

Quito, D.M., 22 de mayo de 2025

CASO 12-22-IN

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

SENTENCIA 12-22-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra del artículo 161 de la Ley Orgánica de Educación Superior, el cual dispone a las instituciones de educación superior la presentación anual de un informe de auditoría externa al Consejo de Educación Superior. La Corte concluye que el artículo impugnado no se contrapone a las competencias de la Contraloría General del Estado, respecto al control a las instituciones de educación superior. En ese sentido se constata que el control que ejerce la Consejo de Educación Superior y la Contraloría General del Estado es complementario y coordinado, cuyo propósito es garantizar la transparencia, la legalidad y la responsabilidad institucional dentro del sistema nacional de educación superior del país.

1. Antecedentes procesales.....	1
2. Competencia	2
3. Normas impugnadas	3
4. Argumentos de los sujetos procesales.....	3
4.1. Argumentos del accionante.....	3
4.2. Argumentos de la Asamblea Nacional.....	5
4.3. Argumentos de la Presidencia.....	6
4.4. Argumentos de la Procuraduría General del Estado	6
5. Planteamiento y resolución del problema jurídico.....	6
5.1. ¿El artículo 161 de la Ley Orgánica de Educación Superior es contrario a los artículos 211 y 212 numeral 1 de la Constitución, al duplicar la competencia de fiscalización y control asignadas a la Contraloría General del Estado, al obligar a las instituciones de educación superior a presentar un informe de auditoría externa?	8
6. Decisión	17

1. Antecedentes procesales

1. El 4 de febrero de 2022, el doctor Francisco Morán Peña, rector de la Universidad de Guayaquil (“**accionante**”), presentó una demanda de inconstitucionalidad en la que impugnó el artículo 161 de la Ley Orgánica de Educación Superior (“**LOES**”), publicada en el registro oficial 297 suplemento, de 2 de agosto de 2018.

2. La causa fue signada con el número 12-22-IN y, por sorteo, la competencia para su sustanciación recayó, en su momento, en el entonces juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
3. El 11 de marzo de 2022, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional,¹ con voto de mayoría,² admitió a trámite la demanda, negó la solicitud de suspensión provisional de la norma impugnada y dispuso a la Presidencia de la República, a la Asamblea Nacional y a la Procuraduría General del Estado que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma impugnada. Asimismo, ordenó la publicación de un resumen de la demanda en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional.
4. El 18 y 20 de abril de 2022 la Secretaría General y la Procuraduría Judicial de la Asamblea Nacional, respectivamente, remitieron a la Corte Constitucional los documentos que dieron origen a la norma impugnada, así como un informe defendiendo la constitucionalidad de la LOES.
5. En virtud de la renovación parcial de los miembros de la Corte Constitucional, la causa fue resorteada el 18 de marzo de 2025 y correspondió su conocimiento al juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez.
6. El 03 de abril de 2025, el juez constitucional sustanciador avocó conocimiento de la acción pública de inconstitucionalidad. En el auto se insistió a la Presidencia de la República y a la Procuraduría General del Estado, a fin de que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad del texto normativo impugnado.
7. El 07 de abril de 2025, el secretario General Jurídico de la Presidencia de la República ingresó un escrito a la presente causa.

2. Competencia

8. 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

¹ El tribunal estuvo conformado por el entonces juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz y la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.

² La jueza Teresa Nuques Martínez emitió voto salvado dentro de la causa 12-22-IN, resolviendo inadmitir a trámite la acción pública de inconstitucionalidad. La jueza determinó que “de los argumentos expuestos se denota que el accionante hace referencia a la LOES y explica una supuesta contradicción normativa entre la norma impugnada y el estatuto de la Universidad de Guayaquil; mientras que la acción de inconstitucionalidad va dirigida a la incompatibilidad normativa con la Constitución. Por otro lado, los argumentos expuestos hacen referencia al supuesto déficit presupuestario que posee la Universidad por el cual no pueden dar cumplimiento a la norma impugnada, y no a la supuesta inconstitucionalidad de la norma con la carta magna”.

436 numeral 2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75, número 1, letra c y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Normas impugnadas

9. El accionante impugnó el artículo 161 de la Ley Orgánica de Educación Superior, que prevé lo siguiente:

Art. 161.- Carácter no lucrativo.- Las instituciones de educación superior no tendrán fines de lucro según lo prevé la Constitución de la República. Dicho principio será garantizado por el Consejo de Educación Superior con la coordinación del Servicio de Rentas Internas. Para el efecto, las instituciones de educación superior presentarán anualmente al Consejo de Educación Superior, un Informe de auditoría externa, que será contratado por las instituciones de una lista de empresas auditoras previamente calificada por el Consejo de Educación Superior.

El incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo será sancionado por el Consejo de Educación Superior, de forma proporcional a la falta, conforme lo siguiente:

- a) Multa económica de hasta un diez por ciento (10%) del monto de los contratos, convenios o transacciones.
- b) Destitución inmediata del cargo de la persona natural responsable de la infracción.
- c) Inhabilitación de hasta diez (10) años para ejercer cargos públicos, ser miembro del Órgano Colegiado Superior, ser miembro del Consejo de Regentes, autoridad en el Sistema de Educación Superior y para promover la creación de una institución de educación superior.
- d) Las demás establecidas en el ordenamiento legal vigente.

El Consejo de Educación Superior desarrollará la normativa para la aplicación de este principio con la concurrencia del Servicio de Rentas Internas.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos del accionante

10. El accionante refiere que existe transgresión a los artículos 211 y 212 numeral 1 de la Constitución, en tanto la Contraloría General del Estado (“CGE”) es la institución encargada del control de la utilización de los recursos estatales, así como dirigir el sistema de control administrativo que se compone de auditoría interna, auditoría externa y del control interno de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos.

11. Se afirma que la CGE, órgano creado en la Constitución, tiene como fin controlar la utilización de recursos estatales y la consecución de los objetivos institucionales, por lo que no puede ser considerado “insuficiente para controlar que las Instituciones de Educación Superior Públicas no tengan fines de lucro”.

12. Señala el accionante que:

La universidad de Guayaquil, cuenta con una Unidad de Auditoría Interna, por la exigencia del Art. 161 de la Ley Orgánica de Educación Superior, además de afectar el presupuesto de la Universidad y de forma indirecta a los estudiantes y otros miembros de la comunidad universitaria, resulta contraria a la disposición constitucional de que la Contraloría General del Estado es la entidad competente para realizar la auditoría externa en las entidades del sector público y AÚN de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos.

13. Asimismo, sostiene que existe una antinomia, debido a que el artículo 169 de la LOES establece las competencias de la Consejo de Educación Superior (“CES”), entre las cuales se encuentra “p) Fiscalizar, supervisar, controlar, investigar y normar el cumplimiento de la prohibición de lucro en las instituciones de educación superior y sancionar a quienes violen o atenten contra la prohibición, sin perjuicio de las atribuciones y competencias de los demás organismos del Estado”; de ahí que el accionante afirma que la competencia en cuestión se contrapone a las atribuciones conferidas al CES y a la CGE, debido a que dicha atribución es exclusiva de la CGE y, por tanto, no puede ser ejercida por el CES mediante auditorías externas.

14. De otro lado, en la demanda se hace mención a la sentencia 12-11-IN/20 por medio de la cual la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 42 de la LOES, señalando que:

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 la IES particulares que excedan este fin, no están cubiertas por la LOES ni por la Constitución, y podrán implicar una intromisión ilegítima en el derecho a la autonomía universitaria en su dimensión de autonomía financiera.

15. El accionante también se refiere al recorte presupuestario. Afirma que el Ministerio de Economía y Finanzas ha disminuido los valores asignados a la Universidad de Guayaquil “tanto para gasto corriente como de inversión, dificultando aún más el cumplimiento del Art. 161 de la LOES, que exige la contratación de una empresa de auditoría externa, violentando las competencias de la Contraloría General”.

- 16.** Adicionalmente en la demanda consta la consulta realizada por la Universidad de Guayaquil a la Contraloría General del Estado:

[...] toda vez que el Consejo de Educación Superior se encuentra disponiendo mediante resolución No. RPC-SO-13-No.368-2021 de fecha 23 de junio de 2021, que hasta el 31 de diciembre de 2021 se remita un informe de auditoría externa en que se incluyan los estados financieros completos y auditados e información financiera suplementaria y en virtud de lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, realizó la presente consulta respecto a que la Contraloría General del Estado se pronuncie si dicha auditoría se realice a través del órgano encargado de auditoría externas de su entidad o si autoriza que se realice a través de la contratación de una auditoría por parte de auditores privados.

- 17.** La respuesta a la consulta fue puesta en conocimiento del Consejo de Educación Superior, sin embargo “una vez más, ratificó la obligatoriedad de las IES de contratar con una empresa auditora externa”.

- 18.** Finalmente, el accionante colige que:

[...] existe una incompatibilidad normativa entre lo dispuesto en el Art. 161 de la LOES y en los artículos 211 y 212 de la Constitución de la República; antinomia jurídica que no se materializa en los informes divergentes expedidos por las autoridades del estado involucradas en el cumplimiento de la disposición legal y que afecta GRAVEMENTE al presupuesto no solo de la Universidad de Guayaquil sino de todas las IES perjudicando de forma indirecta el derecho al acceso gratuito a la Educación de Tercer Nivel de todos los ecuatorianos.

4.2. Argumentos de la Asamblea Nacional

- 19.** Mediante escrito de 20 de abril de 2022, el procurador judicial de la presidencia de la Asamblea Nacional indicó que la educación al ser considerada como un servicio público, de conformidad con el artículo 345 de la Constitución de la República, obliga a las Instituciones de Educación Superior a rendir cuentas para garantizar el pleno ejercicio del derecho al acceso a la educación gratuita; ya que permite que la sociedad y sobre todo los estudiantes tengan el pleno conocimiento de la forma de utilización de los recursos que manejan las IES.
- 20.** En ese sentido, el Consejo de Educación al ser un organismo planificador, regulador y coordinador del Sistema Nacional de Educación Superior, tiene la obligación conjuntamente con la Contraloría General del Estado de asegurarse que las IES no se alejen de ser entidades sin fines de lucro, ya que el CES lo realiza a través de la auditoría externa contratada por las IES; y la Contraloría lo realiza en cumplimiento

de su deber otorgado por la Constitución, que es el de fiscalizar. En consecuencia, no existe una incompatibilidad normativa que ocasione una antinomia.

21. Sobre esta base, manifiesta que los argumentos expuestos por parte de la Universidad de Guayaquil carecen de sustento y fundamentos jurídico y constitucional en tanto, el objetivo de la contratación de una auditoría externa, es evitar un conflicto de intereses entre la institución y la auditoría interna; así mismo, permite garantizar el principio de transparencia en la información financiera de las IES y certificar que las IES respeten su carácter de instituciones sin fines de lucro. Sobre esta base, se solicita a la Corte desechar la demanda, declararla improcedente y ordenar su inmediato archivo.

4.3. Argumentos de la Presidencia

22. Mediante escrito de 7 de abril de 2025, el secretario general jurídico de la Presidencia de la República señaló que el control abstracto de constitucionalidad es una herramienta plenamente vigente para el control de la potestad normativa que aplican varias autoridades del Estado; de ahí que, el accionante tiene derecho a impugnar la constitucionalidad de las normas.

4.4. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

23. Mediante auto de 3 de abril de 2025, se instó a la Procuraduría General del Estado a fin de que en el término de tres días intervenga defendiendo o impugnando la constitucionalidad del texto normativo impugnado. Sin embargo, de la revisión del expediente no se advierte la remisión de ningún documento por parte de la Institución.

5. Planteamiento y resolución del problema jurídico

24. El control abstracto de constitucionalidad vela por la supremacía constitucional a través de la plena armonía formal y material entre el bloque de constitucionalidad y el resto del ordenamiento jurídico.³ De ahí que la acción pública de inconstitucionalidad tiene como principal objetivo garantizar, en abstracto,⁴ la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, al determinar —identificar y eliminar—⁵ incompatibilidades

³ CCE, sentencias 14-18-IN/24, 24 de enero de 2024, párr. 21; 40-18-IN/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 73; 65-16-IN/21, 3 de marzo de 2021, párr. 45; 8-20-IA/20, 5 de agosto de 2020, párr. 35; 20-12-IN/20, 01 de julio de 2020, párr. 149.

⁴ CCE, sentencias 14-18-IN/24, 24 de enero de 2024, párr. 21; 45-17-IN/21, 11 de agosto de 2021, párr. 40; 26-18-IN/20, 28 de octubre de 2020, párr. 96.

⁵ CCE, sentencias 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 33; 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párr. 39.

entre los preceptos de las normas infraconstitucionales⁶ y lo dispuesto en la Constitución.⁷

25. El literal b del numeral 5 del artículo 79 de la LOGJCC prescribe que las demandas de inconstitucionalidad deben contener “[a]rgumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”. Este requisito obedece a que la Corte Constitucional solo puede examinar la constitucionalidad de una norma, cuando se le hayan ofrecido razones mínimamente suficientes que cuestionen su presunción de constitucionalidad (art. 76.2 LOGJCC), pues son los argumentos de la demanda los que “deben demostrar dicha incompatibilidad normativa”.⁸ En el caso de no cumplirse con la carga argumentativa expuesta, le corresponde a la “Corte aplica[r] el principio de presunción de constitucionalidad de la norma previsto en el artículo 76 numeral 2 de la LOGJCC”.⁹
26. De modo que la parte accionante está compelida a cumplir con cierta carga argumentativa que, en el marco del control abstracto de constitucionalidad, permita a esta Corte pronunciarse con base en un fundamento mínimo a partir del cual sea posible cuestionar suficientemente la presunción de constitucionalidad de la cual goza la normativa impugnada, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 76 de la LOGJCC.¹⁰
27. También se recuerda que si bien el auto de admisión, de forma general, pudo haberse pronunciado respecto de que ciertos cargos de la demanda cumplían los requisitos necesarios para la admisibilidad, es menester señalar que la fase de admisión es preliminar. La última valoración respecto del contenido del cargo se realiza en la etapa de sustanciación, en la que se realiza un profundo y detenido análisis de conformidad con la jurisprudencia emitida por este Organismo.¹¹
28. En el presente caso, el argumento central del accionante es el conflicto que genera la existencia de dos instituciones que a su criterio estarían realizando las mismas funciones de control; debido a que el informe de auditoría externa que dispone el

⁶ Actos normativos emitidos por los diferentes órganos estatales con competencia de configuración normativa.

⁷ LOGJCC, art. 74. Ver, por ejemplo: CCE, sentencias 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 43; 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párr. 47; 27-12-IN/20 de 29 de enero de 2020, párr. 51

⁸ CCE, sentencia 94-15-IN/21, 7 de abril de 2021, párr. 25.

⁹ CCE, sentencia 16-09-IN/20, 28 de octubre de 2020, párr. 51; sentencia 47-15-IN/21, 10 de marzo de 2021, párr. 28.

¹⁰ CCE, sentencias 110-21-IN/22 y acumulados, 28 de octubre de 2022, párr. 120; 61-18-IN/23, 20 de diciembre de 2023, párr. 28; 61-21-IN/23, 15 de noviembre de 2023, párrs. 27-28; 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 43; 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párrs. 46-47; 35-17-IN/22, 14 de diciembre de 2022, párr. 15; 13-14-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 46; 69-16-IN/21, 20 de octubre de 2021, párr. 35.

¹¹ CCE, sentencia 76-20-IN/24, 13 de junio de 2024, párr. 46.

artículo 161 de la LOES que se genere de forma anual y sea entregado al CES por parte de las Instituciones de Educación Superior (“IES”), desnaturaliza la función del organismo técnico creado en la Constitución, es decir la CGE, la cual tiene como finalidad controlar la utilización de los recursos estatales. Adicionalmente, sostiene que la referida disposición afecta al presupuesto de la IES, esto atiende a la contratación de los servicios de auditoría externa.

29. Con base en estos cargos, la Corte resolverá el siguiente problema jurídico:

5.1. ¿El artículo 161 de la Ley Orgánica de Educación Superior es contrario a los artículos 211 y 212 numeral 1 de la Constitución, al duplicar la competencia de fiscalización y control asignadas a la Contraloría General del Estado, al obligar a las instituciones de educación superior a presentar un informe de auditoría externa?

30. Previo al análisis de constitucionalidad de la norma impugnada, es pertinente precisar que el control abstracto está destinado a examinar la incompatibilidad de las normas jurídicas con la Constitución en abstracto, sin atender a casos concretos ni a la aplicación particular de dichas disposiciones en contextos específicos; en este sentido, los argumentos planteados por el accionante (párrs. 12, 15, 16 y 17) se enmarcan en una situación fáctica particular que afecta directamente a la universidad, circunstancia que excede los límites del control,¹² motivo por el cual no serán examinados por esta Corte.

31. Ahora bien, en esta sección, la Corte determinará que el artículo 161 de la Ley Orgánica de Educación Superior no es contrario a los artículos 211 y 212 numeral 1 de la Constitución. Esto atiende a que la norma impugnada, al disponer que las IES presenten anualmente al CES un informe de auditoría externa, no se contrapone a las funciones de control atribuidas a la CGE, sino que, por el contrario, refuerza dicho control. La obligación de las IES de someterse a auditorías externas independientes complementa el sistema de fiscalización pública, ya que permite contar con un análisis adicional que valida la transparencia y la correcta utilización de los recursos públicos gestionados por las instituciones.

32. Los artículos en mención, textualmente disponen:

Art. 211.- La Contraloría General del Estado es un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las

¹² CCE, sentencia 27-12-IN/20, 29 de enero de 2020, párr. 51 y 52; También ver: CCE, sentencia 94-15IN/21, 7 de abril de 2021, párr. 25, 29, 32 y 34; sentencia 60-16-IN /21, 22 de septiembre de 2021, párr. 30; sentencia 53-18-IN/22, 9 de noviembre de 2022, párr. 35.

instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos.

Art. 212.- Serán funciones de la Contraloría General del Estado, además de las que determine la ley:

1. Dirigir el sistema de control administrativo que se compone de auditoría interna, auditoría externa y del control interno de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos.¹³

- 33.** En este contexto, el artículo 355 de Constitución determina que el Estado reconoce a las universidades y escuelas politécnicas la autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica. Sin embargo, dicha autonomía “no exime a las instituciones del sistema de ser fiscalizadas, de la responsabilidad social, rendición de cuentas y participación en la planificación nacional. Disposición que guarda relación con el artículo 352 de la misma norma, respecto carácter no lucrativo de las instituciones del sistema de educación superior, sean públicas o particulares.
- 34.** La LOES en el artículo 18 literal h determina que la autonomía responsable consiste en “la libertad para administrar los recursos, acorde con los objetivos del régimen de desarrollo, sin perjuicio de la fiscalización a la institución por un órgano contralor interno o externo, según lo establezca la Ley”.
- 35.** Sobre esta base la Corte en la sentencia 12-11-IN/20¹⁴ estableció que:
- [...] 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.
- 36.** Así también, en la sentencia 9-20-IA/20¹⁵ al reflexionar sobre el uso responsable de los recursos asignados a las IES, se indicó que:

En el caso de las IES públicas, esto implica una administración responsable de los recursos públicos, entre otros mecanismos mediante la optimización del gasto, la ejecución presupuestaria adecuada y la adecuada fiscalización, responsabilidad social y rendición de cuentas social [...]

[...] Por el contrario, las universidades y escuelas politécnicas públicas están obligadas, por esta responsabilidad, a garantizar al país la adecuada inversión de los recursos públicos. Además, las IES están sujetas por la propia Constitución y por la ley, tanto a su fiscalización como a la respectiva rendición de cuentas.

¹³ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, Registro Oficial 568, tercer suplemento, 30 de mayo de 2024.

¹⁴ CCE, sentencia 12-11-IN/20, 29 de julio de 2020, párr. 72.

¹⁵ CCE, sentencia 9-20-IA/20, 31 de agosto 2020, párrs. 100 y 101.

37. La Constitución, la ley, así como la jurisprudencia de la Corte han establecido de manera precisa los fines de la fiscalización en materia de rendición de cuentas por parte de las IES, esto en razón de las implicaciones derivadas del manejo de recursos públicos. Dicha fiscalización resulta exigible tanto a las instituciones de carácter público como a aquellas de naturaleza privada que perciban financiación estatal, en virtud del principio de responsabilidad en el uso de fondos públicos.
38. La LOES en el Capítulo II denominado “Patrimonio y financiamiento de las instituciones de educación superior” en el artículo 25 “Rendición anual de cuentas de fondos públicos” determina que las IES “deberán rendir cuentas de los fondos públicos recibidos en relación con sus fines, mediante el mecanismo que establezca la Contraloría General del Estado, en coordinación con el órgano rector de la política pública de educación superior”. En tanto que el artículo 27 “Rendición social de cuentas” dispone a las instituciones que forman parte del Sistema tienen la “obligación anual de rendir cuentas a la sociedad, sobre el cumplimiento de su misión, fines y objetivos. La rendición de cuentas también se lo realizará ante el Consejo de Educación Superior”.
39. Es evidente la coexistencia de dos entidades con competencia en materia de control y fiscalización respecto de las IES: por una parte, la Contraloría General del Estado y por otra, el Consejo de Educación Superior, instituciones que ejercen funciones de supervisión y control en el marco de sus competencias. En ese sentido, corresponde analizar las funciones y objetivos del CES y la CGE en materia de fiscalización y control respecto de las Instituciones de Educación superior.
40. La Constitución¹⁶ y la Ley Orgánica de Educación Superior¹⁷ establecen que el Consejo de Educación Superior es parte de los organismos de control del Sistema Nacional de Educación Superior. Organismo que tiene a su cargo “la planificación, regulación y coordinación del Sistema de Educación Superior, y la relación entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva y la sociedad ecuatoriana”;¹⁸ de ahí que entre sus atribuciones y deberes¹⁹ se desprendan:

k) **Imponer sanciones a las máximas autoridades** de las instituciones del Sistema de Educación Superior, que transgredan la presente Ley, sus reglamentos y los estatutos de

¹⁶ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, Registro Oficial 568, tercer suplemento, 30 de mayo de 2024. Art. 351.1 y 355.

¹⁷ Ley Orgánica de Educación Superior, Registro Oficial 298, suplemento, 12 de octubre de 2010, Registro Oficial 588, tercer suplemento, 27 de junio de 2024. Art. 15

¹⁸ *Ibíd.* Art. 166.

¹⁹ *Ibíd.* Art. 169.

las Instituciones de Educación Superior de ser el caso, previo el trámite correspondiente; se garantiza el derecho de repetición a favor de las instituciones de Educación Superior; p) **Fiscalizar, supervisar, controlar, investigar y normar el cumplimiento de la prohibición del lucro en las instituciones de educación superior** y sancionar a quienes violen o atenten contra esta prohibición, sin perjuicio de las atribuciones y competencias de los demás organismos del Estado; (Énfasis añadido)

41. El artículo 39 de la LOES dispone que:

[l]as actividades económicas, productivas o comerciales que realicen las instituciones de educación superior, que sean ajenas al proceso académico y a la gestión universitaria, **no se beneficiarán del régimen de exoneraciones o exenciones tributarias ni de exclusividad en el ejercicio de tales actividades.** (Énfasis añadido)

42. En tanto que, el Reglamento General a la Ley de Educación Superior, en el artículo 5 “Carácter no lucrativo de las instituciones de educación superior” determina que:

[...] las **actividades económicas, productivas** o comerciales que realicen las instituciones de educación superior, que sean **ajenas al proceso académico y a la gestión universitaria, no se beneficiarán del régimen de exoneraciones o exenciones tributarias** [...]

Se entenderá por gestión universitaria la administración de los recursos bajo el principio de autonomía responsable, siempre que tal administración tenga por destino el incremento de su patrimonio institucional.

Las instituciones de educación superior remitirán anualmente al Consejo de Educación Superior los informes de auditoría externa independiente, único órgano competente para verificar el cumplimiento de su carácter no lucrativo.

En el ámbito de sus respectivas competencias, la Contraloría General del Estado y el Servicio de Rentas Internas podrán requerir información al Consejo de Educación Superior.

En todo procedimiento se observará la naturaleza específica de las instituciones de educación superior y se respetará el principio de autonomía administrativa y financiera de las instituciones de educación superior, tomando en cuenta los fines sustantivos de la educación superior [...] (Énfasis añadido)

43. Así también, el artículo 10 de la norma referida, establece que:

Con el **propósito de verificar el cumplimiento del carácter no lucrativo de las instituciones de educación superior** [...] estas contratarán un servicio de auditoría externa independiente que **deberá emitir un informe en el que conste que los excedentes han sido incorporados al patrimonio de la institución.** Se entiende por excedente el monto sobrante luego de restar de sus ingresos totales, los gastos en los que incurrió para conseguirlos, las obligaciones con terceros y cualquier otro costo necesario para el funcionamiento de la Universidad. Este informe deberá ser previamente aprobado por el órgano colegiado superior. El informe será presentado al Consejo de Educación Superior hasta el treinta (30) de junio del año fiscal posterior. El pleno del Consejo de Educación Superior podrá otorgar una prórroga de hasta treinta (30) días término, previa solicitud motivada. (Énfasis añadido)

44. En virtud de las disposiciones referidas, el Consejo de Educación Superior mediante Resolución RPC-SO-26-No.426-2019, expidió el “Instructivo de calificación de empresas de auditoría externa”.²⁰ Documento que regula y establece el procedimiento para la calificación de las empresas auditoras a fin de que éstas puedan prestar sus servicios a las instituciones de educación superior.
45. Del marco normativo vigente se desprende que el control ejercido por el Consejo de Educación Superior está orientado a verificar que las actividades económicas, productivas o comerciales desarrolladas por las IES, tanto públicas como privadas, estén directamente vinculadas al proceso académico y a la gestión universitaria. Esta fiscalización se fundamenta en el carácter no lucrativo que rige a todas las instituciones de educación superior, sin distinción de su naturaleza jurídica, conforme lo dispuesto en la LOES y su reglamento. En este contexto, el CES ejerce su función de control dentro del Sistema Nacional de Educación Superior, velando por que las IES destinen los excedentes generados, al fortalecimiento de su patrimonio institucional, en cumplimiento al principio de autonomía responsable.
46. A efectos de dar cumplimiento a la finalidad prevista, se ha establecido un procedimiento de naturaleza normativa y de carácter obligatorio, el cual comprende la contratación de auditorías externas, mismas que son calificadas previamente a prestar sus servicios. Así también se ha determinado que el informe correspondiente debe ser presentado anualmente ante el CES.
47. El incumplimiento de las disposiciones previstas en este procedimiento, sea en lo relativo a la contratación, a la presentación o al contenido del informe de auditoría, da lugar a la aplicación de las sanciones correspondientes a las máximas autoridades institucionales, conforme al régimen disciplinario y sancionatorio aplicable.
48. Las actuaciones descritas se orientan a garantizar el cumplimiento del principio de autonomía responsable que rige a las IES. Este principio implica que, si bien las IES gozan de autonomía académica, administrativa y financiera, sus máximas autoridades están obligadas a ejercer dicha autonomía en consonancia con los fines públicos que justifican su existencia, así como con las disposiciones legales y reglamentarias que rigen el Sistema Nacional de Educación Superior. En este sentido, el sometimiento a los procesos de auditoría externa, la sujeción a los controles del Consejo de Educación Superior y la obligación de rendir cuentas del uso de los recursos y del carácter no lucrativo de sus actividades constituyen manifestaciones concretas de una autonomía ejercida con responsabilidad institucional.

²⁰ Instructivo de calificación de empresas de auditoría externa, Registro Oficial 26, de 27 de agosto de 2019, Registro Oficial 623, de 21 de enero de 2022.

49. En este contexto, es necesario destacar que la Corte en la sentencia 009-17-SIN-CC²¹ al analizar la potestad sancionadora del CES precisó que “requiere que las normativas reglamentarias expedidas por el Consejo de Educación Superior, mantengan conformidad con las disposiciones constitucionales y legales, a fin de respetar y no contrariar la jerarquía normativa, toda vez que el fundamento de este derecho se ve reflejado en el máximo respeto a la Constitución y a la ley.”
50. En consecuencia, la normativa analizada en los párrafos precedentes, guarda relación con la Constitución, dado que el control ejercido por el Consejo de Educación Superior está orientado a verificar que las actividades económicas, productivas o comerciales desarrolladas por las Instituciones de Educación Superior, tanto públicas como privadas, estén directamente vinculadas al proceso académico y a la gestión universitaria. Esta fiscalización se fundamenta en el carácter no lucrativo que rige a todas las IES, sin distinción de su naturaleza jurídica, conforme lo determina la CRE y la LOES.
51. Por su parte, la CGE en atención a lo dispuesto en el artículo 2²² de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado expidió el Acuerdo No. 040-CG-2017²³ el cual contiene las “Instrucciones generales para la ejecución de la acción de control de Instituciones de Educación Superior públicas y en las de derecho privado que reciban fondos públicos”.
52. La norma referida en el artículo 1 determina que el objeto de la reglamentación es otorgar instrucciones generales para la realización de la acción de control en las IES. En ese sentido se determina que la Secretaria de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (“**SENESCYT**”); el Consejo de Educación Superior, así como el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (“**CEAACES**”) están sujetas a actuar:

[...]en el ámbito de sus competencias establecidas en la Ley Orgánica de Educación Superior, respecto del Sistema de Educación Superior; quienes, de encontrar elementos que hagan presumir la existencia de irregularidades por parte de los entes examinados, pondrán en conocimiento de la Contraloría General del Estado, para que en el ámbito de sus competencias ejecuten las acciones de control pertinentes, sin perjuicio de aquellas que se hayan planificado.

²¹ CCE sentencia 009-17-SIN-CC, 12 de abril de 2017, pág. 20.

²² Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Registro Oficial 595, suplemento, 12 de junio de 2002, Registro Oficial 631, segundo suplemento, 28 agosto 2024. Art. 2. Ámbito de aplicación de la Ley.- Las disposiciones de esta Ley rigen para las instituciones del sector público determinadas en los artículos 225, 315 y a las personas jurídicas de derecho privado previstas en el artículo 211 de la Constitución.

²³ Acuerdo No. 040-CG-2017, Registro Oficial 145, suplemento, 21 de diciembre de 2017.

53. Por su parte los artículos 2 y 3²⁴ de las instrucciones generales establecen que:

Art. 2.- Generalidades.- Las **Instituciones de Educación Superior que manejan recursos públicos** de acuerdo al artículo 3 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, [...] están **sujetas al cumplimiento del marco legal aplicable en el sector público y al examen, evaluación y verificación de la Contraloría General del Estado**. El régimen de control en las Instituciones de Educación Superior de derecho privado, con participación estatal, será exclusivamente sobre los bienes, rentas u otras subvenciones de carácter público de que dispongan, cualquiera sea su monto, pues éstas no pierden su calidad de tales al ser administrados conforme lo dispone el segundo párrafo del artículo 3 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado [...].

En atención a lo previsto en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, la acción de control, que incluye aquellas que se ejecutan en las Instituciones de Educación Superior, tiene **como objetivo el examinar las actividades de las entidades, con posterioridad a su ejecución, a fin de establecer si la información financiera que producen es oportuna, útil, correcta, confiable y adecuada**. (Énfasis añadido)

Art. 3.- Instrucciones específicas.- En las labores de control se considerará la normativa aplicable para el sector público en el manejo de los recursos públicos; y, de manera particular las siguientes orientaciones:

1. Presupuestos.- [...] los auditores observarán lo establecido en la Ley Orgánica de Educación Superior sobre financiamiento, patrimonio y gestión de recursos de las universidades, escuelas politécnicas e institutos técnicos, tecnológicos, pedagógicos, institutos superiores de arte y conservatorios superiores. El organismo de control tomará en cuenta igualmente, lo establecido en el ordenamiento jurídico sobre los recursos obtenidos de autogestión, cuya fuente de financiamiento sea de origen público, en las instituciones de educación superior.

La máxima autoridad ejecutiva de la Institución de Educación Superior dispondrá, conforme a la normativa que se emita sobre la materia, que se efectúe el seguimiento y evaluación del cumplimiento y logro de los objetivos, frente a los niveles de recaudación óptima de los ingresos y ejecución efectiva de los gastos. De encontrarse indicios que hagan presumir la existencia de irregularidades los pondrá en conocimiento de la Contraloría General del Estado. (Énfasis añadido)

54. Es evidente que, el control que ejerce la Contraloría General del Estado sobre las IES está orientado a garantizar la correcta administración de los recursos públicos, conforme lo dispuesto en la Constitución y en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Este control, de *carácter posterior*, tiene como finalidad examinar, evaluar y verificar que la gestión financiera de las IES sea eficiente, transparente y ajustada a la normativa aplicable al sector público. La reglamentación es aplicable tanto a instituciones públicas como a privadas que manejen fondos, bienes o

²⁴ Acuerdo No. 040-CG-2017, Registro Oficial 145, suplemento, 21 de diciembre de 2017. El artículo 3 al referirse a las labores de control establece que éstas de manera particular seguirán las siguientes orientaciones: 1) Presupuesto; 2) Inversiones financieras; 3) Documentación de respaldo y su archivo; 4) Administración de bienes; y, 5) Administración del talento humano.

subvenciones de origen estatal, sin que la naturaleza pública de estos recursos se vea alterada por la forma de administración.

55. La Contraloría, a través de diferentes tipos de auditoría (como las financieras, de gestión, aspectos ambientales, obras públicas e ingenierías, de cumplimiento y forenses), tiene la facultad de emitir recomendaciones, así como de establecer responsabilidades civiles, administrativas e indicios de responsabilidad penal, de acuerdo con los hallazgos obtenidos en el proceso de auditoría.
56. Se debe enfatizar que las auditorías realizadas por la CGE se encuentran estructuradas de acuerdo con un Plan Anual de Control (“PAC”),²⁵ que establece las prioridades y objetivos de fiscalización para el año correspondiente. Este plan, aprobado anualmente, atiende a criterios técnicos como la materialidad, la relevancia social, los riesgos asociados a la gestión de recursos públicos y las denuncias o indicios de irregularidades detectadas en períodos anteriores.
57. Sobre esta base, se puede afirmar que el marco normativo vigente configura un sistema de control dual sobre las IES, ejercido de manera diferenciada pero complementaria por la Contraloría General del Estado y el Consejo de Educación Superior. El CES, en su calidad de órgano rector del sistema, desarrolla un control²⁶ de carácter anual y obligatorio para todas las instituciones —tanto públicas como privadas—, centrado en la fiscalización del cumplimiento del principio de autonomía responsable y del uso adecuado de los recursos institucionales, especialmente en lo que respecta al carácter no lucrativo de sus actividades económicas.

²⁵ Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Contraloría General, Registro Oficial 852, 5 de agosto de 2020, Registro Oficial 648, segundo suplemento, 20 de septiembre de 2024. Art. 8.1. numeral 6. Funciones y atribuciones del Contralor General de Estado: 6) Aprobar el Plan Estratégico Institucional, Planes Operativos Anuales de las Unidades Administrativas de la Contraloría General del Estado, Plan Anual de Control y los Planes Operativos Anuales: de Contrataciones y de Inversiones de la institución.

²⁶ Es necesario precisar que, en el marco normativo ecuatoriano, el control y la fiscalización constituyen funciones diferenciadas que responden a objetivos específicos, aunque pueden coexistir en una misma entidad según sus competencias. La CGE ejerce el control gubernamental sobre las instituciones de educación superior cuando estas administran recursos públicos, conforme lo determina la CRE y la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, control que es de carácter externo, técnico y financiero, y tiene por finalidad garantizar la legalidad, eficiencia y transparencia en el uso de los fondos públicos. Por su parte, CES, en calidad de ente rector del sistema de educación superior, y conforme a la LOES, ejerce también funciones de control, específicamente en el ámbito normativo, académico y administrativo, sin invadir la esfera de la autonomía universitaria ni el control del manejo de fondos públicos, que corresponde exclusivamente a la Contraloría. En este sentido, el CES actúa como órgano de control y fiscalización del cumplimiento del marco jurídico que rige el funcionamiento de las instituciones de educación superior, asegurando la sujeción al ordenamiento constitucional y legal vigente. Esta complementariedad permite una supervisión integral del sistema de educación superior, enmarcada en el respeto a las competencias, atribuciones y finalidades propias de cada órgano, conforme a los principios y disposiciones establecidos en la Constitución.

58. Por su parte, la CGE ejecuta auditorías gubernamentales conforme al PAC que responde a criterios de priorización y riesgo, motivo por el cual no todas las IES son auditadas anualmente.²⁷ Este control se limita a las universidades públicas y a las privadas que manejan fondos públicos. Las consecuencias jurídicas derivadas del incumplimiento también difieren: el CES puede imponer sanciones pecuniarias y administrativas a las máximas autoridades institucionales, en tanto que los informes de la CGE contienen recomendaciones de cumplimiento obligatorio, esto “en base de los resultados de auditoría contenidos en informes que se determinan las responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal”.²⁸ Esta estructura evidencia un sistema de control integral, cuyo propósito es garantizar la transparencia, la legalidad y la responsabilidad institucional dentro del sistema nacional de educación superior del país.
59. En conclusión, la norma impugnada no resulta contraria a los artículos 211 y 212 numeral 1 de la Constitución ya que no se contrapone a las competencias de la Contraloría General del Estado, respecto al control a las instituciones de educación superior.
60. Es evidente que las competencias atribuidas a los organismos de control de las instituciones de educación superior emanan directamente del texto constitucional, el cual establece de manera expresa su ámbito de actuación; competencias que han sido ulteriormente desarrolladas por la LOES, esto en estricta observancia de los principios y disposiciones constitucionales, ratificando su plena compatibilidad con la Norma Suprema. En tal sentido, no se configura una vulneración al orden constitucional, sino el ejercicio legítimo de atribuciones conferidas por el constituyente y desarrolladas por el legislador orgánico.

²⁷ Los artículos 2, 4 y 31 número 1 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, facultan a la CGE ejercer el control de los recursos públicos en las Instituciones del Estado y a las personas jurídicas de derecho privado, que dispongan de recursos públicos. El Plan Anual de Control (PAC) es el instrumento que orienta, cada año, el cumplimiento de los objetivos misionales de la Contraloría General de Estado (CGE). Su elaboración parte de un proceso de planificación sistemático y minucioso, en el cual se aplican los siguientes criterios técnicos: *Materialidad*: consideración del monto de los recursos económicos puestos a disposición de las entidades del Estado. *Conflictividad*: experiencia histórica de los riesgos asociados a las acciones de control de años anteriores. *Caducidad*: análisis de los años transcurridos desde que se realizaron las operaciones, con el fin de evitar que la Contraloría pierda la competencia para examinarlas en razón del tiempo. *Participación ciudadana*: denuncias ciudadanas recogidas a través de los canales institucionales y en actividades participativas, como talleres y eventos de rendición de cuentas. *Impacto socio-ambiental*: análisis de actividades, contratos, programas y proyectos que pueden afectar al medioambiente y el funcionamiento de la sociedad. Ver:

<https://www.contraloria.gob.ec/Portal/Sistema/PlanAnualControl>

²⁸ Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Art. 39.

6. 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 inconstitucionalidad **12-22-IN**.
2. Notifíquese y archívese.

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

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, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 22 de mayo de 2025; sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, por uso de licencias por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL