

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

## CASO No. 15-20-AN

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

#### Sentencia

**Tema:** En la presente sentencia se determina que el Ministerio de Economía y Finanzas ha incumplido los artículos 22 y 33 de la Ley Orgánica de Educación Superior, por cuanto se ha demostrado en el proceso que existen asignaciones pendientes de pago a favor de las Universidades privadas que reciben rentas estatales, accionantes en la presente causa.

#### I. Antecedentes Procesales

1. Con fecha 6 de mayo de 2020, la Universidad del Azuay, la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, la Universidad Politécnica Salesiana, la Universidad Laica Vicente Rocafuerte de Guayaquil, la Universidad Católica de Cuenca, la Universidad UTE y la Universidad Técnica Particular de Loja (**“Universidades o las accionantes”**) presentaron, por intermedio de sus personeros, acción por incumplimiento en contra del Ministro de Economía y Finanzas (**“Ministerio”**) por el presunto incumplimiento de los artículos 22 y 33 de la Ley Orgánica de Educación Superior (**“LOES”**), que señalan:

*“Art. 22.- Privación de rentas. - La Función Ejecutiva no podrá privar de sus rentas o asignaciones presupuestarias, o retardar las transferencias a ninguna institución del sistema, salvo en los casos previstos en esta Ley”.*

*“Art. 33.- Acreditación de rentas. - El Ministerio de Finanzas dispondrá la acreditación automática de las rentas establecidas a favor de las instituciones de régimen público y particular que reciben asignaciones y rentas del Estado, de conformidad con la Ley.”*

2. Las accionantes señalan irregularidades en la entrega de las asignaciones que por Ley les corresponden; indicando que no les fueron entregadas o que no han sido cumplidas a su totalidad o plenitud. Por tal razón, estiman que en la especie se configura un incumplimiento de los artículos 22 y 33 de la LOES, y plantean como pretensión la transferencia – sin demora y retardo – de todas las asignaciones y rentas que el Estado ecuatoriano debe entregar a las Universidades,

máxime si estos recursos se destinan a becas cuyos beneficiarios son estudiantes de escasos recursos económicos.

3. Junto con la demanda, presentaron prueba del reclamo previo, consistente en el oficio No. UPC-003-2020 de fecha 11 de febrero de 2020 dirigido al señor Ec. Richard Martínez Alvarado en su calidad de Ministro de Economía y Finanzas y entregado el 28 de febrero de 2020 en dicha cartera de Estado. Señalan que han discurrido en demasía los 40 días término que contempla la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional sin que su requerimiento haya sido atendido.
4. En consecuencia, las accionantes exigen el cumplimiento de las disposiciones legales antes citadas al Ministro de Economía y Finanzas del Ecuador, Ec. Richard Martínez Alvarado.
5. La presente causa fue sorteada el 7 de mayo de 2020, recayendo su conocimiento en la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. Posteriormente, el 21 de mayo de 2020, la Sala de Admisión, conformada por los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet, Daniela Salazar Marín y Teresa Nuques Martínez, resolvió admitir a trámite la presente acción por incumplimiento. En sesión del Pleno de este organismo de fecha 24 de junio de 2020, se decidió priorizar a la presente acción.
6. En auto del 3 de julio de 2020, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento de la presente causa y convocó a las partes procesales a una audiencia pública a celebrarse el día 10 de julio de 2020.
7. El día 10 de julio de 2020 se llevó a cabo la audiencia señalada, con la participación de los patrocinadores de las accionantes, del Director Jurídico de Patrocinio del Ministerio de Economía y Finanzas, la patrocinadora de la Procuraduría General del Estado y los *amici curiae* doctor Jorge Benavides y la Procuradora General de la Universidad Técnica de Machala.
8. Mediante escrito de fecha 13 de julio de 2020, el Ministerio de Economía y Finanzas adjuntó la documentación probatoria ofrecida en la audiencia pública. La jueza constitucional sustanciadora corrió traslado de la misma con auto de 15 de julio de 2020. En fecha 21 de julio de 2020, los legitimados activos indicaron que la documentación adjuntada demostraba el incumplimiento por ellos exigidos.

## II. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción por incumplimiento de conformidad con lo previsto por los artículos 93 y 436.5 de la Constitución (CRE), 52 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**en adelante, "LOGJCC"**).

### **III. Alegaciones de la acción por incumplimiento**

#### **3.1. Alegaciones de las legitimadas activas**

- 10.** Las accionantes sostienen que el Ministerio de Economía y Finanzas ha incumplido con las obligaciones establecidas en los artículos 22 y 33 de la LOES referentes a la transferencia de recursos y asignaciones a las instituciones de educación superior. Además, argumentan que tales obligaciones cumplen con los requisitos de ser claras, expresas y exigibles.
- 11.** Ellos denunciaron irregularidades en la entrega de las asignaciones que por Ley les corresponden; aduciendo su falta de entrega o entrega incompleta. Recalcan que estos recursos se destinan a becas cuyos beneficiarios son estudiantes de escasos recursos económicos.
- 12.** Dando cumplimiento al requisito de reclamo previo, presentaron el oficio No. UPC-003-2020 de fecha 11 de febrero de 2020 dirigido al de Ministro de Economía y Finanzas y entregado el 28 de febrero de 2020 en dicha cartera de Estado. Señalan que han discurrido en demasía los 40 días término que contempla la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional sin que su requerimiento haya sido atendido.
- 13.** Por consiguiente, como pretensión, las accionantes solicitan que se le ordene al Ministerio de Economía y Finanzas transferir las asignaciones y rentas exigidas, de forma ágil, inmediata, oportuna y sin retardo; asimismo, peticionan que como garantía de no repetición se le disponga a la referida cartera de Estado, que se abstenga de incurrir en retraso, privación o demora de las asignaciones reclamadas.
- 14.** En la audiencia pública practicada, reiteraron sus argumentaciones. Incluso señalaron mediante escrito posterior de fecha 21 de julio de 2020, que la documentación adjuntada al proceso por el Ministerio de Economía y Finanzas demostraba el incumplimiento señalado.

#### **3.2. Alegaciones de la autoridad demandada**

- 15.** En la audiencia pública convocada por la jueza sustanciadora, el Ministerio argumentó que es pública y notoria la realidad económica del país, a partir de varios aspectos no controlables por el Estado ecuatoriano, tales como la crisis sanitaria provocada por el COVID-19.
- 16.** Señala que el presupuesto de las universidades cofinanciadas no se ha visto afectado; sin embargo, señaló que existe una deuda a favor de dichas instituciones que no puede desconocerse, la cual está siendo honrada con base en los principios constitucionales que rigen las finanzas públicas. Con soporte en la documentación mostrada en la audiencia, el compareciente expuso detalles sobre la deuda que el

Ministerio mantendría con las Universidades tanto en lo que corresponde al año 2019, como lo que corre del presente ejercicio fiscal.

17. Que el desembolso inmediato pondría en grave crisis al propio sistema económico, dado el déficit de la caja fiscal. No obstante, se han realizado varios desembolsos hasta el momento, en consideración a la sostenibilidad fiscal. Ante ello, se planteó en la audiencia una solución conjunta que no sea por medio de una acción por incumplimiento, sino por medio de un acuerdo o compromiso que permita cancelación de rubros de manera programática y responsable.
18. Señala que reconocer la deuda no quiere decir que existe incumplimiento, dado que para cumplir con los pagos a las universidades no existe una fecha límite para tales pagos, y que los pagos realizados por el Ministerio han sido prudentes, responsables, óptimos y urgentes.
19. Una vez concluida la audiencia, la entidad presentó el escrito de fecha 13 de julio de 2020, adjuntando la documentación probatoria ofrecida en la audiencia pública; la que fue oportunamente contestada por los legitimados activos, como se ha indicado previamente.

### **3.3. Alegaciones de la Procuraduría General del Estado**

20. En la audiencia pública, su representante señaló que el Estado ecuatoriano está sufriendo una grave crisis económica y que por tanto, solicita a la Corte que se permita llegar a acuerdos entre las partes litigantes, que permitan la sostenibilidad de las arcas fiscales.

### **3.4. Alegaciones de los *amici curiae***

#### **3.4.1 Alegaciones del doctor Jorge Benavides, por sus propios derechos.**

21. En la audiencia, mencionó que existen tres elementos reconocidos internacionalmente con relación al acceso a la educación, que a saber son: a. no discriminación y trato igualitario en el acceso; b. acceso material, físico, sea en espacios geográficos o en línea; c. acceso en su dimensión económica. A criterio del compareciente, el retardo por parte del Ministerio supone un potencial peligro para las y los estudiantes con menos recursos económicos; afectando así el tercero y último de los elementos antes mencionados.

#### **3.4.1 Alegaciones de la Universidad Técnica de Machala.**

22. En la audiencia, la Procuradora General de esta Universidad indicó que la Función Ejecutiva, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, inobservó disposiciones constitucionales y legales claras, expresas y exigibles, que en su contenido no permiten que las asignaciones presupuestarias de las instituciones de educación superior sean reorganizadas, privadas o retardadas.

#### IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte

##### 4.1. Planteamiento del problema jurídico

23. En el párrafo 12 de la sentencia No. 7-12-AN/19 se afirmó:

*“Siempre que la Corte debe resolver una demanda de acción por incumplimiento, a ella le corresponde abordar cuatro cuestiones: a) la de si la obligación cuyo incumplimiento alega el accionante se deriva o no de la disposición normativa que él mismo invoca; b) si la mencionada obligación es o no clara, expresa y exigible; c) si la obligación antedicha se incumplió o no; y, d) cuáles son las medidas adecuadas y suficientes para el cumplimiento de tal obligación.”*

24. En esta línea, la presente Corte procederá a abordar cada uno de estos cuestionamientos, con el objeto de comprobar la existencia del incumplimiento que se le imputa al legitimado pasivo.

25. (a) Para empezar, la Corte analizará las obligaciones que se derivan de manera objetiva de las disposiciones invocadas por las accionantes, con la finalidad de verificar si dichas obligaciones se corresponden o guardan identidad con las que han sido alegadas por las legitimadas activas, respecto a: *“la transferencia inmediata de las asignaciones y rentas (...)”* y *“[abstenerse] de incurrir en retraso, privación o demora de las asignaciones reclamadas (...)”*.

26. Así, se tiene que los artículos 22 y 33 de la LOES establecen:

*“Art. 22.- Privación de rentas. - La Función Ejecutiva **no podrá privar de sus rentas o asignaciones presupuestarias, o retardar las transferencias a ninguna institución del sistema, salvo en los casos previstos en esta Ley.”***

*“Art. 33.- Acreditación de rentas. - El Ministerio de Finanzas **dispondrá la acreditación automática de las rentas establecidas a favor de las instituciones de régimen público y particular que reciben asignaciones y rentas del Estado, de conformidad con la Ley.”***

**[Énfasis agregado]**

27. De lo transcrito, se observa que las disposiciones jurídicas en estudio, se componen respectivamente de un enunciado prohibitivo y de un enunciado mandatorio, en razón de lo cual, la primera disposición **prohíbe** a la Función Ejecutiva privar a las instituciones de educación superior de sus rentas o asignaciones presupuestarias, o retardar la transferencia de las mismas; por su parte, la segunda, **manda** al Ministerio de Economía y Finanzas a acreditar automáticamente las rentas establecidas para dichas instituciones.

- 28.** Con esto es posible verificar que, de las normas en referencia se derivan de manera lógica y objetiva dos obligaciones, una de no hacer – la prohibitiva-, y otra de hacer –la mandatoria-, cuyo contenido prestacional gira entorno a las asignaciones presupuestarias y rentas de las instituciones del sistema de educación superior. En este sentido, si se comparan las obligaciones obtenidas del análisis normativo de los artículos 22 y 33 de la LOES, con las alegadas por las accionantes, se reconoce que existe entre las mismas una relación de identidad. Concluyéndose que las obligaciones cuyo incumplimiento se alega tienen una fuente real en las disposiciones normativas invocadas; cumpliendo por tanto con el primer parámetro establecido en la sentencia No. 7-12-AN/19.
- 29. (b)** El artículo 52 de la LOGJCC determina que la acción procederá cuando la norma, sentencia, decisión o informe de organismos internacionales de protección de derechos humanos, cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible. La obligación de hacer o no hacer contenida en la acción por incumplimiento se verifica cuando se establece en la misma la realización o abstención de una conducta, por una parte, conforme lo ordenado en la normativa, mientras que la otra parte, debe recibir el beneficio de lo ordenado o exigir su cumplimiento. De tal forma que, para corroborar la existencia de la obligación, se debe verificar estos elementos: el sujeto activo o titular del derecho, el sujeto pasivo u obligado a ejecutar y el objeto o contenido de la obligación<sup>1</sup>.
- 30.** En este sentido, para que una obligación sea considerada clara, los elementos de la obligación (el sujeto activo, el sujeto pasivo y el objeto de la obligación) deben estar determinados o ser fácilmente determinables en la disposición cuyo incumplimiento se alega. La obligación debe ser entendible, su contenido evidente y no requerir de interpretaciones extensivas para identificar la obligación.<sup>2</sup>
- 31.** Por su parte, para que una obligación sea expresa debe estar redactada en términos precisos y específicos de manera que no dé lugar a equívocos. El contenido de la obligación debe estar manifiestamente escrito en la ley, la obligación no debe ser implícita ni producto de una inferencia indirecta.<sup>3</sup> Finalmente, para que una obligación sea exigible no debe mediar plazo o condición que esté pendiente de verificarse. Solo si existen estos presupuestos, la Corte Constitucional puede analizar si se cumplió o no la obligación.
- 32.** Con esto, de la lectura de los artículos 22 y 33 de la LOES se advierte que tanto los elementos subjetivos como los elementos objetivos que componen las obligaciones contenidas en ambas disposiciones jurídicas, se encuentran determinados de forma expresa en su texto, obedeciendo a la siguiente estructura:

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 38-12-AN/19 de 04 de diciembre de 2019, que cita la sentencia N.º 001-13-SAN-CC, caso N.º 0014-12-AN.

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 11-12-AN/19 de 20 de agosto de 2019.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 23-11-AN/19 de 25 de septiembre de 2019.

<b>Artículo</b>	<b>Sujeto Pasivo</b>	<b>Sujeto Activo</b>	<b>Contenido</b>
Art. 22 LOES	“La <i>Función Ejecutiva</i> (...)”	“(.) <i>institución del sistema</i> (...)”.	“ (...) <b>no podrá privar</b> de sus rentas o asignaciones presupuestarias, o <b>retardar las transferencias</b> (...)”
Art. 33 LOES	“El <i>Ministerio de Finanzas</i> (...)”	“ (...) <i>instituciones de régimen público y particular</i> (...)”	“ (...) <b>dispondrá</b> la acreditación automática de las rentas (...)”

- 33.** Así se tiene que el sujeto pasivo en ambos casos corresponde a la Función Ejecutiva, de igual manera, en cuanto al sujeto activo se observa que este se halla identificado por las instituciones del sistema de educación superior que reciben asignaciones y rentas del Estado, mientras que, por último, el contenido de la obligación está dado por una prestación de carácter económico relacionada a la transferencia oportuna de rentas y asignaciones presupuestarias. Por ende, resulta lógico concluir, que de conformidad a los presupuestos previamente señalados, las obligaciones cuyo cumplimiento se exige gozan de claridad.
- 34.** Asimismo, en lo relativo al carácter expreso de las obligaciones, se tiene que para la comprensión de las mismas no ha hecho falta ningún tipo de interpretación extensiva o inferencia indirecta que revele algún tipo de contenido implícito para dichas obligaciones. Finalmente, se advierte que la exigibilidad de las mismas no pende de ningún plazo o condición, estableciéndose en la norma cuyo cumplimiento se demanda que las mismas deberán de ejecutarse de manera inmediata; constituyendo consecuentemente obligaciones expresas y exigibles, y cumpliendo con el segundo de los requisitos manifestados en la sentencia No. 7-12-AN/19.
- 35.** En la audiencia pública, fueron materia de debate los plazos en los que deben hacerse las transferencias. La defensa de las accionantes indicó que las acreditaciones son de carácter mensual, no obstante, el Ministerio replicó que el pago mensual no es una obligación legal, pero sí una práctica usual. Al respecto, este Organismo considera que la periodicidad de tales asignaciones tiene relación directa con la finalidad de estas; es decir, con el objetivo del financiamiento de becas para estudiantes de escasos recursos económicos<sup>4</sup>. Por lo tanto, a fin de cumplir con los principios de oportunidad y eficiencia que permitan la atención adecuada a los destinatarios finales (los estudiantes de escasos recursos); estas asignaciones deben realizarse en el momento óptimo para devengar los costos de estudios de los becarios y evitar cualquier obstáculo para la satisfacción del derecho a la educación de aquellos. En este sentido, siendo que la matriculación y los aranceles – principales costos educativos- son rubros de exigibilidad sucesiva

<sup>4</sup> LOES: “Art. 30.- *Asignaciones y rentas a favor de las universidades y escuelas politécnicas particulares.- Las universidades y escuelas politécnicas particulares que a la entrada en vigencia de la Constitución recibían asignaciones y rentas del Estado, podrán continuar percibiéndolas en el futuro si cumplen todas y cada una de las siguientes obligaciones: (...) 3. Destinar los recursos recibidos exclusivamente al otorgamiento de becas totales o parciales a estudiantes de escasos recursos económicos, en estudios de tercer nivel desde el inicio de la carrera.*”

y mensualizada, debe entenderse que las transferencias por parte del Ministerio de Economía y Finanzas hacia las accionantes debió de seguir idéntica periodicidad.

**36. (c)** Ahora bien, en lo que atañe a la determinación del incumplimiento de la obligación *sub iudice* como consecuencia de la falta de transferencia de rentas y asignaciones presupuestarias a las accionantes, es preciso indicar que el mismo no constituye un hecho controvertido y ha sido admitido por el Ministerio de Economía y Finanzas tanto en la audiencia pública como en los documentos que adjuntó como material probatorio.

**37.** Así, en la audiencia pública del 10 de julio de 2020 el abogado autorizado por el legitimado pasivo, en respuesta a los alegatos de las accionantes, mencionó: *"...frente a esto tenemos que decir algo con total transparencia y con total honestidad existe una deuda a favor de las instituciones de educación superior cofinanciadas, (...) es claro y evidente que existe una deuda, (...)";* lo cual encuentra sustento documental en el Memorando Nro. MEF-STN-2020-0383-M, de 13 de julio de 2020, identificado por el asunto: "Solicitud de información para defensa del MEF ante Corte Constitucional caso 15-20-AN", que el Ministerio de Economía y Finanzas adjuntó como prueba, en donde se especifican mediante cuadros, el valor a pagar de las asignaciones y transferencias de los años 2019 y 2020, conforme al siguiente detalle:

<b>ASIGNACIÓN Y TRANSFERENCIA AÑO 2019</b>							
<b>RUC/C I</b>	<b>Beneficiario</b>	<b>Codificado 2019</b>	<b>Devengado 2019</b>	<b>Pagado 2019</b>	<b>Por Pagar al 31 de diciembre 2019</b>	<b>No. CUR pagado en el año 2020</b>	<b>Por pagar al 08-07-2020</b>
019003 298100 1	UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA	5,692,835. 00	5,692,835. 00	4,269,62 6.19	1,423,208.8 1	93000697, 93213210, 94245382, 93000865, 93213166, 94245385, 93000954, 93213111, 94245395	-
019013 177700 1	UNIVERSIDAD DEL AZUAY	5,137,201. 00	5,137,201. 00	3,852,90 0.72	1,284,300.2 8	93000707, 93213209, 93000857, 93213196, 93000974, 93213135	428,100.1 2
019015 153000 1	UNIVERSIDAD POLITECNICA SALESIANA	13,005,67 5.00	13,005,67 5.00	9,754,25 6.25	3,251,418.7 5	93000713, 93213207, 94245390, 93000851, 93213195, 94245391, 93000970,	-



						93213133, 94245396	
099014 905400 1	UNIVERSIDAD CATOLICA DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL	11,370,39 4.00	11,370,39 4.00	10,422,8 61.24	947,532.76	94092257, 94092268, 94092275	-
099097 237000 1	UNIVERSIDAD LAICA VICENTE ROCAFUERTE DE GUAYAQUIL	3,119,614. 00	3,119,614. 00	2,339,71 0.47	779,903.53	93000785, 93213206, 93000843, 93213192, 93000967, 93213129	259,967.8 7
119006 872900 1	UNIVERSIDAD TECNICA PARTICULAR DE LOJA	10,195,68 4.00	10,195,68 4.00	7,646,76 3.06	2,548,920.9 4	93000775, 93213205, 93867576, 93000830, 93213172, 93867570, 93000961, 93213125, 93867558	-
179010 560100 1	PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL ECUADOR	15,213,17 1.00	15,213,17 1.00	13,945,4 06.75	1,267,764.2 5	93661934, 93661930, 93661840	-
179180 914900 1	UNIVERSIDAD UTE	8,431,639. 00	8,431,638. 92	8,431,63 8.92	-		-
	<b>TOTAL</b>	<b>72,166,21 3.00</b>	<b>72,166,21 2.92</b>	<b>60,663,1 63.60</b>	<b>11,503,049. 32</b>		<b>688,067.9 9</b>

*Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas*

<b>ASIGNACIÓN Y TRANSFERENCIA AÑO 2020</b>					
<b>RUC/CI</b>	<b>Beneficiario</b>	<b>Codificado 2020</b>	<b>Devengado 2020</b>	<b>Pagado 2020</b>	<b>Saldo por pagar al 08-07-2020</b>
01900329 81001	UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA	4,156,845.28	2,265,607.99	1,888,006.66	377,601.33
01901317 77001	UNIVERSIDAD DEL AZUAY	3,720,857.83	2,027,981.70	-	2,027,981.70
01901515 30001	UNIVERSIDAD POLITECNICA SALESIANA	9,597,564.27	5,230,966.50	4,359,138.75	871,827.75
09901490 54001	UNIVERSIDAD CATOLICA DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL	8,251,660.09	4,497,407.58	-	4,497,407.58
09909723	UNIVERSIDAD LAICA	2,231,036.10	1,215,982.87	-	1,215,982.87

70001	VICENTE ROCAFUERTE DE GUAYAQUIL				
11900687 29001	UNIVERSIDAD TECNICA PARTICULAR DE LOJA	7,496,442.04	4,085,790.24	2,723,860.16	1,361,930.08
17901056 01001	PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL ECUADOR	11,125,279.35	6,063,617.88	4,042,411.92	2,021,205.96
17918091 49001	UNIVERSIDAD UTE	6,181,480.96	3,369,096.90	2,807,580.75	561,516.15
	<b>TOTAL</b>	<b>52,761,165.92</b>	<b>28,756,451.6 6</b>	<b>15,820,998.2 4</b>	<b>12,935,453.42</b>
Nota: Los valores pendientes se transfieren de acuerdo a la programación y disponibilidad de caja					

*Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas*

**38.** Como puede observarse de los cuadros aportados por el Ministerio de Economía y Finanzas, dicha cartera de Estado ha realizado consignaciones a las accionantes, correspondientes al periodo fiscal 2019 como al actual periodo fiscal 2020, existiendo a la fecha de corte (08-07-2020) asignaciones pendientes de pago. El primero de los cuadros fue mostrado en la audiencia pública celebrada en la presente causa; y sobre él, el representante del Ministerio indicó en dicho acto procesal que para comprender la totalidad de la deuda a las accionantes hay que considerar tanto los valores constantes en la columna “*Por pagar al 31 de diciembre de 2019*” como los que constan en la “*Por Pagar al 08-07-2020*”, mas no exclusivamente el último de ellos.<sup>5</sup>

**39.** En lo que respecta al segundo cuadro, de él se desprende que existen saldos pendientes de pago a todas las accionantes; incluso consta que existen instituciones de educación superior que a la fecha de corte no han recibido pago alguno por concepto de las asignaciones estatales pertenecientes al periodo fiscal 2020 (v.g. Universidades del Azuay, Católica de Santiago de Guayaquil y Laica Vicente Rocafuerte de Guayaquil).

**40.** En adición, es importante señalar que si bien el legitimado pasivo ha reconocido su falta de pago durante sus intervenciones ha argumentado como eventuales justificativos para la imposibilidad de cumplimiento de obligaciones con Universidades cofinanciadas, el hecho de que:

*“(…) las fuentes de financiamiento del Estado ecuatoriano han sido afectadas como consecuencia de shocks externos, la drástica caída del precio del petróleo*

<sup>5</sup> Una vez expuesto el cuadro intitulado “Asignación y transferencia año 2019” por parte de legitimado pasivo en dicha diligencia, la jueza sustanciadora preguntó lo siguiente: “...mi pregunta referida en el cuadro anterior es que para poder notar la deuda habría que ver las dos columnas: las pendientes a 31 de diciembre de 2019 y las pendientes a julio 2020; eso es lo que comprendo de la lectura del cuadro de manera horizontal”. A lo que el representante del Ministerio respondió: “Sí señora jueza, la apreciación que usted acaba de tener es totalmente correcta”.

*en los mercados internacionales y más recientemente por el impacto social y económico de la crisis sanitaria internacional. Se ha sumado a este complejo escenario, la ruptura de los dos oleoductos y la consecuencia sobre las exportaciones de petróleo y la producción de derivados. Este complejo escenario económico ha comprometido severamente la situación actual de la caja fiscal, con lo cual se han complicado las posibilidades de atender oportunamente todos los pagos que se tienen pendientes con los distintos sectores.”<sup>6</sup>*

- 41.** Sin embargo, el nexo causal que intenta demostrar el legitimado pasivo entre los eventos negativos que han impactado a la economía ecuatoriana y la imposibilidad de cumplir con las transferencias y asignaciones a las accionadas, pierde consistencia argumentativa cuando se advierte que **(i)** las deudas del Ministerio de Economía y Finanzas con respecto a las universidades cofinanciadas se encuentra pendientes de pago desde el año 2019, esto es, con anterioridad a la fecha de ocurrencia de los eventos enunciados por dicha Cartera de Estado como causas de exoneración de su responsabilidad; y que **(ii)** con relación a la situación económica del país, atribuible según la entidad a la pandemia de COVID-19, esta Corte en el Dictamen No. 3-20-EE/20 indicó:

*“ (...) la “emergencia económica” a la que hace referencia el Presidente de la República, guarda estrecha relación con el lento accionar de entidades dependientes de la Función Ejecutiva, para controlar y mitigar esta pandemia, pues no se constata la planificación oportuna de mecanismos para enfrentarla, dentro de los cauces constitucionales ordinarios.”*

- 42.** De ahí pues que esta Corte estime improcedente admitir hechos que han sobrevenido durante la mora del legitimado pasivo, y que le son, en parte, atribuibles a su propio actuar, como causales de justificación para exonerarlo de las consecuencias jurídicas que acarrea el incumplimiento antes referido.
- 43. (d)** Finalmente, con relación a cuáles deberán ser las medidas adecuadas y suficientes para el cumplimiento de la obligación *sub iudice*, esta Corte considera que, tal como lo ha reconocido el Ministerio de Economía y Finanzas, la entidad se encuentra en mora con relación a las rentas y asignaciones correspondientes al año 2019. Sobre las asignaciones y rentas exigidas por los accionantes y que corresponden al año 2020, pese a que no existe un plazo expreso en la ley, la entidad tampoco ha atendido a la finalidad de la obligación y la periodicidad oportuna y eficiente para atender a los destinatarios finales de esas transferencias: los estudiantes de bajos recursos económicos que son beneficiarios de las becas conferidas por las universidades accionantes.
- 44.** A fin de cumplir con las referidas obligaciones, el Ministerio de Economía y Finanzas deberá elaborar un cronograma de pagos que no implique ningún detrimento o afectación a los egresos que deban realizarse en el área de salud,

---

<sup>6</sup> Memorando Nro. MEF-STN-2020-0383-M, de 13 de julio de 2020, suscrito por el Subsecretario del Tesoro Nacional del Ministerio de Economía y Finanzas.

justicia y los demás sectores concernientes a la educación (inicial, secundaria, superior pública, etc.), debiendo para esto dirigir los ingresos disponibles y de los que se llegara a disponer para el financiamiento prioritario de todos estos sectores sobre cualquier otro, en los términos indicados en el párrafo precedente. La elaboración de este cronograma deberá tener en consideración los siguientes parámetros: **a.** La periodicidad para las transferencias de las rentas y asignaciones procurará coincidir con el mismo período que afecta a la exigibilidad de las matrículas y aranceles de los becarios; **b.** El pago total de las asignaciones correspondientes al periodo 2019 se realizará como fecha límite el 31 de diciembre de 2020; **c.** Para el pago total de las asignaciones correspondientes al periodo 2020, el cronograma deberá contemplar una fecha límite razonable dentro del año fiscal 2021.

## V. 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. Aceptar la acción por incumplimiento planteada por las accionantes.
2. Declarar el incumplimiento de los artículos 22 y 33 de la Ley Orgánica de Educación Superior por parte del Ministerio de Economía y Finanzas.
3. Como medidas de cumplimiento, se ordena al Ministerio de Economía y Finanzas que presente un cronograma de pagos con relación a las asignaciones y rentas que el Estado ecuatoriano adeuda a las accionadas por obligaciones derivadas de los artículos 22 y 33 de la Ley Orgánica de Educación Superior; que se sujetará a los parámetros establecidos en esta sentencia (*párr.* 35, 43 y 44). Para ello, se le concede el plazo de un mes desde la notificación de esta sentencia.
4. De conformidad con el artículo 100 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, actívese la fase de seguimiento de la presente decisión.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Daniela Salazar Marín  
**PRESIDENTA (S)**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho 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 y Daniela Salazar Marín, en sesión extraordinaria de lunes 31 de agosto de 2020; el Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes no consigna su voto en virtud de la excusa presentada en la causa, aprobada en sesión de 29 de julio de 2020.- Lo certifico.

Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**