación entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva.

2. Un organismo público técnico de acreditación y aseguramiento de la calidad de instituciones, carreras y programas, que no podrá conformarse por representantes de las instituciones objeto de regulación.

17. Esta división delimita los marcos de actuación entre uno y otro sistema educativo, así como las competencias de sus organismos rectores y los distintos tipos de instituciones que las conforman. De lo dicho, las universidades se encuentran inmersas en el sistema de educación superior, respecto del cual la “autoridad educativa nacional” no tiene ninguna competencia, razón por la que una norma de carácter infraconstitucional no podría desconocer –como ya se manifestó en el acápite de análisis anterior– derechos y garantías relacionadas directamente con el funcionamiento de una universidad. La Constitución, en sus artículos 344 y 351 únicamente establece un deber de coordinación entre ambos sistemas, más no superpone competencias.

18. Incluso, de la lectura del ámbito de la LOEI se observa claramente que este excluye al sistema de educación superior, del cual por definición constitucional la UNAE es parte, no pudiendo equipararla a las condiciones de una institución del sistema nacional de educación (inicial, básica y bachillerato). El voto de mayoría, en un ejercicio interpretativo de una disposición transitoria, señala que, aunque se denota que “la estructura orgánica de la UNAE se encuentra orientada a permitir la participación de las autoridades que comúnmente se encuentran a nivel universitario”, la UNAE tiene un “régimen orgánico propio” debido a que:

[...] el Estado Central cuenta con la competencia exclusiva para la política en la educación y ejerce la rectoría en el sector a través de la autoridad educativa nacional. Por lo que, de conformidad con los artículos 261 número 6, 344 y disposición transitoria vigésima de la Constitución, se encuentra justificado que la UNAE se encuentre dirigida por la antedicha autoridad en el ámbito académico, administrativo y financiero, ya que es la encargada del sistema nacional de educación en los niveles educativos inicial, media y bachillerato, puesto que precisamente los docentes instruidos en la UNAE se forman para ser profesores en las instituciones educativas de los indicados niveles (escuelas, colegios, mas no en la educación superior).

19. Lo señalado supone una contradicción respecto de las competencias, límites e instituciones que forman parte de cada sistema de educación, y no observa que el

determinar un “régimen propio” entraña una excepcionalidad no contemplada en el diseño constitucional del sistema de educación superior. Al señalar que, al amparo de una disposición transitoria contenida en la CRE, se establece un “régimen propio” para una universidad, es posible evidenciar que esta premisa puede traer un problema de contradicción entre dos normas constitucionales, por ejemplo, con lo establecido en el artículo 355, que no contempla o establece regímenes “propios” o especiales o distinciones entre unas u otras universidades para el reconocimiento de sus derechos, como la autonomía. Además, a criterio de quien suscribe este voto salvado, la sentencia de mayoría confunde la finalidad para la cual fue creada la UNAE con su naturaleza de institución del sistema de educación superior y el régimen que la soporta.

- 20.** Adicionalmente, para la Corte Constitucional no ha sido ajena la situación de la UNAE como una institución de educación superior, dado que en la sentencia 9-20-IA/20 se la incluyó como una de las universidades que se presentaron en calidad de terceros con interés al reclamo de las modificaciones presupuestarias que afectaron a las instituciones de educación superior, pronunciamiento que también debió ser analizado para el sustento de la sentencia de mayoría.

c) Consideraciones adicionales

- 21.** Finalmente, es importante señalar que la educación superior cuenta con normativa⁸ y un sistema propio de regulación que involucra a varias entidades como, por ejemplo, el Consejo de Educación Superior (CES), el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CACES), y la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT).⁹ En tal sentido, la demanda y su análisis debían considerar, de forma integral, la concurrencia de diversos factores que determinan el funcionamiento del sistema de educación superior y de la universidad, así como asuntos relativos a los derechos adquiridos de los estudiantes (programas de carrera en curso, registro de títulos, funcionamiento financiero), el régimen de creación de la Universidad y el alcance que la disposición transitoria vigésima de la CRE tuvo en dicho proceso constitutivo.

⁸ Por ejemplo, la Ley Orgánica de Educación Superior y su reglamento. Las universidades además se crean a través de su propia ley, como fue el caso de la UNAE, en la que se establece un régimen de creación, sus promotores o comisión gestora que opera con un tiempo delimitado.

⁹ Es necesario, además considerar que estas instituciones, dentro de sus facultades constitucional y legalmente establecidas, emiten normativa relacionada con el sistema de educación superior y las entidades que lo conforman. Por ejemplo, el Estatuto de la UNAE, al que la sentencia de mayoría refiere, fue validado a través de una resolución del CES (RPC-SO-19-No.309-2023), al amparo de la normativa del sistema de educación superior. Véase: http://gaceta.ces.gob.ec/inicio.html?id_documento=255033

22. Por los argumentos expuestos en el presente voto salvado expresé mi disidencia con la sentencia de mayoría.

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 58-21-IN fue presentado en Secretaría General el 19 de febrero de 2024, mediante correo electrónico a las 10:30; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL