

Quito, D.M., 23 de octubre de 2025

CASO 4-25-RC

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

DICTAMEN 4-25-RC/25

Resumen: Dictamen de vía respecto a una propuesta de modificación del artículo 354 de la Constitución de la República del Ecuador, presentada por iniciativa ciudadana, que plantea habilitar la creación de universidades y escuelas politécnicas autónomas con base en la aprobación de requisitos establecidos en la ley, sin requerir informes previos vinculantes ni procesos de planificación por parte del Estado. La Corte Constitucional rechazó dicha propuesta de modificación constitucional por incumplir los requisitos previstos en el último inciso del artículo 100 de la LOGJCC.

1. Antecedentes

1. El 8 de abril de 2025, Luis Ramiro Simbaña Vásquez (“**proponente**”) ingresó ante la Corte Constitucional una solicitud de modificación constitucional del artículo 354 de la Constitución de la República del Ecuador, con el propósito de habilitar la creación de universidades y escuelas politécnicas autónomas previa aprobación de los requisitos establecidos en la ley, sin requerir informes previos vinculantes ni procesos de planificación a cargo del Estado. En su petición y con fundamento en el artículo 443 de la Constitución, el proponente solicita a este Organismo que dictamine “el procedimiento aplicable, [...] ya que no se trata de una norma legal ordinaria, sino de una modificación constitucional [...]”.¹
2. El caso fue sorteado electrónicamente el mismo día de su presentación al juez ponente José Luis Terán Suárez, quien avocó conocimiento el 14 de octubre de 2025.

2. Competencia

3. La Corte Constitucional es competente para emitir el presente dictamen conforme lo establece el artículo 443 de la Constitución y los artículos 99.1 y 100 de la LOGJCC, a fin de determinar el procedimiento o vía que debe darse a la propuesta de modificación constitucional puesta en su conocimiento.

¹ El proponente presentó previamente su solicitud ante el CNE y, en virtud del memorando CNE-DNAJ-2025-1612-M de 14 de marzo de 2025, dicha entidad indicó que corresponde a la Corte Constitucional determinar el procedimiento aplicable, motivo por el cual el proponente acudió a este Organismo.

3. Legitimación

4. El artículo 100. 2 de la LOGJCC reconoce la posibilidad de que la iniciativa de la presente acción provenga de la ciudadanía de manera previa a iniciar la recolección de las firmas requeridas para la respectiva convocatoria a referendo o para la presentación a la Asamblea Nacional, por lo que Luis Ramiro Simbaña Vásquez, con número de cédula de ciudadanía 1707793178 cuenta con legitimación activa en la presente causa.

4. Propuesta de modificación constitucional

5. En la petición se propone la modificación del artículo 354 de la Constitución de la República del Ecuador para la creación de universidades y escuelas politécnicas autónomas. El cambio al texto constitucional que se propone es el siguiente:

Cuadro 1: Texto constitucional y texto propuesto

Texto actual	Texto propuesto
<p>Art. 354.- Las universidades y escuelas politécnicas, públicas y particulares, se crearán por ley, previo informe favorable vinculante del organismo encargado de la planificación, regulación y coordinación del sistema, que tendrá como base los informes previos favorables y obligatorios de la institución responsable del aseguramiento de la calidad y del organismo nacional de planificación.</p> <p>Los institutos superiores tecnológicos, técnicos y pedagógicos, y los conservatorios, se crearán por resolución del organismo encargado de la planificación, regulación y coordinación del sistema, previo informe favorable de la institución de aseguramiento de la calidad del sistema y del organismo nacional de planificación.</p> <p>La creación y financiamiento de nuevas casas de estudio y carreras universitarias públicas se supeditarán a los requerimientos del desarrollo nacional.</p> <p>El organismo encargado de la planificación, regulación y coordinación del sistema y el organismo encargado para la acreditación y aseguramiento de la calidad podrán suspender, de acuerdo con la ley, a las</p>	<p>Art. 354.- Se garantiza la autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica de las universidades, tanto públicas como privadas.</p> <p>El Estado reconoce y protege la libertad de cátedra, la investigación científica y la creación artística en las universidades.</p> <p>Se establece el derecho a la creación de nuevas universidades autónomas, previa aprobación de los requisitos establecidos en la ley.</p>

universidades, escuelas politécnicas, institutos superiores, tecnológicos y pedagógicos, y conservatorios, así como solicitar la derogatoria de aquellas que se creen por ley.	
--	--

Fuente: Elaborado por la CCE.

6. Adicionalmente, en el anexo presentado por el proponente, denominado “Proyecto de reforma constitucional del artículo 354 de la CRE, para la creación de universidades y escuelas politécnicas autónomas por iniciativa popular normativa”, se establece en su artículo 2 los requisitos para la creación de las universidades autónomas, como la presentación de un proyecto educativo sólido y coherente que defina la misión, visión, objetivos y planes de estudio de la universidad; así como la demostración de la disponibilidad de infraestructura adecuada y de recursos financieros suficientes para garantizar su funcionamiento, contar con una planta docente altamente calificada, encontrarse acreditada por parte del organismo competente en materia de educación superior y cumplir con los requisitos que exige la ley establecidos para la creación y funcionamiento de universidades.
7. De igual manera, en su artículo 3 se establecen los mecanismos de financiamiento para las universidades autónomas, que pueden ser a través del financiamiento público, mediante la asignación de recursos públicos a las universidades públicas de acuerdo con criterios de calidad y desempeño; y del financiamiento privado, mediante la promoción de la participación del sector privado en el financiamiento de las universidades a través de donaciones, becas y proyectos de investigación, así como mediante su propio autofinanciamiento.
8. De igual manera, en el artículo 4 del anexo presentado por el proponente se hace referencia a la estructura de los órganos de gobierno de las universidades autónomas, la cual está conformada por la asamblea universitaria, el rector como máxima autoridad y el consejo académico respectivo.
9. Del mismo modo, en el artículo 5 se dispone que “se establecerán las disposiciones transitorias necesarias para la implementación de la [modificación constitucional], incluyendo los plazos y los procedimientos para la creación de nuevas universidades autónomas y la adecuación de las universidades existentes a los nuevos requisitos”. También se incorporan consideraciones adicionales referentes a la importancia de garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de las universidades autónomas, la colaboración entre las universidades y el sector productivo para fomentar la investigación aplicada y la transferencia de tecnología, así como la necesidad de garantizar el acceso equitativo a la educación superior promoviendo la inclusión.

10. Finalmente, en el anexo presentado por el accionante se sostiene que la propuesta debe incluir los requisitos para la creación de un instituto superior tecnológico, entre los cuales constan: la denominación del instituto, el proyecto de estatuto, el Plan Estratégico de Desarrollo Institucional, la propuesta del modelo educativo y pedagógico institucional, el estudio financiero correspondiente al proyecto de creación, la identificación del equipo administrativo y financiero, la acreditación de la propiedad de bienes y valores, así como el certificado emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas.²

5. Consideraciones de la Corte Constitucional

5.1. Objeto del dictamen

11. De acuerdo con los artículos 99 y 100 de la LOGJCC y de conformidad con el dictamen 4-19-RC/19 de la Corte Constitucional,³ existen tres momentos diferenciados en la actuación de esta Corte respecto de las propuestas de modificación constitucional, en lo que sea aplicable a cada caso.
12. El primero consiste en un dictamen de procedimiento en el que se determina la vía que debe darse a la propuesta de modificación constitucional. El segundo momento se produce con la emisión de un dictamen de constitucionalidad de la convocatoria a referéndum, cuando la vía de modificación constitucional de que se trate lo requiera. Finalmente, el tercero, corresponde a un dictamen de constitucionalidad de la respectiva modificación de la Constitución que se ejerce el control de manera posterior de la enmienda, reforma o cambio constitucional.
13. El presente dictamen corresponde al primero de los momentos descritos. Por lo tanto, esta Corte únicamente deberá indicar si el procedimiento señalado por el proponente es apto para tramitar el proyecto de modificación constitucional presentado y las razones de derecho que justifican su decisión, de conformidad con lo establecido en el artículo 100 de la LOGJCC.

5.2. Cuestión previa

² Al revisar la petición presentada por el peticionario, se advierten divergencias entre el artículo 1 del anexo, referido a la modificación del artículo 354 de la Constitución y sus disposiciones transitorias, y los artículos 2, 3 y 4 del mismo anexo, que abordan aspectos sobre la creación, financiamiento y organización de universidades, sin implicar cambios al texto constitucional. Asimismo, en el anexo se alude a requisitos para la creación de institutos superiores tecnológicos, sin relación con la modificación constitucional planteada.

³CCE, dictamen 4-19-RC/19, 21 de agosto de 2019, párr. 8.

14. En el presente dictamen, compete a la Corte determinar la vía correspondiente para tramitar la propuesta presentada por el peticionario. El propio texto constitucional prevé esta primera intervención de la Corte al indicar en su artículo 443 que la Corte Constitucional “calificará cuál de los procedimientos previstos [...] corresponde en cada caso”. En concordancia, el artículo 101 de la LOGJCC establece que, en este momento, la Corte “deberá indicar cuál de los procedimientos debe seguirse para tramitar el proyecto normativo, y las razones de derecho que justifican esta decisión”.
15. La Constitución ecuatoriana establece un sistema gradado de cambio constitucional que comprende tres mecanismos, entre los cuales se distinguen dos mecanismos de reforma: la enmienda (art. 441 CRE) y la reforma parcial (art. 442 CRE); y, uno de reconfiguración del texto constitucional, es decir, la convocatoria a una asamblea constituyente (art. 444 CRE).⁴ En consecuencia, toda propuesta de modificación a la Constitución debe enmarcarse, de manera expresa y razonada, en uno de dichos procedimientos.
16. De acuerdo a lo que establece el artículo 100 de la LOGJCC, todo proyecto de modificación constitucional remitido a esta Corte debe acompañarse de un escrito en el que: (i) se sugiera el procedimiento constitucional aplicable, y (ii) se expongan las razones de derecho que justifiquen la elección de esa vía. Dichos requisitos son de cumplimiento obligatorio y su omisión impide que la Corte pueda ejercer adecuadamente su competencia para calificar la vía de modificación constitucional correspondiente.⁵
17. En el caso bajo análisis, el proponente, en su petición, plantea crear un nuevo artículo o modificar el artículo 354 de la Constitución, con el fin de mejorar la calidad y la gestión del sistema de educación superior en el Ecuador, así como garantizar una protección efectiva tanto a los usuarios como al personal vinculado a esta actividad. Asimismo, sostiene que la iniciativa busca responder a la creciente demanda de acceso a la educación por parte de los ciudadanos que residen en sectores locales y regionales del país, mediante una “oferta legal y eficiente”. Además, propone dotar a las instituciones de educación superior de una mayor autonomía en su gestión, con el objetivo de promover un entorno más dinámico y competitivo en el ámbito educativo.

⁴ CCE, sentencia 2-24-RC/24, 16 de mayo de 2024, párr. 15.

⁵ LOGJCC, art. 100.- **Remisión de proyecto normativo.** - Todo proyecto de enmienda o reforma constitucional debe ser enviado a la Corte Constitucional para que indique cuál de los procedimientos previstos en la Constitución corresponde, de acuerdo a los siguientes casos: [...] 2. Cuando la iniciativa provenga de la ciudadanía, antes de dar inicio a la recolección de las firmas requeridas para la respectiva convocatoria a referendo o para la presentación a la Asamblea Nacional; [...]. **En todos los casos se deberá anexar un escrito en el que se sugiera el procedimiento a seguir, y las razones de derecho que justifican esta opción** (énfasis añadido).

18. El proyecto remitido por el proponente adjunta a su solicitud un anexo de reforma constitucional que incluye un apartado de considerandos, la propuesta normativa para la modificación del artículo 354 de la Constitución, así como diversos contenidos adicionales relativos a: (i) los requisitos para la creación de universidades autónomas; (ii) el financiamiento de estas instituciones; (iii) sus órganos de gobierno; (iv) disposiciones transitorias; (v) consideraciones adicionales; y (vi) los requisitos y costos para la creación de institutos superiores tecnológicos.
19. Sin embargo, del examen integral del anexo se advierte que el proponente no formula de manera expresa la vía de modificación constitucional que considera aplicable. En ninguna parte de la propuesta y del anexo se identifica si la iniciativa pretende tramitarse como enmienda, reforma parcial o asamblea constituyente, conforme a los artículos 441 a 444 de la Constitución. Tampoco se incorpora un escrito independiente o una sección en la que se expongan las razones de derecho que justificarían la vía elegida, tal como exige el artículo 100 de la LOGJCC.
20. Por el contrario, del contenido de la petición y su anexo se evidencia que el proponente concibió su iniciativa como una propuesta de consulta popular de iniciativa ciudadana, dirigida originalmente al Consejo Nacional Electoral, la cual incluye modificaciones y propuestas normativas amplias, incluso referidas a reglamentos, requisitos técnicos, modelos educativos y parámetros de infraestructura, que desbordan el ámbito propio de un cambio constitucional. Fue luego de que el Consejo Nacional Electoral advirtiera que la propuesta implicaba una modificación al artículo 354 de la Constitución, que el peticionario decidió remitir el expediente a esta Corte para que establezca la vía de modificación constitucional correspondiente.
21. En consecuencia, esta Corte advierte que la propuesta de modificación constitucional no cumple con los requisitos formales previstos en el artículo 100 de la LOGJCC, al no acompañar (i) un escrito en el que se sugiera de manera expresa el procedimiento de modificación constitucional aplicable, ni (ii) un escrito que contenga la justificación de la vía propuesta.
22. De conformidad con el artículo 443 de la Constitución de la República, la Corte Constitucional calificará cuál de los procedimientos previstos para la modificación de la Constitución corresponde en cada caso. Sin embargo, dicha atribución presupone el cumplimiento previo de los requisitos establecidos en el artículo 100 de la LOGJCC, que constituyen una condición indispensable para que la Corte pueda pronunciarse sobre la vía aplicable.
23. Ante la ausencia de tales elementos, no resulta posible determinar el procedimiento constitucional correspondiente, por lo que el análisis debe concluir en cuestión previa,

sin que sea procedente emitir pronunciamiento sobre el contenido de la propuesta presentada. Por tal razón, se deja a salvo el derecho del proponente de presentar nuevamente su solicitud, siempre que cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 100 de la LOGJCC, a fin de que esta Corte pueda ejercer su competencia constitucional en los términos previstos en la Constitución y la ley.

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. Rechazar** la propuesta de modificación constitucional por incumplir los requisitos previstos en el último inciso del artículo 100 de la LOGJCC.
- 2. Dejar** a salvo el derecho del proponente de presentar nuevamente su solicitud, una vez que cumpla con los requisitos formales establecidos en el artículo 100 de la LOGJCC, a fin de que esta Corte pueda emitir el dictamen correspondiente.
- 3.** Notifíquese, publíquese y archívese.

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado 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, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 23 de octubre de 2025, sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Alí Lozada Prado y Claudia Salgado Levy, por uso de licencias por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)