

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

**CASO No. 37-20-IS**

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

**SENTENCIA No. 37-20-IS/20**

**Tema:** La Corte Constitucional analiza la acción de incumplimiento respecto del Dictamen No. 1-20-EE/20 planteada por la Unión Nacional de Educadores en contra del Ministerio de Economía y Finanzas por las modificaciones presupuestarias realizadas al presupuesto del Ministerio de Educación. La Corte decide desestimar la acción al no contar con elementos para verificar el alegado incumplimiento.

**1. Antecedentes y procedimiento**

1. El 17 de marzo de 2020, el Presidente Constitucional de la República, Lenín Moreno Garcés, remitió a esta Corte copia certificada del Decreto Ejecutivo No. 1017 de 16 de marzo de 2020 relativo al estado de excepción por calamidad pública por la propagación de la pandemia de COVID-19.
2. El 19 de marzo de 2020, el Pleno de la Corte Constitucional emitió el Dictamen No. 1-20- EE/20 y declaró la constitucionalidad del decreto ejecutivo referido, bajo la observancia de ciertos parámetros.
3. El 14 de mayo de 2020, Laura Isabel Vargas Torres, en su calidad de presidenta de la Unión Nacional de Educadores UNE y Klever Armando Hidalgo Santiana, en su calidad de presidente de la Unión Nacional de Educadores de Pichincha (en adelante, “los accionantes”) presentaron una acción de incumplimiento respecto del Dictamen No. 1-20- EE/20 emitido el 19 de marzo de 2020 por la Corte Constitucional.

4. De conformidad con el sorteo electrónico de causas, la acción de incumplimiento referida fue signada con el No. 37-20-IS y su sustanciación correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
5. En sesión ordinaria No. 022-E-CC-2020 de 19 de mayo de 2020, el Pleno de la Corte Constitucional resolvió darle atención prioritaria a la presente acción y, de manera excepcional, atenderla obviando el orden cronológico de tramitación de causas por considerar que es preciso dar una respuesta oportuna al demandado incumplimiento del Dictamen No. 1-20-EE/20 dentro de la vigencia del estado de excepción.
6. El 20 de mayo de 2020, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y puso en conocimiento de las partes la recepción del proceso y la decisión de modificar el orden cronológico de resolución de esta causa. Asimismo, ordenó a los accionantes aclarar su demanda respecto a las entidades demandadas en la acción, corrió traslado a las autoridades demandadas para que respondan respecto al incumplimiento alegado y solicitó información al Ministerio de Educación.
7. El 25 de mayo de 2020, el Ministerio de Economía y Finanzas presentó un escrito solicitando un plazo adicional para responder a los fundamentos de la acción.
8. Mediante oficio No. MINEDUC-MINEDUC-2020-00470-OF de 28 de mayo de 2020, el Ministerio de Educación dio cumplimiento a lo ordenado por la jueza sustanciadora y presentó la siguiente documentación:
  1. El Memorando No. MINEDUC-CGAF-2020-00324-M de fecha 26 de mayo de 2020 suscrito por la Coordinadora General Administrativa y Financiera del Ministerio de Educación, con sus respectivos anexos.
  2. El Memorando No. MINEDUC-DNTH-2020-01956-M de fecha 30 abril de 2020 suscrito por el Director Nacional de Talento Humano del Ministerio de Educación.
  3. El Informe Técnico referente al programa de Bachillerato Internacional aprobado por la Subsecretaria de Educación Especializada e Inclusiva del Ministerio de Educación.
9. El 29 de mayo de 2020, la Presidencia de la República se pronunció respecto al incumplimiento alegado en la demanda y solicitó que la Corte deseche la acción en su totalidad.
10. El 29 de mayo de 2020, los accionantes enviaron un escrito a la Corte aclarando que demandan el incumplimiento del Dictamen No. 1-20-EE/20 por parte del Ministerio de Economía y Finanzas.

11. Mediante auto de 2 de junio de 2020, la jueza sustanciadora concedió un término adicional de 3 días al Ministerio de Finanzas para que responda a los fundamentos de la acción.
12. El 2 de junio de 2020, compareció la Procuraduría General del Estado (en adelante, “Procuraduría”) y señaló casillero para futuras notificaciones.
13. El 18 de junio de 2020 a las 10h00, se llevó a cabo la audiencia pública por vía telemática. En dicha audiencia intervinieron los accionantes a través de Laura Vargas y Marco Cadena, el Ministerio de Economía y Finanzas a través de Gonzalo Lazcano; la Presidencia de la República a través de Carla Suárez y Myriam Zarzosa; la Procuraduría General del Estado a través de Karola Samaniego; como tercero con interés compareció el Ministerio de Educación a través de Luis Enrique Ocana; y en calidad de amicus curiae, comparecieron Jeaninne Cruz, por sus propios derechos; Paúl Jácome, por sus propios derechos; Lucía Jácome, por sus propios derechos; Diana Carrera, por sus propios derechos; Sylvia Bonilla Bolaños, en calidad de presidenta de la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos; Scarlet Tamayo y Jaime Vaca, en representación de la Federación de Estudiantes Secundarios del Ecuador; Enver Orna, por sus propios derechos; Jorge Escala, por sus propios derechos; Melisa Silva, por sus propios derechos; y, Clemencia Vizuite, por sus propios derechos.
14. El 18 de junio de 2020, el Ministerio de Economía y Finanzas, en cumplimiento a lo requerido por la jueza sustanciadora durante la audiencia, presentó los siguientes documentos:
  1. El Memorando Nro. MEF-DNCP-2020-0072-M de 17 de junio de 2020, suscrito por la Directora Nacional de Consistencia Presupuestaria, en donde se detalla el manejo presupuestario asignado al Ministerio de Educación. En este documento se incluyen (i) las directrices para la elaboración de la proforma presupuestaria 2020; (ii) la proforma solicitada por el Ministerio de Educación para el año 2020; (iii) la proforma aprobada para el año 2020, con referencia especial al presupuesto del Ministerio de Educación; (iv) el reporte de ejecución presupuestaria del Ministerio de Educación con referencia al grupo de ingreso y al grupo de gasto; (v) el informe en donde se determina que en la proforma presupuestaria del año 2020 se ha respetado lo determinado en la disposición transitoria décimo octava de la Constitución (asignación del 0,5% PIB); y, (vi) el justificativo de ingresos y de gastos enviado a la Asamblea Nacional para la aprobación del presupuesto general del estado del año 2020.
  2. El Oficio No. MEF-SFP-2020-0098 de 15 de junio de 2020, suscrito por el Subsecretario de Financiamiento Público, en donde se determina el financiamiento externo contratado durante el año 2020, para la atención de la pandemia de COVID – 19 y la sustentación de ciertos rubros de gastos permanentes con ingresos no permanentes.

3. El Informe Técnico No. MEF-SFP-DNPF-2020-046 de 15 de junio de 2020, suscrito por el Subsecretario de Política Fiscal, que se refiere a la actualización de la programación presupuestaria del año 2020.
  4. El Informe Técnico No. 020-SCM-MEF-2020 de 15 de junio de 2020, suscrito por el Subsecretario de Consistencia Macroeconómica, que se refiere a la actualización del escenario de cuenta corriente y de impactos en el sector real para el año 2020.
  5. La Resolución PTO No. 2645 suscrita por la Subsecretaria de Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas que resuelve “*Aprobar las modificaciones presupuestarias en el vigente Presupuesto General del Estado*”.
- 15.** El 19 de junio de 2020, el Ministerio de Economía y Finanzas envió a esta Corte el Memorando Nro. MEF-SFP-2020-0398-M de 19 de junio de 2020, suscrito por el Subsecretario de Financiamiento Público, en el cual se detalla el “*financiamiento de libre disponibilidad que se estima contratar y/o desembolsar durante el segundo semestre del 2020*”.
- 16.** El 26 de junio de 2020, el Ministerio de Educación señaló nuevos casilleros para notificaciones, presentó nuevos argumentos en relación a esta causa y, en atención a lo requerido por los jueces constitucionales durante la audiencia, presentó los siguientes documentos:
1. El Informe No. DNTE-2020-DP-004 de 12 de junio de 2020 emitido por el Director Nacional de Tecnologías para la Educación denominado “*Plan Educativo COVID-19*” que señala como objetivo: “*Detallar las actividades desarrolladas hasta la fecha referentes al plan Educativo COVID-19 para garantizar la continuidad del proceso educativo de niños, niñas y adolescentes*”.
  2. El Informe No. DNRE-INF-COVID-001 emitido el 13 de junio de 2020 por los Directores Nacionales de la Subsecretaria de Apoyo, Seguimiento y Regulación de la Educación. El informe tiene como objeto detallar “*las acciones realizadas desde la Subsecretaría de Apoyo, Seguimiento y Regulación de la Educación, a través de sus Direcciones Nacionales, durante la emergencia sanitaria*”.
  3. El Memorando Nro. MINEDUC-CGGE-2020-00377-M de 16 de junio de 2020 suscrito por el Coordinador General de Gestión Estratégica, mediante el cual remitió el “*INFORME DE ESTRATEGIAS ADOPTADAS DE LA PROPUESTA TÉCNICA DE CONECTIVIDAD PARA LA EJECUCIÓN DEL PLAN EDUCATIVO COVID 19*” (mayúsculas en el original).
  4. El Memorando Nro. MINEDUC-SFE-2020-00262-M de 16 de junio de 2020, suscrito por la Subsecretaria de Fundamentos Educativos, en el cual se remite

información relativa a la metodología de clases y lineamientos para la educación durante la pandemia; en particular, se remite: (i) el currículo para la emergencia; (ii) los lineamientos para la evaluación de los aprendizajes; (iii) el Plan Educativo Aprendemos Juntos en Casa; y, (iv) fichas pedagógicas.

- 17.** Mediante providencia de 7 de julio de 2020, la jueza sustanciadora dispuso al Ministerio de Educación presentar un informe con *“las modificaciones presupuestarias que se han realizado al presupuesto del Ministerio de Educación en el año 2020”*, así como *“las medidas adoptadas por el Ministerio de Educación para proveer de servicios educativos específicamente a los niños y niñas que eran beneficiarios del programa SAFPI”*. Asimismo, dispuso al Ministerio de Economía y Finanzas que entregue *“Todas las modificaciones presupuestarias que se hayan realizado en el año 2020 respecto del presupuesto del Ministerio de Educación y sus respaldos jurídicos”* así como un informe que *“evidencie que las modificaciones realizadas no han excedido los límites establecidos en el artículo 74 numeral 10 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas”*.
- 18.** El 14 de julio de 2020, el Ministerio de Educación presentó un escrito en cumplimiento a lo ordenado por la jueza sustanciadora en providencia de 7 de julio de 2020, para lo cual anexó los siguientes documentos:
1. El Memorando No. MINEDUC-SEEI-2020-00878-M de 11 de julio de 2020 suscrito por la Subsecretaria de Educación Especializada e Inclusiva del Ministerio de Educación en el que se indican *“medidas adoptadas por el Ministerio de Educación para proveer de servicios educativos a los niños y niñas que eran beneficiarios del programa SAFPI”*.
  2. El Memorando No. MINEDUC-CGAF-2020-00451-M de 13 de julio de 2020, suscrito por la Coordinadora General Administrativa y Financiera del Ministerio de Educación, en el que se remite una *“MATRIZ que refleja información de la optimización presupuestaria ejecutada durante el año 2020, así como los comprobantes de modificación presupuestaria emitidos durante el periodo enero a mayo del presente año”*.
- 19.** Mediante escrito presentado el 14 de julio de 2020, el Ministerio de Economía contestó lo ordenado por la jueza sustanciadora en providencia de 7 de julio de 2020 y señaló que la información se encuentra contenida en el Memorando No. MEF-SP-2020-0220 de 13 de julio de 2020, suscrito por la Subsecretaria de Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas y sus anexos.

## 2. Competencia

- 20.** De conformidad con lo establecido en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), la Corte

Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales.

### 3. Alegatos de los sujetos procesales

#### 3.1. De la acción y pretensión

21. En su demanda, los accionantes reclaman el incumplimiento por parte del Ministerio de Economía y Finanzas de los numerales 1 literal j, 2 y 3 del Dictamen No. 1 20 EE/20 de 19 de marzo de 2020. Los numerales alegados como incumplidos establecen lo siguiente:

*1. Emitir dictamen favorable de constitucionalidad a la declaratoria de estado de excepción contenida en el Decreto Ejecutivo No. 1017 de 16 de marzo de 2020. Para este efecto se observará: (...)*

*j. Toda disposición emitida por los comités de operaciones de emergencia para complementar lo ordenado por el Presidente de la República será constitucional y necesaria si es (i) en estricta coordinación con las autoridades correspondientes (...); (ii) en atención a cumplir los objetivos y fines del estado de excepción; (iii) con fundamento en los requisitos de necesidad, idoneidad y proporcionalidad; y, (iv) previamente informada a la ciudadanía por todos los medios posibles, con el fin de brindar seguridad y certeza; así como proteger y respetar los derechos que no han sido suspendidos y limitados, y aquellos que no son susceptibles de intervención y que permanezcan vigentes a pesar del estado de excepción.*

*2. Las autoridades que conforman los comités de operaciones de emergencia y toda persona que esté en ejercicio de potestades públicas tienen el deber irrestricto de sujetarse a las competencias y atribuciones que expresamente les confiera la Constitución y la ley, conforme el artículo 226 de la Constitución de la República.*

*3. Con sustento en los artículos 164 y 165 de la Constitución, se enfatiza que la suspensión de derechos y la adopción de medidas excepcionales solo puede ordenarse mediante decreto ejecutivo de Estado de Excepción, sin perjuicio de las disposiciones complementarias que los comités de operaciones de emergencia nacional, provinciales, cantonales u otras autoridades de aplicación emitan en el marco de las competencias y atribuciones que expresamente les confiera la Constitución y la ley, de acuerdo al artículo 226 de la Constitución de la República.*

22. Los accionantes señalan que la Constitución permite al presidente de la República declarar el estado de excepción y de forma extraordinaria y temporal, asumir facultades y limitar derechos para enfrentar determinada situación crítica; pero, afirman, estas medidas no pueden anular el ejercicio de derechos o ser tomadas de forma arbitraria. Sostienen que la Constitución ha establecido estrictos límites a

los estados de excepción y en el artículo 165 se establecen taxativamente las facultades extraordinarias que puede utilizar el presidente. En particular respecto al derecho a la educación, señalan que el segundo numeral del artículo 165 establece una prohibición expresa de utilizar los fondos destinados a educación para atender la situación crítica que dio origen al estado de excepción. Además, señalan que el artículo 26 de la Constitución no solo establece a la educación como un derecho, sino también como un deber ineludible e inexcusable del Estado y un área prioritaria de las políticas públicas.

23. Afirman que, a pesar de lo anterior, a partir del informe de gestión presentado por el ex viceministro de educación Vinicio Baquero, se puede determinar que el Ministerio de Finanzas ha realizado un recorte al presupuesto de educación por un valor de 900 millones de dólares. Por ello, solicitan que dicho informe sea incorporado al expediente constitucional.
24. Para justificar el alegado incumplimiento, los accionantes señalan que mediante la circular Nro. MEF-VGF-2020-0003-C de 16 de abril del 2020, el Ministerio de Economía y Finanzas emitió las Directrices de Ejecución Presupuestarias para el segundo trimestre del año 2020. Afirman que dicha circular, en términos generales, determina que el Ministerio de Economía y Finanzas revisará “*El Estado de las Certificaciones Presupuestarias*” emitidas por las entidades públicas hasta marzo y, además, dispone que:

*Las entidades que no intervengan o no tengan competencia en la emergencia sanitaria no podrán planificar, programar, certificar ni contratar en los meses de abril, mayo y junio, salvo contrataciones que tengan el carácter de prioritario para la “funcionalidad institucional”; entre otros, que (i) No se podrá realizar procesos de contratación pública bajo régimen especial; (ii) no se podrá contratar personal; los contratos de servicios ocasionales y nombramientos provisionales planificados y programados hasta marzo deberán ser finiquitados; y, (iii) las entidades públicas, en los meses de abril, mayo y junio, deberán optimizar recursos y restringir los mismos de acuerdo a los anexos de dicha circular*

25. Afirman que con esta circular el Ministerio de Economía y Finanzas se habría atribuido obligaciones presupuestarias de las entidades públicas para recortarles el presupuesto. Como consecuencia de lo anterior, consideran que el Ministerio de Economía y Finanzas ha contravenido el artículo 165 numeral 2 de la Constitución “*vulnerando los derechos que **NO SON SUSCEPTIBLES DE INTERVENCIÓN** como es la Educación*”. Asimismo, consideran que el Ministerio de Finanzas pretende “*tomarse atribuciones y competencias en el (sic) artículo 74 numeral 6 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas*

*Públicas*”<sup>1</sup>. Señalan además que la circular No. MEF-VGF-2020-0003-C incumple el inciso tercero del artículo 348 de la Constitución<sup>2</sup>.

26. Añaden que, en cumplimiento de la circular No. MEF-VGF-2020-0003-C, el Director Nacional de Talento Humano del Ministerio de Educación, Lenin Andrés López Recalde, emitió el memorando No. TNTH-2020-01956-M el 20 de abril del 2020, a través del cual se eliminó la oferta académica del Servicio de Atención Familiar para la Primera Infancia (SAFPI), lo que sostiene afectará a 19.944 niños y niñas de los sectores urbanos marginales. Asimismo, señalan que el cierre de la oferta educativa de alfabetización, post-alfabetización, básica superior y bachillerato para el año 2020 afectará a 146.576 personas.
27. Los accionantes sostienen que el recorte presupuestario también significa que miles de jóvenes queden fuera del bachillerato internacional. Al respecto, informan que esta oferta educativa será cerrada en 77 establecimientos del régimen costa. Añaden que este recorte tendrá también repercusiones en 2,500.000 personas que se encuentran fuera del plan educativo COVID-19, al no tener acceso a la conectividad y herramientas tecnológicas.
28. Los accionantes señalan además que, por efecto del memorando No. TNTH-2020-01956-M, aproximadamente 6.000 docentes han sido desvinculados y 5.600 partidas presupuestarias de docentes jubilados no han sido reemplazadas. A su juicio, todos los contratos de servicios ocasionales amparados bajo la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP), de gasto corriente y de proyectos de inversión, deberán ser revisados con denominaciones a la baja.
29. Los accionantes concluyen que el *“gobierno nacional con estas medidas arbitrarias de recortar en trescientos millones de dólares en asignación para la educación pone en serio riesgo el sistema nacional educativo [y] viola flagrantemente el interés superior de niño o niña consagrado en la normativa jurídica legal nacional e internacional”*.
30. Con base en los fundamentos expuestos, en su aclaración los accionantes manifestaron que su pretensión es:

---

<sup>1</sup> Dicho artículo establece como una de las atribuciones del ente rector del Sistema de Planificación y Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SINFIP) el: *“Dictar las normas, manuales, instructivos, directrices, clasificadores, catálogos, glosarios y otros instrumentos de cumplimiento obligatorio por parte de las entidades del sector público para el diseño, implantación y funcionamiento del SINFIP y sus componentes”*.

<sup>2</sup> Constitución, art. 348.- La educación pública será gratuita y el Estado la financiará de manera oportuna, regular y suficiente. La distribución de los recursos destinados a la educación se regirá por criterios de equidad social, poblacional y territorial, entre otros. (...) La falta de transferencia de recursos en las condiciones señaladas será sancionada con la destitución de la autoridad y de las servidoras y servidores públicos remisos de su obligación.

*Que se declare, el INCUMPLIMIENTO del Dictamen Constitucional del Estado de Excepción No. 1-20-EE/20 de 19 de marzo de 2020, numerales 1 literal “j”, 2 y 3 por parte del Ministerio de Finanzas.*

### **3.2. De la Presidencia de la República**

- 31.** La Presidencia de la República manifiesta que no ha adoptado ninguna de las medidas excepcionales establecidas en el artículo 165 de la Constitución y que toda medida adoptada se ha enmarcado en la Constitución y la normativa legal vigente. Para demostrar lo afirmado, adjunta el memorando No. PR-DTI-2020-0212-M de 27 de mayo de 2020, mismo que contiene un reporte del área de tecnología de la Presidencia de la República, actualizado al 27 de mayo de 2020, en el cual constan todos los decretos emitidos a partir de la declaratoria del estado de excepción.
- 32.** La Presidencia manifiesta que la facultad extraordinaria establecida en el numeral 2 del artículo 165 de la Constitución sólo puede ser emitida por el Presidente de la República mediante la suscripción de un decreto ejecutivo y que esto no ha ocurrido. En este sentido, considera que *“los accionantes de forma errónea extienden el presunto incumplimiento hacia las directrices presupuestarias contenidas en la Circular Nro. MEF-VGF-2020-0003-C emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas”*.
- 33.** En este mismo sentido, Presidencia señala que tampoco ha existido disposición ni resolución de los Comités de Operaciones de Emergencia que haya dispuesto que el presupuesto de educación se destine a otros fines. Afirma que no ha existido decreto ejecutivo alguno que suspenda el derecho a la educación, al ser este un derecho no susceptible de suspensión.
- 34.** La Presidencia considera que los accionantes *“no han podido precisar cómo estas directrices responden a una autorización expresa para cambiar el destino de los fondos públicos”* así como tampoco han señalado en qué parte del documento se encuentra esta autorización ni cuál ha sido el nuevo destino de los fondos.
- 35.** Con base en lo expuesto, la Presidencia concluye que no existe una efectiva conexión entre el documento que los accionantes alegan materializa el incumplimiento y la disposición constitucional que afirman incumplida. Por lo anterior, la Presidencia solicita a la Corte desechar la demanda y archivar el proceso ya que no ha existido un incumplimiento del Dictamen No. 1-20-EE/20 por parte del Presidente de la República.

### **3.3. Del Ministerio de Economía y Finanzas**

- 36.** El Ministerio de Economía y Finanzas señala que, de la documentación presentada por el Ministerio de Educación, se desprende que las desvinculaciones del personal bajo modalidad de contratos ocasionales realizadas el 30 de abril y 1

de mayo, quedaron sin efecto mediante Nro. MINEDUC-DNTH-2020-02392-M de 14 de mayo de 2020.

- 37.** Respecto al alegado incumplimiento del artículo 165 numeral 2 de la Constitución, el Ministerio de Finanzas señala que no ha incumplido esta norma ya que (i) no se han utilizado los fondos públicos de educación para atender la pandemia; y, (ii) los fondos que se han utilizado para combatir la pandemia han provenido de financiamiento externo<sup>3</sup>. Señala además que parte del financiamiento externo contratado es de libre disponibilidad por lo que se lo puede utilizar para las necesidades de financiamiento de salud y educación. Asimismo, hace referencia a que los problemas fiscales por los que se ha recurrido a financiamiento externo provienen de finales de 2019 y no son consecuencia únicamente de la crisis sanitaria que motivó la emisión del decreto de estado de excepción.
- 38.** Adicionalmente, el Ministerio de Economía y Finanzas resalta que dado que el presupuesto del Ministerio de Educación se refiere al dinero con el que cuentan durante todo el ejercicio fiscal, en el presente caso el lapso comprendido entre el 01 de enero al 31 de diciembre de 2020, no se puede hablar de reducciones de presupuesto o de incumplimiento del artículo 165 numeral 2 de la Constitución hasta que no se haya cerrado la ejecución presupuestaria y se pueda verificar si se ha reducido los ingresos destinados al sector educación.
- 39.** El Ministerio de Economía y Finanzas hace referencia a una serie de factores que han derivado en una reducción considerable de los ingresos del Estado, entre otros, la caída del precio del petróleo, la menor disponibilidad de financiamiento externo, la crisis sanitaria generada por la pandemia del COVID-19 y la apreciación del tipo de cambio real. Ante esto, señala que el Ministerio se ha visto en la obligación de tomar medidas correctivas que sostengan la dolarización y preserven el equilibrio fiscal responsable, en virtud de las obligaciones impuestas por la Constitución y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (en adelante, “COPLAFIP”).
- 40.** Señala que el Estado sí ha tomado otras medidas económicas además de los ajustes presupuestarios, tales como la baja de los sueldos de la función pública y el no pago de seguros de las naves ecuatorianas.
- 41.** Respecto a la alegada afectación de los programas SAFPI, alfabetización y post-alfabetización, sostiene que estos programas no se pueden realizar de forma presencial pues hacerlo expondría a los niños a riesgos de salud. Indica que sí se han realizado medidas de “reprogramación” y se ha solicitado “racionalizar” el gasto público en cuestiones como mantenimiento de instalaciones o pago de

---

<sup>3</sup> Para sustentar esta afirmación, el Ministerio de Finanzas presenta el Oficio No. MEF-SFP-2020-0098 de 15 de junio de 2020 suscrito por el Subsecretario de Financiamiento Público del Ministerio de Finanzas, en el cual se señala el financiamiento externo contratado durante el año 2020, para la atención de la pandemia de COVID-19.

servicios que no están siendo utilizados por efecto de la pandemia. El Ministerio considera que es impreciso señalar que 19.344 niños se quedarán sin estudiar por cierre de la oferta académica ya que no se ha cerrado ningún plantel educativo.

- 42.** Respecto a la alegada desvinculación de docentes, señala que estos puestos serán ocupados por los ganadores del concurso de méritos y oposición “*Quiero Ser Maestro 6-QSM6*”, por efecto del cual deben incorporarse 6.000 maestros al sistema de educación.
- 43.** Afirma que las modificaciones realizadas al presupuesto del Ministerio de Educación se dieron por efecto de la Resolución Presupuestaria No. 2645 de 30 de abril de 2020, emitida por la Subsecretaria de Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas. Indica que estas modificaciones tienen relación con la reducción de una hora de la jornada laboral de los maestros y con la reprogramación de los programas SAFPI, alfabetización y post-alfabetización, dado que, sostiene, estos programas no se pueden realizar durante la emergencia sanitaria, al ser presenciales. Por todo lo anterior, solicita que se declare que el Ministerio de Economía y Finanzas no ha incumplido el Dictamen No. 1-20-EE/20.
- 44.** En su escrito presentado el 14 de julio de 2020, el Ministerio de Economía y Finanzas adjunta un detalle de las modificaciones realizadas al presupuesto del Ministerio de Educación por parte de las Direcciones de Egresos Permanentes y No Permanentes. En el caso de los ingresos permanentes, el Ministerio de Economía y Finanzas señala que las modificaciones han reducido el presupuesto del Ministerio de Educación por un valor de USD 403.250.433,67 de acuerdo al siguiente detalle:

GRUPO	DESCRIPCIÓN	MONTO
51	EGRESOS EN PERSONAL	- 250.924.899,83
53	BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	- 151.503.226,84
57	OTROS GASTOS CORRIENTES	- 822.307,00
<b>Total general</b>		<b>- 403.250.433,67</b>

- 45.** En el caso de los egresos no permanentes, el Ministerio de Economía y Finanzas adjunta una tabla con el “*DETALLE DE LAS MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS DE REDUCCION DEL MINEDUC*” la cual indica que ha realizado modificaciones a los egresos no permanentes del Ministerio de Educación por un valor de USD 506.447.863,39.
- 46.** Para demostrar que no ha excedido los límites establecidos en el artículo 74 numeral 10 del COPLAFIP<sup>4</sup>, el Ministerio de Economía y Finanzas señala que la

<sup>4</sup> COPLAFIP, “Art. 74.- Deberes y atribuciones del ente rector del SINFIP.- El ente rector del SINFIP, como ente estratégico para el país y su desarrollo, tiene las siguientes atribuciones y deberes, que serán

Subsecretaría de Presupuesto realiza informes quincenales para determinar el cumplimiento de las reglas fiscales y que, mediante Informe No. MEF-SP-DNCP-2020-30 de 6 de julio de 2020 que contiene información al 30 de junio de 2020, se comunica sobre la “*consistencia del Presupuesto General del Estado y, específicamente sobre el numeral 10 del Art. 74 se indicó que, la modificación del PGE asciende a USD 2.898,14 millones (8,16%)*” en relación al monto inicialmente aprobado por la Asamblea Nacional de USD 35.498,42 millones, de acuerdo al siguiente detalle:

Ejecución del Presupuesto General del Estado			
Al 30 de junio de 2020			
Valores en millones de dólares			
TIPO	INICIAL	VARIACIÓN	CODIFICADO
	a	b = c - a	c
INGRESOS	35.498,42	(2.898,14)	32.600,28
GASTOS	35.498,42	(2.898,14)	32.600,28
EQUILIBRIO (Ingresos-Gastos)	-	(0,00)	(0,00)

Fuente: Reportes e-SIGEF /MEF  
Elaboración: Subsecretaría de Presupuesto

Variación	Permitido por Ley	Modificación PGE
Modificación %	15,00%	-8,16%
Modificación USD	5.324,76	(2.898,14)

**47.** Con base en la información presentada, el Ministerio de Economía y Finanzas concluye que las modificaciones realizadas en el Presupuesto General del Estado “*se encuentran justificadas de manera legal y técnica, y se enmarcan en las competencias y facultades previstas en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*”.

### **3.4. De la Procuraduría General del Estado**

**48.** La Procuraduría expresa que la Corte Constitucional ya ha señalado que la acción de incumplimiento está limitada a lo que se haya ordenado en la sentencia o dictamen en cuestión; y que, en el presente caso, en el Dictamen 1-20-EE/20 la Corte no realizó pronunciamiento alguno respecto a lo solicitado por los accionantes. Afirma además que en dicho dictamen la Corte tampoco se pronunció respecto al manejo de las finanzas públicas.

**49.** Respecto a la Circular Nro. MEF-VGF-2020-0003-C<sup>5</sup>, la Procuraduría manifiesta que ya se han planteado demandas de control abstracto respecto a dicho acto. Por ello, sostiene que no corresponde analizar la constitucionalidad de tal documento

---

cumplidos por el Ministro(a) a cargo de las finanzas públicas: (...) 10. Aumentar y rebajar los ingresos y gastos que modifiquen los niveles fijados en el Presupuesto General del Estado hasta por un total del 15% respecto de las cifras aprobadas por la Asamblea Nacional.”

<sup>5</sup> Mediante esta circular, emitida el 16 de abril del 2020, el Ministerio de Economía y Finanzas emitió las Directrices de Ejecución Presupuestarias para el segundo trimestre del año 2020.

a través de una acción de incumplimiento. Afirma que lo que se busca es que la Corte se pronuncie dos veces respecto al mismo acto.

50. En relación al alegado incumplimiento del artículo 165 numeral 2 de la Constitución, la Procuraduría afirma que la Corte ya ha sido enfática en señalar que el dictamen de constitucionalidad constituye un pronunciamiento respecto de la constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción. Indica que la Corte ha señalado que su labor es determinar si la declaratoria de estado de excepción es constitucional. Por ello, señala que estas características impiden que en una acción de incumplimiento la Corte se pronuncie respecto a cuestiones ajenas al objeto del dictamen.
51. Considera la Procuraduría que las medidas adoptadas por el Ministerio de Economía y Finanzas no han sido emitidas con ocasión del estado de excepción sino en aplicación del artículo 74 del COPLAFIP, teniendo como antecedente el impacto social y económico de la emergencia sanitaria del Ecuador y con el objeto de optimizar el uso de recursos en el sector público.
52. La Procuraduría concluye señalando que en la sentencia 29-20-IS/20, la Corte Constitucional ya afirmó que resulta improcedente toda acción de incumplimiento en que se solicite la ejecución o la reforma de algo que no ha sido incluido en el dictamen de constitucionalidad 1-20-EE/20. Finalmente, solicita que se emita sentencia rechazando la acción de incumplimiento por improcedente.

### 3.5. Del Ministerio de Educación

53. El Ministerio de Educación compareció al proceso en calidad de tercero con interés y remitió *“la información y documentos que evidencian las afectaciones presupuestarias que ha debido afrontar esta Cartera de Estado en virtud del contingente de salud mundial”*, para lo cual presentó los siguientes documentos:
  1. El Memorando Nro. MINEDUC-CGAF-2020-00324-M de fecha 26 de mayo de 2020 suscrito por la Coordinadora General Administrativa y Financiera del Ministerio de Educación del Ecuador, con sus respectivos anexos.
  2. El Memorando Nro. MINEDUC-DNTH-2020-01956-M de fecha 30 abril de 2020 suscrito por el Director Nacional de Talento Humano del Ministerio de Educación del Ecuador.
  3. El Informe Técnico referente al programa de Bachillerato Internacional aprobado por la Subsecretaria de Educación Especializada e Inclusiva del Ministerio de Educación del Ecuador.
54. Posteriormente, el Ministerio de Educación señaló que no corresponde reclamar el incumplimiento del Dictamen No. 1-20-EE/20 de 19 de marzo de 2020 ya que considera que éste no tiene relación con temas relacionados a la educación. Por

ello, sostiene que los accionantes deben reclamar el incumplimiento del Dictamen No. 2-20-EE/20 de 22 de mayo de 2020.

- 55.** En cuanto al alegado incumplimiento del Dictamen No. 1-20-EE/20, el Ministerio afirmó que únicamente se ha ejecutado una “*optimización de recursos*” que se encontraban destinados a actividades educativas que no pueden realizarse por efecto de la pandemia.
- 56.** Respecto a la alegada desvinculación de docentes, el Ministerio de Educación resalta que antes de la pandemia tenía una nómina de 150.996 docentes y posterior a la pandemia en el mes de mayo cuenta con 150.261 docentes, por lo que, afirma, no han existido desvinculaciones masivas. Señala que en el mes de abril se desvincularon 1.900 docentes que ocupaban nombramientos provisionales que pertenecían a las partidas que fueron ocupadas por los ganadores del concurso de méritos y oposición “*Quiero Ser Maestro 6 -QSM6*”, a través del cual ingresaron 6.332 docentes el 1 de junio de 2020.
- 57.** En relación a las disposiciones contenidas en el memorando No. TNTH-2020-01956-M de 20 de abril del 2020, el Ministerio de Educación expresa que este quedó sin efecto mediante el memorando Nro. MINEDUC-DNTH-2020-02392-M de 14 de mayo de 2020, en el cual señala se dispuso que se dejen insubsistentes las notificaciones efectuadas el 30 de abril y el 1 de mayo de 2020, referentes a terminaciones de contratos de servicios ocasionales bajo régimen LOSEP.
- 58.** Respecto al programa SAFPI, el Ministerio de Educación señala que este programa forma parte del “*Proyecto de Educación Inicial y Básica Integral con Calidad*”, que presta servicios en modalidad presencial. Indica que por efecto de la emergencia sanitaria el Ministerio de Economía y Finanzas procedió a recortar el presupuesto del programa en USD 7.137.838,68, valor que el Ministerio de Educación señala “*afecta a 732 docentes*”<sup>6</sup>.
- 59.** En consecuencia, señala que debido a la necesidad de distanciamiento social impuesta por la emergencia sanitaria, el Proyecto SAFPI “*realizó una reprogramación de la modalidad ofertada, a fin de que las actividades se retomen una vez que la declaratoria de emergencia por el COVID19 se termine o lo permita*”.
- 60.** En cuanto a los programas de educación básica superior y bachillerato, señala que por efecto de las modificaciones presupuestarias realizadas por el Ministerio de Economía y Finanzas, el programa de educación básica superior fue objeto de una

---

<sup>6</sup> En el informe técnico No. MINEDUC-CGAF-2020-00324-M, el Ministerio de Educación señala: “*Por la Declaratoria de Emergencia Sanitaria, el Ministerio de Economía y Finanzas procedió a realizar recortes presupuestarios siendo uno de los afectados el Proyecto SAFPI, el mismo que con Modificaciones Presupuestaria de Tipo DIS Nos: 1196, 1197, 1198, 1199, 1201, 1202, 1203 y 1208, de 30 de abril de 2020, disminuyó de Grupo de Gasto 710000, un total de USD 7.137.838,68, valor que afecta a 732 docentes*”.

*“disminución de USD 274.903,92, monto que afectaría a 32 docentes” y, el programa de bachillerato técnico fue objeto de una “disminución de USD 9.761.690,56, monto que afectaría a 1.150 docentes”. Sobre estos programas, el Ministerio de Educación afirma que debido al recorte presupuestario se ajustaron las metas “sin afectar el servicio de Educación Básica Superior y Bachillerato Técnico para Jóvenes y Adultos”.*

61. Sobre la oferta educativa de alfabetización y post-alfabetización, el Ministerio indica que ésta forma parte del “*Proyecto de Educación Inicial y Básica Integral con Calidad*”, que presta el servicio con modalidad presencial y afirma que, respecto al programa de alfabetización, ocurrió una “*disminución de USD 88.100,34, monto que afectaría a 10 docentes*” y, sobre el programa de post-alfabetización, una “*disminución de USD 519.192,00, monto que afectaría a 61 docentes.*” Asimismo, indica que debido a las condiciones impuestas por la emergencia sanitaria, los proyectos de alfabetización y post-alfabetización realizaron una “*reprogramación de la modalidad ofertada, a fin de que las actividades se retomen una vez que la declaratoria de emergencia por el COVID19 se termine o lo permita*”.
62. En la información enviada el 26 de junio de 2020, el Ministerio de Educación señala que los docentes a los que se refiere como “*afectados*” efectivamente serán desvinculados del Ministerio, sin embargo, señala que “*se ha considerado que dicha decisión sea temporal, a fin de que las actividades se retomen una vez que la declaratoria de emergencia por el COVID-19 se termine*”.
63. Respecto al programa de Bachillerato Internacional, el Ministerio de Educación señala que este “*no ha sido afectado con reducciones presupuestarias efectuadas por parte del Ministerio de Economía y Finanzas*”. Asimismo, señala que respecto a este programa, se ha planteado una acción de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional y que el Ministerio de Educación “*está **observando el debido cumplimiento de la MEDIDA CAUTELAR dispuesta** y por la cual se dejó sin efecto la decisión institucional adoptada en relación al programa de la referencia para el régimen Costa*” (énfasis en original).
64. Afirma que el Ministerio de Educación ha desarrollado un portal de recursos educativos denominado “*Plan Educativo COVID-19*”, habilitado desde el 16 de marzo del 2020, y ha reforzado la televisión y radio educativas a través de la señal de EDUCA. El Ministerio señala además que ha buscado implementar alternativas tecnológicas para los estudiantes que no cuentan con acceso a internet desde sus hogares<sup>7</sup> y ha evaluado una serie de opciones de conectividad para ampliar la cobertura y acceso a servicios de telecomunicaciones necesarios para la

---

<sup>7</sup> El Ministerio de Educación señala que se ha planteado lo siguiente: “*Conectividad – SMA (3G/4G).- actualmente se está diseñando un plan de datos de 2 GB mensuales (mínimo requerido por estudiante) que permita únicamente el acceso a la plataforma y recursos provistos por el MINEDUC (educación.gob.ec). Esta solución es aplicable a 605 parroquias (urbanas y rurales), con potencial de atender doscientos sesenta y nueve mil estudiantes (269 mil estudiantes).*”

transferencia de la información relacionada a la impartición de los planes educativos. En particular, el Ministerio de Educación menciona las siguientes estrategias:

1. La transmisión de programas curriculares del Ministerio de Educación mediante la programación de las estaciones de radio y canales de televisión. El Ministerio sostiene que esta estrategia tendría un alcance de 1.443 millones de estudiantes y que la cobertura de los medios de comunicación que forman parte de la red de Educa alcanzaría a *“aproximadamente el 93% de las familias de todo el país”*.
  2. La oferta de un plan de datos de 5 GB mensuales que permita únicamente el acceso a la plataforma y recursos provistos por el Ministerio de Educación. El Ministerio afirma que el plan podría ser *“aplicable a 115.343 estudiantes de educación ordinaria, régimen Costa-Galápagos del sector urbano y rural”*. Sin embargo, indica que este plan aún no ha sido ejecutado.
  3. La implementación de un punto WIFI en las instituciones educativas, lo que señala aún se encuentra en trámite.
- 65.** En su escrito presentado el 14 de julio de 2020, respecto a las medidas adoptadas por el Ministerio de Educación para proveer de servicios educativos a los niños y niñas del programa SAFPI, el Ministerio indica que los 16.776 docentes de las Redes de Aprendizaje de la oferta institucionalizada así como las docentes del Programa SAFPI que por su condición de vulnerabilidad no fueron desvinculadas, se encargan de prestar servicios a 8.975 niños y niñas de 3 y 4 años del Régimen Sierra - Amazonía en el período lectivo 2019-2020, señalando que *“la atención se brindó con el apoyo de los padres y madres a quienes se les orientó con directrices para el desarrollo integral de sus hijos a través de experiencias de aprendizaje”*.
- 66.** Afirma el Ministerio de Educación que en el primer trimestre del año 2020, 144 niños y niñas de 3 y 4 años fueron retirados de la oferta extraordinaria SAFPI por sus representantes o cuidadores, *“debido a migración interna y cambio de domicilio”*. Respecto a los meses de mayo y junio de 2020, señala lo siguiente:
- ...1.949 niños y niñas de 3 y 4 años que formaban parte del programa SAFPI pudieron ser atendidos por las docentes de las Redes de Aprendizaje de la oferta institucionalizada, debido a que el mayor porcentaje de las familias se encuentran ubicadas geográficamente en zonas periurbanas y rurales, donde no existe conectividad, o el número de contacto del representante al cual se puede comunicar no contesta o a su vez, el número no está activo (énfasis en original).*
- 67.** El Ministerio de Educación asegura que en el mes de abril de 2020 no se desvinculó a las docentes SAFPI y que estas continúan trabajando con las familias y se proyecta atender 1.612 niños y niñas de 3 y 4 años a escala nacional.

68. Respecto al régimen Sierra, el Ministerio de Educación indica que para realizar el cierre de este servicio educativo del período lectivo 2019-2020, se emitieron los “*Lineamientos de Finalización del año lectivo 2019-2020, régimen Sierra*” y se socializó a las autoridades, funcionarios y a las docentes responsables de la implementación del SAFPI “*Los lineamientos de seguimiento, acompañamiento monitoreo del Servicio de Atención Familiar para la Primera Infancia-SAFPI para el año lectivo 2020-2021*”.
69. Respecto al régimen Costa, señala que este inició el 1 de junio de 2020, para lo cual 28 docentes SAFPI fueron capacitadas sobre la implementación de los “*Lineamientos de Inicio de año lectivo 2020- 2021 del Servicio de Atención familiar para la Primera Infancia-Servicio de Atención Familiar para la Primera Infancia-SAFPI*”.
70. Manifiesta además el Ministerio de Educación que se encuentra en validación “*La Guía de Implementación del Servicio de Atención Familiar para la Primera Infancia-SAFPI*” que estará destinado a ofrecer orientaciones técnicas pedagógicas para el funcionamiento del SAFPI y delimitará las responsabilidades de los actores educativos de los diferentes niveles desconcentrados del Ministerio de Educación.
71. Para continuar con el proceso de enseñanza de manera remota durante la emergencia ocasionada por el COVID-19, el Ministerio de Educación afirma que de manera conjunta con el Instituto Iberoamericano del Patrimonio Natural y Cultural – IPANC y Unicef-Ecuador, desarrolló el programa de Teleeducación “*Aprender la Tele*” el cual, afirma, “*evidenciará el trabajo de las docentes SAFPI, a través de la transmisión de videos creados por las mencionadas funcionarias como recurso educativo*”.
72. Finalmente, afirma que el Ministerio de Educación se encuentra “*gestionando la firma de un crédito de cooperación interinstitucional con el Banco Interamericano de Desarrollo BID, mismo que se cristalizará en el año 2021*” para continuar prestando servicios educativos, entre los que se encuentra el SAFPI.
73. En definitiva, el Ministerio de Educación concluye que bajo las dificultades logísticas y operativas derivadas de la pandemia, el SAFPI se ha continuado prestando “*en forma continua y asegurando a los menores de 3 y 4 años (...) el acceso a la educación que se encontraban percibiendo antes de la pandemia, esto gracias a las gestiones pertinentes ejecutadas desde el Ministerio de Educación al respecto*” (énfasis en original).
74. Respecto a las modificaciones presupuestarias que se han realizado a su presupuesto durante el año 2020, el Ministerio de Educación presentó a esta Corte una matriz con la información relativa a “*la optimización presupuestaria ejecutada durante el año 2020, así como los comprobantes de modificación*”.

presupuestaria emitidos durante el periodo enero a mayo del presente año”. En dicha matriz se indica que las modificaciones presupuestarias realizadas por el Ministerio de Economía y Finanzas durante el año 2020 alcanzan un valor de USD 894,608,099.29 de acuerdo al siguiente detalle<sup>8</sup>:

GRUPO DE GASTO	RECORTE PRESUPUESTARIO	Nro MODIFICACIÓN	FECHA	CONCEPTO
840000	10,894,270.90	DIS 2 - 3 - 4 - 5	06-01-2020	AJUSTE AL PAI EN FUNCIÓN DE LO ESTABLECIDO EN EL ART. 74 NUMERAL 10 DEL COPLAFIP
530000	22,724,229.00	DIS 1	06-01-2020	GRUPO 53 - REGULACIÓN DEL VIGENTE PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO
510000	427,401.04	INTER 500	19-02-2020	GRUPO 53: DIMINUCIÓN DE RECURSOS DE PUESTOS OCUPADOS POR LA CLASIFICACIÓN DE 165 PUESTOS DEL NIS 2 PROCESOS DESCENTRALIZADOS - MINEDUC LISTAS DE ASIGNACIONES CLASIFICACIÓN DE PUESTOS DEL NIVEL JERÁRQUICO SUPERIOR DE LOS PROCESOS DESCENTRALIZADOS DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE 16 DE ENERO DE 2020, SEGUN OFICIO NRO. MDI-VSP-2020-0323, RESOLUCIÓN NRO. MDI-VSP-2020-005 Y MEMORANDO DE AUTORIZACIÓN DE LA DIRECCIÓN NACIONAL FINANCIERA NRO. MINEDUC-ONF-2020-00558-M DE 14 DE FEBRERO DE 2020
530000	21,785,960.00	DIS 854	25-03-2020	Grupo 53 - Modificación presupuestaria en función de lo establecido en el artículo 74 del Código Orgánico De Planificación Y Finanzas Públicas, por optimización del gasto.
570000	822,307.00	DIS 851	25-03-2020	Grupo 57 - Modificación presupuestaria en función de lo establecido en el artículo 74 del Código Orgánico De Planificación Y Finanzas Públicas, por optimización del gasto.
730000	122,000,000.00	DIS 9 - 838 - 916	26-03-2020	AJUSTE AL PAI EN FUNCIÓN DE LO ESTABLECIDO EN EL ART. 74 NUMERAL 10 DEL COPLAFIP
750000	390,000,000.00	DIS 838	26-03-2020	
710000	473,407.95	DIS -		
730000	12,946,016.35	1133, 1134, 1135, 1136		
750000	65,240,436.57	1137, 1138, 1139, 114	27/04/2020	GRUPO 73 - 73-75 Y 84: REFORMA PARA OPTIMIZACIÓN PRESUPUESTARIA DE PROYECTOS DE INVERSIÓN POR LA EMERGENCIA SANITARIA POR EL COVID 19 QUE ATRAVIESA EL PAÍS, MEMORANDO MINEDUC-CGP-2020-0705 DE 23 DE ABRIL DE 2020, (NO-02-001), MAPV
840000	3,736,922.29	44, 1145, 1146, 1147, 1		
530000	106,986,087.84	INTER 1300 INTER 1195	30-04-2020	Grupo 53 - Modificación presupuestaria en función de lo establecido en el artículo 74 del Código Orgánico De Planificación Y Finanzas Públicas, por optimización del gasto. EMERGENCIA SANITARIA NACIONAL CONFORME ART. 74 DEL COPLAFIP Y CIRCULAR NRO MEF-VGF-2020-0003-C-16 DE ABRIL DE 2020
510000	250,934,809.83	INTER 1210-1211-1212-1213	30-04-2020	Grupo 51 - Modificación presupuestaria en función de lo establecido en el artículo 74 del Código Orgánico De Planificación Y Finanzas Públicas, por optimización del gasto.
730000	17,781,025.50	DIS 1196 - 1197 - 1198 1199 - 1201 - 1202 - 1203 - 1208	30-04-2020	AJUSTE AL PAI EN FUNCIÓN DE LO ESTABLECIDO EN EL ART. 74 NUMERAL 10 DEL COPLAFIP, ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA
750000	2,166,180.00	DIS 1209 - 1206	30-04-2020	AJUSTE AL PAI EN FUNCIÓN DE LO ESTABLECIDO EN EL ART. 74 NUMERAL 10 DEL COPLAFIP, POR ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA
730000	811,915.75	DIS 1207 - 1206	30-04-2020	AJUSTE AL PAI EN FUNCIÓN DE LO ESTABLECIDO EN EL ART. 74 NUMERAL 10 DEL COPLAFIP, POR ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA
840000	1,149,467.00	DIS 1207 - 1206	30-04-2020	AJUSTE AL PAI EN FUNCIÓN DE LO ESTABLECIDO EN EL ART. 74 NUMERAL 10 DEL COPLAFIP, POR ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA
730000	83,481,794.99	DIS 1266 - 1267	13-05-2020	AJUSTE AL PAI EN FUNCIÓN DE LO ESTABLECIDO EN EL ART. 74 NUMERAL 10 DEL COPLAFIP
730000	64,321,471.00	INTER 1268	13-05-2020	AJUSTE AL PAI EN FUNCIÓN DE LO ESTABLECIDO EN EL ART. 74 NUMERAL 10 DEL COPLAFIP
730000	2,183,061.43			
750000	2,862,065.41	DIS 1273	13-05-2020	AJUSTE AL PAI EN FUNCIÓN DE LO ESTABLECIDO EN EL ART. 74 NUMERAL 10 DEL COPLAFIP (DATOS)
840000	1,030,135.64			
	<b>894,608,099.29</b>			

75. Respecto de este punto, el Ministerio de Educación considera necesario aclarar que “ha venido ejecutado una **PRIORIZACIÓN** y **OPTIMIZACIÓN** de los recursos destinados para atender diversos proyectos y servicios educativos” y que no ha “**entregado, renunciado o cedido los recursos que contempla su presupuesto, encontrándose a la espera de una mayor disposición de recursos económicos e institucionales para restablecer los proyectos que logísticamente debieron suspenderse o reprogramarse**” (énfasis en original).

### 3.6. De los amicus curiae

#### 3.6.1. Jeaninne Cruz

76. La compareciente señala que las atribuciones que el COPLAFIP le otorga al Ministerio de Economía y Finanzas como ente rector de las finanzas públicas, no pueden tomarse contradiciendo el artículo 226 de la Constitución de la República. Al respecto, afirma que el Ministerio de Economía y Finanzas debió tomar lineamientos presupuestarios que garanticen los derechos de los niños, niñas y

<sup>8</sup> Tabla presentada por el Ministerio de Educación en el anexo No. 2 del Memorando Nro. MINEDUC-CGAF-2020-00451-M de 13 de julio de 2020, que fue presentado a esta Corte mediante escrito de 14 de julio de 2020.

adolescentes y aseguren los recursos destinados a educación y salud, en virtud del artículo 165 numeral 2 de la Constitución.

77. Respecto al SAFPI, señala que este programa atendía a niños y niñas de 3 y 4 años en vinculación con la comunidad y que para este período estaban registrados 19.975 niños y 738 docentes. Afirma que la suspensión del programa significó una limitación a los derechos de esos niños y niñas, afectación que habría sido reconocida por el Ministerio de Educación mediante el Memorando No. MINEDUC-SEE-1-2020. Indica que el 5 de mayo de 2020, se establecieron las directrices para la continuidad en el sistema educativo de los niños atendidos por el programa SAFPI, en donde la Subsecretaría de Educación Especializada e Inclusiva estableció medidas que traten de paliar en lo posible el impacto en los derechos a la educación, entre las que consta la distribución de estos niños y niñas con las redes de aprendizaje, a pesar de que estos docentes ya tienen a su cargo niños de 5 y 6 años de edad.
78. Concluye afirmando que es indudable que existe un recorte y una disminución presupuestaria desde enero del 2020 hasta la actualidad que alcanza aproximadamente 900 millones de dólares y que, mediante un eufemismo, el Ministerio de Economía y Finanzas pretende definir esos recortes como reprogramaciones del gasto.

### 3.6.2. Paúl Jácome

79. El compareciente señala que las actuaciones del Ministerio de Economía y Finanzas constituyen medidas regresivas del derecho a la educación y afirma que el gobierno ha inobservado los estándares establecidos por la UNICEF respecto al acceso a la educación.
80. Asimismo, hace referencia a los pronunciamientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales en el contexto de la pandemia e indica que la Comisión ha afirmado que las medidas económicas que adopte el Estado no deben exacerbar las desigualdades existentes en la sociedad y que los Estados deben establecer mecanismos para que los niños, niñas y adolescentes puedan acceder al derecho a la educación.

### 3.6.3. Lucía Jácome

81. Lucía Jácome señala que fue desvinculada del programa “*Todos ABC modalidad de educación básica para jóvenes y adultos*” del Ministerio de Educación. Señala que este programa, junto con el SAFPI, brindan a personas vulnerables la oportunidad de ejercer su derecho a la educación. Indica que, si bien la pandemia afectó la planificación, los cambios deben sujetarse a las normas constitucionales y no realizarse mediante decisiones arbitrarias.

82. Señala que no es verdad que su desvinculación haya quedado sin efecto como afirman el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Educación, y que esta desvinculación ha impedido a sus estudiantes acceder a cualquier tipo de educación durante la emergencia sanitaria. Solicita que se ordene al Ministerio de Finanzas que cumpla el Dictamen No. 1-20-EE/20 y se restituya a los maestros que fueron desvinculados de la nómina del Ministerio de Educación.

#### **3.6.4. Comisión Ecuménica de Derechos Humanos (CEDHU)**

83. La CEDHU señala que el derecho a la educación es una obligación ineludible del Estado y por lo tanto debe aplicarse de acuerdo a lo determinado en el artículo 11 numerales 4 y 8 de la Constitución, esto es, sin restricciones y de manera progresiva.

84. Sostiene que el artículo 165 numeral 2 de la Constitución contempla una protección reforzada a la educación y además el artículo 348 determina que la educación es gratuita y el Estado tiene la obligación de financiarla de manera oportuna, regular y suficiente y regirse por criterios de equidad social y que la falta de transferencia de estos recursos en estas condiciones será sancionada.

85. La CEDHU afirma que la suspensión de los programas SAFPI, alfabetización y post alfabetización implica que miles de niños de sectores rurales y adultos mayores se quedan fuera del sistema educativo así como la pérdida de empleo de miles de docentes, generando además una carga desproporcionada a los maestros que permanecen en el sistema educativo. Hace referencia a la observación general No. 14 del Comité de los Derechos del Niño respecto a la necesidad de considerar el interés superior del niño en todas las políticas públicas que los afectan.

86. Concluye afirmando que le corresponde a la Corte Constitucional determinar si la suspensión de estos programas esenciales para garantizar el derecho a la educación cumple con los parámetros de idoneidad, necesidad y proporcionalidad y, dado el contexto de emergencia, de estricta temporalidad.

#### **3.6.5. Diana Carrera**

87. Diana Carrera señala que comparece como docente parvularia del programa SAFPI y afirma que la reducción presupuestaria de estos programas ha afectado a los niños y niñas que recibe el programa y a los profesores que no fueron desvinculados que han sido obligados a trabajar en exceso. Añade que la pandemia obliga a estudiar mediante teleeducación en un contexto en el que ingresan miles de nuevos estudiantes provenientes del sistema educativo privado al público. Esta realidad, afirma, obliga a contar inmediatamente con nuevos docentes que puedan atender la demanda generada por el ingreso de nuevos estudiantes.

88. Indica además que *“los grupos de aulas en todas las instituciones y niveles están trabajando con más de 39 estudiantes, cuando la pedagogía aconseja que los grupos sean máximos de 30 estudiantes”*. Esta sobrecarga se ve acentuada porque los estudiantes que recibían el programa SAFPI fueron trasladados a las demás instituciones educativas.
89. Solicita que se declare la inconstitucionalidad del recorte presupuestario al sector educativo.

#### **3.6.6. Federación de Estudiantes Secundarios del Ecuador (FEDE)**

90. La FEDE señala que los recortes presupuestarios afectan a los actores centrales del sistema educativo: los estudiantes, los profesores y los padres de familia. Hace referencia a una serie de problemas derivados de la aplicación de medidas telemáticas para el servicio educativo durante los meses en que las clases han estado suspendidas por efecto de la emergencia sanitaria.
91. Afirma que los recortes presupuestarios al Ministerio de Educación han afectado la impresión de textos escolares, la alimentación escolar y la provisión de uniformes escolares, por ello, resalta que recortar el presupuesto a la educación profundizará la crisis en la educación y ampliará la brecha tecnológica.

#### **3.6.7. Enver Orna**

92. El compareciente señala que la existencia de una situación excepcional no habilita al Estado a tomar medidas de carácter arbitrario. Respecto a la no emisión de un decreto que active la facultad extraordinaria establecida en el artículo 165 numeral 2, señala que se trata de una errónea interpretación de la norma pues en su criterio lo que la norma prohíbe es que se emita cualquier acto normativo que, en el contexto de un estado de excepción, reduzca el presupuesto destinado a la educación.
93. Añade que la Constitución es clara en señalar qué derechos son susceptibles de suspensión durante un estado de excepción y que la educación no es uno de los derechos incluidos en el texto constitucional.

#### **3.6.8. Jorge Escala**

94. Jorge Escala señala que la circular No. MEF-VGF-2020-0003-C de 16 de abril del 2020 emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas se refiere expresamente a recortes presupuestarios y no a reprogramaciones u optimizaciones del gasto. Asimismo, señala que el Memorando No. TNTH-2020-01956-M del Ministerio de Educación se refiere expresamente al cierre de los programas SAFPI y demás programas afectados y no se refiere a la mera suspensión de estos programas.
95. En relación a la afirmación del Ministerio de Educación respecto a que la desvinculación de docentes habría quedado sin efecto, el compareciente señala

que los docentes desvinculados no han retornado a sus puestos de trabajo y los programas cerrados no se han reiniciado.

96. Solicita que la Corte que haga prevalecer el Dictamen No. 1-20-EE/20 y reintegre a los docentes desvinculados.

### 3.6.9. Melisa Silva

97. Melisa Silva indica que es maestra parvularia que laboraba en el programa SAFPI y afirma que fue desvinculada por el Ministerio de Educación el 30 de abril del presente año.
98. Señala algunas de las principales ventajas del sistema SAFPI y afirma que su cierre es atentatorio de los derechos de los niños y niñas que recibían este servicio. Asegura que todos los niños y niñas que formaban parte del SAFPI fueron vinculados a la Red de Maestros de Aprendizaje y que muchos de estos niños han quedado desatendidos porque los docentes de dicha red ya se encuentran sobrecargados laboralmente y porque *“nuestros niños y niñas del programa SAFPI pertenecen a los sectores más pobres y vulnerables, es por eso por lo que nosotros asistíamos de casa en casa, ya que muchos no cuentan con internet o equipos tecnológicos”*.
99. Respecto a que el programa SAFPI deba ser suspendido al ser un programa presencial, Melisa Silva señala que antes de cerrarse el programa los docentes estaban tomando medidas para continuar prestando el servicio. Así, señala que *“durante todo el tiempo que se decretó la emergencia sanitaria, los docentes seguíamos impartiendo clases normalmente, ya sea por llamadas telefónicas, vía internet o por mensajes de texto, donde el presupuesto para esto salía de nuestro bolsillo”* y en el mismo sentido sostiene que los docentes del SAFPI *“virtualmente en esta emergencia sanitaria trabajamos más de 8 horas diarias y 7 días de la semana, adaptando los textos para esta nueva modalidad”*.
100. Señala que 732 docentes laboraban en este programa mediante la modalidad *“juego-trabajo”* y fueron desvinculados por el Ministerio de Educación el 30 de abril de 2020. Expresa además que entre los docentes desvinculados se encuentran personas en situación de vulnerabilidad y no han recibido información alguna por parte del Ministerio de Educación. Concluye que no es verdad que se hayan dejado sin efecto las desvinculaciones de docentes tal como afirmó el Ministerio de Educación. Al contrario, asegura que *“todas las docentes estamos desvinculadas, no estamos laborando desde el 1 de mayo que en la madrugada nos pasaron la notificación”*. Asimismo, señala que no han recibido información alguna respecto a su situación laboral por parte del Ministerio de Educación.

### 3.6.10. Clemencia Vizueté

101. Señala que es licenciada en pedagogía y docente en servicio activo. Afirma que la situación actual del servicio educativo es crítica, por los siguientes motivos:

*...los docentes hemos sido uno de los sectores que más hemos colaborado en esta pandemia, hemos aportado de nuestro escuálido salario para el pago de internet, electricidad y pago de celular para hacer llamadas telefónicas diarias a nuestros estudiantes. Muchos de nosotros hemos tenido que colaborar con dinero para que los estudiantes puedan conectarse e imprimir guías semanales para entregar a nuestros estudiante que no cuentan con recursos económicos ni conexión a internet. En muchas ocasiones hemos tenido que trabajar sábado y domingo y fuera de horas laborables.*

102. Concluye solicitando que no se afecte el derecho a la educación de miles de niños, niñas y adolescentes.

### 3.6.11. Fernanda Castro

103. La compareciente señala que laboraba como maestra en el sistema SAFPI y fue desvinculada por el Ministerio de Educación el 30 de abril de 2020.

104. Respecto a la afirmación de que el programa SAFPI debe ser suspendido por tratarse de un programa presencial, Fernanda Castro afirma que esto es falso ya que el programa se continuó realizando los meses de marzo y abril cuando las clases ya se encontraban suspendidas por efecto de la emergencia sanitaria. Al respecto, manifiesta lo siguiente:

*...continuamos trabajando los meses de marzo y abril aplicando diferentes estrategias metodológicas, nosotras diseñamos e imprimimos guías educativas con nuestro propio dinero y dejamos a los niños en sus casas, ya que los niños que nosotros atendíamos eran niños de comunidades y no niños de la ciudad, niños que vivían en situaciones vulnerables, niños que hasta hoy siguen completamente desatendidos.*

105. Respecto a la suspensión del programa SAFPI, la compareciente afirma lo siguiente: “Nos dicen que el proyecto se encuentra suspendido, si se encuentra suspendido, ¿por qué ya nos pidieron a nosotros la entrega inmediata de las prendas y materiales que nos entregaron?”

106. Finalmente, expresa que la decisión de cerrar el programa SAFPI fue tomada sin la participación de los estudiantes o los docentes. Asegura que las decisiones “fueron tomadas desde un escritorio y sin considerar la situación de vulnerabilidad de estos niños”. Solicita que el Ministerio de Educación informe cuántos niños y niñas se han quedado sin educación por el cierre de estos programas.

#### 4. Análisis constitucional

- 107.** El artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República establece como parte de las atribuciones de la Corte Constitucional, “*conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales*”. La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales constituye un mecanismo para verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en las mismas<sup>9</sup>.
- 108.** En el caso sujeto a análisis, los accionantes alegan el incumplimiento del Dictamen No. 1-20-EE/20 que declaró la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo No. 1017 sobre el estado de excepción a nivel nacional por efecto de la pandemia del COVID-19.
- 109.** Los dictámenes relativos a los decretos en los que se declara el estado de excepción deciden, en lo principal, sobre la constitucionalidad de la declaratoria y de las medidas adoptadas con ocasión de aquella. Para este fin, la Corte puede establecer parámetros para la actuación del ejecutivo y de las instituciones que deben acatar su cumplimiento<sup>10</sup>. Tales parámetros constituyen límites positivos y negativos obligatorios para el ejercicio de los poderes extraordinarios atribuidos a ciertas autoridades ejecutivas, especialmente al presidente de la República, en razón del estado de excepción<sup>11</sup>. En consecuencia, dichos parámetros “*explicitan las particulares condiciones de legitimidad que la Constitución y la ley imponen a una determinada declaratoria de estado de excepción y a las medidas adoptadas con ocasión de aquella*”<sup>12</sup>.
- 110.** Estas características particulares del dictamen de constitucionalidad de una declaratoria de estado de excepción, influyen, a su vez, en el alcance de la acción de incumplimiento que se puede proponer respecto a los mismos. En consecuencia, estas características impiden que a través de una acción de incumplimiento, la Corte se pronuncie sobre cuestiones ajenas al objeto del dictamen de constitucionalidad<sup>13</sup>. En tal virtud, en una acción de incumplimiento de esta naturaleza, el análisis está restringido a las obligaciones que puedan derivarse de forma directa de los parámetros establecidos en el dictamen<sup>14</sup> y la Corte no está facultada para declarar vulneraciones específicas en casos concretos; esto en cuanto para ello existen las demás garantías jurisdiccionales establecidas

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 29-20-IS/20 de 1 de abril de 2020, párr. 67.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 28-20-IS/20 de 1 de abril de 2020, párr. 21.

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 30-20-IS/20 de 21 de abril de 2020, párr. 15.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 29-20-IS/20 de 1 de abril de 2020, párr. 64; No. 16-17-IS/20 de 15 de enero de 2020, párr. 54; y, No. 55-13-IS/19 de 20 de agosto de 2019, párr. 31.

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 30-20-IS/20 de 21 de abril de 2020, párr. 16.

en la Constitución, las cuales permanecen vigentes durante el estado de excepción<sup>15</sup>.

- 111.** En el presente caso, los accionantes han alegado el incumplimiento del parámetro contenido en el literal j del numeral 1 del decisorio del Dictamen No. 1-20-EE/20, así como de los numerales 2 y 3 del mismo decisorio. Los accionantes sustentan el alegado incumplimiento en una serie de reducciones presupuestarias que habría realizado el Ministerio de Economía y Finanzas al presupuesto del Ministerio de Educación. A criterio de los accionantes, la presunta reducción presupuestaria atenta contra el artículo 165 numeral 2 de la Constitución y vulnera el derecho a la educación. Particularmente, alegan el incumplimiento del Dictamen No. 1-20-EE/20 debido a los recortes presupuestarios realizados a los programas SAFPI, alfabetización, post alfabetización y bachillerato internacional; así como, en general, a los recortes realizados a la educación básica, básica superior y los programas de bachillerato. Los accionantes señalan que, con esta actuación, el Ministerio de Economía y Finanzas vulnera además el artículo 348 de la Constitución y el artículo 74 numeral 6 del COPLAFIP.
- 112.** Respecto a la alegada vulneración del artículo 348 de la Constitución y 74 numeral 6 del COPLAFIP, la Corte constata que estos artículos no guardan relación alguna con las facultades extraordinarias reservadas al presidente durante un estado de excepción. Por ello, considera necesario señalar que la vigencia del estado de excepción no suspende los mecanismos ordinarios establecidos en la Constitución para reclamar supuestas vulneraciones de disposiciones constitucionales o legales. En tal virtud, los accionantes cuentan con las vías establecidas constitucionalmente para reclamar el alegado incumplimiento de estas normas y la acción de incumplimiento no es la vía idónea para analizar dichas alegaciones.
- 113.** En cuanto a las supuestas reducciones presupuestarias a los programas SAFPI, alfabetización, post alfabetización y bachillerato internacional, así como a los recortes realizados a la educación básica superior y al bachillerato, en los párrafos siguientes la Corte expondrá lo que observa a partir de la información incorporada al expediente constitucional.
- 114.** En la audiencia pública, los representantes del Ministerio de Economía y Finanzas y del Ministerio de Educación manifestaron que no han existido recortes presupuestarios a la educación sino simples reprogramaciones y optimizaciones del gasto. Sin embargo, de la documentación aportada por estas entidades se observa que el Ministerio de Economía y Finanzas ha realizado modificaciones presupuestarias que han reducido el egreso permanente del Ministerio de Educación en un valor de USD 403.250.433,67 y el egreso no permanente en USD 506.447.863,39. Estas modificaciones establecen además expresamente que

---

<sup>15</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 29-20-IS/20, 1 de abril de 2020, párrafo 73; auto de apertura de fase de seguimiento del Dictamen No. 1-20-EE/20 de 16 de abril de 2020, párr. 9.

se trata de reducciones al presupuesto, así, por ejemplo, las modificaciones realizadas el 30 de abril de 2020 mediante la Resolución Presupuestaria No. 264516 señalan en el artículo 2 que estas modificaciones “*permitirán reducir el presupuesto del Ministerio de Educación*”. La información presentada por el Ministerio de Educación también refiere expresamente a modificaciones a su presupuesto por un valor de USD 894,608,099.29 y la documentación aportada también hace constantes referencias a que “*el Ministerio de Economía y Finanzas procedió a realizar recortes presupuestarios*”<sup>17</sup> a los programas en cuestión.

**115.** En consecuencia, a juicio de esta Corte existe evidencia suficiente para considerar que no se trata de simples optimizaciones del gasto, sino que efectivamente han existido modificaciones presupuestarias que han reducido considerablemente el presupuesto inicialmente aprobado por la Asamblea Nacional para el sector de educación. En consecuencia, en aplicación del principio de comprensión efectiva<sup>18</sup>, la Corte Constitucional considera pertinente referirse a dichas modificaciones como recortes al presupuesto del Ministerio de Educación.

**116.** Respecto a los programas específicos a los que hacen referencia los accionantes, la información presentada por el Ministerio de Educación señala que las reducciones realizadas a su presupuesto incidieron en lo siguiente:

- 1. Programa SAFPI:** De acuerdo al Ministerio de Educación, el programa SAFPI complementa la oferta educativa de los servicios de desarrollo integral y amplía las oportunidades de acceso a la educación para las niñas y niños de 3 a 5 años. El programa se diseñó para realizar un trabajo directo con las familias de niñas y niños que no asisten a los centros educativos. El presupuesto del programa fue recortado en USD 7.137.838,68.

Respecto al estado actual del programa SAFPI, el Ministerio de Educación ha presentado información contradictoria. En la audiencia pública realizada el 18 de junio, el Ministerio de Educación indicó que debido a las reducciones presupuestarias y a las condiciones impuestas por el distanciamiento social, el programa se encuentra cerrado hasta que las actividades presenciales se puedan retomar. El Ministerio de Educación afirmó que el cierre del programa resultará en la desvinculación de 732 docentes y señaló que “*realizó una reprogramación de la modalidad ofertada, a fin de que las actividades se*

---

<sup>16</sup> Las modificaciones fueron comunicadas por el Ministerio de Economía y Finanzas al Ministerio de Educación, a través de las Modificaciones Presupuestarias de Tipo DIS Nos.: 1196, 1197, 1198, 1199, 1201, 1202, 1203 y 1208, con afectación al Grupo de Gasto 710000.

<sup>17</sup> Vid, Memorando No. MINEDUC-CGAF-2020-00324-M de 26 de mayo de 2020.

<sup>18</sup> Art. 4.- Principios procesales.- La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios procesales: (...) 10. Comprensión efectiva.- Con la finalidad de acercar la comprensión efectiva de sus resoluciones a la ciudadanía, la jueza o juez deberá redactar sus sentencias de forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética, incluyendo las cuestiones de hecho y derecho planteadas y el razonamiento seguido para tomar la decisión que adopte.

*retomen una vez que la declaratoria de emergencia por el COVID19 se termine o lo permita*<sup>19</sup>.

Posteriormente, en la información presentada a esta Corte el 14 de julio de 2020, el Ministerio señaló que 16.776 docentes de las Redes de Aprendizaje de la oferta institucionalizada y las docentes del Programa SAFPI que por su condición de vulnerabilidad no fueron desvinculadas, se encargan de prestar servicios a 8.975 niños y niñas de 3 y 4 años del Régimen Sierra - Amazonía en el período lectivo 2019-2020. Asimismo, indicó que el SAFPI se ha continuado prestando “*en forma continua y asegurando a los menores de 3 y 4 años (...) el acceso a la educación que se encontraban percibiendo antes de la pandemia*”.

**2. Programa de educación básica para jóvenes y adultos y bachillerato técnico:** El Ministerio de Educación indica que el presupuesto de este programa fue afectado de la siguiente manera:

- a. **Educación básica superior:** disminución de USD 274.903,92, monto que el Ministerio de Educación señala resultó en la desvinculación de 32 docentes.
- b. **Bachillerato:** disminución de USD 9.761.690,56, por lo cual el Ministerio de Educación afirma que procedió a la desvinculación de 1.150 docentes.

Respecto al estado actual de este programa, el Ministerio de Educación señala que “*debido al recorte se ajustaron las metas sin afectar el servicio de Educación Básica Superior y Bachillerato Técnico para Jóvenes y Adultos*”. Asimismo, el Ministerio hizo referencia a una serie de estrategias que han sido analizadas por el Ministerio para continuar prestando estos servicios, las cuales aún no se han ejecutado. Sin embargo, más allá de estas estrategias futuras, esta entidad no ha presentado información que demuestre que no se ha afectado el servicio antes descrito durante los meses de la pandemia.

**3. Oferta alfabetización y post-alfabetización:** Esta oferta forma parte del “*Proyecto de Educación Inicial y Básica Integral con Calidad*” que presta servicios de forma presencial. El Ministerio indica que el presupuesto de estos programas fue afectado en:

- a. **Alfabetización:** disminución de USD 88.100,34, monto que implica la desvinculación de 10 docentes.
- b. **Post-alfabetización:** disminución de USD 519.192,00, por lo cual fueron desvinculados 61 docentes.

---

<sup>19</sup> Memorando Nro. MINEDUC-CGAF-2020-00324-M de fecha 26 de mayo de 2020 suscrito por la Coordinadora General Administrativa y Financiera del Ministerio de Educación.

Respecto al estado actual de estos programas, el Ministerio de Educación establece que debido a las reducciones presupuestarias y a las condiciones impuestas por el distanciamiento social, el programa se encuentra cerrado hasta que las actividades presenciales se puedan retomar. El Ministerio de Educación no ha informado a esta Corte hasta cuándo estará suspendido el programa, qué medidas alternativas ha tomado para continuar la prestación de estos servicios de alfabetización mientras no puedan realizarse de forma presencial o qué garantías existen de que se reanudará el programa.

4. **Bachillerato internacional:** Respecto a este programa, se observa que el Memorando No. MINEDUC-CGAF-2020-00324-M de 26 de mayo de 2020 señala que *“no ha sido afectado con reducciones presupuestarias efectuadas por parte del Ministerio de Economía y Finanzas”*.

En el Memorando No. MINEDUC-MINEDUC-2020-00205-M de 4 de mayo de 2020, la Ministra de Educación señala 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”*.

117. Una vez analizada la información proporcionada por el Ministerio de Educación, la Corte observa, preliminarmente, que el programa de bachillerato internacional fue suspendido por decisión directa del Ministerio de Educación<sup>20</sup>. En su aclaración, los accionantes manifestaron que el Ministerio de Educación no es legitimado pasivo de la presente acción, en cuanto solo reclaman el incumplimiento por parte del Ministerio de Economía y Finanzas. Toda vez que los accionantes reclamaron el incumplimiento del dictamen por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, y de la información con la que cuenta esta Corte no se evidencia que el Ministerio de Economía y Finanzas haya tomado acción alguna respecto al programa de bachillerato internacional, se descarta que las modificaciones realizadas al programa de bachillerato internacional constituyan un incumplimiento del Dictamen No. 1-20-EE/20 que sea atribuible al Ministerio de Economía y Finanzas.

118. Ahora bien, la información presentada por los propios Ministerios de Economía y Finanzas y de Educación permite a esta Corte constatar que efectivamente el Ministerio de Economía y Finanzas ha realizado reducciones al presupuesto del Ministerio de Educación que han repercutido en su capacidad de proveer

---

<sup>20</sup> Respecto al programa de bachillerato internacional, se ha planteado además una acción pública de inconstitucionalidad en contra del Memorando Nro. MINEDUC-MINEDUC-2020-00205-M de 4 de mayo de 2020, la cual fue signada con el número 10-20-IA y actualmente se encuentra en sustanciación ante la Corte Constitucional.

adecuadamente los programas SAFPI, Educación Básica para Jóvenes y Adultos y Bachillerato Técnico, Alfabetización y Post – Alfabetización. De ahí que corresponde a esta Corte analizar si estas reducciones constituyen un incumplimiento de los numerales 1, literal j, 2 y 3 del Dictamen No. 1-20-EE/20. Para ello, la Corte plantea y resuelve el siguiente problema jurídico:

**4.1. La reducción presupuestaria realizada por el Ministerio de Economía y Finanzas a los programas SAFPI, de educación básica para jóvenes y adultos y bachillerato técnico, alfabetización y post-alfabetización, ¿constituye un incumplimiento de los numerales 1 literal j, 2 y 3 del Dictamen No. 1-20-EE/20?**

**4.1.1. Sobre el numeral 1 literal j del Dictamen No. 1-20-EE/20**

**119.** El parámetro establecido en el literal j del primer numeral de la parte resolutive del Dictamen No. 1-20-EE/20 establece lo siguiente:

*j. Toda disposición emitida por los comités de operaciones de emergencia para complementar lo ordenado por el Presidente de la República será constitucional y necesaria si es (i) en estricta coordinación con las autoridades correspondientes (...); (ii) en atención a cumplir los objetivos y fines del estado de excepción; (iii) con fundamento en los requisitos de necesidad, idoneidad y proporcionalidad; y, (iv) previamente informada a la ciudadanía por todos los medios posibles, con el fin de brindar seguridad y certeza; así como proteger y respetar los derechos que no han sido suspendidos y limitados, y aquellos que no son susceptibles de intervención y que permanezcan vigentes a pesar del estado de excepción.*

**120.** La Corte estableció esta disposición a los comités de operaciones de emergencia (COE) después de verificar que la declaratoria de estado de excepción les otorgaba ciertas atribuciones<sup>21</sup> para complementar las disposiciones emitidas por el Presidente de la República respecto a los derechos que se suspendieron mediante la declaratoria de estado de excepción. Al constatar que el Presidente otorgó atribuciones a los COE para determinar las condiciones de suspensión de los derechos constitucionales a la libertad de tránsito y a la libertad de asociación y reunión, la Corte consideró imperante establecer límites y condiciones a las cuales debían sujetarse las disposiciones de los COE para ser constitucionales.

**121.** En consecuencia, la disposición contenida en el citado literal j está expresamente dirigida a las regulaciones que emitan los COE para complementar las disposiciones del Presidente de la República respecto a la suspensión de los

---

<sup>21</sup> La declaratoria de estado de excepción confirió al Comité de Operaciones de Emergencia nacional las siguientes atribuciones: a) la determinación de “mecanismos de restricción” constata en el artículo 3; b) la determinación de los horarios de restricción de libertad de tránsito y de libertad de asociación, conforme el artículo 4; c) el toque de queda “en los términos” que disponga el Comité, de acuerdo al artículo 5; d) la limitación del ejercicio del derecho a la libertad de asociación y de reunión “en los términos” que disponga dicho Comité *vid.* Dictamen No. 1-20-EE/20, nota al pie No. 24.

derechos a la libertad de tránsito y a la libertad de asociación y reunión. En tal virtud, la disposición contenida en el literal j no establece una obligación dirigida al Ministerio de Economía y Finanzas.

**122.** Por ello, la Corte concluye que la reducción presupuestaria de los programas analizados no constituye un incumplimiento del literal j del numeral 1 del Dictamen No. 1-20-EE/20.

#### **4.1.2. Sobre los numerales 2 y 3 del Dictamen No. 1-20-EE/20**

**123.** Los numerales 2 y 3 de la parte resolutive del Dictamen No. 1-20-EE/20 establecen lo siguiente:

*2. Las autoridades que conforman los comités de operaciones de emergencia y toda persona que esté en ejercicio de potestades públicas tienen el deber irrestricto de sujetarse a las competencias y atribuciones que expresamente les confiera la Constitución y la ley, conforme el artículo 226 de la Constitución de la República.*

*3. Con sustento en los artículos 164 y 165 de la Constitución, se enfatiza que la suspensión de derechos y la adopción de medidas excepcionales solo puede ordenarse mediante decreto ejecutivo de Estado de Excepción, sin perjuicio de las disposiciones complementarias que los comités de operaciones de emergencia nacional, provinciales, cantonales u otras autoridades de aplicación emitan en el marco de las competencias y atribuciones que expresamente les confiera la Constitución y la ley, de acuerdo al artículo 226 de la Constitución de la República.*

**124.** La disposición del numeral dos tiene por objeto enfatizar que, respecto a todas las medidas que se adopten en relación al estado de excepción, las autoridades que conforman los COE así como todas las personas que estén en ejercicio de potestades públicas están obligadas a sujetarse estrictamente a las competencias y atribuciones que expresamente les confiera la Constitución y la ley, a coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y a hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

**125.** Por su parte, la disposición del numeral tres tiene por objeto impedir que mediante un acto que no sea el determinado por la Constitución, esto es un decreto ejecutivo, se suspendan derechos o se adopte alguna de las medidas extraordinarias contempladas en el artículo 165 de la Constitución en el marco de los estados de excepción.

**126.** Al respecto, los accionantes afirman que el Ministerio de Economía y Finanzas se excedió en sus facultades legales al realizar las reducciones presupuestarias al sector educativo, ya que sostienen que éstas implican que esa cartera de Estado utilizó el mecanismo excepcional establecido en el numeral 2 del artículo 165 que

faculta al Presidente de la República a “2. *Utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, excepto los correspondientes a salud y educación*”.

- 127.** Por su parte, el Ministerio de Economía y Finanzas argumenta que no ha incumplido el numeral 2 del artículo 165 de la Constitución ya que efectuó las modificaciones presupuestarias en virtud de su facultad legal establecida en el artículo 74 numeral 10 del COPLAFIP. Adicionalmente, señala que dadas las características anuales del presupuesto, para que se pueda afirmar que se redujo el presupuesto asignado a educación tiene que necesariamente concluir el presente año fiscal.
- 128.** La Presidencia de la República manifiesta que no se ha adoptado ninguna de las medidas excepcionales establecidas en el artículo 165 de la Constitución. Sostiene que la facultad extraordinaria establecida en el numeral 2 del artículo 165 de la Constitución solo puede ser emitida por el Presidente de la República mediante la suscripción de un decreto ejecutivo y que esto no ha ocurrido. Por ello, considera que los accionantes: (i) erróneamente extienden dicho artículo a las directrices presupuestarias emitidas por el Ministerio de Economía y Finanzas y (ii) no han demostrado que las directrices respondan a una autorización expresa para cambiar el destino de los fondos públicos ni cuál ha sido el nuevo destino de estos.
- 129.** Sobre el argumento de la Presidencia, esta Corte estima que, para constatar una transgresión del artículo 165 numeral 2 de la Constitución, es necesario verificar si el Ministerio de Economía y Finanzas contaba con una facultad legal para modificar el presupuesto del Ministerio de Educación; y, si efectivamente los fondos destinados a educación fueron utilizados para combatir la emergencia sanitaria. Si se comprobase que cualquiera de las dependencias del ejecutivo emitió un acto que incurre en la prohibición establecida en el artículo 165 numeral 2 de la Constitución, el que esta decisión no se emitiera por el Presidente a través de un decreto ejecutivo implicaría que esta no solo incumpla la prohibición constitucional sino que además sería inconstitucional por la forma al haberse adoptado a través de un acto distinto al permitido por la Constitución.
- 130.** En el presente caso, a partir de la información incorporada al expediente constitucional, se ha corroborado que el Ministerio de Economía y Finanzas ha realizado una serie de modificaciones presupuestarias que ha reducido considerablemente el presupuesto del Ministerio de Educación. Todas las modificaciones presupuestarias que se han adoptado desde la declaratoria de estado de excepción identifican a la emergencia sanitaria como la justificación para la adopción de estas medidas, por lo que para la Corte es claro que tienen una relación directa con el estado de excepción.
- 131.** Al mismo tiempo, tanto las modificaciones presupuestarias como el Ministerio de Economía y Finanzas a través de sus alegaciones, señalan que la reducción se tomó en virtud de la facultad establecida en el artículo 74, numeral 10, del COPLAFIP. La norma en cuestión establecía lo siguiente:

*Art. 74.- Deberes y atribuciones del ente rector del SINFIP.- El ente rector del SINFIP, como ente estratégico para el país y su desarrollo, tiene las siguientes atribuciones y deberes, que serán cumplidos por el Ministro(a) a cargo de las Finanzas públicas:*

*(...)*

*10. Aumentar y rebajar los ingresos y gastos que modifiquen los niveles fijados en el Presupuesto General del Estado hasta por un total del 15% respecto de las cifras aprobadas por la Asamblea Nacional<sup>22</sup>.*

**132.** Según lo establecido en el artículo 164 de la Constitución, la declaración del estado de excepción no interrumpe las actividades de las funciones del Estado, por lo que la vigencia de un estado de excepción no suspende las facultades ordinarias establecidas en el ordenamiento jurídico para las distintas instituciones del Estado, incluyendo la contemplada en el artículo 74 numeral 10 del COPLAFIP.

**133.** De conformidad con los artículos 120, numeral 12, y 147, numeral 8, de la Constitución, el Presupuesto General del Estado es propuesto por el ejecutivo y aprobado por la Asamblea Nacional, sin embargo, este es un instrumento fiscal basado en predicciones respecto a los ingresos que se asume recibirá el Estado ecuatoriano durante el año y, por ende, durante la ejecución del presupuesto estos valores pueden variar. Por ello, el artículo 74 numeral 10 del COPLAFIP efectivamente permitía al Ministerio de Economía y Finanzas realizar aumentos o rebajas a los niveles fijados en el Presupuesto General del Estado por un máximo de 15% respecto a las cifras aprobadas por la Asamblea Nacional<sup>23</sup>. Esto implica que el Ministerio de Economía y Finanzas contaba con una facultad legal para realizar las modificaciones presupuestarias efectuadas al presupuesto del Ministerio de Educación, facultad que proviene del régimen constitucional ordinario y no está restringida por el estado de excepción. Ahora bien, esta facultad tenía un límite expreso del 15%, por lo que, en virtud del artículo 226 de la Constitución, cualquier modificación presupuestaria que haya excedido este límite no puede justificarse en el ejercicio de esta facultad y, dada la vigencia del estado de excepción, podría constituir un incumplimiento del artículo 165 numeral 2 de la Constitución.

**134.** A pesar de que el artículo 295 de la Constitución establece que toda la información del proceso de ejecución del Presupuesto General del Estado será pública y se difundirá permanentemente por los medios más adecuados, el Ministerio de Economía y Finanzas no fue transparente desde el inicio con las

---

<sup>22</sup> La redacción corresponde al contenido de la norma al momento de los hechos que se analizan en el presente caso. El artículo fue modificado recientemente a través de la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 253 del 24 de julio de 2020 y actualmente señala: “10. Aumentar y rebajar los ingresos y gastos que modifiquen los niveles fijados en el Presupuesto General del Estado. Para las modificaciones que impliquen un incremento que supere el 5% respecto de las cifras aprobadas por la Asamblea Nacional, el ente rector de las finanzas públicas se sujetará al procedimiento previsto en este Código y su Reglamento”.

<sup>23</sup> Vale resaltar que de acuerdo al artículo 120 numeral 12 de la Constitución, la ejecución del Presupuesto General del Estado puede ser objeto de control político por parte de la Asamblea Nacional.

cifras del recorte presupuestario realizado al sector educación, lo que ha dificultado la labor de esta Corte en cuanto a determinar si se ha producido el incumplimiento alegado<sup>24</sup>. La información que reposa en el expediente constitucional de esta causa refleja inconsistencias y falta de coordinación entre las distintas entidades.

- 135.** En el presente caso, la información presentada por el Ministerio de Educación el 14 de julio evidencia que desde la declaratoria de estado de excepción por la emergencia sanitaria –realizada el 16 de marzo del presente año– el presupuesto del Ministerio de Educación ha sido reducido en un monto de USD 860.652.107,75. Por su parte, el Ministerio de Economía y Finanzas afirmó que durante el año 2020, los egresos permanentes y no permanentes del presupuesto asignado al Ministerio de Educación han sido reducidos en un total de USD 909.698.297,06. Llama la atención de esta Corte que estos valores implican que en el presente año el presupuesto de educación ha sido disminuido en casi una cuarta parte de lo originalmente presupuestado de USD 3,817,965,789.4125.
- 136.** Ahora bien, el Ministerio de Economía y Finanzas también presentó información que demuestra que las reducciones al Presupuesto General del Estado no han excedido el límite de 15% que se encontraba establecido en el artículo 74 numeral 10 del COPLAFIP ya que la modificación del Presupuesto General del Estado asciende a USD 2.898,14 millones, lo que implica una reducción del 8,16% del monto inicialmente aprobado por la Asamblea Nacional de USD 35.498,42 millones.
- 137.** Esta Corte observa que en tanto las reducciones presupuestarias realizadas por el Ministerio de Economía y Finanzas se mantuvieron dentro de los límites legales que se encontraban vigentes, estas constituyen el ejercicio de una facultad ordinaria otorgada al Ministerio de Economía y Finanzas para reducir el presupuesto del Ministerio de Educación y, en consecuencia, no se puede afirmar que se haya recurrido a las facultades extraordinarias establecidas en el artículo 165 de la Constitución y reservadas al Presidente de la República.
- 138.** Además, de la información incorporada al expediente constitucional, no se desprende evidencia que permita a esta Corte concluir que los recursos que han sido reducidos del Ministerio de Educación han sido destinados a paliar las

---

<sup>24</sup> El Ministerio de Economía y Finanzas no contestó la demanda en el tiempo ordenado por la jueza sustanciadora. Después de que la Corte le ordenó que envíe la resolución presupuestaria No. 2645 por ser indispensable para la resolución de la causa, el Ministerio de Economía y Finanzas manifestó que dicha resolución no existía, para luego efectivamente entregarla después de ser nuevamente requerido por la jueza sustanciadora durante la audiencia pública. Después de nuevamente ser requerido por la jueza sustanciadora, el Ministerio finalmente envió toda la información relacionada a las modificaciones realizadas al presupuesto del Ministerio de Educación mediante escrito de 14 de julio de 2020.

<sup>25</sup> De acuerdo a la información presentada por el Ministerio de Economía y Finanzas en el Memorando No. MEF-DNCP-2020-0072-M de 17 de junio de 2020, suscrito por la Directora Nacional de Consistencia Presupuestaria del Ministerio de Economía y Finanzas.

consecuencias de la emergencia sanitaria. En consecuencia, no se puede concluir que el Ministerio de Economía y Finanzas haya incurrido en la prohibición establecida en el numeral 2 del artículo 165 de la Constitución.

- 139.** En cuanto se ha verificado que las reducciones presupuestarias responden a una facultad legal ordinaria del Ministerio de Economía y Finanzas y no se ha comprobado que dichos recursos hayan sido destinados a paliar la emergencia sanitaria, la Corte considera que las modificaciones realizadas al presupuesto destinado a educación por parte del Ministerio de Economía y Finanzas no constituyen incumplimientos de los numerales 2 y 3 del Dictamen No. 1-20-EE/20.

\*\*\*

- 140.** Si bien no se ha identificado un incumplimiento al Dictamen No. 1-20-EE/20, la Corte Constitucional no puede dejar de observar que, a pesar de las obligaciones constitucionales en la materia, durante el presente año una cuarta parte del presupuesto asignado a educación haya sido reducido por parte del Ministerio de Economía y Finanzas. La Corte reconoce que el Ministerio se encuentra legalmente facultado para realizar reducciones a los niveles de ingresos y gastos del Presupuesto General del Estado aprobado por la Asamblea Nacional, sin embargo, resalta que la forma en que ejerza esta facultad debe ser respetuosa de la Constitución, en particular de las disposiciones que priorizan y protegen el presupuesto asignado a salud y educación.

- 141.** La Corte considera necesario recordar que la Constitución establece una especial protección a los recursos destinados a la educación, lo que necesariamente debe reflejarse en toda decisión presupuestaria que se adopte respecto a los recursos destinados a esta área. Así, el derecho a la educación está establecido en el artículo 3 como uno de los deberes primordiales del Estado. De acuerdo al artículo 26, constituye “*un deber ineludible e inexcusable del Estado*” y “*una área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal*”. En cuanto a los recursos que deben destinarse a la educación, el artículo 286 de la Constitución establece expresamente que los egresos permanentes para educación serán prioritarios e incluso podrán, de manera excepcional, ser financiados con ingresos no permanentes. El artículo 298 establece una preasignación presupuestaria para educación y señala además que las transferencias correspondientes a estas preasignaciones serán predecibles y automáticas. El artículo 348 obliga al Estado a financiar la educación pública “*de manera oportuna, regular y suficiente*”. Finalmente, la disposición transitoria decimioctava señala que 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 (PIB) hasta alcanzar un mínimo del seis por ciento del PIB.

**142.** La Constitución otorga a los recursos destinados a la educación un rol tan prioritario, que establece incluso límites aplicables durante los estados de excepción. A la luz del artículo 165 número 2 de la Constitución, está vedado que durante un estado de excepción los fondos públicos correspondientes a salud y educación sean destinados a atender la situación que dio origen a la declaratoria. Con fundamento en este artículo, los derechos a la salud y a la educación han sido revestidos de una especial protección constitucional frente a las facultades extraordinarias otorgadas a la presidenta o el presidente de la República con el fin de enfrentar las situaciones en las que se fundamente el estado de excepción. Para esta Corte es claro que, bajo nuestro régimen constitucional, ni siquiera circunstancias como una agresión, conflicto armado internacional o no internacional, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural podrían justificar que los recursos destinados a la satisfacción de derechos tan básicos como la salud o la educación sean destinados a atender la situación excepcional. De hecho, durante este tipo de circunstancias es cuando el Estado debe precautelar con mayor atención que las medidas que adopte para enfrentar la emergencia no afecten los derechos a la salud y la educación, pues ello conllevaría a profundizar la brecha de desigualdad en el país. Por ello el artículo 286 de la Constitución y el COPLAFIP permiten que en circunstancias excepcionales los egresos de salud y educación sean financiados a través de ingresos no permanentes.

**143.** De la información que reposa en el expediente de la Corte se observa que la reducción del presupuesto de educación derivó en el cierre o suspensión temporal de una serie de programas que forman parte de políticas públicas destinadas a desarrollar progresivamente el derecho a la educación. Así, por ejemplo, el programa SAFPI, al ser un servicio de atención integral para niños de 3 a 5 años, guarda una relación directa con la obligación estatal establecida en el artículo 46 de la Constitución de tomar medidas que aseguren *“[a]tención a menores de seis años, que garantice su nutrición, salud, educación y cuidado diario en un marco de protección integral de sus derechos”*. Asimismo, los programas de alfabetización y post-alfabetización guardan una relación directa con la obligación estatal establecida en el artículo 347 de la Constitución de *“[e]rradicar el analfabetismo puro, funcional y digital, y apoyar los procesos de post-alfabetización y educación permanente para personas adultas, y la superación del rezago educativo”*. Así también, el artículo 347 de la Constitución impone al Estado la obligación de *“1. Fortalecer la educación pública y la coeducación; asegurar el mejoramiento permanente de la calidad, la ampliación de la cobertura, la infraestructura física y el equipamiento necesario de las instituciones educativas públicas”*.

**144.** Más allá de que, como quedó establecido, las modificaciones realizadas al presupuesto destinado a educación por parte del Ministerio de Economía y Finanzas no constituyan un incumplimiento de los numerales 2 y 3 del Dictamen No. 1-20-EE/20 y por lo tanto no pueden ser objeto de control a través de esta vía procesal, la Corte reitera que todas las resoluciones y modificaciones

presupuestarias que adopte el Ministerio de Economía y Finanzas respecto al presupuesto destinado a la educación deben necesariamente tener en cuenta las disposiciones constitucionales que revisten de prioridad y especial protección a los recursos destinados para la educación. Si bien el presupuesto debe tener un elemento de flexibilidad que pueda responder a la realidad económica del país, esta flexibilidad debe aplicarse respetando los límites materiales establecidos en la Constitución.

**145.** Adicionalmente, el Estado debe tener en cuenta que la obligación de alcanzar el ejercicio progresivo de los derechos, establecida en el numeral 8 del artículo 11 de la Constitución, trae consigo la prohibición de retroceder en dicho ejercicio, a menos que la medida se encuentre debidamente justificada. En otras palabras, el nivel de satisfacción de un derecho no puede ser disminuido si no es en virtud de una razón plenamente justificada en la Constitución o en alguna norma que forme parte del bloque de constitucionalidad, y debe haberle precedido la más cuidadosa consideración para su adopción<sup>26</sup>. Como ha establecido esta Corte, *“toda ampliación que se haga más allá del mínimo no restringible, debe ser protegida por el Estado hasta el máximo de sus capacidades, y no puede efectuarse un retroceso sin que éste se haya justificado en la consecución de otro derecho constitucional, ni se hayan descartado las demás opciones de optimización de recursos”*<sup>27</sup>.

**146.** Finalmente, se recuerda a la Presidencia de la República y al Ministerio de Economía y Finanzas que, de acuerdo al artículo 295 de la Constitución, toda la información sobre el proceso de formulación, aprobación y ejecución del presupuesto debe ser pública y difundirse permanentemente a la población por los medios más adecuados. Actualmente, esta información no está siendo difundida en los términos exigidos por la Constitución y en el presente caso estas instituciones no han actuado con la debida transparencia en relación al proceso de ejecución del Presupuesto General del Estado, por lo que se llama su atención respecto a la necesidad de que toda la información al respecto sea pública y accesible por los medios más adecuados.

## 5. Decisión

**147.** 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. **Desestimar** la acción de incumplimiento presentada, dejando a salvo la posibilidad de presentar otras acciones que se consideren pertinentes respecto a

---

<sup>26</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 49-16-IN/19 de 07 de noviembre de 2019, párr. 55; Sentencia No. 002-18-SIN-CC de 21 de marzo de 2018 (Casos N. 0035-15-IN y acumulados), págs. 73.

<sup>27</sup> Corte Constitucional de Ecuador, Sentencia No. 002-18-SIN-CC de 21 de marzo de 2018 (Casos N. 0035-15-IN y acumulados), págs. 73; Corte Constitucional de Ecuador, Sentencia No. 0006-15-SCN-CC, Caso N. 0005-13-CN, 27 de mayo de 2015, págs. 15 y 16.

los hechos denunciados en el presente caso.

2. **Llamar** la atención a la Presidencia de la República y al Ministerio de Economía y Finanzas por no cumplir adecuadamente su obligación de publicitar y difundir permanentemente a la población por los medios más adecuados toda la información sobre el proceso de formulación, aprobación y ejecución del presupuesto, de conformidad con el artículo 295 de la Constitución.
3. **Notificar** la presente decisión a los correos electrónicos señalados por las partes y archivar la causa.

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 (voto concurrente), 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 31 de agosto de 2020.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA No. 37-20-IS/20**

**VOTO CONCURRENTE**

**Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría**

1. Estoy de acuerdo con el proyecto presentado por la jueza ponente, Daniela Salazar Marín, y con sus pertinentes observaciones relacionadas con lo evidenciado por la Corte respecto a los recortes presupuestarios y el derecho a la educación. Sin embargo, me parece que el llamado de atención, que consta en el decisorio dos, no es una solución suficiente para un problema percibido y demostrado que afecta a un derecho tan importante como es el de la educación. Por esta razón me permito concurrir y dar algunas razones sobre lo que podría haberse realizado en este caso.

2. La Corte Constitucional conoció la acción de incumplimiento respecto del Dictamen No. 1-20- EE/20 emitido el 19 de marzo de 2020 por la Corte Constitucional presentada por la presidenta de la Unión Nacional de Educadores UNE y del presidente de la Unión Nacional de Educadores de Pichincha. En lo principal, argumentaron que el Ministerio de Finanzas ha realizado un recorte al presupuesto de educación por un valor mayor a novecientos (900) millones de dólares, que viola derechos y que es un incumplimiento al dictamen.

3. La sentencia aborda dos cuestiones importantes sobre el derecho a la educación. En primer lugar, analiza los hechos y constata un recorte presupuestario que se realizó, además, sin transparencia (párrafo 134). En segundo lugar, resalta algunas normas constitucionales en las que se reconoce no solo el derecho a la educación sino también la importancia que otorga la constitución a este derecho.

4. Con respecto al recorte y después de analizar con detalle cada programa (SAFPI, alfabetización, post alfabetización, educación básica y bachillerato, párrafo 116), la Corte verifica que se ha realizado un recorte de 909.698.297,06 de dólares, y este hecho llama la atención porque *“en el presente año el presupuesto de educación ha sido disminuido en casi una cuarta parte de lo originalmente presupuestado de USD 3,817,965,789.4124”* (párrafo 135). Este recorte, según la Corte, *“no se trata de simples optimizaciones del gasto, sino que efectivamente han existido modificaciones presupuestarias que han reducido considerablemente el presupuesto inicialmente aprobado por la Asamblea Nacional para el sector de educación”* (párrafo 115).

5. Las normas constitucionales, como bien consta en la sentencia (párrafos 141 y 142), establecen un régimen de protección reforzada al derecho a la educación: el derecho a la educación es un deber primordial del Estado (artículo 3), el deber ineludible e inexcusable del Estado (artículo 26), la priorización de la política pública y de la inversión estatal para la educación (artículo 26), la priorización del presupuesto y el financiamiento con ingresos no permanentes (artículo 286), la preasignación presupuestaria y las transferencias predecibles y automáticas (artículo 298), el financiamiento debe ser de manera oportuna, regular y suficiente (artículo 348), el

presupuesto debe incrementarse anualmente (disposición transitoria decimoctava), e, incluso, la protección a los fondos públicos para educación en estado de excepción (artículo 165.2).

6. Ambas cuestiones, el recorte presupuestario demostrado y las normas constitucionales que regulan el financiamiento del derecho a la educación, justifican el llamado de atención al presidente de la República y al Ministerio de Economía y Finanzas (decisorio 2). Sin embargo, para mí el problema principal es si, ante un panorama como el presentado y analizado por la sentencia, se podría haber hecho algo más.

7. La sentencia, en otras palabras, tiene el siguiente problema: constata una potencial vulneración al derecho a la educación (normas que regulan su financiamiento y el principio de no regresividad), que se refleja en afectación a ejecución de programas, en separación a docentes y, en concreto, a personas no determinadas que no podrán beneficiarse de esos programas (párrafo 116), que no puede ser resuelta mediante una acción de incumplimiento de un dictamen de un estado de excepción.

8. Frente al problema anterior (posible vulneración al derecho a la educación por recortes presupuestarios), podrían existir tres alternativas: i) no se lo considera porque es impertinente y no es objeto de la acción de incumplimiento; ii) se considera el problema, pero no se lo puede dar una solución; iii) se lo considera y se soluciona constitucionalmente al problema.

9. La solución i) sería en virtud de la aplicación de una comprensión del derecho formalista (paleo-positivista en la terminología del profesor Luigi Ferrajoli)<sup>1</sup>, que se restringe exclusivamente al cumplimiento de las formas y que es indiferente a cualquier análisis material o de conformidad con los derechos reconocidos en la Constitución. De acuerdo a las formas, en el caso, se atendería exclusivamente al objeto de la acción y todo el resto sería irrelevante.

10. La solución ii) es leal a los hechos que se presentan y se demuestran en la causa, pero no resuelve el problema por las limitaciones de la acción constitucional. En este camino intermedio, que es el que toma la Corte en la sentencia, no se es indiferente al problema e incluso se mencionan y analizan aspectos constitucionales que hacen notar que los hechos tienen relevancia constitucional. Esto quiere decir que, si hubiese alguna persona organización, podría presentar una nueva demanda para poder determinar si hay violación de un derecho o de normas constitucionales. Esta solución intermedia, siendo importante, considero que no es suficiente.

11. La solución iii) me parece que es la adecuada porque cuando la Corte conoce una posible vulneración de derechos, tiene que conocerla, ofrecer la posibilidad a las partes involucradas a ser escuchadas y presentar pruebas y alegaciones, y solucionar un

---

<sup>1</sup> Luigi Ferrajoli, *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia. 1. Teoría del derecho* (Madrid: Trotta, 2011), p. 11.

problema. La Corte no puede ser indiferente frente a hechos probados en el tratamiento de sus causas y, en cualquier circunstancia en los casos que conoce, debe ser garante de la Constitución y de los derechos.

12. Hay muchas formas de comprender el derecho y su función en la sociedad. Una de ellas, que creo que predomina en nuestra cultura jurídica, restringe la realidad y los hechos a lo que puede ser encasillado en las normas jurídicas estatales vigentes. El derecho, para esta mirada, es un conjunto de normas vigentes, que constituyen un sistema jurídico completo, coherente y se supone justo. La realidad se adapta a las normas jurídicas. Solo se puede atender lo que está previsto en el sistema jurídico en sus reglas vigentes. Esta concepción del derecho no resuelve dos problemas, muy comunes, en el mundo contemporáneo: las leyes injustas y las situaciones no previstas en las leyes vigentes. La ley es la ley (*lex dura lex*) y no se discute más. Lo no previsto, no puede atenderse y parecería que es irrelevante. Esta forma de ver la realidad me parece que es restrictiva e inconveniente en cualquier ámbito de la vida y de las ramas jurídicas. Por aplicar la ley vigente, podría, entonces, dar una solución injusta o simplemente no dar solución alguna.

13. La otra forma de entender el derecho, que he defendido en algunos textos publicados<sup>2</sup>, tiene que ver con la necesidad de un derecho que se adapte a las necesidades complejas y cambiantes de la sociedad y la naturaleza, y que pueda transformarla para reconocer y garantizar derechos. El derecho no solo está conformado por normas jurídicas estatales vigentes sino por múltiples sistemas jurídicos, y esto ha sido reconocido en nuestra Constitución al establecer que Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, plurinacional e intercultural (artículo 1).

14. En Ecuador se ha reconocido lo que se conoce como “pluralismo jurídico”. Quienes tenemos que aplicar el derecho, seamos o no parte del Estado, tenemos que buscar el derecho que más y mejor se adapte a la solución de un problema. El derecho se adapta a la realidad y a los problemas que se presentan. Para orientar la comprensión y la solución a problemas identificados existen unas normas que se las denominan *principios*. Los principios son normas ambiguas que deben ser aplicadas para optimizar los resultados (mandato de optimización) y tienen múltiples formas de ser aplicadas (haz de posibilidades, en la terminología del profesor Robert Alexy).<sup>3</sup> El sistema jurídico (compuesto a su vez por varios sistemas normativos) es incompleto, incoherente y no siempre conformado por normas que dan resultados justos en casos

---

<sup>2</sup> *La utopía andina: la naturaleza y el buen vivir en el pensamiento crítico, el derecho y la literatura* (España: Akal, 2019), *El neoconstitucionalismo andino* (Quito: Huaponi, 2016), *La (in)justicia penal en la democracia constitucional de derechos* (Quito: UASB, 2013), *Neoconstitucionalismo transformador* (Quito: Abya Yala, 2011), *Derechos y garantías. Ensayos críticos* (Quito: Corte Constitucional, 2010).

<sup>3</sup> Robert Alexy, *Teoría de los Derechos Fundamentales* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993), p. 86 y ss.

concretos. De ahí que quienes aplican el derecho deben conocer otras disciplinas que el positivismo jurídico no fomenta y a veces impide. Según esta forma de comprensión del derecho, todo problema jurídico podría tener una solución y esa solución, cuando no hay regla vigente o esa regla da una solución insuficiente o injusta, se orienta y construye gracias a los principios.

15. Aplicar los principios, entre los que se encuentran muchas formulaciones de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, según nuestra Carta Magna, son de aplicación directa (artículo 11.3). Esta aplicación no es automática y requiere ciertas destrezas (argumentación jurídica) para su aplicación con el objetivo de evitar la arbitrariedad en su interpretación y formulación.

16. La Corte Constitucional, para aplicar los principios en las causas que conoce, en particular cuando las vías procesales son insuficientes u obstaculizan la solución de la causa, tiene, entre otras, cuatro herramientas importantes: i) la interpretación más favorable a los derechos (principios *pro homine* y *pro natura*); ii) el *iura notiv curiae*; iii) la formalidad que no sacrifica la justicia; iv) el principio de *Kompetence de la kompetence*.

17. i) Cuando una norma, una interpretación, una comprensión sobre la aplicación de una norma, puede ser entendida de diversas maneras, la Constitución, en su artículo 11 (5), establece que “[e]n 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”. Con relación directa a esta norma, cuando hay más de una norma que se aplica al mismo caso, en su artículo 426, la Constitución establece que “[l]as juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente.”

18. La norma constitucional utiliza verbos en imperativo. En la una, ante una norma con dos interpretaciones posibles, y sean consideradas válidas, se debe optar por la que sea más favorable al ejercicio de los derechos. En la otra, entre dos normas que se aplican a un mismo caso, se debe optar por la más favorable. El ejercicio hermenéutico, entonces, debe estar encaminado a buscar y encontrar interpretaciones y normas favorables a los derechos. El derecho, como toda ciencia social, no es rígido ni tampoco ofrece una respuesta única (esto no sucede ni en la física, que es considerada como ciencia “dura”, mucho menos sucedería en el derecho).

19. En el caso estamos ante una situación en la que no existe una norma expresa que pueda resolver la situación que se presentó y demostró en una acción de inconstitucionalidad. Este problema se podría resolver acudiendo a otros principios para viabilizar la mejor respuesta. Si es posible encontrar dos soluciones, vía interpretativa, entonces se tendría que optar por la más favorable a los derechos.

20. ii) El principio “*iura novit curia*” ha sido reconocido en la ley en los siguientes términos: “[la] *jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional*” (artículo 4.13 de la LOGJCC). Esto quiere decir que, cuando el juzgador encuentra una norma no invocada por las partes y en el sistema jurídico pueda existir una mejor norma para resolver, el juzgador sabe el derecho, puede encontrar el mejor derecho aplicable para una óptima resolución del caso. Este principio demuestra la posibilidad de que el derecho se construye para adaptarse a la realidad. En casos, como en el presente, en los que la situación no ha sido prevista por el legislador, entonces ese vacío se colma con principios constitucionales. El *iura novit curia*, según mi entender, permite crear y aplicar una norma en base principios constitucionales.

21. iii) Un principio fundamental, que se aplica a esa estrecha relación entre el derecho procesal y el derecho sustantivo, predica que “[n]o se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades” (artículo 169). Las formalidades, entendidas no solo como los requisitos para ciertos actos procesales sino también como las formas mismas, tienen como objetivo garantizar y viabilizar los procedimientos para que se pueda realizar la justicia.

22. En el caso de derechos, las formalidades procesales se constituyen como una garantía para que se pueda lograr la justicia material. Entre las formalidades están los requisitos de la acción, los plazos, las solemnidades. La forma procesal no puede ni debe ser un obstáculo para hacer la justicia material. En este caso, por ejemplo, el objeto, los fines y las posibilidades de la acción de incumplimiento no permiten justiciabilizar el derecho a la educación. Tampoco hay forma, según las normas positivas vigentes, de remitir la acción a otra más adecuada. Considero que precisamente este obstáculo, por este principio, debe ser salvado. La Corte debió establecer la vía más adecuada para conocer y resolver la potencial violación al derecho a la educación.

23. Por lo dicho anteriormente, la ley de manera más precisa establece que “[L]a *jueza o juez tiene el deber de adecuar las formalidades previstas en el sistema jurídico al logro de los fines de los procesos constitucionales. No se podrá sacrificar la justicia constitucional por la mera omisión de formalidades*” (artículo 4.7 de LOGJCC). La formalidad se condiciona al cumplimiento de los fines constitucionales, que es garantizar los derechos reconocidos en la constitución y en los instrumentos internacionales de derechos. El *deber de adecuar* significa también “adaptar” y, si es necesario, “crear” el mecanismo necesario para evitar que las formas procesales sean un obstáculo.

24. iv) El principio conocido como “*kompetenz-kompetenz*” o “*competence-competence*” consiste en que un órgano jurisdiccional de cierre, como son las cortes que no tienen una instancia superior, tienen competencia para determinar el alcance de su propia competencia en un caso que conoce, en particular cuando la situación no tiene una regla legal o jurisprudencial para resolver en justicia una causa. Este es justo

el caso en el que este principio se hace necesario. La competencia de la Corte, que tiene claramente la función de ser el último garante jurisdiccional de los derechos, puede extenderse al punto de señalar, de oficio, la mejor vía procesal.

25. Con todas estas herramientas, y bajo la consideración de que el derecho que se había conocido que estaba afectado era la educación, la mejor vía procesal, para resolver todos los contornos y complejidades de esta causa, era tratarla de forma semejante a como si fuese un caso de revisión de derechos, realizando ciertos ajustes formales indispensables, pero en el fondo garantizando derechos. La Constitución permite que se pueda demandar un hecho, vía garantía constitucional, “*contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de derechos constitucionales...*” (artículo 88).

26. Algunas dificultades. La acción no provenía de garantías constitucionales presentadas y litigadas en la justicia ordinaria, no hubo un sujeto activo que formule y presente la presunta violación, el sujeto pasivo no se había defendido puntualmente sobre el cargo de violación al derecho a la educación.

27. Al respecto, si bien la acción provenía de un incumplimiento de dictamen, el envío se podría hacer en términos de excepcionalidad y supliendo las deficiencias para que el caso pueda ser resuelto respetando el debido proceso. Por ejemplo, para el sujeto activo se pudo haber designado a una autoridad con competencia en derechos humanos, como la Defensoría del Pueblo, para que asuma la causa y formule la demanda; para el sujeto pasivo, se pudo haber determinado a todas las autoridades y organismos involucrados en el derecho a la educación y el presupuesto; para el debido proceso, se pudo haber establecido requisitos de excepción, semejantes a aquellos establecidos para hacer mérito en los casos de acción extraordinaria de protección.

28. Principios, derechos, sujetos, órganos de justicia y presunta violación de derechos existen. Lo que faltó, quizá, fue la voluntad jurisdiccional para ir más allá e intervenir y resolver un problema grave identificado. El problema es un derecho, la educación, del que dependen las condiciones para realizar derechos como la salud, el trabajo, la nutrición adecuada, la vivienda y más derechos del buen vivir. Y el problema, además, afecta a toda la población que tiene derecho a la educación básica. De ahí el impacto y la importancia del caso y de los mecanismos para resolverlo.

29. Por todas estas razones, considero que la Corte Constitucional debe encausar de oficio y excepcionalmente un caso, cuando encuentra graves violaciones a los derechos y su impacto es general, a otra acción que permita la mejor respuesta para tutelar efectivamente un derecho vulnerado.

Ramiro Avila Santamaría  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón.-** Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría, en la causa 37-20-IS, fue presentado en Secretaría General, el 01 de septiembre de 2020 mediante correo electrónico, a las 11:15; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**