

Quito, D.M., 31 de agosto de 2020

Caso No. 10-20-IA

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

Sentencia

Tema: La Corte declara la inconstitucionalidad, por razones de forma y fondo, en acción pública de inconstitucionalidad, del acto administrativo con efectos generales, expedido por el Ministerio de Educación, que ordena el cierre del programa de Bachillerato Internacional en el régimen Costa.

I. Antecedentes procesales

1. El 4 de mayo de 2020, María Monserrat Creamer Guillén, ministra de educación expidió el Memorando Nro. MINEDUC-MINEDUC-2020-00205-M (“el Memorando”), en el que ordenó no iniciar el Programa del Diploma del Bachillerato Internacional (“BI”) en 77 instituciones educativas públicas del régimen Costa y Galápagos en el período lectivo 2020-2021.¹
2. El 27 de mayo de 2020, Verónica Elizabeth Villafuerte Aguirre y otros, padres y madres de familia de estudiantes BI (“los accionantes”), demandaron la inconstitucionalidad del Memorando y de todos los actos derivados. También, solicitaron la suspensión provisional del acto.²
3. El 29 de mayo de 2020, la Sala de Admisión admitió a trámite la demanda y ordenó la suspensión de los efectos del Memorando, respecto a los estudiantes que ya han tomado cursos tendientes a la obtención del BI.
4. El Pleno de la Corte Constitucional consideró al caso como prioritario y dispuso la alteración del orden cronológico de sustanciación, el 2 de junio de 2020.

¹ Véase Ministra de Educación, memorando Nro. MINEDUC-MINEDUC-2020-00205-M de 4 de mayo de 2020, documento con firma electrónica. En lo principal señala “*nos vemos en la necesidad y obligación ética de no iniciar el Programa del Diploma en las setenta y siete (77) Instituciones Educativas públicas autorizadas que imparten el Programa del Diploma de Bachillerato Internacional en el régimen Costa para el periodo lectivo 2020-2021*”.

² Los accionantes son Verónica Elizabeth Villafuerte Aguirre, Servio Gonzalo Valle Valle, Dominga Enriqueta Aldaz Acosta, Antonio Vinicio Dávila Cevallos, Olga Benigna Riofrio Jaen, Marcela Geovanna Palacios Carchi, padres de familia de estudiantes que cursan el BI, domiciliados en Guayaquil.

5. El juez Ramiro Avila Santamaría avocó conocimiento del caso el 4 de junio de 2020, solicitó informes a la entidad accionada y convocó a audiencia pública.

6. El 5 de junio de 2020, la ministra de Educación, para dar cumplimiento a la medida cautelar, dispuso que el programa se reactive con los estudiantes que cursarán el segundo año del BI (3ro. BGU).³

7. El 15 de junio de 2020 tuvo lugar la audiencia pública en la que comparecieron Damián Armijos Álvarez, en representación de los accionantes; Edgar Roberto Acosta Andrade, David Alejandro Villarroel Chalán, Luis Enrique Ocaña Moyano y Víctor Andrés Oquendo Torres, representantes del Ministerio de Educación; Gonzalo Lascano Báez, representante del ministerio de Economía y Finanzas; Byron Benavides, por la Procuraduría General del Estado. Participaron como terceros con interés: Zoraya Bohórquez Ruiz, psicóloga clínica; Carlos Mendoza García y Joel Fabricio Carabajo Mendieta, estudiantes; Doménico Victoriano Carrillo Abad, Álvaro Israel Condo Cevallos y Alejandro Ponce Villacís, abogados en libre ejercicio; María Cecilia Franco López, docente jubilada; Carlos Arturo Mendoza Zambrano, representante de sus hijas que estudian en la Unidad Educativa del Milenio Olmedo; Maritza Romero, representante de su hija que estudia en el Liceo Naval Comandante Rafael Andrade Lalama.

8. Se recibieron *amici curiae* por escrito de Angélica Remache, Darío Culqui Peralta, Israel Bravo, Lizbeth Granda, María Cecilia Franco, Zoraya Bohórquez, Carlos Mendoza Zambrano, Doménico Carrillo y Carlos Mendoza García.

9. El 16 de julio de 2020, los accionantes presentaron un escrito en el que acusaron incumplimiento de las medidas cautelares por falta de matriculación de los estudiantes del 2do. año ante la Organización de Bachillerato Internacional (OBI). El mismo día, se dispuso que la parte accionada conteste la alegación.⁴

10. El 21 de julio de 2020, la accionada informó las gestiones realizadas para el cumplimiento de la medida cautelar, además solicitó una prórroga de diez días. La información fue trasladada a la contraparte y se concedió el término solicitado.⁵

11. El 6 de agosto de 2020, la accionada informó que las negociaciones con la OBI para habilitar plataformas, recursos y el pago de matrículas y otras obligaciones, no han prosperado porque los requerimientos excederían la disponibilidad presupuestarias y su

³ Véase Memorando Nro. MINEDUC-MINEDUC-2020-00238-M.

⁴ Véase Corte Constitucional, auto de sustanciación de 16 de julio de 2020.

⁵ Véase Ministerio de Educación, escrito de 21 de julio de 2020, en su parte pertinente señala: “a fin de remitir una CERTIFICACIÓN e INFORME que de cuenta del acceso total a los RECURSOS antes indicados por parte de los estudiantes cursantes del SEGUNDO NIVEL BI”; Véase Corte Constitucional, auto de sustanciación de 22 de julio de 2020.

capacidad para adquirir compromisos futuros, finalmente solicitó una pronta resolución del caso.⁶

II. Competencia

12. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 436 (4) de la Constitución de la República y 75 y 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), y ejercer control abstracto de constitucionalidad de actos administrativos con efectos generales emitidos por autoridad pública.⁷

III. El acto administrativo considerado inconstitucional y los argumentos

13. Los accionantes demandaron la inconstitucionalidad total del Memorando, que textualmente expresa:

ASUNTO: Suspensión del Programa del Diploma de Bachillerato Internacional en las 77 Instituciones Educativas públicas de régimen Costa.

De mi consideración:

En el margen de los sucesos acontecidos a nivel mundial, relacionados con el brote epidémico de COVID19 (coronavirus), se comunica que, por la crisis económica que atraviesa el país y la priorización de los recursos económicos destinados para combatir esta pandemia, nos vemos en la necesidad y obligación ética de no iniciar el Programa del Diploma en las *setenta y siete (77) Instituciones Educativas públicas autorizadas* que imparten el Programa del Diploma de Bachillerato Internacional en el régimen Costa para el período lectivo 2020-2021, las cuales se detallan en el siguiente cuadro:

(Se enlista 77 unidades educativas)

Por lo antes mencionado, se comunica que la Organización de Bachillerato Internacional – OBI suspenderá los siguientes servicios académicos y de gestión: a) acceso a las plataformas IBIS, My IB, IBdocs; b) matrículas estudiantiles; c) evaluación de trayectoria; d) asesorías; así como la anulación de las posibles acciones que se hayan desarrollado en el margen el proceso de matrículas estudiantiles para la Convocatoria noviembre 2020.

Previo al inicio del período escolar en el régimen Costa, se cumplirán con las siguientes acciones:

1. La Institución Educativa deberá dar cumplimiento al Acuerdo Ministerial N°

⁶ Véase Ministerio de Educación, escrito de 21 de julio de 2020, en lo pertinente señala: “*que se RESUELVA en la brevedad posible la presente acción, teniendo como justificativo que la OBI está requiriendo al MINEDUC asumir obligaciones y pagos por tarifas y tasas de obligaciones futuras, siendo importante contar con una definición formal del caso indistintamente (sic) del sentido de su resolución, dado las implicaciones representa para el Estado continuar cediendo a las presiones de la OBI no obstante las dificultades presupuestarias del Ministerio de Educación y el Estado Ecuatoriano*”.

⁷ Véase Corte Constitucional, sentencia N°. 7-11-IA/19 de 28 de octubre de 2019, párrafo 15.

MINEDUC-ME-2016-00020-A que establece los **Currículos de Educación General Básica para los Subniveles de Preparatoria, Elemental, Media y Superior; y, el Currículo de Nivel de Bachillerato General Unificado, con sus respectivas Cargas Horarias**. Para ello, el Rector/a deberá poner en conocimiento del Distrito Educativo quienes emitirán la Resolución de “Cese de Autorización” para continuar ofertando el Bachillerato en Ciencias.

2. Con la finalidad de garantizar que los recursos invertidos en los procesos de capacitación oficial de Bachillerato Internacional, identificados en las buenas prácticas educativas de las Instituciones Educativas, se deberá considerar que:

- Los **Docentes Capacitados** cumplan la carga horaria de 30 horas pedagógicas, según lo establece el Marco Legal Educativo, y continúen impartiendo clases en los paralelos identificados como BI para seguir aplicando el proceso metodológico del programa.
- Los **Docentes sin capacitación**: se les asignará la carga horaria de 30 horas pedagógicas, según lo establece el Marco Legal Educativo, en las diferentes áreas, niveles y jornadas, si la Institución Educativa lo requiere.

3. Los **estudiantes de primer y segundo año BI (2do y 3ro BGU)** cursarán el Bachillerato General Unificado en el mismo Plantel Educativo. Por ello, todos/as serán trasladados, paralelizados y regularizados en un paralelo de Bachillerato en Ciencias.

4. Para la regularización de los **recursos educativos** destinados a la implementación para los entornos de aprendizaje (**bibliografía especializada e insumos de laboratorios de ciencias experimentales**), es necesario que se remita un informe detallado por Distrito de los saldos disponibles a la fecha y de los procesos contractuales que se hayan realizado entre enero 2020 hasta la presente fecha.

Por lo expuesto, se debe socializar estas disposiciones a los diferentes actores educativos y los responsables de la ejecución del Programa de Diploma de Bachillerato Internacional en los niveles desconcentrados del territorio nacional, para su aplicación inmediata y obligatoria.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Sra. María Monserrat Creamer Guillén

MINISTRA DE EDUCACIÓN

a. Argumentos de los accionantes

14. Los accionantes alegaron que el Memorando contradice la obligación del Estado de garantizar el derecho a la educación; que se han inobservado normas constitucionales que priorizan los recursos de educación y le otorgan predictibilidad; que se afectaron las legítimas expectativas del proyecto de vida de los estudiantes, porque se les prometió

una oportunidad de superación personal, que ahora está truncada, incluso sufren angustia e incertidumbre porque no saben qué sucederá con el BI.

15. Los accionantes señalaron vicios de forma, porque el Memorando carece de motivación y la ministra extralimitó sus competencias, ya que el objetivo del Memorando es combatir la pandemia. Solicitan que se declare la inconstitucionalidad del acto porque vulnera los derechos a la educación, proyecto de vida, seguridad jurídica y motivación.

b. Argumentos del Ministerio de Educación

16. Los representantes del Ministerio de Educación (“MINEDUC” o “el Ministerio”) expresaron que se cumplió con la medida cautelar. Señalaron antecedentes del programa desde el año 2006, cuándo se firmó un convenio con la Organización del Bachillerato Internacional (OBI) para mejorar la calidad académica y holística de los jóvenes que acceden a la educación pública; que entre el 2011 y 2017 se creó un programa acelerado que involucraba a 500 instituciones educativas; que se incentivó a los estudiantes con altas notas para que accedan al programa del BI; que desde el 2017, se planteó la eliminación del programa porque los resultados eran ineficaces en lo administrativo, técnico y económico *“Si no cumple con los objetivos trazados pues ese caudal económico deberá ser reasignado a grupos vulnerables sectores que si lo necesitan”*.

17. Respecto a la motivación, manifestaron que se ponderó los logros del programa, las dificultades técnicas, y el desajuste en el presupuesto debido a la pandemia de la COVID, y optaron por cerrar el BI; que el cierre no afecta a la educación porque se han realizado reformas para suplir la ausencia del programa, y que el bachillerato general sigue vigente y disponible; que en el período 2015-2020 solo el 17% de los estudiante que cursaron el BI obtuvieron el diploma, por lo que pese a *“la fuerte inversión... los resultados no logran cubrir y justificar los recursos destinados”*. Mencionaron que *“hay estudiantes que se graduaron con el BI, pero tampoco era garantía de que accedan a posibilidades mejores... tanto en estudios como profesionales”*; que la inversión *“tiene un punto positivo”* porque los profesores fueron capacitados en una metodología que implementarán y replicarán a todos los estudiantes, y *“no solamente a aquellos estudiantes con notas sobresalientes”*.⁸

18. Sobre el alcance de la decisión señalaron que *“justamente por la re-locación de esos recursos para atender las necesidades gubernamentales de la pandemia”*, optaron

⁸ Véase Subsecretaría de Educación Especializada e Inclusiva del MINEDUC, documento titulado “Información Referente al programa de bachillerato internacional” de 3 de mayo. El documento también ofrece aspectos relevantes como: i) Los resultados de las pruebas Ser Bachiller 2017-2018, evidencian que los estudiantes de BI obtienen mejores promedios que el resto de los estudiantes de bachillerato. ii) 2 de cada 10 estudiantes de BI logran obtener la calificación suficiente para recibir el Diploma de certificación. iii) Cerca del 90% de estudiantes de BI cuentan con el registro de acceso a educación superior. iv) Más del 80% de los estudiantes BI realiza sus estudios universitarios en instituciones públicas. v) El 13% en establecimientos privados con cofinanciamiento y un 6% con financiamiento propio. vi) De los estudiantes BI que culminaron el tercer y cuarto nivel, el 7% ha obtenido su titulación en una universidad extranjera.

por “la suspensión o el cierre como tal para el régimen Costa... porque las condiciones presupuestarias no lo permiten”; que el mismo día que ordenó el cierre, el ministerio emitió directrices para que la metodología, recursos educativos, docentes y carga horaria mantengan los estándares del BI y el grupo de estudiantes reubicados en el bachillerato en ciencias; que únicamente se prescinde del diploma internacional.⁹

19. Acerca de la forma de tomar la decisión, afirmaron que, en el contexto de la pandemia y ante la falta de recursos, expidieron una “comunicación” dirigida a los coordinadores zonales, para que se adopte la decisión de cierre con celeridad; que no se tomó mediante “acto normativo porque obviamente existía un régimen Sierra que todavía estaba en proceso de clases, y no cabía... una afectación como tal”, además señalaron “expresamente reconocemos tiene la naturaleza de un ACTO ADMINISTRATIVO CON EFECTOS GENERALES dado la naturaleza del instrumento y las decisiones administrativas que transmiten a los entes desconcentrados a los que se encuentra dirigido” (énfasis en el original).¹⁰

c. Argumentos del Ministerio de Economía y Finanzas

20. El representante del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) aclaró que es erróneo considerar que recortó los recursos del BI, porque “nada conoce sobre la supresión específica de un programa, esto atañe a la estructura programática de cada institución”. Acerca del presupuesto de educación básica y bachillerato definió que es un egreso permanente que se financia con ingresos permanentes y se incrementa de forma progresiva en relación con el Producto Interno Bruto.¹¹

21. El representante explicó que el presupuesto es dinámico, mencionó la analogía del caudal de agua,¹² y señaló que actualmente el presupuesto tiene “una caída dramática

⁹ Véase MINEDUC, documento titulado “Lineamiento para la institucionalización de las buenas prácticas educativas de bachillerato internacional” de 4 de mayo de 2020, su objetivo, aparentemente, es replicar “las buenas prácticas de gestión y calidad educativa” del BI.

¹⁰ Véase MINEDUC, escrito de contestación a la demanda de 11 de junio de 2020.

¹¹ La mencionada regla fiscal se basa en la Disposición Decimoctava de la Constitución que señala “El Estado asignará de forma progresiva recursos públicos del Presupuesto General del Estado para la educación inicial básica y el bachillerato, con incrementos anuales de al menos el cero punto cinco por ciento del Producto Interno Bruto hasta alcanzar un mínimo del seis por ciento del Producto Interno Bruto.” Además, el Art. 81 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas “Para garantizar la conducción de las finanzas públicas de manera sostenible, responsable, transparente y procurar la estabilidad económica; los egresos permanentes se financiarán única y exclusivamente con ingresos permanentes. No obstante los ingresos permanentes pueden también financiar egresos no permanentes. Los egresos permanentes se podrán financiar con ingresos no permanentes en las situaciones excepcionales que prevé la Constitución de la República, para salud, educación y justicia; previa calificación de la situación excepcional, realizada por la Presidenta o el Presidente de la República”. El caso es diferente al presupuesto de educación superior, que se financia con una preasignación presupuestaria cuya fuente son los impuestos.

¹² La analogía del caudal de agua que pasa por una tubería, explica que cuando el caudal “baja” es necesario optimizar el gasto para el equilibrio fiscal. El presupuesto se distingue en: i) *presupuesto inicial*, entendido como el proformado al inicio del año, que fue aprobado por la Asamblea Nacional, se mantiene para cada institución y si mejoran las condiciones, las instituciones pueden disponer de él, ii) *presupuesto codificado* son los recursos que realmente están disponibles, se revisa periódicamente, iii)

de ingresos” como consecuencia de supuestos macroeconómicos “no tenemos ingresos, 8 mil millones de dólares... caída del PIB hablamos del 7 al 9%”; que frente a este escenario, el ministerio emitió directrices “regla de prudencia fiscal” para la optimización del gasto, proceso autónomo de las instituciones, donde “nunca el presupuesto de educación será menor a la disposición... de la Constitución, tampoco se puede afectar la gratuidad de la educación, tampoco los componentes más esenciales de la educación”.¹³

22. Finalmente, señaló que el presupuesto es técnico y no se puede disponer libremente de sus componentes, que *“nunca podemos afirmar que se han tomado fondos de educación o de salud, o de cualquier otro componente para atender la emergencia... tanto es así, que existe contratación de ingresos no permanente, entendiéndose crédito, que nos sirve para poder atender con fondos específicos este particular”*.

d. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

23. El representante señaló que no se ha vulnerado el derecho a la educación; que el cierre del BI no afectó a la calidad de la educación y continuidad, porque los docentes impartirán clases con la misma carga horaria y aplicarán el mismo proceso metodológico en el bachillerato en ciencias; que el MINEDUC cumplió con la medida cautelar; solicita que se *“deseche la presente acción”*.

IV. Análisis constitucional

24. La Corte analizará el acto administrativo con carácter general por los vicios acusados de forma: i) incompetencia del MINEDUC para expedir el Memorando; y por cuestiones de fondo: ii) el derecho a la educación; iii) el presupuesto a la educación; y iv) la seguridad jurídica.

(1) Forma

25. La Constitución establece que las instituciones del Estado deben ejercer las competencias otorgadas por la Constitución y la ley.¹⁴ El Estado ejerce la rectoría del sistema de educación a través del MINEDUC, que tiene competencia para regular el funcionamiento del BI.¹⁵ En consecuencia, el Ministerio tenía competencia formal para emitir regulaciones sobre el programa suspendido.

presupuesto ejecutado, el que está reservado para su disponibilidad; y, iv) *presupuesto devengado*, el efectivamente realizado.

¹³ Las directrices del MEF para optimizar el presupuesto establecen restricciones de gastos en *“pasajes al exterior, viáticos y subsistencias, vestuario, espectáculos culturales, servicios de guardería, servicios de voluntariado, compra de libros, mantenimiento y reparación de vehículos”*, si las instituciones justifican pueden activar el gasto.

¹⁴ Constitución, artículo 226.

¹⁵ Véase Constitución art. 343, finalidad del sistema nacional de educación; art. 344, el Estado ejercerá la rectoría del sistema a través de la autoridad educativa nacional. Ley Orgánica de Educación Intercultural arts. 21, la Función Ejecutiva ejerce la calidad de Autoridad Educativa Nacional; art. 22.c, es competencia de la autoridad educativa nacional *“Formular e implementar las políticas educativas”*; art. 38 del

26. Por otro lado, el MINEDUC reconoció que al emitir el memorando impugnado desnaturalizó al acto de simple administración, y en realidad emitió una resolución con efectos generales (párrafo 19). El BI fue creado mediante acuerdo ministerial, como correspondía, y llama la atención que el acto mediante el cual se suspende el programa sea un Memorando. Las decisiones expresadas en él son decisiones que correspondían ser tomadas en un acto de otra naturaleza.¹⁶ La autoridad pública, de esta forma, desnaturaliza las formas en que se expresa la voluntad administrativa e incumple con el mandato constitucional establecido en el artículo 226 de la Constitución, por el que toda autoridad estatal debe someterse a las competencias y facultades que les sean atribuidas en las normas constitucionales y legales.

27. En consecuencia, el Memorando expedido por el MINEDUC es inconstitucional por la forma.

(2) Fondo

i) El derecho a la educación

28. La educación es un derecho de todas las personas y “*un deber ineludible e inexcusable del Estado.*”¹⁷

29. El derecho a la educación tiene cuatro características interrelacionadas: la disponibilidad (institucionalidad y programas de educación), la accesibilidad (a todas las personas sin discriminación, sin barreras geográficas ni económicas), la aceptabilidad (buena calidad, pertinentes y adecuados culturalmente) y la adaptabilidad (flexibles para adaptarse a las necesidades de las personas en contextos variados).¹⁸

30. El Estado ecuatoriano creó, como política pública encaminada a elevar el nivel académico y la formación humanística de las y los adolescentes en colegios públicos, el BI, que fue un programa diferenciado al Bachillerato General. La rectoría del programa es ejercida por el MINEDUC y tiene el aval de la Organización del Bachillerato Internacional (OBI). El BI se ha implementado en Ecuador desde el año 2006. Tiene un currículo compuesto por asignaturas con mayor nivel de complejidad, profundidad, la

Reglamento General de la LOEI y art. 3 del Acuerdo Ministerial No. MINEDUC-MINEDUC-2020-00005-A, el MINEDUC “*reconocerá y aprobará la implementación de la oferta académica y propuestas pedagógicas de Bachillerato Internacional*”.

¹⁶ Código Orgánico Administrativo, artículo 89: “*Las actuaciones administrativas son: 1. Acto administrativo 2. Acto de simple administración 3. Contrato administrativo 4. Hecho administrativo 5. Acto normativo de carácter administrativo*”; artículo 120: “*Acto de simple administración es toda declaración unilateral de voluntad, interna o entre órganos de la administración, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales y de forma indirecta*”.

¹⁷ Constitución, artículo 26.

¹⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N. 13, El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto), U.N. Doc.E/C.12/1999/10, párrafo 6.

evaluación y los requisitos para la obtención del diploma son rigurosos.¹⁹ Un estudiante manifestó que las exigencias eran mayores y que, por ejemplo, *“en Literatura, yo obligatoriamente tenía que leer trece libros... en dos años, mientras que en el BGU... en tres años se lee a duras penas un libro.”*²⁰

31. Durante los períodos lectivos 2015 al 2020, cursaron el programa 34.699 estudiantes.²¹ El BI ofrece la posibilidad de acceder a colegios BI de otros lugares del mundo y a ciertas universidades del extranjero.²²

32. Este programa de excelencia ha estado disponible para quienes querían voluntariamente cursarlo, capacitó a docentes, equipó a instituciones educativas;²³ ha sido accesible gratuitamente para personas de escasos recursos económicos; ha sido aceptable para padres y madres de familia y para estudiantes; y se adaptó a las posibilidades de estudiantes de todas las regiones del Ecuador. Como manifestó un estudiante que cursó el BI:

*...somos jóvenes con limitaciones económicas... jamás me hubiera (dado) el lujo de pagar un colegio privado y mucho menos asumir el costo de un BI... tenía compañeros huérfanos, que ayudaban a sus papás en el campo y la gratuidad del programa ayudaba a mejorar su educación.*²⁴

33. En suma, el programa de BI reunió las características exigidas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para el ejercicio del derecho a la educación.

¹⁹ Véase MINEDUC, Informe Técnico sobre los Contenidos del Programa del Diploma y Requisitos para la obtención del Diploma Internacional. El Currículo del BI está formado por 6 grupos de asignaturas: Estudios de Lengua y Literatura, Adquisición de Lenguas, Individuos y Sociedades, Ciencias, Matemáticas, Artes. En este último, los estudiantes toman tres componentes adicionales sobre la naturaleza del conocimiento, elaboran un proyecto investigativo y actividades de servicio comunitario. *“La diferencia existente entre el Bachillerato Internacional y el Bachillerato General Unificado, radica en el pensum de Estudios y la metodología de evaluación”.*

²⁰ Carlos Mendoza García, estudiante universitario que cursó el BI, *amicus curiae*.

²¹ Véase MINEDUC, Información Referente al programa de bachillerato internacional. De los 34.699 estudiantes, solo el 17% ha obtenido el diploma lo que representa a 2.781 estudiantes de segundo año. Mientras que, el 5,40 % desertó el programa lo que representa a 1.875 estudiantes.

²² Véase MINEDUC, Memorando de Compromisos Mutuos y Entendimiento con la Organización de Bachillerato Internacional (OBI) de 9 de febrero de 2006; Acuerdo Ministerial No. 557 de 16 de noviembre de 2006; Acuerdo Ministerial No. 224-13 de 16 de julio de 2013; Acuerdo reformativo Nro. MINEDUC-ME-2015-00181-A de 29 de diciembre de 2015; Acuerdo Ministerial No. MINEDUC-MINEDUC-2020-00005-A de 6 de febrero de 2020, actualmente vigente y que derogó todos los anteriores. Véase OBI, Reglamento general del Programa del Diploma, La OBI ofrece cuatro programas de educación internacional: Programa de la Escuela Primaria (PEP), Programa de los Años Intermedios (PAI), Programa del Diploma (PD) y el Programa de Orientación Profesional (POP).

²³ Véase MINEDUC, Información Referente al programa de bachillerato internacional. Existen 197 Instituciones Educativas autorizadas con el Programa del Diploma de Bachillerato Internacional, 77 en la Costa y 120 en la Sierra-Amazonía. Se encuentran vinculados al programa 3.954 docentes, de ellos solo el 53% tiene capacitación oficial.

²⁴ Carlos Mendoza García, estudiante universitario que cursó el BI, *amicus curiae*.

34. Un programa de las características del BI sin duda incrementó la calidad de la educación en el país. Después de tantos años de haberlo implementado, muchos aprendizajes deben haber existido que podían ser reproducidos y replicados en el Bachillerato General.

35. Para justificar la limitación, suspensión o restricción del programa del BI, debió existir un proceso de transición, sistematización y generalización de sus aprendizajes y contenidos al bachillerato general, y la garantía de no provocar regresividad de derechos a los estudiantes de 1ero. y 2do. nivel.

36. La Constitución establece un principio que es fundamental para el ejercicio y la promoción de derechos: la progresividad y la prohibición de regresividad.

El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.

*Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule **injustificadamente** el ejercicio de los derechos (énfasis agregado).²⁵*

37. El precepto constitucional prohíbe la regresividad de derechos sin justificación. Esta justificación debe ser rigurosa o, en otras palabras, debe hacerse un estricto escrutinio. No cabe una simple explicación o un pretexto cuando se trata de derechos que han venido siendo ejercidos. Una justificación es suficiente solo cuando se basa en la satisfacción de otro derecho constitucional y se descartan las demás opciones de optimización de recursos. Cuando no existe justificación o esta es insuficiente, la regresividad es inconstitucional.

38. La Constitución considera a la política pública como garantía de derechos en la que “se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades”²⁶ En el mismo sentido, la Constitución reconoce que las personas, las familias y la sociedad “tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo.”²⁷ El proceso educativo puede ser entendido en términos individuales y también colectivos. En este último sentido, se relaciona con las políticas públicas de educación, donde es importante escuchar a las personas involucradas en las decisiones, conocer sus opiniones, valorarlas y tomarlas en cuenta para decidir. Cuando las decisiones públicas cuentan con procesos participativos, no solo que se conocen las razones por las que las autoridades toman decisiones, sino que sus políticas contarán con legitimidad social.

²⁵ Constitución, artículo 11 (8)

²⁶ Constitución, artículo 85 “En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades”.

²⁷ Constitución, artículo 26.

39. En el proceso de aprobación del Memorando que suspendió el BI, y que implicaba que un grupo de personas que habían sido beneficiarias de la ejecución del programa, en ejercicio de lo que se definió para ellas como su contenido al derecho a la educación, no participaron ni escucharon a los estudiantes involucrados, ni a los padres y madres de familia. De igual manera, cuando el MINEDUC planteó tres escenarios de intervención con relación al BI, uno de los cuales consistió en el cierre del programa, tampoco permitió la participación de quienes consideran que su derecho a la educación podría ser vulnerado.

40. La Corte también evidencia que el Memorando considera como fundamento central un argumento económico vinculado con la salud pública: *“por la crisis económica que atraviesa el país y la priorización de los recursos económicos destinados para combatir esta pandemia.”* El argumento sugiere que no se puede destinar el presupuesto al BI porque se ha priorizado esos recursos para atender la situación sanitaria. Al respecto, el Ministerio de Economía y Finanzas (párrafo 22) manifestó categóricamente que no se pueden tomar los fondos de educación para salud. Esta contradicción en la que ha incurrido el MINEDUC y que es el fundamento central del Memorando no es aceptable y carece de sustento alguno.

41. Por lo expuesto, la decisión del MINEDUC posee una justificación inconstitucional y el argumento económico vinculado a que los recursos de educación fueron destinados a la salud pública no es objetivo. El argumento económico, relacionado con el uso eficiente de recursos dentro de la educación pública, como utilizar los recursos para evitar la deserción escolar o garantizar conectividad en sectores vulnerables de la sociedad, podría ser aceptable si se demuestra la optimización de los escasos recursos públicos.

42. En consecuencia, se violó el principio de regresividad y el derecho a la educación de las personas que estaban cursando el BI, a quienes debió garantizar la continuidad de sus estudios.

ii) El presupuesto de educación

43. El derecho a la educación es considerado como uno de los deberes primordiales del Estado.²⁸ Esa importancia se refleja en las regulaciones constitucionales con respecto al presupuesto educativo. La Constitución ordena que el presupuesto de educación debe ser financiado *“de manera oportuna, regular y suficiente.”*²⁹ Además, considera que el derecho a la educación *“constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión.”*³⁰ Tanta relevancia le otorga la Constitución a la educación, que en un estado de excepción se puede utilizar los fondos públicos para otros fines, menos los correspondientes a salud y educación.³¹

²⁸ Constitución, artículo 3 (1).

²⁹ Constitución, artículo 348.

³⁰ Constitución, artículo 26.

³¹ Constitución, artículo 165.

44. La Corte no es indiferente a la crítica situación económica que atraviesa el país y a la escasa disponibilidad de recursos públicos para atender todas las necesidades. Sin embargo, cuando se afectan programas en ejecución y éstos se refieren a derechos particularmente regulados por la Constitución, como es el derecho a la educación y el programa del BI, el Gobierno Nacional debe ser especialmente cuidadoso para cortar, limitar, restringir programas educativos cuando existen personas que tienen una legítima expectativa de cursarlos o de seguirlos cursando.

La explicación oficial del MINEDUC, que consta en el Memorando (párrafo 40), es contraria a la norma constitucional que prohíbe el destino de los fondos de educación para otros fines.³² Al suspender un programa por falta de financiamiento, el MINEDUC también vulnera la norma que establece que la educación es un área prioritaria de la inversión.³³

45. Además, sobre la escasez de recursos y la necesidad de justificar el uso del presupuesto, una estudiante del último año del BI manifestó:

La ESCASEZ DE RECURSOS y la FALTA DE ECONOMÍA NO le podemos hacer frente. No me quejo del corto plazo que tenemos que enviar los proyectos sino a la forma de cómo hemos perdido tiempo, y la falta de dinero para el BI en el país. Si esto queda SUSPENDIDO que los fondos que sean destinados para facilitar a los alumnos con FALTA DE INTERNET en los sitios RURALES o que tengan inclusión (énfasis en el original).³⁴

46. En el caso del BI, el MINEDUC no ha dado una justificación adecuada sobre el manejo del presupuesto y su explicación, como quedó demostrado en el párrafo 40, es contraria a lo dispuesto en la Constitución.

iii) La seguridad jurídica

47. El artículo 82 de la Constitución consagra el derecho a la seguridad jurídica que “*se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*”. Lo que comporta dos supuestos: (i) la preexistencia de normas previas, claras y públicas; y, (ii) la aplicación de las normas vigentes, tornando predecible al ordenamiento jurídico.³⁵

48. La comprensión de normas no debe restringirse a reglas o disposiciones contenidas en leyes, reglamentos, ordenanzas, sino también en políticas públicas que podrían materializarse en actos administrativos de carácter general.

49. El MINEDUC aprobó la oferta académica del BI en 197 instituciones educativas públicas del país. El 6 de febrero de 2020 expidió un acuerdo ministerial que determinó

³² Constitución, artículo 165.

³³ Constitución, artículo 26.

³⁴ Lizbeth Granda, estudiante del último año de BI, *amicus curiae*.

³⁵ Véase Corte Constitucional, sentencia No. 17-14-IN/20, párrafo 20.

las normas de funcionamiento e implementación del BI, incluso dispuso que “*La Coordinación General Administrativa y Financiera del (MINEDUC), asignará anualmente los recursos económicos necesarios para los gastos operativos y de inversión que la implementación de los Programas de Bachillerato Internacional requiera*”.³⁶

50. Tres meses después, elabora un informe con tres escenarios, que termina el 4 de mayo de 2020 con una decisión que no constaba en ninguno de dichos escenarios, a través de un memorando, a puertas del año lectivo del régimen Costa y que “*de un solo tajo*”³⁷ cierra el BI y reubica a los estudiantes de 1er. y 2do. año del BI en el Bachillerato en Ciencias³⁸.

51. En el caso, se evidencia que el MINEDUC adoptó un criterio contrario a sus propias normas emitidas en febrero de 2020, lo que afectó a las situaciones jurídicas consolidadas de los estudiantes que estaban próximos a iniciar las clases en el régimen Costa. En consecuencia, se afectó el parámetro de normas claras, previas y públicas de la seguridad jurídica de los estudiantes de 1er. y 2do. año del BI del régimen Costa-Galápagos. La Corte advierte que la misma situación podría suceder con los estudiantes del régimen Sierra-Amazonía.

52. La Corte no cuenta con suficientes elementos para pronunciarse sobre las motivaciones individuales, los estándares de exigencia del BI, y las condiciones socioeconómicas de los estudiantes. No obstante, se puede identificar que detrás de cada cantidad y porcentaje, presentado por el MINEDUC, existen proyectos de vida, realidades diversas y aspiraciones de padres y madres de familia y adolescentes, a quienes el Estado ofreció una oportunidad para mejorar su calidad de vida y un mejor futuro.

53. Sobre la necesidad de continuidad del programa, la inversión en el BI y el proyecto de vida, una madre de familia expresó:

*...deseo que mi hija tenga una educación de calidad, una preparación integral... quiero que mi hija el día de mañana diga con orgullo -mi país invirtió en mi educación, se preocupó porque mi educación sea la mejor...- y que no sienta que al primer obstáculo se tomaron las decisiones más fáciles... no le corten las alas a mi hija, y no solo a mi hija sino a muchos jóvenes que son el futuro de nuestro país... que si por lo menos uno lo logra, habrá valido la pena la inversión en educación que se está haciendo.*³⁹

³⁶ Véase Acuerdo Ministerial No. MINEDUC-MINEDUC-2020-00005-A, disposición general quinta.

³⁷ Escrito de *amicus curiae* de María Cecilia Franco López “*De pronto hoy, de un solo tajo en la actualidad es acerbadamente (sic) arrebatado, sin considerar el daño emocional y psicosocial que causa en los adolescentes. Limitando sus sueños de pertenecer a los colegios del mundo y con ello restablecer su estilo de vida*”.

³⁸ Véase Subsecretaría de Educación Especializada e Inclusiva del MINEDUC, documento titulado “Información Referente al programa de bachillerato internacional” y, disposición 3 del memorando impugnado.

³⁹ Maritza Romero, madre de una estudiante del BI, intervención en audiencia pública.

54. Cuando el MINEDUC tomó la decisión de forma intempestiva, sin la debida justificación, sin medir el impacto que esta disposición causaría en las familias y los adolescentes, ha afectado a las legítimas expectativas de los estudiantes del BI y la predictibilidad del ordenamiento jurídico, que es segundo parámetro del derecho en análisis. Consecuentemente, se ha violado la seguridad jurídica de las personas que tenían expectativas legítimas de continuar en el programa del BI.

55. Por todo lo expuesto, por violar el derecho a la educación, los principios que rigen el presupuesto de educación y la seguridad jurídica, el Memorando es inconstitucional por el fondo.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Declarar la inconstitucionalidad por la forma y por el fondo del Memorando Nro. MINEDUC-MINEDUC-2020-00205-M de 4 de mayo de 2020.
2. Establecer que el MINEDUC podrá disponer sobre el programa del Bachillerato Internacional siempre que respete los principios constitucionales, realice un estricto escrutinio en casos de regresividad de derechos y justifique la optimización de recursos públicos, asegure la información adecuada y oportuna a los estudiantes, padres y madres de familia del programa del Bachillerato Internacional, recoja la experiencia del BI a lo largo de los años y pueda universalizar sus logros al Bachillerato General Unificado.
3. Revocar la media cautelar dictada por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional.

Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2020.09.10
10:14:54 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela

Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión extraordinaria de lunes 31 de agosto de 2020.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI