

**Memorando Nro. UNEMI-PROCURADURIA-2021-0019-MEM****Milagro, 16 de diciembre de 2021**

**PARA:** Sr. Mgs. Felix Badith Chenche Muñoz  
**Presidente del Tribunal Electoral Institucional**

**ASUNTO:** Pronunciamiento jurídico sobre las elecciones de Rector y Vicerrectores de la Universidad Estatal de Milagro 2022-2027

De mi especial estima:

En atención al Memorando No. UNEMI-TEI-2021-0043-MEM de 14 de diciembre de 2021, a través del cual, en su calidad de Presidente del Tribunal Electoral Institucional consulta a esta Procuraduría si “*¿Puede el PhD Jorge Fabricio Guevara Viejó candidatizarse como Rector para la reelección 2022-2027, tomando en cuenta que en la documentación de registro habilitante para su candidatura constan dos periodos como Rector, el primero en calidad de reemplazo y no como resultado de haber ganado un proceso eleccionario, mientras que el segundo como resultado de las últimas elecciones del año 2017?*”, me permito emitir el correspondiente criterio jurídico en los siguientes términos:

**1. Antecedentes:**

Con la finalidad de dar contestación a la consulta planteada, es menester en primer lugar, realizar una relación cronológica de los periodos en que el Dr. Jorge Fabricio Guevara Viejó ha sido electo en calidad de autoridad de la Universidad Estatal de Milagro, para lo cual, se deberá considerar lo siguiente:

**1.1. Primera elección y reemplazo del rector**

1. Conforme se desprende del Acta de Posesión de 07 de febrero de 2012, ante el Honorable Consejo Universitario de la Institución se celebró el acto de posesión del Dr. Jorge Guevara, en calidad de Vicerrector Académico y de Investigación de la UNEMI.
1. En cumplimiento de la resolución OCAS-SE-24092014-Nº3 de 24 de septiembre de 2014, el 07 de octubre de 2014, ante el Honorable Consejo Universitario, el Dr. Jorge Guevara asumió el rectorado de la Institución por reemplazo, debido a la jubilación del Msc. Jaime Orozco Hernández.



**Memorando Nro. UNEMI-PROCURADURIA-2021-0019-MEM**

**Milagro, 16 de diciembre de 2021**

**1.2. Segunda elección**

1. Según consta del Acta de Posesión de 07 de febrero de 2017, ante el Honorable Consejo Universitario de la Institución se celebró el acto de posesión del Dr. Jorge Guevara, en calidad de Rector de la UNEMI.

**2. Criterio jurídico:**

De los hechos enunciados en los antecedentes, se puede evidenciar que, a la presente fecha, el Dr. Jorge Guevara ha sido electo por dos ocasiones en calidad de autoridad institucional, correspondiendo su primer periodo a Vicerrector Académico y de Investigación; y, su segundo y actual periodo a Rector de la UNEMI.

Adicionalmente se constata que en el periodo 2012-2017, debido a la jubilación del Msc. Jaime Orozco Hernández, el Dr. Jorge Guevara asumió el rectorado por reemplazo.

El resumen cronológico que precede resulta necesario para este análisis, puesto que en su consulta hace referencia a la Resolución RPC-SO-21-No.239-2015 de 27 de mayo de 2015, a través de la cual, el Pleno del Consejo de Educación Superior (CES), expidió varias disposiciones relacionadas con la elección y ejercicio del cargo de rector y vicerrector/es de las universidades y escuelas politécnicas del país.

Conforme lo hasta aquí expuesto, es claro que la Resolución del CES que motiva su consulta es posterior a la elección de autoridades de la UNEMI para el periodo 2012-2017, e incluso lo es respecto del acto de posesión en el cual el Dr. Jorge Guevara asumió el rectorado por reemplazo.

A este respecto, resulta pertinente aludir a lo establecido en la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) publicada en el Registro Oficial Suplemento 298 de 12 de octubre de 2010, puesto que constituye el cuerpo legal regulador del Sistema de Educación Superior vigente a la fecha en que se produjo la elección del Dr. Jorge Guevara como Vicerrector Académico y de Investigación, cuanto el proceso de reemplazo a través del cual asumió el rectorado de la Institución.

Es así que, la Disposición Transitoria Décima Primera de la norma en referencia, establecía en su parte pertinente: “(...) Quienes hubiesen ejercido por dos periodos los cargos de rector o vicerrector de las instituciones de educación superior, no podrán optar por una nueva reelección”.

Ahora bien, resulta claro que la Ley contemplaba la imposibilidad de optar por la reelección del cargo de rector o vicerrector, a quienes los hubiesen ejercido por dos PERIODOS, supuesto de hecho que obliga a referirse a los artículos 48 y 51 de la LOES, en los que se determina:



**Memorando Nro. UNEMI-PROCURADURIA-2021-0019-MEM**

**Milagro, 16 de diciembre de 2021**

*“Art. 48.- Del Rector o Rectora. - El Rector o Rectora es la primera autoridad ejecutiva de la universidad o escuela politécnica pública o particular, y ejercerá la representación legal, judicial y extrajudicial. El Rector o Rectora presidirá el órgano colegiado académico superior de manera obligatoria y aquellos órganos que señale el estatuto respectivo en ejercicio de su autonomía responsable; desempeñará sus funciones a tiempo completo y durará en el ejercicio de su cargo cinco años. Podrá ser reelegido, consecutivamente o no, por una sola vez (...)” (Énfasis fuera del texto)*

*“Art. 51.- Vicerrector o Vicerrectores. - (...) El vicerrector o vicerrectores durarán en sus funciones cinco años y podrán ser reelegidos, consecutivamente o no, por una sola vez.” (Énfasis fuera del texto)*

Las disposiciones contenidas en los artículos 48 y 50 de la LOES (vigente al momento de la primera elección y reemplazo), contrastadas con lo prescrito en las Disposición Transitoria Décima Primera permiten colegir lo siguiente:

1. La Disposición Transitoria Décima Primera de la LOES hace referencia a los individuos que previo a la entrada en vigor de la Ley HUBIESEN ejercido los cargos de rector y/o vicerrector por dos periodos, más no alude a supuestos de hecho hacia el futuro, pues de ser así se desvirtuaría por completo el carácter que posee al ser una disposición de carácter transitorio.
  
1. Los artículos 48 y 50 de la Ley determinan con total claridad que el periodo de funciones del rector y vicerrectores de las Instituciones de Educación Superior (IES) es de CINCO años; y adicionalmente deja en claro que la reelección se podrá efectuar por una sola ocasión, ante lo cual, y con la finalidad de evitar interpretación o duda, se debe dejar sentado que la reelección a la que hace referencia la Ley es respecto de cada uno de los cargos enunciados. Es decir, quien ha fungido por dos PERIODOS como rector electo, bien podría postular para ser vicerrector de la misma IES, ya que no existe limitación legal expresa al respecto.

Según se puede apreciar de lo expuesto hasta el momento, en la fecha en que el Dr. Jorge Guevara asumió el rectorado de la UNEMI bajo la figura de reemplazo (2014) no existía norma alguna que determine que el tiempo durante el cual ejerció el cargo configuraba un periodo en funciones, más aún si atendemos que la Ley establece que un periodo se conforma de CINCO años en el cargo, razón por la que, en términos de estricta legalidad y ateniéndose al tenor literal de las normas invocadas, no se podría pensar que actualmente el Dr. Guevara opta por un tercer periodo o tercera reelección en el cargo de Rector, ya que según se ha manifestado en reiteradas ocasiones, en el año 2014 operó la figura de REEMPLAZO, el cual se ejerció por apenas tres años.

Ahora bien, en el año 2015, mediante resolución RPC-SO-21-No.239-2015 de 27 de mayo de 2015, el Pleno del Consejo de Educación Superior (CES) expidió la normativa que regula la elección y ejercicio del cargo de rector y vicerrector/es de las universidades



**Memorando Nro. UNEMI-PROCURADURIA-2021-0019-MEM**

**Milagro, 16 de diciembre de 2021**

y escuelas politécnicas del país, misma que en su artículo 10 establece:

*“El reemplazo procede en caso de ausencia definitiva del Rector o Rectora, Vicerrectores o Vicerrectoras que, por diversas razones, no hayan completado el periodo para el cual fueron elegidos o designados. El reemplazo no podrá ser mayor al tiempo necesario para completar el periodo de la autoridad reemplazada.*

*En el estatuto de la universidad o escuela politécnica debe constar quien o quienes pueden reemplazar a las autoridades que se ausenten definitivamente. En el caso de ausencia definitiva del Rector o Vicerrector el reemplazo procede de acuerdo a los Estatutos y deberá ser notificado al CES en un plazo no mayor a tres días.*

*Cuando un miembro de la comunidad educativa ejerza las funciones de Rector o Rectora, Vicerrectores o Vicerrectoras, bajo la figura de reemplazo, por un tiempo mayor a (1) año, el tiempo por el cual dure el reemplazo será contabilizado como uno de los periodos permitidos en la LOES para ejercer esos cargos (...).”*

Conforme el análisis que precede y la verificación de la fecha de expedición de la normativa en referencia, se desprende que la misma es posterior a la fecha en que el Dr. Guevara asumió el cargo de rector bajo la figura de reemplazo, motivo por el cual, se ha de considerar que el artículo 7 del Código Civil ecuatoriano determina: “La ley no dispone sino para lo venidero: no tiene efecto retroactivo”, es decir, la normativa expedida por el Pleno del CES en ejercicio de sus atribuciones surte efectos para aquellos casos que se enmarquen en los presupuestos fácticos y jurídicos de la misma, a partir de su entrada en vigor, cuestión que según ha quedado evidenciado, en el presente caso no sucede, ya que el acto normativo data del año 2015, mientras el reemplazo en el cargo de rector se perfeccionó en el año 2014 conforme consta del acta de posesión .

Adicionalmente, en materia administrativa, el artículo 82 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), vigente a la fecha en que el CES expidió la norma en referencia, determina que “Los actos normativos surtirán efectos desde el día en que su texto aparece publicado en el Registro Oficial. En situaciones excepcionales y siempre que se trate de actos normativos referidos exclusivamente a potestades de los poderes públicos o en casos de urgencia debidamente justificada, se podrá disponer que surtan efecto desde la fecha de su expedición”.

De la disposición citada cabe destacar la temporalidad en que los actos normativos surten efectos jurídicos, es decir que afectan (de forma positiva o negativa) a sus destinatarios, esto es desde su publicación en el Registro Oficial o en su defecto, tratándose de situaciones excepcionales, a partir de su aprobación; y, según ya se ha evidenciado, la normativa en referencia no es aplicable al caso in examine por razones de temporalidad. Siendo que, sostener una posición en contrario implicaría inobservar lo prescrito en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, el cual establece: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridades competentes”.



## Memorando Nro. UNEMI-PROCURADURIA-2021-0019-MEM

Milagro, 16 de diciembre de 2021

Concomitantemente con el postulado de carácter constitucional que se ha invocado, se debe atender a los numerales 3, 4 y 5 del artículo 11 de la Constitución, que determinan:

“Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

(...) 3. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.

Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley (...)

4. Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales.

5. En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia”.

En este sentido, el derecho a la seguridad jurídica, observado en estricto sensu conforme la explicación esgrimida en el presente documento, no da lugar a interpretaciones extensivas que la limiten y por ende menoscaben el derecho a elegir y ser elegido del Dr. Jorge Guevara.

Adicionalmente, el artículo 84 de la Norma Fundamental prevé: “La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades (...)”, norma de la que destaca que en razón del principio de legalidad consagrado en el artículo 226 de la Constitución de la República, no resultaría procedente considerar que el Pleno del CES haya expedido una norma cuyo fin sea contravenir el derecho a la seguridad jurídica según ya se ha explicado ampliamente.

Finalmente, y para complementar lo expuesto en el presente documento, es preciso referirse al artículo 424 de la Constitución, en el cual se prescribe:

“La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.

La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier norma jurídica o acto del poder público”.

Este presupuesto legal no hace sino ratificar que para la calificación de la candidatura del Dr. Jorge Guevara, el Tribunal Electoral de la UNEMI deberá atender a derechos constitucionales como la seguridad jurídica y consecuentemente irretroactividad

normativa, con la finalidad de adecuar su accionar a los postulados de carácter constitucional y legal enunciados en el presente criterio, los cuales prevalecen sobre otras normas jerárquicamente inferiores.

**Memorando Nro. UNEMI-PROCURADURIA-2021-0019-MEM****Milagro, 16 de diciembre de 2021**

Queda claro entonces, que existe un amplio espectro de carácter constitucional y legal que sustenta la inaplicabilidad retroactiva de la normativa expedida por el CES, motivo por el cual, es criterio de esta Procuraduría que la candidatura del Dr. Jorge Guevara debe ser calificada entendiendo que por razones de temporalidad no le es aplicable lo dispuesto en el artículo 10 de la Resolución RPC-SO-21-No.239-2015 de 27 de mayo de 2015, a través de la cual, expidió las disposiciones relacionadas con la elección y ejercicio del cargo de rector y vicerrector/es de las universidades y escuelas politécnicas del país. Particular que pongo en su conocimiento para los fines pertinentes.

Atentamente,

***Documento firmado electrónicamente***

Espc. Francisco Marcelo Alvarado Porras  
**PROCURADOR**

## Referencias:

- UNEMI-TEI-2021-0043-MEM

## Anexos:

- unemi-tei-2021-0012-of\_(2).pdf
- rpc-so-21-no\_239-20150662614001639517944.pdf
- ocas-se-24092014-n°30574997001639517954.pdf
- normativa\_para\_ser\_rector\_de\_una\_ies0868817001639517980.pdf
- ocas-so-18-2021-n°10278000001639518003.pdf
- certificación\_rector0707458001639518019.pdf