

INFORME DE CASO: CESAR MONTAÑO Y LA UASB-E

I. Antecedentes

El día 23 de junio del 2015, el Consejo Superior de la Universidad Andina Simón Bolívar decidió emitir la Resolución No. 02/I/2015 mediante la cual se aprobaron reformas al Reglamento para la consulta previa a la elección de rectores de la sede Quito, Ecuador. Esto, en ejercicio de sus atribuciones conferidas por el Art. VII, numeral 4, literal K del Estatuto de la misma Institución, donde se establece que el Consejo Superior tiene la atribución, entre otras, de aprobar los reglamentos de aplicación general en la Universidadⁱ

Consecuentemente, el de 30 de octubre del 2015 se sometió a consulta la candidatura del Dr. César Montaña y del embajador de Colombia en Ecuador Raúl Vallejo, para ostentar el cargo de rector de la Universidad Andina Simón Bolívar. El resultado de ésta parecía haberse definido con la obtención de 1.218 votos a favor del Dr. Montaña, frente a los 176 que respaldaban a Vallejo;ⁱⁱ y con la ratificación de la designación de Montaña, por parte del Consejo Superior, en la ciudad de Sucre Bolivia. El Consejo Superior es el máximo organismo de la UASB y está conformado por 10 miembros representantes de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú; la resolución que designó a Montaña se produjo con seis votos a favor.

Una vez designado como rector, se preveía su posicionamiento para el 15 de enero del siguiente año 2016.

Sin embargo, el 25 de noviembre de ese año se reunió en Bogotá la Plenaria del Parlamento Andino, Órgano de Control Político de la Comunidad Andina, con atribuciones de supervisión sobre la Universidad Andina, con la finalidad de discutir la designación del rector de la sede Ecuadorⁱⁱⁱ. La Plenaria resolvió declarar inconstitucional la Resolución No. 02/I/2015 y, por tanto, desconocer la designación de Montaña como rector de la Universidad.

Por tal motivo, el Parlamento Andino solicitó al presidente del Consejo Superior de la Universidad Andina convocar a la brevedad a una posible reunión extraordinaria del Consejo, con el objeto de dejar sin efecto la designación de Montaña como rector de la sede Ecuador "aplicando las normas legales y estatutarias para la designación del rector"^{iv}.

El presidente del Parlamento Andino, Luis Fernando Duque se refirió al nombramiento del Dr. César Montaña en los siguientes términos:

“Esa elección, en primer término, está viciada de nulidad, porque el día 23 de julio del año en curso, y a través de un reglamento interno que no es vinculante, se reformó sin autorización alguna, transgrediendo sus capacidades de dirección en la Universidad, por parte del Consejo Superior, el reglamento interno de la consulta para selección del candidato a rector de la sede de la UASB en Ecuador^v”

La postura del Parlamento Andino estuvo fundamentada, en principio, en la aprobación de la Resolución No. 02/I/2015 por parte del Consejo Superior sin las aparentes facultades estatutarias para hacerlo. Y, en segundo lugar, por lo que ellos llamaron una contradicción entre la Resolución y la Ley Orgánica de Educación Superior, en vista de que ésta última señala como requisito para ser rector o rectora, vicerrector o vicerrectora, de una universidad el tener grado académico de Doctorado; y que, además, sea expedido por una universidad o escuela politécnica distinta en la cual ejercerá el cargo^{vi}.

A su vez, el Órgano de Control solicitó también al Consejo de Educación Superior del Ecuador no reconocer la designación de Montaño, toda vez que su título de Doctorado había sido obtenido en la Universidad en la que pretendía ejercer el cargo; y, dejar sin efecto la resolución No. 02/I/2015 de 23 de julio del 2015. Cabe precisar que Montaño habría inscrito su candidatura para dirigir la Universidad el 11 de septiembre del 2015, y la transitoria de la Ley Orgánica de Educación Superior entró en vigencia el 12 de septiembre del mismo año; es decir, un mes después.

Por su parte, el Consejo de Educación Superior con seis votos a favor y cuatro en contra, resolvió desconocer la designación de Montaño. René Ramírez, presidente del CES, reiteró que cualquier actuación de Montaño sería ilegal. Los cuatro votos en contra fueron de Ximena Díaz, Agustín Grijalva, Germán Rojas y Rocío Rueda, quienes sostuvieron que a Montaño se le pretendía aplicar una disposición que entró en vigencia un mes después de que él había inscrito su candidatura^{vii}.

El entonces rector de la Universidad Andina, Enrique Ayala, señaló que, si la posición del Parlamento Andino se mantenía, el tema tendría que ser dirimido por el Tribunal Andino de Justicia, Órgano jurisdiccional de la Comunidad Andina. Posteriormente el Tribunal Andino habría manifestado que el Parlamento Andino se pronuncia a través de recomendaciones y sugerencias en el marco de las atribuciones que le están asignadas por el Acuerdo de Cartagena, de modo que sus decisiones, por regla general, no son vinculantes ni tienen fuerza obligatoria^{viii}. Con esto, se consideró ratificada la posesión de César Montaño como rector de la Universidad

En respaldo a Montaño, la comunidad universitaria y otros juristas salieron a manifestar su apoyo en enero del 2016, al tiempo que presentaron una demanda de inconstitucionalidad contra las reformas de la Ley Orgánica de Educación Superior, misma que hasta la fecha no ha sido resuelta.

A raíz de las manifestaciones, el ex Presidente de la República, Rafael Correa, advirtió que el Consejo Superior tenía hasta el 15 de febrero para reparar el error cometido y que “(...) si la Universidad no cumple con la ley ecuatoriana se va del país, salgan a las calles quienes salgan”^{ix}. Continuó afirmando que prefería perder el cargo antes que permitir “ese insulto” al pueblo ecuatoriano. A lo que Montaño replicó indicando que La Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, es una institución superior del país. No es un ente extranjero al que se puede lanzar sin más fuera del territorio nacional^x.

Mientras tanto, el Consejo Superior de la Universidad analizó la posibilidad de encargar el rectorado para viabilizar el nuevo proceso de consulta previa y designación de rector. Así fue como Montaño encargó el rectorado a Jaime Breilh Paz y Miño, en sujeción al reglamento de funcionamiento de la universidad, al tiempo que denunció una supuesta injerencia del Gobierno ecuatoriano.

Posteriormente Montaño presentó una demanda ante el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, donde exigía la reparación integral por los daños y perjuicios suscitados a raíz de la resolución emitida por el CES. Ante este pedido, el despacho declaró sin lugar la acción presentada. En su defensa, Montaño presentó una acción de protección que daba cuenta de la posible existencia de violaciones al derecho a elegir y ser elegido, al trabajo, a la seguridad jurídica, al debido proceso, a la integridad física y emocional, a la igualdad y no discriminación. La Corte Provincial de Justicia de Pichincha conoció la causa y resolvió desechar el recurso interpuesto por Montaño, confirmando la sentencia subida en grado bajo los siguientes argumentos:

(...) no se determina en forma meridiana que los accionados hayan vulnerado los derechos que se plantean en el libelo de demanda; ya que la acción fue directamente emanada por el Parlamento Andino; siendo el Consejo de Educación Superior un órgano de derecho público sometido a la normativa supranacional vigente, que está

obligado a ejercer sus atribuciones en estricto cumplimiento de lo previsto en la Constitución y la Ley y en circunstancias que en la reunión Plenaria del Parlamento Andino, en el marco de las sesiones reglamentarias del mes de noviembre del XLVII Período Ordinario de Sesiones dispuso: dejar sin efecto la Resolución 02-I-2015 que adoptó el 23 de julio 2015, ya que la misma contradice la Ley Orgánica de Educación Superior de Ecuador, es decir, el Consejo de Educación Superior únicamente notificó esta Resolución, cumpliendo con el principio de jerarquía normativa^{xi}.

En relación con la violación al derecho a elegir y ser elegido, la Sala alegó que tampoco existe vulneración a su derecho, debido a que:

(...) por la propia configuración institucional de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, el cargo de Rector no es un cargo de elección popular, su victoria en las elecciones de carácter consultivo llevadas a cabo en la Universidad Andina Simón Bolívar, no es vinculante, el accionante en ningún momento fue designado por la comunidad para ejercer el cargo de Rector, no se puede colegir la existencia de una violación del derecho a ser elegido, debido a que el doctor César Montaña Galarza no fue elegido para ejercer el rectorado de la Universidad Andina Simón Bolívar^{xii}.

En resumidas cuentas, la Corte Provincial consideró que la acción de protección en contra de la Resolución No.RPC-SE-02No. 002-2016 emitida por el Consejo de Educación Superior de fecha 29 de enero 2016 era improcedente en vista de que Montaña consideró violatorio e ilegal la Resolución y conforme a lo establecido en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, en el artículo 65, constituye acto administrativo legítimamente expedido, lo que no corresponde procesarse en esta jurisdicción puesto que no les compete revisar la legalidad o ilegalidad del acto de la administración.

Ante esta negativa, Montaña presentó una acción extraordinaria de protección ante la Corte Constitucional, en vista de que esta es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia. Por medio de esta acción alegó que en instancias inferiores no se había verificado de forma diligente la verificación de la violación a los derechos constitucionales en la Resolución No.RPC-SE-02No. 002-2016 que se desconoció a César Montaña Galarza como rector de la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB-EC). Y, que además sin mayor fundamento sostuvo que se trata de un asunto de mera legalidad, que no encontraba cabida en una garantía constitucional.

Los derechos constitucionales que se sostiene fueron son los relativos El accionante identifica como derechos constitucionales vulnerados el derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 75), seguridad jurídica (artículo 82), debido proceso en la garantía de la motivación (artículo 76, numeral 7, literal I), integridad física y emocional (artículo 66 numeral 3), autonomía universitaria (artículo 351), trabajo (artículo 33) e igualdad y no discriminación (artículo 11, numeral 2).

La pretensión concreta de Montaña al presentar el recurso fue solicitar a la Corte Constitucional que acepte el recurso extraordinario de protección de derechos y que, al reconocer las violaciones al debido proceso, declare las violaciones de derechos y se ordene la reparación integral que corresponda^{xiii}.

Después de dos años de la impugnación, la Corte Constitucional finalmente emitió su pronunciamiento el día 18 de abril del 2018, donde aceptó el recurso extraordinario de

protección y declaró la vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la en la sentencia por la Sala de Familia, Mujer, Niñez Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, y en la sentencia emitida el por el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Quito. De modo que se ordenó dejar sin efecto las sentencias mencionadas bajo el siguiente análisis:

(...) se evidencia que la Sala, sin realizar un mínimo ejercicio argumentativo concluyó que el acto administrativo no vulneró derechos, por ser expedido por autoridad competente. Tal afirmación deviene en ilógica y arbitraria, toda vez que, la premisa argumentativa con la cual inició su análisis subrayó la necesidad que los actos administrativos se expidan en observancia a los principios constitucionales; empero, no verificó si el acto administrativo impugnado, se dictó conforme a las garantías procesales, y sin contrastar si su premisa inicial concluyó que dicho acto ha sido motivado.

También resolvió dejar sin efecto la Resolución N.0 RPC-SE-02-No.002-2016, expedida por el Consejo de Educación Superior indicando que la misma vulnera el derecho a la autonomía universitaria consagrado en el artículo 355 de la Constitución de la República. Para tal efecto, la Corte Constitucional hizo un análisis a detalle y tomó en consideración un *amicus curiae* presentado por el rector de la Universidad Andina Simón Bolívar sede Ecuador, Doctor Jaime Breilh Paz y Miño, en el que textualmente expuso:

(...) acepto expresamente esta restitución de los derechos de César Montaña porque considero que tiene legitimidad como rector que no estuvo en capacidad de ejercer sus funciones por un ataque ilegítimo desde el poder público y porque considero que él ejercerá sus funciones como rector, continuando la lucha por la independencia y la autonomía universitaria por la cual yo mismo he luchado tanto.

Finalmente, la Corte Constitucional dispuso al Consejo de Educación Superior del Ecuador, a través de su representante legal, en forma inmediata reconozca a César Montaña como rector de la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador; y ordena la restitución de su puesto de trabajo, cargo que lo ejercerá durante el tiempo designado por el Consejo Superior de la Universidad Andina, esto es, cinco años contados a partir de su restitución^{xiv}.

II. ANALISIS LEGAL:

a. Estándares internacionales relativos a la libertad académica y autonomía universitaria desde una perspectiva de derechos humanos.

Se entiende como autonomía universitaria "(...) el derecho de ejercer plenamente y practicar la libertad académica, y auto gobierno por parte de las universidades, con respecto a sus actividades internas. Es el derecho que tienen las instituciones universitarias a actuar libres de interferencias por parte del Estado o cualquier otro poder externo en lo que respecta a sus operaciones y asuntos"¹. Si bien no es considerada en su sentido estricto un derecho humano, si es una garantía *sine qua non* para el ejercicio de otras libertades fundamentales dentro del ámbito universitario, y como un mecanismo

¹ CEPES. Academic Freedom and University Autonomy. Proceedings on the international conference, 5-7 may, 1992. Accedido el 5 de junio de 2018. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000927/092770eo.pdf>.

para garantizar la diversidad, el pluralismo y el debate libre de ideas y opiniones, fundamentales en cualquier sociedad democrática.

A nivel de los mecanismos de protección internacional de derechos humanos, las posibles interferencias en la facultad de universidades de autogobernarse, en aras de su derecho de autonomía han sido tratadas de manera escasa. Así, por ejemplo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos indicó en el caso *Sorguc v. Turquía*, que “(...) la libertad académica incluye la posibilidad del docente de expresarse libremente sobre la institución en la que trabaja y sobre el sistema en sí mismo, y a impartir conocimientos sin restricción de ninguna índole”², y que “(...) la historia ha demostrado que las violaciones a la libertad académica y a la autonomía universitaria siempre han traído como resultado un retroceso intelectual en la sociedad, y en un consecuente estancamiento social y económico”³. Estos criterios fueron reafirmados por ese mismo tribunal en el caso de *Sapan v. Turquía*⁴.

A nivel del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la CIDH indicó en un informe reciente sobre Venezuela que “(...) la Comisión expresa su preocupación por las denuncias relativas a las injerencias en la autonomía universitaria. Si bien la misma no es mencionada de manera expresa en la Declaración Americana, la CIDH recuerda que la autonomía universitaria es un requisito para la libertad académica, la cual es a su vez necesaria para disfrutar plenamente del derecho a la educación, reconocido en el artículo XII de la Declaración Americana (...)”⁵. En esa oportunidad, la Comisión deploró la existencia de actos de injerencia por parte del Estado dentro de ciertas universidades, como medio para sancionar y hostigar a quienes habían sido críticos u opositores del régimen de Nicolás Maduro. Asimismo, el poder del Estado se empleó para asegurar, dentro de ciertas instituciones educativas, un apoyo al régimen conseguido a partir de chantaje e intimidación a la comunidad universitaria.

Dentro del Sistema de Naciones Unidas, la UNESCO ha emitido algunos documentos relativos a la autonomía universitaria. Así, por ejemplo, en el año 1993 publicó un estudio sobre “La Conveniencia de Elaborar un Instrumento Internacional Sobre Libertades Académicas”, donde resaltó la estrecha relación entre la autonomía universitaria y la libertad académica, siendo la primera una condición necesaria para la garantía en el ejercicio de la segunda. Se resaltó, especialmente, las diferentes aristas que debe observar la autonomía universitaria para estar plenamente asegurada, y la necesidad de que las universidades se articulen con la sociedad para asegurar la pertinencia de los programas y una verdadera rendición de cuentas⁶.

En 1998, la UNESCO emitió la Declaración Sobre La Educación Superior en el Siglo XXI, en el cual se incluyó el Marco de Acción Prioritaria para el Cambio y Desarrollo de la Educación Superior. El artículo 1 (n) establece, como obligaciones del Estado “(...) crear y garantizar las condiciones necesarias para el ejercicio de la libertad académica y la autonomía institucional para que los establecimientos de

² Eur. CHR. Case of *Sorguc v. Turkey*.

³ Eur. CHR. Case of *Sorguc v. Turkey*.

⁴ Eur. CHR. Case of *Sapan v. Turkey*.

⁵ CIDH. Situación de Derechos Humanos en Venezuela. Informe de país. Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 31 de diciembre de 2017. OEA/Ser.L/V/II.

⁶ UNESCO. Estudio sobre la conveniencia de elaborar un documento internacional sobre libertades académicas. Documento 27C/44. 17 de agosto de 1993. Adoptado en el marco de la 27 Reunión de la Conferencia General en París, Francia, 1993. Accedido por última vez el 5 de junio de 2018. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000952/095284so.pdf>.

educación superior, así como las personas dedicadas a la educación superior y la investigación, puedan cumplir con sus obligaciones para con la sociedad”⁷.

b. Aplicación de estos estándares al caso en cuestión.

Como se dijo, a la autonomía universitaria supone la libertad de las instituciones de educación superior de autoregularse de manera libre y sin injerencias, salvo aquellas que fueran necesarias para precautelar la seguridad y orden público. La importancia de asegurar la autonomía e independencia de las universidades radica en que en estos espacios se ejercen otros derechos humanos, como la libertad de pensamiento y expresión (a través de la libertad de cátedra o académica), el derecho a la educación, entre otros.

El Estado, no obstante, como máximo ente regulador de toda actividad social, tiene la potestad de emitir normas y resoluciones tendientes a regular a las universidades, y velar que éstas cumplan con las funciones sociales, propias de su naturaleza. Así, la potestad reguladora no puede ser empleada como un mecanismo para ejercer presión o injerencias arbitrarias que afecten la posibilidad de las entidades universitarias de decidir sobre sus asuntos internos.

Asimismo, la potestad regulatoria del Estado en el ámbito de la educación superior no puede entenderse como una facultad para afectar, de mera directa o indirecta, con las posturas políticas o sobre asuntos de interés público que éstas quieran asumir. Resulta contrario al rol social de las universidades, suponer que éstas deben tener una voz neutral o abstenerse de participar en el debate sobre cuestiones importantes para la ciudadanía. Mas bien, la autoridad moral y el conocimiento de quienes integran la comunidad académica, los vuelve a ellos y a sus instituciones, en voces autorizadas para analizar cuestiones de coyuntura, desde una perspectiva técnica y académica.

En el caso de la Universidad Andina, las restricciones legales que terminaron afectando la posibilidad de esa institución de designar autoridades, tenían un componente político fuerte, toda vez que se buscaba, entre otras cosas, impedir que voces críticas al gobierno de entonces pueda ocupar el máximo cargo directivo de la Universidad Andina. De manera indirecta, las restricciones legales que mermaron la autonomía universitaria tenían como finalidad impactar en la posición que esa entidad tuviera sobre asuntos de interés social. Esto se evidencia, porque en años anteriores incluso la universidad había sufrido ataques y hostigamiento del gobierno de Rafael Correa, por las denuncias realizadas desde esa entidad ante las violaciones de derechos humanos cometidas por aquel. La decisión de la Corte Constitucional, en este sentido, supone recuperar la autonomía universitaria, que en el caso de la UASB se veía mermada a través de regulaciones tendientes a afectar su capacidad de regulación interna.

ⁱ UASB. (2015)

<http://www.uasb.edu.ec/documents/10181/356732/Resoluci%C3%B3n+Consejo+Superior+Universidad+diciembre+2015/369332a1-7753-4646-bd7b-9923f1bd003c>

⁷UNESCO. Declaración Mundial Sobre la Educación Superior y Marco de Acción Prioritaria para el Cambio y Desarrollo de la Educación Superior. Aprobados por la Conferencia Mundial Sobre Educación Superior: La Educación Superior en el siglo XXI: Misión y Visión. 9 de octubre de 1998. Último acceso en 5 de junio de 2018. Disponible en: http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm.

ⁱⁱ Radio Morena, en “César Montaña nuevo rector de la Universidad Andina”. (2015). <http://radiomorena640.com/cesar-montano-nuevo-rector-de-la-universidad-andina/>

ⁱⁱⁱ El Telégrafo, en “Parlamento Andino Resolución No. 02”. (2015) <https://goo.gl/3BofNx>

^{iv} El Telégrafo, en “Parlamento andino desconoce la designación de César Montaña” (2015). <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/sociedad/1/parlamento-andino-desconoce-la-designacion-de-cesar-montano-como-rector-de-la-universidad-andina>

^v Andes, en “Parlamento Andino sostiene que elección de Cesar Montaña está viciada de nulidad”. (2015). <https://www.andes.info.ec/en/noticias/actualidad/1/presidente-parlamento-andino-sostiene-eleccion-cesar-montano-esta-viciada-nulidad>

^{vi} Ley Orgánica de Educación Superior. (2010). http://www.yachay.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/12/LEY-ORGANICA-DE-EDUCACION-SUPERIOR-ANEXO-a_1_2.pdf

^{viii} UASB (2016). <http://www.uasb.edu.ec/contenido?universidad-andina-tribunal-andino-declara-que-decisiones-del-parlamento-andino-no-son-vinculantes>

^{ix} Vistazo, (2016) <http://www.vistazo.com/seccion/pais/correa-advierte-de-salida-de-u-andina-si-no-acata-ley-local>

^x UASB (2016) <http://www.uasb.edu.ec/web/guest/contenido?la-universidad-andina-es-una-institucion-del-pais-no-un-ente-extranjero>

^{xi} Corte Constitucional (2017) <https://www.corteconstitucional.gob.ec/sentencias/seleccion/seleccion/ficha.php?metodo=generarFichaHtml&caso=0422-17-JP>

^{xii} *Ibíd*em

^{xiii} Corte Constitucional. (2018) http://portal.corteconstitucional.gob.ec/Raiz/2018/140-18-SEP-CC/REL_SENTENCIA_140-18-SEP-CC.pdf

^{xiv} *Ibíd*em