



Doscientos treinta y siete -937-

CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

D.M Quito, 13 de marzo de 2009

SENTENCIA No. 001-09-SAN -CC

CASO 0008-08-AN

Juez Constitucional Sustanciador: Dr. Roberto Bhrunis Lemarie

I

ANTECEDENTES

1. El 15 de abril de 2007, mediante Consulta Popular, el pueblo ecuatoriano expresó su voluntad de convocar una Asamblea Constituyente, con el propósito de elaborar una nueva Constitución y transformar el marco institucional del Estado;
2. El 28 de septiembre de 2008, el pueblo ecuatoriano, mediante Referéndum aprobó la Constitución y el Régimen de Transición proyectados por la Asamblea Constituyente;
3. El 20 de octubre de 2008, la Constitución aprobada por el pueblo ecuatoriano, incluyendo el Régimen de Transición entraron en vigencia, a través de su publicación en el Registro Oficial No. 449, de acuerdo con lo establecido en la Disposición Final de la misma Constitución;
4. Los Vocales del extinto Tribunal Constitucional, basados en los argumentos constitucionales que son parte de la Resolución adoptada en la sesión celebrada el día veinte de octubre del 2008, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 451, del 22 del mismo mes y año, asumieron el ejercicio de las atribuciones constitucionales referentes al control, interpretación constitucional y administración de justicia en esta materia;
- 5.- La Corte Constitucional para el periodo de Transición expidió las Reglas de Procedimiento para el ejercicio de las competencias constitucionales, que fueron publicadas en el Suplemento del Registro Oficial N° 466 del 13 de noviembre de 2008

SOLICITUD DE DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTO

Eduardo Sánchez Peralta, por sus propios derechos y por los que representa en su calidad de Presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad Católica Santiago de Guayaquil, amparado en lo que dispone el artículo 93 de la Constitución de la República del Ecuador comparece y deduce Acción de Incumplimiento en contra de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, en la persona del Rector y representante legal, doctor Michel Doumet Antón, por la Resolución del Consejo Universitario de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, del día 10 de noviembre de 2008.

En lo principal el accionante expresa lo siguiente:

1.- Origen de la resolución.- Plebiscito Universitario.- El 6 de junio de 2008 se efectuó un Plebiscito Universitario con el objeto de reformar el Estatuto de la Federación de Estudiantes, en el que obtuvo un amplio triunfo el **SI**, para que entren en vigencia inmediata las reformas del Estatuto de la Federación de Estudiantes de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil: las reformas aprobadas fueron las siguientes: *“Art. 28.- el número de delegados a ser elegidos lo determinará el estatuto de la Universidad y **durarán dos años en funciones**; quienes formarán parte integrante del Consejo Universitario con voz y voto, y como consecuencia de eso ejercen el cogobierno conforme lo determina la Ley Orgánica de Educación Superior y el propio estatuto de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil”.- “Art. 41.- Todos los integrantes de la Directiva de la Federación y Delegados al Consejo Universitario debidamente electos, serán posesionados ante la Asamblea General Ordinaria, **durarán dos años en funciones** sin la posibilidad de ser reelegidos, y solo podrán ser destituidos por el Comité Ejecutivo con voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, cuando se comprobare negligencia o corrupción en el desempeño del cargo.”.- “Art. 48.- El Presidente de la FEUC-G es el máximo personero de la Federación de Estudiantes de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil y por ende su representante legal, judicial y extrajudicial en el caso de contar la Federación con personalidad jurídica. Será elegido por votación universal y **durará dos años en funciones**, sin la posibilidad de ser reelecto.”.- **“DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA.-** El presente estatuto entrará en vigor a partir de su*

[Handwritten signature]
al



CORTE CONSTITUCIONAL -238-

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Causa No. 0008-08-AN

3

aprobación mediante consulta plebiscitaria del 6 de junio del 2008, y regirá en todas sus partes, incluyendo a las normas relativas a la directiva de la FEUC-G y Delegados al Consejo Universitario, electos el 18 de enero del 2008, una vez que se oficialicen los resultados por el Tribunal Electoral del Plebiscito que lo dirige”.- El 2 de junio del 2008, en aras de impedir la reforma estatutaria los representantes estudiantiles Roberto Muñoz Jaramillo, Francisco López Mendieta, Pablo Vásquez Gutiérrez, Santiago Gómez Sánchez y Kevin López Pérez, de las Escuelas de Medicina, Ciencias Económicas, Ingeniería Civil, Ingeniería en Sistemas y Especialidades Empresariales de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, propusieron ante el Juez Octavo de lo Civil de Guayaquil, una acción de Amparo Constitucional en contra del compareciente, en su calidad de Presidente de la Federación de Estudiantes, que fue resuelta el 11 de junio del 2008 por el señor Juez Octavo de lo Civil de Guayaquil, que resolvió rechazarla, siendo esta resolución apelada para ante el Tribunal Constitucional del Ecuador, que el 24 de septiembre del 2008 a través de la Resolución de la Primera Sala niega la apelación de la resolución del juez de primera instancia.

2.- Competencia restrictiva del Consejo Universitario.- El artículo 42 de la Ley Orgánica de Educación Superior (hoy reformado) **decía**: “*Art. 42.- Los centros de educación superior garantizarán la existencia de organizaciones gremiales en su seno, las cuales tendrán sus propios estatutos aprobados por el máximo órgano colegiado de la institución y podrán ser cofinanciadas con recursos institucionales sujetos a los controles establecidos legalmente, para programas académicos o de capacitación. Sus directivas deberán renovarse de conformidad con las normas estatutarias; caso contrario, el máximo órgano colegiado de la institución convocará a elecciones que garantizarán la renovación democrática.* Se expresa correctamente *decía*, por que el **Tribunal Constitucional mediante Resolución del 28 de enero del 2005, publicada en el Registro Oficial No. 514, declaró la inconstitucionalidad – por el fondo – de la frase “ aprobados por el máximo órgano colegiado de la institución”, que constaba en la redacción del artículo 42 de la Ley Orgánica de Educación Superior, considerando que la frase materia del análisis de inconstitucionalidad, contradice el derecho a la libertad de asociación y reuniones con fines pacíficos, previsto en el numeral 19 del artículo 23 de la Constitución Política de 1998, (en el Capítulo de los Derechos Civiles) lo que**

d
u

significa que el Consejo Universitario, máximo organismo de control colegiado de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, no tiene competencia para interpretar, cambiar, disponer o alterar las disposiciones inherentes a la FEUC-G, y para el caso particular que es objeto de la presente acción, lo resuelto por los estudiantes de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, vía plebiscito universitario, siendo por lo tanto que, al Consejo Universitario no le asiste otra obligación que no sea la de registrar las reformas aprobadas.

3.- Acción de Incumplimiento contra el Consejo Universitario.- El 10 de noviembre del 2008, el Consejo Universitario de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil resolvió que se convoque a elecciones la tercera semana del mes de enero del 2009, para elegir la Directiva de la Federación de Estudiantes y los Delegados al Consejo Universitario, desconociendo la voluntad soberana de los estudiantes, que en plebiscito del 6 de junio de 2008 aprobaron la reforma estatutaria que permite a la Directiva y a los Delegados al Consejo Universitario durar dos años en sus funciones, y que conforme a la Disposición Transitoria Primera del Estatuto de la Federación, ésta (la reforma) tiene aplicación inmediata, y que sus efectos alcanzan y rigen para la Directiva y Delegados electos en enero del 2008, y por lo tanto, la finalización de sus funciones debe entenderse se produce en enero del 2010, por lo que, lo resuelto por el Consejo Universitario incumple con lo resuelto por el Tribunal Constitucional y atenta contra lo dispuesto por el Art. 42 de la Ley Orgánica de Educación Superior, reformado. Es de advertir que ésta referida resolución de convocatoria, se resolvió en base a un Informe emitido por el Asesor Jurídico de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, de fecha 20 de octubre de 2008, que establece " *que las reformas aprobadas por el Plebiscito Universitario rigen para lo venidero, y que el alcance de las mismas no tienen efecto sobre la Directiva electa en enero del 2008.*" El referido Informe del Asesor Jurídico sostiene que a los estudiantes jamás se les consultó sobre la vigencia automática del mismo, una vez publicados los resultados; craso error pues con la pregunta del Plebiscito que se transcribe, se resalta el yerro de su Informe: "*Que entre en vigencia inmediata el Proyecto de Reformas del Estatuto de FEUC-G, propuesto y aprobado por el Comité Ejecutivo en Marzo del presente año...*"(se adjunta copia certificada de la papeleta de la Consulta Plebiscitaria, a fojas 54 del expediente) Una mayoría del Consejo Universitario de la Universidad Católica de

J
ul



CORTE CONSTITUCIONAL

Dieciséis treinta y nueve

-239-

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Causa No. 0008-08-AN

5

Santiago de Guayaquil y su Asesor Jurídico desconocen que la Federación de Estudiantes posee un nuevo Estatuto que regula sus actividades, mismo que fue aprobado mediante Plebiscito Universitario, del 6 de junio de 2008 contentivo de 90 artículos, 3 Disposiciones Generales y 3 Disposiciones Transitorias. El Consejo Universitario de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, al disponer que se convoque a elecciones para elegir a la Directiva de la Federación de Estudiantes de la Universidad Católica y a los Delegados al Consejo Universitario, para la tercera semana del mes de enero de 2009, incumple disposiciones legales pues atenta contra normas expresas – Art. 42 de la Ley Orgánica de Educación Superior – artículos 28, 41, 48 y la Disposición Transitoria Primera del Estatuto vigente de la Federación de Estudiantes de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, desconociendo lo resuelto por el Tribunal Constitucional y por el Plebiscito Universitario del 6 de junio de 2008; incumple paralelamente con el derecho a la Seguridad Jurídica, garantizado en el artículo 82 de la Constitución vigente. Por lo expuesto, solicito a Uds. conminar al Consejo Universitario de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, de forma expresa y categórica: 1. Que se cumpla y como consecuencia de ello, se respete el resultado del plebiscito universitario del 6 de junio de 2008 y todos sus efectos, entre los cuales se encuentran: la prórroga que obra a favor de la Directiva actual de la Federación de Estudiantes de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil y sus Delegados al Consejo Universitario; 2. Que se cumpla y como consecuencia de ello se respete el artículo 42, inciso segundo de la Ley Orgánica de Educación Superior que establece “Sus directivos deberán renovarse de conformidad con las normas estatutarias; caso contrario el máximo órgano colegiado de la institución convocará a elecciones que garantizarán la renovación democrática”.

4.- Petición de medida cautelar.- Adicionalmente, con el propósito de evitar o hacer cesar la violación o amenaza de violación de los derechos constitucionales y universales de la libertad de asociación, de la seguridad jurídica y sobre todo, para evitar que las artimañas de un poder constituido atente contra la materialización del poder constituyente aplicado en el plebiscito universitario del 6 de junio del 2008, con fundamento en el artículo 87 de la Constitución del Estado ecuatoriano, solicitó la aplicación de la siguiente medida cautelar: *“Oficiar a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, a sus principales*

[Firma manuscrita]
OL

autoridades y en especial al Consejo Universitario, la suspensión de la Convocatoria a las elecciones de la Directiva de la Federación de Estudiantes y Delegados al Consejo Universitario a desarrollarse el próximo mes de enero del 2009, no pudiendo efectuarse la misma hasta que la Corte Constitucional resuelva la presente acción. Quedando simplemente en vigencia la convocatoria a elecciones de Presidente de las Asociaciones de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil”.

II

CONTESTACIÓN DEL ACCIONADO

Con Oficio N° R-1128-2008 fechado al 4 de diciembre de 2008, ingresado el 8 de diciembre de 2008 y suscrito por el Ec. Mauro Toscanini Segale, Vicerrector General, Encargado del Rectorado de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, constante a fojas 101 a 103 del expediente, el accionado contesta en los siguientes términos: Que el Consejo Universitario de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, en sesión ordinaria del 28 de noviembre de 2008, resolvió aprobar el Informe del Asesor Jurídico, en el que se establece que la reforma del Estatuto de la Federación de Estudiantes Universitarios FEUC-G, en cuanto tiene que ver con la duración en el cargo de los Directivos, deberá regir para lo venidero y no con efecto retroactivo, negando de esta manera la pretensión del señor Eduardo Sánchez Peralta, actual Presidente de la Federación de Estudiantes, en el sentido que el periodo para el cual fue elegido el mes de enero de 2007 y que fenecía en enero del 2008, debía prorrogarse sin necesidad de acto eleccionario alguno, por un año mas. Que la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil se apresta a celebrar la última semana de enero de 2009 las elecciones estudiantiles para renovar las Directivas, tanto de la Federación de Estudiantes Universitarios FEUC-G cuanto de las Asociaciones Estudiantiles y Miembros estudiantiles del Consejo Universitario, de acuerdo al Art. 10 del Reglamento de Elecciones en vigencia, y que no ha sufrido reforma alguna, y que manda convocar a elecciones hasta el 15 de diciembre al Presidente de la Federación en funciones, y solamente en el caso que no lo hiciera, corresponderá tal obligación al Rector de la Universidad. Que el Consejo Universitario no cuestionó la validez de las reformas estatutarias promovidas por el Presidente de la FEUC-G, pero se pronunció en cuanto al respeto


CC



CORTE CONSTITUCIONAL -240-

Dieciocho cuarenta

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Causa No. 0008-08-AN

7

universal de la irretroactividad de la Ley, en el caso puntual del Estatuto de la Federación.

III

CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Para hacerlo se realizan las siguientes:

PRIMERA.- Competencia.- Previo al pronunciamiento sobre la Acción de Incumplimiento planteada, el Pleno de la Corte Constitucional para el periodo de Transición debe analizar sobre la facultad de conocerla y resolverla. Conforme al contenido del artículo 429 de la Constitución vigente, la Corte Constitucional es el máximo órgano de control constitucional en concordancia con el numeral 5 del artículo 436 ibídem.

La Acción por Incumplimiento se define en las Reglas de Procedimiento para el ejercicio de las competencias de la Corte Constitucional para el período de Transición, así: ACCIÓN POR INCUMPLIMIENTO. Art. 74.- Objeto.- Esta acción tiene por objeto hacer efectivo el cumplimiento de normas, actos administrativos de carácter general, así como de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, en los términos previstos en los Art. 93 y 436 numeral 5 de la Constitución. Art. 5.- Legitimación activa.- La acción de incumplimiento es pública. Cualquier persona, comunidad, pueblo, nacionalidad o colectivo, por si o a través de representante, puede demandar por el incumplimiento de una norma con rango de ley, acto administrativo de carácter general, sentencia o informe de los que trata el artículo anterior.- Art. 76.- Legitimación pasiva.- La demanda de incumplimiento se dirigirá contra la autoridad, funcionario, la jueza o juez, o particular, renuente de cumplir la norma, acto administrativo de carácter general, sentencia, o informe, de que trata el artículo 93 de la Constitución. Si el demandado no es la autoridad obligada, así deberá informarlo la jueza o juez de conocimiento, indicando a quien corresponde el cumplimiento del deber incumplido. En caso de duda, el proceso continuará con las autoridades demandadas, sin perjuicio de que el juez notifique a quien tenga competencia para cumplir el deber omitido. Art. 77.- Competencia.- Es competente para conocer la demanda por acción de incumplimiento, el Pleno de la Corte Constitucional. Art. 78.- Trámite.- La demanda de incumplimiento deberá reunir los requisitos establecidos

d
ue

en el Art. 49 y seguirá el trámite previsto en las disposiciones comunes para la sustanciación de las acciones ante la Corte Constitucional, en cuanto se refiere al ingreso, admisión, sorteo y sustanciación. Art. 79.- Terminación anticipada del proceso. Si estando en curso la acción y antes de la sentencia, el demandado cumple con el deber omitido, la Corte Constitucional declarará concluido el proceso y ordenará su archivo.

SEGUNDA.- Admitida a trámite la presente acción, acatando lo dispuesto en el artículo 9, inciso segundo de las Reglas de procedimiento para el ejercicio de las competencias de la Corte Constitucional para el periodo de transición, realizado el sorteo de rigor correspondió al Dr. Roberto Bhrunis Lemarie conocer el caso como Juez Sustanciador; en consecuencia, no se advierte violación del trámite ni omisión de solemnidad sustancial alguna que pueda incidir en la resolución de la causa, por lo que se declara expresamente su validez.

TERCERA.- La Acción por Incumplimiento, de acuerdo con lo que establece el artículo 93 de la Constitución de la República, tiene por objeto *“garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible...”*.

CUARTA.- La presente Acción está en armonía con las Disposiciones Comunes a las Garantías jurisdiccionales, señaladas en el artículo 86, numeral 4 de la Constitución de la República, en vigencia, que señala *“...Cuando sea un particular quien incumpla la sentencia o resolución, se hará efectiva la responsabilidad determinada en la ley”*.

QUINTA.- Es pretensión del accionante: **1.** Que se cumpla y como consecuencia de ello, se respete el resultado del plebiscito Universitario de fecha 6 de junio del 2008 y todos sus efectos, entre los cuales se encuentran la prórroga que obra a favor de la Directiva actual de la Federación de Estudiantes de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil y sus Delegados al Consejo Universitario; **2.** Que cumpla y como consecuencia de ello se respete el artículo 42, inciso segundo de la Ley Orgánica de Educación Superior que establece: *“Sus directivos*

DL



CORTE CONSTITUCIONAL

Diciembre cuarenta y uno

241-

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Causa No. 0008-08-AN

9

deberán renovarse de conformidad con las normas estatutarias; caso contrario, el máximo organismo colegiado de la institución convocará a elecciones que garantizaran la renovación democrática”, y 3. Adicionalmente , con el objeto de evitar o hacer cesar la violación o amenaza de violación de los derechos constitucionales y universales de la libertad de asociación, de la seguridad jurídica, y para evitar que el poder constituido atente contra la materialización del poder constituyente aplicado en el plebiscito universitario del 6 de junio de 2008, con fundamento en el artículo 87 de la Constitución del Estado Ecuatoriano, solicita la aplicación de la medida cautelar de la suspensión de la Convocatoria a elecciones de la Directiva de la Federación de Estudiantes y Delegados al Consejo Universitario, a convocarse para el mes de enero de 2009, quedando en vigencia la convocatoria a elecciones de Presidentes de las Asociaciones de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

SEXTA.- Mediante Providencia del 11 de diciembre de 2008, constante a fojas 128 del expediente, la Dra. Nina Pacari Vega, en su condición de Jueza Constitucional y Presidenta de la Segunda Sala de Sustanciación, dispone: a) la medida cautelar de suspensión de la Convocatoria a elecciones de la Directiva de la Federación de Estudiantes y Delegados al Consejo Universitario, resuelta por el Consejo Universitario de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, en sesión ordinaria del 10 de noviembre del 2008, y b) conforme a las disposiciones comunes a las garantías jurisdiccionales señaladas en el artículo 86, numeral 3 de la Constitución vigente, convoca a las partes a Audiencia Pública, misma que se fija para las 15H00 del miércoles 17 de diciembre de 2008; resultando fallida ésta, se vuelve a convocar para las 10H00 del 23 de diciembre del 2008, llevándose a cabo la Audiencia Pública con la presencia de los Jueces Constitucionales Doctores Nina Pacari Vega, Roberto Bhrunis Lemarie y Edgar Zárate Zárate; el Ab. Manuel Martínez Vera en representación del legitimado activo y el Ab. Víctor Granados en representación del legitimado pasivo.

SÉPTIMA.- En un alegato constante a fojas 140 a 145 del expediente, el doctor Michel Doumet Antón, Rector de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, y el Ab. Aquiles Rigail Santistevan, Asesor Jurídico, sostienen que *“la acción se encuentra indebidamente planteada, en virtud de lo dispuesto en el numeral segundo del artículo*

[Firma manuscrita]

86 de la Constitución vigente, por que debió ser propuesta ante ...**LA JUEZA O JUEZ DEL LUGAR EN QUE SE ORIGINA EL ACTO O LA OMISION O DONDE SE PRODUCEN SUS EFECTOS, Y SERAN APLICABLES LAS SIGUIENTES NORMAS DE PROCEDIMIENTO**”(SIC); en consecuencia debe ser ésta la primera cuestión a resolver. Efectivamente, ese es el texto de una de las *disposiciones comunes* de las garantías jurisdiccionales, pero el accionado no ha reparado que es el artículo 93 de la Constitución, el que define la Acción por Incumplimiento, señalando en el acápite final que “*La acción se interpondrá ante la Corte Constitucional*”. El término jurídico *disposición* significa: 1. del latín *dispositio- onis: acción y efecto de disponer o disponerse. Actitud o proporción para algún fin, y 2. Precepto legal o reglamentario, deliberación, orden y mandato de la autoridad*. El término *común*, 1. (del latín. *communis*) *dícese de lo que, no siendo privativamente de ninguno, pertenece o se extiende a varios*” en consecuencia, la norma *específica* (1. del latín *specificus*) es lo que caracteriza y distingue una especie de otra, 2. lo que es especial, característico o propio. Aplicable al caso es ésta última y no la invocada por el accionado, de lo que deviene en improcedente el cuestionamiento.

OCTAVA.- El accionado argumenta que el numeral 3 del artículo 86 de la Constitución vigente, refiere que el procedimiento se concreta exclusivamente a la *entidad pública*, y que la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil es una entidad de derecho privado; el accionado olvida que las garantías jurisdiccionales pueden ser ejercidas por cualquier persona, grupos de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad, cuando exista vulneración de derechos constitucionales por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial, contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales, y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación; en consecuencia, lo alegado es improcedente.

NOVENA.- Sostiene el accionado – con criterio parcial y excluyente- que la acción por incumplimiento definida en el artículo 93 de la Constitución vigente, “*sustenta su ejercicio en el hecho de que se hayan*


cah



Causa No. 0008-08-AN

11

incumplido sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos”(sic): al respecto es necesario puntualizar que no es cierto que esta acción “se refiere estricta y exclusivamente a las sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos”(como sostiene el accionado). El artículo 93 de la Constitución vigente señala que la Acción por Incumplimiento -primero- “tendrá por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico”, concepto amplio que concuerda con lo que dispone el artículo 436 de la Constitución vigente, al determinar las atribuciones que ejercerá la Corte Constitucional, además de las que le confiera la Ley, señalando en el numeral 5 del artículo invocado que puede “Conocer y resolver, a petición de parte, las acciones por incumplimiento que se presenten con la finalidad de garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general, cualquiera que sea su naturaleza o jerarquía, así como para el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias”. La acción por incumplimiento se determina en la Constitución vigente en el Ecuador en términos amplios (Colombia y Perú tienen un ámbito más restringido), por lo que se justifica y fundamenta la acción del recurrente. La medida cautelar dispuesta en el conocimiento de la acción que nos ocupa, es resultado del ejercicio de la competencia y atribución, puesto que, como lo advierte Chiovenda “el peligro de no conseguir oportunamente el bien garantizado, o el temor que su obtención se aplaze mientras el proceso se tramita, con daño de quien lo reclama, conducen a la adopción de medidas de cautela o seguridad”, pensamiento jurídico claro y pertinente que justifica la adopción de la medida cautelar impugnada por el accionado.

DECIMA.- *“El Consejo Universitario no cuestionó en ningún momento la validez de las reformas Estatutarias promovidas por el actual Presidente de la FEUC-G señor Sánchez, ni podía objetarlas en forma alguna, pero si se pronunció en un aspecto referido al respeto universal en cuanto a la irretroactividad de la ley y en el caso puntual al Estatuto de la Federación” sic- “Acepta por cierto que una reforma prescriba que en adelante el plazo de duración de las funciones del Directorio de la FUEC-G sea de dos años, lo cual jamás se ha discutido u objetado. Lo que no aceptó el Consejo Universitario es que dichas reformas violen el Art. 7 del Código Civil que dispone que la ley no tiene efecto*

[Handwritten signature]
W

retroactivo y rige solo para lo venidero” sic- (alegatos del accionado, constantes a fojas 101 y 147 del expediente) El argumento de fondo del accionado, reiterativo en sus alegatos, es la concepción del principio de irretroactividad de la ley como un concepto *absoluto y rígido*, cuando en realidad es un concepto *relativo y flexible* en el Derecho. El Código Civil ecuatoriano dedica el Parágrafo 3o. Efectos de la ley, artículo 7 y siguientes a una serie de escenarios que confirman la relatividad y flexibilidad de la aplicación de la ley en el tiempo, puesto que el legislador, constituyente o asociado, pueden consagrar la retroactividad de la ley. En la doctrina se considera que la ley es de naturaleza histórica, porque tiene un tiempo en el que rige y un espacio en el que se aplica. El principio, en materia de efectos de la ley en el tiempo, es la irretroactividad, sin embargo, ese principio está establecido en una norma meramente legal y no constitucional, y a pesar de lo categórico de los términos en los que se lo concibe, obliga al juez común y no al legislador o constituyente, quienes pueden dictar un precepto legal contrario a otro precepto legal, sin más límite que la Constitución; de esta forma el legislador, el constituyente o los asociados pueden modificar el principio de irretroactividad de la ley, dictando leyes o reformándolas con efecto retroactivo. La naturaleza jurídica del principio de irretroactividad de la ley apunta a la preservación del orden público, seguridad y estabilidad jurídicas, pero considerando circunstancias especiales que favorezcan tanto al destinatario de la norma, cuanto a la consecución del bien común de manera concurrente, se prioriza ésta a aquella, en un ejercicio de **ponderación** realizado bajo el principio de *concordancia de las normas constitucionales*, consecuencia de la *interpretación sistemática del todo orgánico constitucional*; ello demuestra claramente que la irretroactividad de la ley no es principio *absoluto y rígido* puesto que el universo jurídico admite muy contadas posiciones de tal carácter, por ser una coordinación de posibilidades racionales, que exige una sana adecuación de la forma jurídica al contenido material que se ordena; de allí que el principio de irretroactividad no riñe con la necesidad de cambios normativos que impidan la petrificación del orden jurídico, que es *per se* dinámico para amoldarse a las exigencias de la realidad material y social.

DÉCIMA PRIMERA.- En esta línea de reflexión jurídica, es necesario advertir que el mecanismo escogido para la reforma estatutaria por los accionantes es el *plebiscito*, acto de participación democrática directa,



CORTE CONSTITUCIONAL

Doscientos cuarenta y tres
-243-

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Causa No. 0008-08-AN

13

medio idóneo para aprobar un acto de poder, mediante el cual se autoriza o se aprueba (como rasgo de reconocimiento o de la confianza otorgada por los asociados) un acto esencialmente político. Fayt define al plebiscito como el “*derecho reconocido al cuerpo de asociados para intervenir en la ratificación o aprobación de un acto esencialmente político, de naturaleza administrativa*” y Orlando destaca la naturaleza eminentemente política del plebiscito, al indicar como ejemplos del mismo, la aceptación o aprobación de una Constitución o la manifestación de confianza en un hombre o en la dirección de un órgano. Queda claro entonces que el plebiscito se utiliza en actos de naturaleza legislativa y su empleo es excepcional: **a)** cuando el ejecutivo o directivo quiere prescindir de la vía regular, y obtener mediante el voto de los asociados, la aprobación de proyectos de administración o ejercicio de poder; y, **b)** cuando se quiere dirimir conflictos de poder, permitiendo al ejecutivo o directivos apelar a los miembros asociados, para que como árbitro soberano, resuelva si aprueba o no un proyecto de administración o ejercicio de poder. El pronunciamiento en el plebiscito solo puede tener uno de dos sentidos: apoya o rechaza la decisión que se le consulta, y la decisión de los asociados es de obligatorio e inmediato cumplimiento por dos razones fundamentales: la primera es por la naturaleza del plebiscito; y la segunda es por que en él se consultó a los asociados a través de una disposición transitoria – copia certificada de la papeleta del plebiscito, obra a foja 54 del expediente – directa y claramente – de la siguiente manera: *Aprueba usted que entre en vigencia inmediata el Proyecto de Reforma del Estatuto de la FUEC-G propuesto y aprobado por el Comité Ejecutivo en marzo del presente año?*, SI --- NO.- El pronunciamiento mayoritario por el **sí**, nos sitúa en que el estudiantado aprobó, por un lado, el Proyecto de Reforma del Estatuto de la FEUC-G; y, por otro, su inmediata vigencia. Entre las normas reformadas consta lo relativo al plazo de duración de las funciones del Directorio de la FEUC-G que será el de dos años el mismo que, de no haberse contemplado una disposición transitoria, daría lugar a un acentuado debate únicamente sobre el principio de la irretroactividad; más, en el caso que nos ocupa, el Estatuto reformado contiene una disposición transitoria que textualmente dice: “DISPOSICIONES TRANSITORIAS”. PRIMERA.- El presente estatuto entrará en vigor a partir de su aprobación mediante consulta plebiscitaria del 06 de junio del 2008, y regirá en todas sus partes, *incluyendo las normas relativas a la Directiva de la FUEC-G y Delegados al Consejo Universitario,*

al

electos el 18 de enero de 2008, una vez que se oficialicen los resultados por el Tribunal Electoral del Plebiscito que lo dirige.” De su lectura se desprenden dos partes: la primera, que es obvio entender que todas las reformas aprobadas incluido aquella que se refiere a la Directiva de la FUEC-G son de aplicación inmediata, en esencia, la duración de dos años; la segunda, que la frase “*electos el 18 de enero de 2008*” nos conduce a una ineludible interpretación, esto es, si la disposición transitoria debe ser entendida como la tácita ampliación del plazo de un año (con el que fueron elegidos en enero del 2008) a dos años (que contempla la reforma aprobada), al aplicarse de manera inmediata dichas reformas. De ahí que, el análisis no circunda únicamente alrededor de la irretroactividad sino que, concomitantemente, se hace imprescindible interpretar el alcance y efecto de la mentada disposición transitoria. Al respecto, la Corte considera que la intención de los proponentes de la reforma estatutaria aprobada previamente por el Comité Ejecutivo de la FEUC-G el 5 de marzo de 2008 era la prórroga de un año a fin de que “la inmediata vigencia” cobije a la directiva elegida el 18 de enero de 2008; solo en esa medida tiene sentido la obviedad señalada anteriormente con la referencia a la directiva electa el 18 de enero de 2008 que consta expresamente en la Primera Disposición Transitoria del Estatuto reformado. Siendo así, nos encontramos ante una disposición que contiene la “prórroga tácita” de la Directiva que debiendo concluir en enero del 2009, por efectos de la reforma estatutaria en vigencia a partir del 06 de junio del 2008, necesariamente debe fenecer en enero del 2010. Es más, tratándose de una reforma estatutaria aprobada en plebiscito, esto es, por el estudiantado que para el efecto es el soberano, tanto las normas reformadas cuanto la disposición transitoria, son de estricto e ineludible cumplimiento. Es también relevante en el análisis de la presente consideración, y por ello citamos textualmente el razonamiento del voto del señor Ab. José Miguel García Baquerizo, Decano Encargado de la Facultad de Jurisprudencia, y por tanto Miembro del Consejo Universitario de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, expresado en la Sesión Ordinaria del 10 de noviembre de 2008, respecto del Informe presentado por el Dr. Aquiles Rigail Santistevan, Asesor Jurídico de la Universidad, y constante a fojas 189 del expediente, que dice: “ *Voto en contra de la aprobación del informe presentado por el señor Asesor Jurídico de la institución, por las consideraciones expuestas en esta sesión, que se resume en lo siguiente: La irretroactividad de la ley invocada en el informe ha sido dejado de lado*

[Handwritten signature]
uu



CORTE CONSTITUCIONAL

Doce y dos cuarenta y cuatro

244

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Causa No. 0008-08-AN

15

por la propia Constitución de la República del 2008 recién aprobada, afectándose periodos de autoridades en actuales funciones, y así como el pueblo ecuatoriano se pronunció por ello en la consulta, así también lo hicieron los estudiantes de esta universidad en el plebiscito convocado por la FEUC-G, al prorrogar el periodo de la actual directiva de dicha entidad gremial hasta dos años. El Tribunal Constitucional ratificó el fallo del juez de instancia, que declaró válida la convocatoria al Plebiscito, cuyo resultado no ha sido impugnado hasta la fecha, dejando constancia en la consideración QUINTA que la FEUC-G si sometió a consideración de todos los dirigentes estudiantiles la reforma del Estatuto, consideración sobre la cual se dicta la resolución, siendo aprobada la reforma estatutaria en el plebiscito. Que, por último, el artículo 41 de la Ley Orgánica de Educación Superior, en su inciso segundo establece que las directivas de las organizaciones gremiales deberán renovarse de conformidad con las normas estatutarias, que en el caso de la FEUC-G son las aprobadas en el plebiscito". La Resolución N° 0912-08-RA, emitida por la Primera Sala del Tribunal Constitucional, el veinticuatro de septiembre de dos mil ocho, que el accionante demanda incumplida, en la consideración quinta dice: "En consideración al argumento de los recurrentes en el sentido que nunca fueron informados de las reformas a los Estatutos de la FEUC-G, y que éstas fueron aprobadas de manera sorpresiva, es necesario señalar que el detenido y prolijo examen del proceso conduce a esta Sala a advertir que existía una Comisión Especializada encargada del estudio y modificación de este cuerpo normativo presidida por la señorita Ofelia Vera, quien puso a todos los dirigentes estudiantiles, incluidos los accionantes en conocimiento del proyecto y permanentemente los invitó a participar con sus opiniones y conceptualizaciones sobre el mismo, sin obtener respuesta alguna..."

DÉCIMA SEGUNDA.- El accionado expresa en uno de sus alegatos (constante a foja 147 del expediente) que "Acepta por cierto que una reforma prescriba que en adelante el plazo de duración de las funciones del Directorio de la FEUC-G sea de dos años, lo cual jamás se ha discutido u objetado" lo cual resulta contradictorio con la afirmación constante a foja 165, donde argumenta que la reforma estatutaria de la FEUC-G aprobada en plebiscito, impone la supuesta reforma del Estatuto de la Universidad, cuando de las expresiones primeras se colige, que a más de necesaria, se acepta anticipada y expresamente dicha

d

reforma, concordante con la Ley Orgánica de Educación Superior. Es necesario resaltar en el análisis del considerando, que es la supremacía constitucional la que impone la reforma estatutaria alegada por el accionado, puesto que al estar la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil cuanto la Federación de Estudiantes de la misma Universidad en iguales condiciones jurídicas de tener un estatuto, es ésta y no aquella la que vía plebiscito recibe la expresa aprobación contenida en la pregunta de la Disposición Transitoria... **Aprueba usted que entre en vigencia inmediata el Proyecto de Reforma del Estatuto de la FEUC-G propuesto y aprobado por el Comité Ejecutivo en marzo del presente año?** , evento en el que la claridad de la cuestión cuanto la simplicidad de la respuesta nos releva de cualquier otra consideración, tanto mas que *“ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales”* (numeral 4 del artículo 11 de la Constitución de la República) principio y efecto jurídico que corre también respecto a la duración de funciones de los estudiantes Delegados al Consejo Universitario, considerando que se eligen en un mismo acto democrático y en una misma papeleta en la que se designa al Presidente de la Federación de Estudiantes y su Directiva, y habiendo sido reformado vía plebiscito el periodo de sus funciones, como afirma el accionante, se aplica la regla *que lo accesorio sigue la suerte de lo principal*. El Tribunal Constitucional expresó a través de la Resolución N° 022-2004-TC, del 18 de enero del 2005, en la consideración QUINTA *“ Que sin embargo, el artículo 41 de la Ley de Educación Superior materia de impugnación, dispone que las universidades y escuelas politécnicas garantizarán la existencia de las organizaciones gremiales en su seno, lo cual evidentemente es lo apropiado por mandato expreso de la Constitución; pero añade “ las cuales tendrán su propios estatutos aprobados por el máximo órgano colegiado de la institución.. De lo que se concluye que dicha frase contradice abiertamente lo previsto en el numeral 9 del artículo 35 de la Norma Suprema”*.SEXTO.- *Adicionalmente, la frase materia del presente análisis, contradice el derecho a la libertad de asociación y de reunión con fines pacíficos, previsto en el numeral 19 del artículo 23 de la Constitución Política que tiene concordancia con el derecho consagrado en el referido numeral 9 del artículo 35 de la Carta Magna, por cuanto al establecerse que los estatutos de las organizaciones gremiales deben ser aprobados por el máximo organismo colegiado de cada universidad o escuela politécnica, los mismo ya no serían aprobados libremente,*

d
al



CORTE CONSTITUCIONAL

Dieciocho cuarenta y cinco
-245-

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Causa No. 0008-08-AN

17

*sino que estarían supeditados al agrado o desagrado del órgano superior y eventualmente a lo que imponga éste; atentándose abiertamente contra los principios de independencia y solidaridad de los que deben gozar éste tipo de organizaciones.-SEPTIMO.- ...a los máximos organismos colegiados no les asiste otra obligación que no sea la de "registrar" las organizaciones, lo cual conlleva el reconocimiento de su existencia legal. Por ello, el término "aprobar" no es que solamente es inapropiado o molesto, sino que es inconstitucional por que es un término que restringe abiertamente el derecho de organización...". La pretensión del accionante se ajusta a la norma 42 de la Ley Orgánica de Educación Superior- Capítulo VI, Del gobierno de las Instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior, que determina que **"Los centros de educación superior garantizarán la existencia de organizaciones gremiales en su seno, las cuales tendrán sus propios estatutos"** mandato que se complementa con el inciso final de la referida norma, que prevé el caso que no se haya producido la renovación, evento en el que, el órgano colegiado de la Universidad deberá intervenir para garantizar la renovación democrática, ordenando que "Sus directivas deberán renovarse de conformidad con las normas estatutarias; caso contrario, el máximo órgano colegiado de la institución convocará a elecciones que garantizarán la renovación democrática".*

DÉCIMA TERCERA.- La Constitución vigente garantiza una serie de derechos englobados en la genérica designación *derechos de participación* (artículo 61 y siguientes de la Constitución de la República) que son aquellos que los individuos poseen por su condición de miembros de una determinada comunidad, y responden al principio que mediante ellos, los ciudadanos participan directa o indirectamente en la formación de la *voluntad política de la comunidad*, exigiendo del Estado una serie de prestaciones y no la simple abstención del mismo, para hacer posible su ejercicio. *El derecho de participación política excluye el control preventivo* que puede hacerse en la aprobación de estatutos por ejemplo, posibilitando el ejercicio de esos derechos en mérito a la importancia que tienen las asociaciones, federaciones, gremios etc. en la práctica y conservación de la democracia, y que en consecuencia, la inscripción en el correspondiente registro lo será solo a efectos de publicidad, como garantía tanto para los terceros que con ellos se relacionan, como para sus propios miembros. El derecho de participación tiene como presupuestos existenciales el pluralismo y el

[Firma]
UC

sufragio, entendidos como los medios para producir representación, gobierno y legitimación – al decir de Valles y Carreras – la Constitución de la República del Estado garantiza no solamente el acceso igualitario a las funciones y cargos de una entidad, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos sin perturbaciones ilegítimas, y los desempeñen conforme la voluntad estatutaria – que es la de sus asociados – ya que en otro caso, la norma constitucional perdería eficacia, si respetando el acceso a la función su ejercicio pueda ser mediatizado o impedido sin remedio jurídico. Por las consideraciones que anteceden; por que la acción propuesta y materia del presente análisis se fundamenta en la exigencia de una plena seguridad jurídica como principio garantizado en la Constitución vigente, por que el incumplimiento demandado implica no reconocer que “Los centros de educación superior garantizarán la existencia de organizaciones gremiales en su seno, las cuales tendrán sus propios estatutos”; que el artículo 347 de la Constitución vigente determina que será responsabilidad del Estado. 2. “Garantizar que los centros educativos serán espacios democráticos de ejercicio de derechos – que es lo que demanda el recurrente.

IV

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, administrando Justicia Constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional para el periodo de transición, expide la siguiente:

SENTENCIA:

1.- Declarar la procedencia de la acción planteada por el señor Eduardo Sánchez Peralta, Presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad Católica Santiago de Guayaquil; y en consecuencia, disponer que el Consejo Universitario de dicho centro de estudios superiores acate en todas sus partes el resultado del plebiscito universitario llevado a cabo por la Federación de Estudiantes Universitarios FEUC-G el día 6 de junio de 2008, incluida la prórroga del período de gestión de la Directiva de la Federación de Estudiantes y de los Delegados al Consejo Universitario, que se encuentra implícita en

[Handwritten signature]
[Handwritten initials]



CORTE CONSTITUCIONAL

Docientos cuarenta y seis
-246-

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Causa No. 0008-08-AN

19

la Primera Disposición Transitoria del Estatuto de la FEUC-G, reformado y aprobado en dicho acto democrático.

2. Notifíquese y publíquese.-


Dr. Patricio Pazmiño Freire
PRESIDENTE


Dr. Arturo Larrea Jijón
SECRETARIO GENERAL

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con siete votos a favor de los doctores Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio Herrera Betancourt, Hernando Morales Vinueza, Nina Pacari Vega, Manuel Viteri Olvera, Edgar Zárate Zárate y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los doctores Alfonso Luz Yunes y Diego Pazmiño Holguín, en sesión del día viernes trece de marzo de dos mil nueve.- Lo certifico.


Dr. Arturo Larrea Jijón
SECRETARIO GENERAL

