

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

CASO No. 9-20-IA

El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, emite la siguiente

Sentencia

TEMA: En esta sentencia la Corte acepta una acción pública de inconstitucionalidad planteada en contra del oficio circular No. MEF-VFG-2020-003-C, emitido por el Ministerio de Finanzas, y del artículo único numerales 1, 2, 3 y 5 de la Resolución No. RPC-SO-012-No.238-2020, emitida por el Consejo de Educación Superior, al considerar que dichos actos inobservan el principio de autonomía universitaria, el derecho a la educación en el nivel superior, y las garantías de mejoramiento pedagógico y académico del personal docente de todos los niveles educativos, establecidos en la Constitución.

I. ANTECEDENTES PROCESALES

1.1. TRÁMITE ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. El 20 de mayo del 2020, comparecieron por sus propios derechos ante la Corte Constitucional los señores y señoras Gilda Paulina Palacios Herrera, Christian Alexander Paula Aguirre, Juan Montaña Pinto, Raúl Llasag Fernández y Susy Alexandra Garbay Mancheno, docentes de la Universidad Central del Ecuador (en adelante “los accionantes”), proponiendo una demanda de acción pública de inconstitucionalidad por la forma y por el fondo en contra de los siguientes actos: **a)** Oficio circular Nro. **MEF-VGF-2020-003-C**, expedido el 16 de abril del 2020 por el economista Fabián Carrillo Jaramillo, Viceministro de Finanzas; y, **b) Oficio circular N°. MEF-SP-2020-0002** de 20 de abril del 2020, emitido por la economista Olga Núñez Sánchez, Subsecretaria de presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante “MEF”); y, **c) Resolución RPC-SO-012 -No.238- 2020**, expedida por el Consejo de Educación Superior el 06 de mayo del 2020.

2. Mediante auto de 04 de junio del 2020, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces Agustín Grijalva Jiménez, Carmen Corral Ponce y Hernán Salgado Pesantes, admitió a trámite el caso No. 9-20-IA. En este auto se negó el petitorio de suspensión de los efectos jurídicos de los actos referidos.

3. El juez constitucional sustanciador, solicitó al Pleno del Organismo que se autorice al tratamiento de este caso fuera del orden cronológico. El Pleno del Organismo, en sesión ordinaria de fecha 01 de julio del 2020, aprobó la solicitud presentada.

4. Una vez notificada la causa a los accionantes, así como a las entidades emisoras de los actos impugnados y a la Procuraduría General del Estado, la Secretaría General del Organismo devolvió la causa al despacho del juez constitucional sustanciador Agustín Grijalva Jiménez quien, mediante providencia de 09 de julio del 2020, avocó conocimiento de la causa.

5. Durante la etapa de sustanciación de la causa, se ha incorporado documentación presentada por la Universidad de Guayaquil, la Universidad Politécnica Estatal del Carchi, Escuela Superior Politécnica Nacional, Universidad Agraria del Ecuador, Universidad Nacional de Educación, Universidad Técnica de Ambato, Universidad Laica Eloy Alfaro De Manabí, Universidad Estatal Sur de Manabí, Universidad Nacional de Chimborazo, Escuela Politécnica del Litoral, Universidad de las Fuerzas Armadas, Universidad Técnica Del Norte, Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí, Escuela Superior Politécnica de Chimborazo, Universidad Técnica de Babahoyo, Universidad Estatal de Bolívar, Universidad de Cuenca, Universidad de Loja, Universidad Técnica de Cotopaxi, Universidad de Yachay, Universidad Central del Ecuador, Universidad Técnica de Machala y la Asamblea del Sistema de Educación Superior Ecuatoriana (ASESEC).

1.2. ACTOS IMPUGNADOS

6. Los accionantes demandan la inconstitucionalidad por la forma y fondo de los siguientes actos:

a) **Oficio circular Nro. MEF-VGF-2020-0003-C, expedido el 16 de abril del 2020 por el economista Fabián Aníbal Carrillo Jaramillo, Viceministro de Finanzas; cuyo texto integral se coloca a continuación:**

... I. ANTECEDENTES:

Con Acuerdo Ministerial No. 126 de 11 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud Pública estableció el Estado de Emergencia Sanitaria y declaró estado de emergencia sanitaria en todos los establecimientos del Sistema Nacional de Salud, por sesenta (60) días (...)

Mediante Decreto Ejecutivo No. 1017 de 16 de marzo de 2020, se dispuso la Declaración de Estado de Excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional; y, la movilización en todo el territorio nacional; y, en función de la emergencia se suspendió la jornada laboral presencial de trabajo para todos los trabajadores del sector público y del sector privado desde el 17 al 24 de marzo de 2020. Asimismo, se dispuso las requisiciones a las que haya lugar para mantener los servicios que garanticen la salud pública, el orden y la seguridad en todo el territorio nacional. Se dispuso también que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) deberá proveer los recursos suficientes para atender la situación de excepción (...)

Mediante Resolución Nro. RE-SERCOP2020-0104 de 19 de marzo de 2020, el

SERCOP establece que en la declaratoria de emergencia será obligación de la entidad contratante declarar de forma expresa que existe una imposibilidad de llevar a cabo procedimientos de contratación comunes para superar la situación de emergencia, así como otras disposiciones a tomar en cuenta en la emergencia.

El numeral 6 del artículo 74 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas dispone que una de las atribuciones del ente rector del SINFIP es: "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"; y,

Con la finalidad de precautelar el uso eficiente de los recursos disponibles tomando en cuenta el impacto social y económico de la emergencia sanitaria en el Ecuador, el MEF emite las siguientes directrices para el segundo trimestre del ejercicio fiscal 2020, las mismas que deberán aplicadas por todas las entidades que conforman el Sector Público, según el Artículo 225 de la Constitución de la República del Ecuador que establece:

"El sector público comprende:

- 1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.*
- 2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.*
- 3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.*
- 4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos".*

II. DIRECTRICES EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA PARA EL SEGUNDO TRIMESTRE DEL AÑO 2020

Certificaciones Presupuestarias.-

Para el segundo trimestre del año, el MEF procederá a revisar a más tardar hasta el 17 de abril de 2020, el estado de las certificaciones presupuestarias emitidas por las entidades durante el período de enero a marzo del presente año, tanto de gasto permanente como de gasto no permanente; y, aquellas que no estén asociadas a ningún compromiso de gasto, ni procesos precontractuales y contractuales en ejecución serán liquidadas, siempre y cuando no afecten el normal desenvolvimiento institucional, así como, la provisión de bienes y servicios, garantizadas por los decretos y acuerdos de emergencia, emitidos por el Presidente de la República o Ministerios Rectores de ser el caso.

Las entidades o sectores que no intervengan directamente dentro de la emergencia decretada, deberán abstenerse de planificar, programar, certificar e iniciar procesos de contratación, para gastos permanentes y no permanentes que no tengan el carácter de prioritario para la funcionalidad institucional, así como, adquirir compromisos generados por procesos de contratación a través de régimen especial o en forma directa, para la provisión de bienes o servicios.

Egresos en Personal.-

A partir del 16 de abril de 2020, las entidades que transaccionan en el Subsistema Presupuestario de Remuneraciones y Nómina – SPRYN, no podrán hacer ingresos de nuevo personal, excepto en aquellos casos que sean retorno por comisión de servicios o licencias con o sin remuneración o para reemplazar a alguien que salió en marzo, siempre y cuando la respectiva unidad de talento humano institucional informe y justifique que sea el único servidor dentro de la instancia y no se pueda encargar a otra persona las actividades de dicho funcionario.

Para aquellos casos del Nivel Jerárquico Superior cuyos puestos que durante el primer trimestre permanecieron vacantes y no fueron cubiertos, seguirán manteniendo la misma condición, durante el segundo trimestre del año 2020.

Para el efecto, las máximas autoridades institucionales, deberán emitir el correspondiente acuerdo de delegación de funciones a otra autoridad del mismo nivel en el caso de ser jerárquico superior, para los casos de los niveles operativos tanto adjetivos como sustantivos, se procederá de la misma manera, delegando las funciones a otro servidor de la misma área, o en su defecto se podrán hacer movimientos administrativos internos a fin de cubrir la necesidad institucional.

Aquellos contratos de servicios ocasionales y nombramientos provisionales que estuvieron planificados y programados hasta marzo del 2020, serán desvinculados conforme la normativa legal vigente, quedando prohibida la entidad de buscar reemplazo con un profesional externo, aplicando para esta situación lo dispuesto anteriormente, de delegar las funciones, actividades o responsabilidades a otra persona de la misma unidad y a falta de esta, aplicar cualquier tipo de movimiento administrativo interno que permita cubrir la necesidad correspondiente.

Las entidades que den por terminados los contratos de servicios ocasionales y/o nombramientos provisionales, no podrán contratar o incorporar a ese mismo o nuevo personal con cargo a proyectos de inversión.

Por la emergencia que vive el país, el MEF, durante el segundo trimestre del año 2020, se abstendrá de autorizar la contratación de personal adicional para aquellas entidades en las cuales se decida conceder comisiones de servicios o licencias sin remuneración a sus funcionarios, en el caso de que la entidad lo haga, deberá reasignar las funciones entre los servidores del área de la cual sale el funcionario.

Las entidades del Sector Público, conforme lo determina la Constitución de la República, durante el segundo trimestre del año 2020, deberán abstenerse de solicitar la creación de puestos, la revisión de manuales de clasificación de puestos, revisión ascendente a la clasificación y valoración de puestos o cualquier otro tipo de acción o movimiento que genere impacto presupuestario o involucren recursos financieros adicionales.

Para los procesos de Cierre, Fusión, Absorción, etc., dispuestos mediante Decretos Ejecutivo por el señor Presidente de la República, las entidades que asumen la competencia correspondiente, deberán (si no se hubiera hecho ya), a

partir de la emisión de estas directrices de ejecución presupuestaria para el segundo trimestre del año 2020, iniciar la optimización de los contratos de servicios ocasionales de aquellos puestos o funciones que estén duplicados, así como, con la terminación de la relación contractual de los puestos del nivel jerárquico superior, ya que en ningún caso estos puestos son susceptibles de traspaso de una entidad a otra. Todos los procesos administrativos relacionados con la incorporación de personal adicional en entidades de reciente creación, queda suspendido durante el segundo trimestre del año 2020, tanto para el Grupo 51 como para los proyectos de Inversión grupo 71.

Durante el segundo trimestre del año 2020, el MEF se abstendrá de habilitar los diferentes tipos de movimiento de personal que se ejecutan a través del Subsistema Presupuestario de Remuneraciones y Nómina – SPRYN, si estos son para incorporaciones de personal nuevo que generen impacto o afectación presupuestaria a la institución. Sin embargo, funcionarios de otras instituciones podrán apoyar a las instituciones de primera línea en el proceso de atención a la emergencia optimizando el uso del personal existente en el sector público.

Se exceptúa el ingreso de servidores y trabajadores para atender la emergencia en el sector salud, por sentencias judiciales; inicio o finalización de licencias y comisiones de servicios con o sin remuneración; miembros activos de Fuerzas Armadas, Policía Nacional, Agentes Penitenciarios y vigilantes de la Comisión de Tránsito del Ecuador; y, por procesos administrativos y financieros debidamente autorizados caso por caso por el MEF; así como, todos aquellos que se encuentren vinculados directamente a otras entidades que prestan atención directa a la emergencia decretada, para lo cual se deberá justificar esta condición con el MEF.

Las instituciones suspenderán las autorizaciones para el pago de horas suplementarias y extraordinarias para los trabajadores y servidores de las instituciones públicas durante el tiempo de aplicación del teletrabajo, por cuanto no está considerado en la normativa del Ministerio de Trabajo. Se exceptúa de esta disposición a los profesionales de la salud y actividades relacionadas con la emergencia sanitaria.

Las instituciones consideradas dentro de la Constitución de la República, como parte del Sector Público, durante el segundo trimestre del presente ejercicio fiscal, no podrán realizar bajo ninguna figura de contratación, procesos de capacitación, de consultorías o prestación de servicios profesionales.

Para el Grupo de Gasto 71, la directriz se enmarca en la incorporación de personal únicamente para el caso de reemplazo por renuncia voluntaria, en las mismas condiciones pero con una remuneración correspondiente a escalas inferiores.

Del cumplimiento de estas directrices presupuestarias para Egresos de Personal (tanto corriente como de inversión), las máximas autoridades institucionales deberán informar documentadamente y con frecuencia mensual (a partir de abril de 2020) al Ministerio de Economía y Finanzas y al Ministerio del Trabajo, de acuerdo a sus respectivas competencias institucionales.

Otros Egresos Presupuestarios.-

Por la emergencia sanitaria nacional, el MEF aprobará de manera inmediata, sobre la base de un análisis caso por caso, todo tipo de reformas o asignación de recursos en función de las necesidades de las entidades consideradas en primera línea de atención de la emergencia, esto es Salud, Seguridad Interna, Defensa Nacional, Bienestar Social y Gestión de Riesgos.

Las entidades de la Administración Pública, excepto las responsables de atender la emergencia nacional, con el objeto de optimizar los recursos que puedan ser destinados a la emergencia, deberán restringir los gastos que se generan en los ítems detallados en el Anexo 1, adjunto a la presente. La restricción también aplicará a los ítems análogos del grupo de gasto de inversión.

El MEF, sobre la base de un análisis caso por caso, y a través del Viceministerio de Finanzas podrá autorizar las excepciones que considere necesarias, siempre y cuando se encuentren alineadas al cumplimiento de la labor misional de la institución solicitante.

Las entidades, a más tardar hasta el 24 de abril de 2020, deberán revisar los convenios suscritos con otros niveles del gobierno, con el sector privado y con organismos internacionales por concepto de cuotas o para determinar la necesidad de mantenerlos durante el segundo trimestre de este año para lograr una optimización o diferimiento de los mismos.

A más tardar hasta el 24 de abril de 2020, se revisará y negociará a la baja los contratos destinados al arrendamiento de bienes inmuebles y coordinarán con el Servicio de Gestión Inmobiliaria del Sector Público la utilización de todos los bienes estatales disponibles, inclusive definir un mecanismo que permita compartir los espacios físicos entre entidades del Sector Público.

De igual manera, hasta el 24 de abril de 2020, las entidades revisarán y negociarán a la baja aquellos contratos relacionados con servicios de limpieza, de seguridad y vigilancia privada y transportación, dada las condiciones actuales de trabajo en el sector público.

El MEF de forma continua revisará la ejecución presupuestaria de las entidades y aplicará los recortes en aquellos ítems de gasto que no están siendo utilizados durante la emergencia.

Además de las entidades responsables de salud, seguridad interna, defensa nacional, gestión de riesgos y bienestar social, estarán excepcionadas aquellas entidades que deben precautelar la producción nacional de bienes de primera necesidad y consumo masivo, previa autorización del Ministerio de Economía y Finanzas. Sin embargo, esto no exime que puedan ejecutar procesos de optimización, de cuyo cumplimiento se deberá informar mensualmente (a partir de abril de 2020) a esta Cartera de Estado.

Considerando que el brote de COVID-19 en su magnitud, no solamente constituye una emergencia sanitaria, sino también un impacto social y económico para el

país, resulta indispensable el aporte y participación activa de todos los sectores y cada una de las instituciones públicas.

Resulta imperativo indicar que la problemática actual, desafío al que nos enfrentamos todos los ecuatorianos, requiere aunar esfuerzos mediante la utilización responsable y eficiente de todos los recursos disponibles, basados principalmente en el sentido de corresponsabilidad social y compromiso por el bienestar común.

Del cumplimiento de estas disposiciones, la Subsecretaría de Presupuestos del MEF emitirá a partir de abril de 2020 un informe con frecuencia mensual, el cual se pondrá en conocimiento del señor Ministro de Economía y Finanzas...

b) Oficio circular N°. MEF-SP-2020-0002 de 20 de abril del 2020, emitido por la economista Olga Núñez Sánchez, Subsecretaria de presupuesto del Ministerio de Finanzas, cuyo texto integral se coloca a continuación:

...Egresos en Personal.-

A partir del 16 de abril de 2020, no se podrán hacer ingresos de nuevo personal operativo, excepto en aquellos casos que la UATH justifique la necesidad de este personal y que no se pueda encargar a otro servidor sus actividades, para lo cual se deberá contar con la respectiva autorización del Ministerio de Trabajo.

Las partidas vacantes de los puestos del Nivel Jerárquico Superior que no hayan sido ocupadas consecutivamente en el presente ejercicio fiscal, a partir de la fecha de emisión de esta directriz, no podrán ser llenadas con personal externo de la institución, excepto en aquellos casos de nuevas autoridades nominadoras para lo cual deberán contar con la autorización del Ministerio de Trabajo y del Ministerio de Economía y Finanzas y, de las vacantes que se generen por la separación de sus titulares.

El Ministerio de Economía y Finanzas no asignará recursos adicionales a los presupuestos codificados de las instituciones, en las partidas que financian contratos ocasionales y nombramientos provisionales. Se exceptúan de esta disposición a aquellas partidas que corresponda, previo análisis sobre la procedencia legal para su asignación y autorización de esta Cartera de Estado.

Las entidades no podrán ingresar con cargo a proyectos de inversión, al personal que se desvincula de la institución por la terminación de un contrato de servicios ocasionales o de un nombramiento provisional que hayan estado financiados con gasto corriente.

Para el caso de las empresas públicas, no está permitido el aumento en gasto de masa salarial en los grupos presupuestarios 51, 61 y 71; así como en los ítems de gasto relacionados a contratación de servicios, consultorías o similares. En caso de requerir contrataciones deberán contar con la respectiva aprobación del Ministerio de Trabajo y autorización del Ministerio de Economía y Finanzas.

Por la emergencia sanitaria que vive el país, el MEF, durante el segundo trimestre del año 2020, se abstendrá de autorizar la contratación de personal adicional

para aquellas entidades en las cuales se decida conceder comisiones de servicios o licencias sin remuneración a sus servidores, en el caso de que la entidad lo haga, deberá reasignar las funciones entre los servidores del área de la cual sale el funcionario.

Todas las entidades del Sector Público durante el segundo trimestre del año 2020 deberán abstenerse de solicitar la creación de puestos, revisión ascendente a la clasificación y valoración de puestos o cualquier otro tipo de acción o movimiento que genere impacto presupuestario o involucren recursos financieros adicionales para el incremento de remuneraciones o cualquier beneficio adicional.

Para los procesos de Cierre, Fusión, Absorción, etc., dispuestos mediante Decreto Ejecutivo por el señor Presidente de la República, a partir de la emisión de las presentes directrices, las entidades que asumen la competencia correspondiente, deberán iniciar la optimización de los contratos de servicios ocasionales de aquellos puestos o funciones que estén duplicados, así como, con la terminación de la relación contractual de los puestos del nivel jerárquico superior dentro del plazo definido en el decreto correspondiente, ya que en ningún caso estos puestos son susceptibles de traspaso de una entidad a otra. Todos los procesos administrativos relacionados con la incorporación de personal adicional en entidades de reciente creación, queda suspendido durante el segundo trimestre del año 2020.

Personal de otras instituciones, incluidas empresas públicas, podrá apoyar a las instituciones de primera línea en el proceso de atención a la emergencia sanitaria optimizando el uso del personal existente en el sector público, sobre la base de las directrices que para el efecto emita el Ministerio de Trabajo en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas en un plazo no mayor a 8 días.

Se exceptúa de las restricciones contenidas en el presente documento los egresos en personal para el ingreso de servidores y trabajadores para atender la emergencia sanitaria en el sector salud, por sentencias judiciales; inicio o finalización de licencias y comisiones de servicios con o sin remuneración; miembros activos de Fuerzas Armadas y Policía Nacional; Fiscalía General del Estado; Agentes Penitenciarios y vigilantes de la Comisión de Tránsito del Ecuador.

Esta Cartera de Estado analizará excepciones adicionales vinculadas directamente a otras entidades que prestan atención directa a la emergencia decretada y otras que sean necesarias para el efecto.

Otras precisiones.-

Se prohíben las consultorías con gasto corriente, excepto aquellas ligadas a un proyecto de inversión existente, ligadas a proyectos con créditos de multilaterales atados y financiamiento identificado y, otras que excepcionalmente sean autorizadas por el Ministerio de Economía y Finanzas.

En el caso de aquellos proyectos de inversión (incluida la obra pública) que cuenten con financiamiento atado de instituciones financieras multilaterales u otro tipo de financiamiento previamente identificado, contratado y por desembolsar;

deberán desarrollarse conforme la planificación vigente determinada por las instituciones encargadas de su ejecución con principios de eficiencia, efectividad y calidad del gasto.

Finalmente, el MEF a través del Viceministerio de Finanzas analizará la estructura presupuestaria de cada institución a fin de determinar situaciones excepcionales, sobre la base de las disposiciones contenidas en Circular No. MEF-VGF-2020-0003-C de 16 de abril de 2020 y en el presente documento...

c) Resolución RPC–SO-012-No.238– 2020 expedida por el Consejo de Educación Superior el 06 de mayo del 2020, cuyo texto integral se transcribe a continuación:

Considerando:

*Que el artículo 11 numerales 3 y 5 de la Constitución de la República del Ecuador, determina: “El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:
(...)*

3. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte (...) 5. En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia (...);

(...)

Que, el artículo 164 de la Norma Fundamental, expresa: “La Presidenta o Presidente de la República del Ecuador podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural. La declaración de estado de excepción no interrumpirá las actividades de las funciones del Estado (...);

(...)

Que, mediante Decreto Ejecutivo 1017, de 16 de marzo de 2020, el Presidente de la República del Ecuador decretó: “(...) el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional, por los casos de coronavirus confirmados y la declaratoria de pandemia de COVID-19 por parte de la Organización Mundial de la Salud, que representan un alto riesgo de contagio para toda la ciudadanía y generan afectación a los derechos a la salud y convivencia pacífica del Estado, a fin de controlar la situación de emergencia sanitaria para garantizar los derechos de las personas ante la inminente presencia del virus COVID-19 en Ecuador (...);

Que, a través de Resolución RPC-SE-03-No.046-2020, de 25 de marzo de 2020, el Pleno del Consejo de Educación Superior (CES) expidió la Normativa transitoria para el desarrollo de actividades académicas en las Instituciones de Educación Superior, debido al estado de excepción decretado por la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia de COVID-19, reformada mediante Resolución RPC-

SE-04-No.056- 2020, de 30 de abril de 2020;

(...)

En ejercicio de las atribuciones que le confieren la Ley Orgánica de Educación Superior,

RESUELVE:

Artículo Único.- *Aprobar la reforma a la Normativa transitoria para el desarrollo de actividades académicas en las Instituciones de Educación Superior, debido al estado de excepción decretado por la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia de COVID- 19, modificando en su contenido lo siguiente:*

1. Sustitúyase el artículo 14, por el texto descrito a continuación:

“Artículo 14.- Distribución de la carga horaria semanal del personal académico.- Para la distribución de la carga horaria semanal del personal académico de las instituciones de educación superior públicas del país, dentro de las horas asignadas a docencia se considerarán las horas efectivas de contacto con el docente. No se tendrán en cuenta las horas de aprendizaje autónomo”.

2. Añádase un artículo 15 con el siguiente texto:

“Artículo 15.- Distribución del tiempo de dedicación del personal académico.- El personal académico titular y no titular de las instituciones de educación superior públicas deberá dedicar a las actividades de docencia, las siguientes horas:

a) Personal académico a tiempo completo de 14 hasta 26 horas semanales de clase.

b) Personal académico a medio tiempo de 7 hasta 13 horas semanales de clase.

c) Personal académico a tiempo parcial de 2 hasta 12 horas semanales de clase”.

3. Añádase un artículo 16 con el siguiente texto:

“Artículo 16.- Organización de las asignaturas, cursos o sus equivalentes.- En las carreras que, por la emergencia sanitaria sean impartidas en modalidad en línea o híbrida, las instituciones de educación superior públicas podrán establecer paralelos de mínimo cuarenta (40) estudiantes. En caso de no existir el referido número, los cursos iniciarán con el número de estudiantes matriculados”.

4. Añádase una Disposición General Séptima, con el siguiente texto:

“SÉPTIMA.- La presente normativa prevalecerá sobre las disposiciones del Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior y del Reglamento de Régimen Académico, mientras dure su vigencia”.

d) Añádase una Disposición General Octava, con el siguiente texto:

“OCTAVA.- Las instituciones de educación superior públicas podrán contratar al personal académico ocasional, solamente bajo la escala de Auxiliar I y se sujetará a las disposiciones de la presente normativa en lo que corresponda a distribución de su carga horaria”.

e) Añádase una Disposición General Novena, con el siguiente texto:

“NOVENA.- Las máximas autoridades, decanos, subdecanos, o de similar jerarquía, y los profesores que realizan investigación, estarán exentos del cumplimiento de lo establecido en los artículos 14, 15 y 16 de esta norma, siempre y cuando participen en proyectos de investigación o vinculación, acordes a las líneas de investigación institucionales, que sean de valor estratégico para el país o cuenten con financiamiento preasignado”.

DISPOSICIONES GENERALES

PRIMERA.- Encargar a la Coordinación de Normativa del Consejo de Educación Superior la codificación de la Normativa transitoria para el desarrollo de actividades académicas en las Instituciones de Educación Superior, debido al estado de excepción decretado por la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia de COVID-19, de conformidad con la presente Resolución.

SEGUNDA.- Notificar el contenido de la presente Resolución a las instituciones de educación superior del país.

TERCERA.- Notificar el contenido de la presente Resolución a la Comisión de Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología de la Asamblea Nacional del Ecuador.

CUARTA.- Notificar el contenido de la presente Resolución a la Contraloría General del Estado.

QUINTA.- Notificar el contenido de la presente Resolución a la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación.

SEXTA.- Notificar el contenido de la presente Resolución al Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.

SÉPTIMA.- Notificar el contenido de la presente Resolución a la Asamblea del Sistema de Educación Superior.

DISPOSICIÓN FINAL

La presente Resolución entrará en vigencia a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Consejo de Educación Superior (CES).

Dada en la ciudad de San Francisco de Quito, D.M., a los seis (06) días del mes de mayo de 2020, en la Décima Segunda Sesión Ordinaria del Pleno del CES, del año en curso...

1.3. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA Y PRETENSIÓN

8. La demanda se encuentra dividida en las siguientes secciones: **a)** Antecedentes (págs. 1 a 10); **b)** Indicación de las normas o disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda (págs. 10 y 11); **c)** Órganos o autoridades responsables de las normas [actos] demandados (p. 11); **d)** Descripción de las disposiciones infringidas por los actos

demandados (págs. 12 a 24); **e)** Fundamentos de la pretensión (págs. 24 a 50); **f)** Solicitud de suspensión provisional (págs. 50 a 54); **g)** Pretensión concreta y solicitud de medidas de reparación integral (págs. 54 a 56); y, **h)** Anexos, referencias, firmas y direcciones para notificaciones.

9. En cuanto a la parte específica sobre fundamentos de la pretensión, los accionantes señalan en lo principal que los actos impugnados *“han desconocido el carácter normativo de la Constitución y su jerarquía superior en relación con el resto del ordenamiento jurídico”*, que *“han violentado obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, en particular con el derecho a la Educación y otros derechos conexos, como trabajo, salud, vida digna, igualdad y no discriminación, entre otros”*, que *“han vulnerado directamente las atribuciones y competencias que la Constitución y la ley les otorga, violando el principio de legalidad y juridicidad...”*, que *“han omitido y desconocido el lugar preferente y prioritario que tienen los derechos de las personas en el ordenamiento ecuatoriano y han vulnerado directamente por acción y omisión derechos reconocidos tanto en la Constitución como en instrumentos internacionales de derechos humanos. En el caso concreto de la Universidad Central, las vías de hecho protagonizadas por el Ministerio de Finanzas y el CES vulneran los derechos que tienen los 40.000 estudiantes de la Universidad Central a tener una educación superior de calidad; y el derecho que tienen al trabajo y a la vida digna los más de 700 profesores contratados por la Universidad Central”*.

10. Afirman que se *“...han [sic] desnaturalizado y abusado de la potestad reglamentaria que corresponde al Presidente de la República al dotarle de efectos jurídicos y normativos contra legem a resoluciones administrativas y de ejecución o mero trámite”* y que *“han violado la autonomía gubernativa, administrativa y financiera de la Universidad Central y del resto de las otras 31 universidades públicas del país al dejar sin efecto las pre asignaciones presupuestarias para salud y educación establecida en el artículo 298 de la Constitución”*.

11. Añaden que *“el viceministro de Finanzas y los miembros del CES son servidores públicos y como tales están sujetos formal y materialmente a las disposiciones constitucionales. Sin embargo, el oficio circular N°. MEF-VGF-2020-003-C que formalmente es una resolución administrativa de carácter general, desconoce radicalmente esta supremacía formal y material (...) pasan por encima de sus mandatos al ordenar en contra de norma expresa de los más de 700 profesores que serán despedidos en cumplimiento de las disposiciones de la circular demandada”*. Se afirma también que *“la circular demandada también contradice formalmente la supremacía y el carácter normativo de la Constitución cuando a través de un acto jurídico jerárquicamente inferior se relativizan, dejan de lado y se anulan las disposiciones constitucionales sobre autonomía financiera de la Universidad establecidas en el artículo 355 superior, que prohíbe al ejecutivo privar de sus rentas y asignaciones presupuestarias o retardar las transferencias”*.

12. Expresan que *“el artículo 335 de la Constitución reconoce la existencia de la garantía institucional a la autonomía universitaria...”*, y que tal autonomía *“...consiste*

en la posibilidad que tienen las universidades y concretamente sus fuerzas vivas y los miembros del claustro universitario, para determinar autónomamente su forma de gobierno, gestión y sus prioridades, objetivos y propósitos, los medios con los que las van a cumplir y los responsables de dirigir y gestionar a la universidad”.

13. Explican que *“...para salvaguardar esa autonomía gubernativa y financiera de las universidades intromisiones políticas [sic] de las otras funciones del Estado y particularmente del Ejecutivo, la Constitución en el inciso final del artículo 355 determina que: “La Función Ejecutiva no podrá privar de sus rentas o asignaciones presupuestarias, o redactar las transferencias a ninguna institución del sistema, ni clausurarlas o reorganizarlas de forma total o parcial” y añaden los accionantes que “no se puede argumentar fuerza mayor para dejar de pagar el total del presupuesto asignado a las universidades y no se pudo haber hecho ninguna privación, descuento o retardo en la entrega de estos recursos”.*

14. Sostienen que *“la Constitución establece sin matización alguna una prioridad en el gasto público, de acuerdo con el cual si bien en Estados de Excepción, el Presidente puede utilizar los fondos presupuestarios del Presupuesto General de la República con libertad al punto de que se puedan cambiar las prioridades y desviar fondos previstos inicialmente para unos fines para sufragar los gastos de la emergencia...”.*

15. Manifiestan que *“una primera afectación grave es que los estudiantes no podrán matricularse en este periodo lectivo, y si es que lo pueden hacer deberán someterse a unas condiciones muy difícilmente compatibles con la dignidad al tener que recibir clase virtual en aulas de hasta 100 personas, a esta dificultad debe sumarse la limitación en el acceso a internet, del 35.8% de los estudiantes de la UCE, no tienen acceso a este servicio en sus domicilios” y también señalan que “en el caso de la Universidad Central donde el 50% de los estudiantes son de quintiles 1 y 2 y no tienen acceso fácil a internet o a una computadora en su domicilio con el ancho de banda necesario para recibir las clases por video conferencia...”.*

16. Más adelante, expresan que *“...se puede decir que para el derecho ecuatoriano la potestad reglamentaria del Presidente de la República si bien es algo más que un mero mecanismo ejecutor no alcanza a ser una potestad normativa independiente y autónoma, como pretenden el Ministerio de Finanzas y el CES...”.*

17. De allí, exponen que *“el oficio circular cuya constitucionalidad se impugna, dice sustentarse jurídicamente en el numeral 6 del artículo 74 del Código de Planificación y Finanzas Públicas (...) el oficio circular reconoce expresamente que se trata de un reglamento ejecutivo (...) En ese sentido, los responsables del Ministerio de Finanzas y del CES pretenden, a través de sendos actos administrativos que tienen el nombre y la apariencia de reglamentos ejecutivos, regular y limitar el ejercicio de los derechos constitucionales al trabajo y a la educación superior...”.*

18. Entre otras consideraciones, señalan que *“...los actos administrativos cuya constitucionalidad se demanda incurrieron por lo menos en tres violaciones flagrantes*

del régimen constitucional de los estados de excepción: a) fueron adoptados mediante un oficio circular, que es acto administrativo de carácter general y no un decreto ejecutivo con fuerza de ley; b) fueron expedidos por servidores públicos de rango inferior (un viceministro; y, el pleno de un Consejo de Educación Superior absolutamente incompetentes para dictar decretos de estado de excepción; y, c) lo que es más grave, en un caso suspendieron la eficacia del derecho a la estabilidad laboral de los servidores públicos vinculados a través de contrato ocasional o nombramiento provisional y limitaron gravemente la eficacia del derecho a la educación”.

19. Los accionantes también presentan argumentos relacionados con el principio de legalidad y su presunta violación con la emisión de los actos impugnados. En referencia al derecho al trabajo y a la igualdad de los docentes contratados, señalan que *“las medidas tomadas por el Ministerio de Finanzas relativas a la desvinculación inmediata de todos los servidores públicos de contrato y aquellos con nombramiento provisional los deja sin seguridad laboral y en la indefensión en momentos en que es imposible conseguir un nuevo trabajo. Como ya se ha dicho, solo en la Universidad Central la adopción de esa medida, significaría la separación de aproximadamente el 33% de los profesores y a un considerable porcentaje del personal administrativo (entre los cuales se encuentran técnicos docentes, técnicos de laboratorio bibliotecarios, museólogos, entre otros), lo cual significa dejar en la indefensión a estas personas y sus familias, cabe mencionar que varios pertenecen a grupos en situación de vulnerabilidad y de atención prioritaria”.*

20. Finalmente, como pretensión los accionantes establecen y solicitan textualmente:

Por todas las consideraciones antes explicadas, señoras y señores jueces de manera atenta nos permitimos solicitar a ustedes hacer las siguientes declaraciones, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales de control abstracto de constitucionalidad:

7.1. *Que se ordene simultáneamente a la admisión de la presente acción la suspensión provisional del Oficio Circular Nro. MEF-VGF-2020-0003-C expedido por el Viceministro de Economía Finanzas de Ecuador, Fabián Carrillo Jaramillo, con fecha 16 de abril de 2020, en todo aquello que rebasa las asignaciones presupuestarias, esto es respecto a las regulaciones [sic] relacionadas al talento humano que no fueron consideradas en las medidas cautelares del caso No. 34-20-IS/20 , y todos los actos subsecuentes derivados de la vigencia del referido acto administrativo; así como, de la Resolución RPC-SO-012- No.238-2020 del CES.*

7.2. *Que se declare la inconstitucionalidad por la forma y por el fondo de los siguientes actos administrativos de carácter general, por constituir una vía de hecho:*

- *Oficio CIRCULAR Nro. MEF-VGF-2020 -0003 – C, acto administrativo de carácter general, expedido por FABIAN CARRILLO JARAMILLO, VICEMINISTRO DE FINANZAS,*
- *Oficio Circular No. MEF -SP-2020-0002 Quito, D.M., 20 de abril de 2020 Asunto: Alcance a la Circular No. MEF-VGF-2020-0003-C de 16 de abril de 2020;*

• *Resolución RPS –SO -012 – 238 -2020, acto administrativo de Carácter general, expedido por el Pleno de Consejo de Educación Superior (CES) y todos los actos subsecuentes derivados de la vigencia del referido acto administrativo.*

7.3. Que se declare la inconstitucionalidad de cualquier acto, resolución o medida presente o futura que tenga por objeto o finalidad regular, ejecutar, aplicar o cumplir los actos administrativos cuya constitucionalidad se demanda.

7.4. Que se ordene en ejecución de las atribuciones de cumplimiento de sus propias sentencias (Artículos 162, 163 y siguientes de la LOGJCC), el cumplimiento inmediato de la sentencia que resuelva el presente caso.

7.5. Que se declare la responsabilidad Constitucional, administrativa y disciplinaria de los responsables de la expedición y ejecución de los actos administrativos declarados inconstitucionales y se ordenen las investigaciones respectivas.

7.6. Que se nos reciba en Audiencia pública a efectos de presentar de manera oral las argumentaciones necesarias para sustentar la presente demanda.

7.7. Que se notifique de la presente demanda a los funcionarios involucrados en el caso, en particular al Ministro de Finanzas, al Viceministro de Finanzas, así como a la Presidenta y los miembros del Pleno del Consejo de Educación Superior.

8. Que en la ejecución de la sentencia del presente caso se ordenen las siguientes medidas de reparación integral:

8.1. Que los responsables realicen un acto de disculpas públicas a través de todos los medios de difusión masiva nacional: televisión, internet y prensa escrita.

8.2. Que un extracto de la sentencia sea publicado en un medio de prensa escrita de circulación nacional y publicada en los sitios web de la Corte Constitucional del Ecuador y de instituciones responsables.

8.3. Que la Corte Constitucional del Ecuador envíe el extracto de la sentencia a la Relatoría de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y al Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

1.4. CONTESTACIÓN A LA DEMANDA

1.4.1. Por el Ministerio de Finanzas

21. Comparece el abogado Guillermo Lascano Baez, en su calidad de Coordinador General Jurídico del Ministerio de Economía y Finanzas, señalando en lo principal que *“la economía ecuatoriana ha sufrido el impacto de al menos cuatro eventos externos: i) La caída del precio del barril de petróleo, que llegó a ser cotizado hasta en valores negativos, acompañado de la rotura de los oleoductos y poliducto que mermó la producción local; ii) La menor disponibilidad de financiamiento externo; iii) La pandemia mundial del Covid-19, que ha generado una recesión económica histórica, no solo a escala nacional, sino mundial; y, iv) La apreciación del tipo de cambio real (por el incremento del valor del dólar norteamericano en los mercados de divisas), lo cual conlleva a una pérdida de competitividad frente a los principales socios comerciales”.*

22. Que *“el impacto de los factores exógenos mencionados en la economía ecuatoriana determinaría una caída estimada del Producto Interno Bruto (PIB) de al menos 6% para este año, con su consecuente impacto en la recaudación de los ingresos*

tributarios que financian el Presupuesto General del Estado del 2020. Como resultado de dicho impacto, los ingresos totales en el primer cuatrimestre de 2020 cayeron alrededor de 10% respecto del mismo período de 2019, que responde a una reducción tanto en los ingresos permanentes (7%) como en los ingresos no permanentes (45%)”.

23. Explica que *“mediante Informe Técnico No. MEF-DM-SPF-DNPF-2020-030 de fecha 29 de abril de 2020 emitido por la Subsecretaría de Política Fiscal, se presenta la actualización de la programación fiscal la cual recoge el impacto económico por efecto de la pandemia COVID 2019 estimando una reducción adicional de USD 1.830 millones respecto de la recaudación prevista, lo cual representa un impacto del 13,78% del ingreso tributario en relación a lo presupuestado hasta aquel momento”,* y que *“al comparar los ingresos tributarios recaudados en el período enero - abril del 2020 frente a igual período del 2019, se registra un decremento de USD 678 millones. La caída más significativa en los ingresos tributarios se observó en la recaudación por IVA, con una caída de USD 154.0 millones y en el impuesto a la renta con una reducción de USD 429.2 millones. Esta caída en la recaudación se mantiene sostenidamente hasta la presente fecha y trasciende al primer semestre de este año 2020 haciendo más severa la brecha de ingresos totales al Presupuesto General del Estado”.*

24. Que el Ministerio de Finanzas ha actuado respetando el derecho a la seguridad jurídica en el marco de sus competencias y que para la expedición de los actos normativos impugnados el MEF, ha considerado *“en primer lugar, dos reglas fiscales de rango constitucional, dentro del cual ha de enmarcar sus actuaciones, las cuales están previstas en los Arts. 286 y 287 de la Constitución: (I) Las finanzas públicas, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes. Los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes. (ii) Toda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente. Solamente las instituciones de derecho público podrán financiarse con tasas y contribuciones especiales establecidas por ley”.*

25. Luego de mencionar las competencias que corresponden al MEF como entidad responsable del Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SINFIP), expresa que *“los recursos para las instituciones de Educación Superior se asignan considerando los porcentajes de distribución calculados por la SENESCYT, mismos que se obtienen de la aplicación de la fórmula de distribución que califica diferentes parámetros de cumplimiento de las entidades, estos porcentajes son remitidos al MEF para su aplicación con base a un indicador indexado al porcentaje de recaudación de IVA e Impuesto a la Renta del año en curso”.*

26. Añade que *“con oficio No. CES-SG-2019-2371-O de 22 de octubre de 2019, el Consejo de Educación Superior remitió la fórmula de distribución de recursos para las instituciones de educación superior para el ejercicio fiscal 2020...”* y que *“la proforma del Presupuesto General del Estado del año 2020, elaborada a partir de dichas*

estimaciones del escenario macroeconómico del Ecuador para este año, fue remitida a través del Oficio No. T.99_SGJ-19-0871 de 31 de octubre de 2019”.

27. Respecto de la participación en el FOPEDEUPO, señala que *“la Ley Orgánica de Educación Superior (...) en su Art. 20 determina el patrimonio y financiamiento de las instituciones del sistema de educación superior, entre ellas: (i) Las rentas establecidas en la Ley del Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico (FOPEDEUPO); publicada en R.O. 940 de 07-05-1996, la cual dispone que se financiará entre otros con el equivalente al 10% del rendimiento total del IVA; (ii) La Ley de Equidad Tributaria del Ecuador...”*.

28. Explica que para el cálculo de tales preasignaciones se debe considerar las siguientes deducciones: *“(i) Art. 80 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (R.O.S.306; 22-10-2010): “Garantía de recursos de las entidades públicas.- Para la transferencia de las preasignaciones constitucionales y con la finalidad de salvaguardar los intereses de las entidades públicas que generan recursos por autogestión, que reciben donaciones, así como otros ingresos provenientes de financiamiento; no se consideran parte de los ingresos permanentes y no permanentes del Estado Central, pero sí del Presupuesto General del Estado, los siguientes: Ingresos provenientes del financiamiento; donaciones y cooperación no reembolsable; autogestión y otras preasignaciones de ingreso; el IVA pagado por las entidades que conforman el Estado Central en la compra de bienes y servicios; y, los impuestos recaudados mediante cualquier mecanismo de pago que no constituyen ingresos efectivos...”;* (ii) *La Ley de Fomento Ambiental y Optimización de Ingresos del Estado (R.O.S. 583 de 24-11-2011) en sus Arts. 7 y 8 dispone que los valores a devolverse no serán parte de los ingresos permanentes del Estado Central;* (iii) *Además, la Ley de Racionalización Tributaria (R.O.S. 321 de 18-11-1999) que incrementó la tarifa del IVA del 10% al 12%, dispuso que las participaciones se calculen considerando el rendimiento con la tarifa del 10%”.*

29. En consideraciones a tal estimación de ingresos, sostiene *“...como producto del impacto de los cuatro factores exógenos en la situación económica del Ecuador, se realizó una reestimación a los ingresos tributarios, petroleros y no tributarios que financian el Presupuesto General del Estado, determinándose una caída de estos ingresos, ante lo cual el Ministerio de Economía y Finanzas, de acuerdo a lo establecido en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP), como Ente Rector de las Finanzas Públicas, y precautelando la sostenibilidad, estabilidad y consistencia de la gestión de las finanzas públicas, se ha visto en la necesidad y obligación de realizar reestimaciones en los presupuestos de todas las entidades que conforman el Presupuesto General del Estado, como consecuencia de la caída en los ingresos que financian la ejecución presupuestaria del año 2020, sin que esto signifique afectar la gratuidad, la autonomía universitaria y la calidad de la educación en general, ni de la educación superior en particular”.*

30. Que en tal contexto, el MEF y la Secretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología *“han mantenido reuniones de trabajo con los rectores de las universidades*

públicas del país para explicar la gravedad de la situación que atraviesa la economía lo que hace necesario realizar esfuerzos conjuntos para optimizar los presupuestos, de acuerdo a lo que dispone la realidad de la economía nacional” y que las actuaciones del MEF “se amparan en estricta legalidad y constitucionalidad al momento de realizar el ajuste al presupuesto debido a que el mismo es un instrumento dinámico de la planificación...”.

31. Entre otras consideraciones, expresa que el MEF “...no ha utilizado recursos destinados a la educación para atender la emergencia sanitaria, ni para cubrir ninguna otra obligación del Presupuesto General del Estado” y que “las asignaciones presupuestarias de educación superior se determinan con base a una participación en la recaudación de IVA e Impuesto a la Renta...”.

32. Sobre la ejecución presupuestaria de las Universidades y Escuelas Politécnicas Públicas (en IES públicas o universidades públicas), expresa que “en los años 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019 las entidades de este sector han recibido asignaciones iniciales y la ejecución refleja incrementos que obedecen al registro de los saldos presupuestarios en las diferentes fuentes de financiamiento y, se evidencia además que en promedio durante el período 2015-2019 alcanzan 83% de ejecución al cierre del año fiscal. Esto quiere decir que en un aproximado porcentual existe un 17% del presupuesto de las Universidades que no se ejecuta ni se compromete”. Añade que “en el año fiscal en curso (2020) se observa un ajuste a las asignaciones originado en una de sus fuentes de financiamiento, cuya base de cálculo de acuerdo a la normativa proviene de la recaudación de los impuestos de IVA y Renta. Sin embargo, el promedio de la reestimación representa una incidencia del 6% de los presupuestos de las Instituciones de Educación Superior...”.

33. De manera concreta, el representante del MEF afirma que “los actos impugnados no contienen ninguna directriz que afecte la autonomía financiera de las universidades”, que “no se ha bloqueado la ejecución presupuestaria de ninguna manera a las universidades y cabe aclarar que además sobre la base de esta circular no se hizo ningún ajuste presupuestario a las universidades” y que los actos impugnados “han sido emitidos en estricto apego a la Constitución de la República del Ecuador, y el ordenamiento jurídico aplicable”.

34. Como penúltimo punto afirma que “la presente fecha los efectos de las Circulares impugnadas se encuentran extintos, pues se dictaron para el segundo trimestre del ejercicio fiscal 2020, el cual se encuentra concluido. En tal virtud no procede la revisión de la constitucionalidad de la misma” y que, “Esta Corte en su sentencia 0003-11-IA-SEN-JM señaló que dentro de la acción de una acción de inconstitucionalidad no existe materia sobre la cual pronunciarse en el caso de que el acto impugnado se haya extinguido, como ha ocurrido en la especie”.

35. Finalmente, solicita que se ratifique la constitucionalidad de los actos emitidos por el MEF y se deseche la acción pública de inconstitucionalidad.

1.4.2. Por el Consejo de Educación Superior

36. Comparece Juan Pablo Sáenz Mena, en su calidad de Procurador y Delgado de la máxima autoridad del Consejo de Educación Superior, y procede a contestar la demanda en los siguientes términos:

37. Afirma que *“la Resolución Nro. RPC–SO-012-No.238-2020 guarda absoluta coherencia con la Constitución de la República y los instrumentos que conforman el bloque de constitucionalidad (...) fue dictado en ejercicio de competencias claras y legalmente reconocidas, con la finalidad de proteger los derechos de los diversos actores del Sistema de Educación Superior”*.

38. Explica que el CES no es parte de la Función Ejecutiva y que no tiene ninguna atribución para regular asuntos relativos al presupuesto de las Instituciones de Educación Superior.

39. Expresa que *“el artículo 16 [de la Resolución impugnada] (...) lo único que hace es determinar un número mínimo de estudiantes por paralelo (40) en ambas modalidades, aclarando que si no se llega a ese mínimo, los cursos deberán iniciar con el número de estudiantes matriculados – es decir, se protege los derechos de los estudiantes en caso de que las instituciones de educación superior voluntariamente decidan acogerse a las modalidades en línea o híbrida”*.

40. En el acápite denominado Argumentos de defensa del CES, señala en lo principal: *“...es el CES, a quien el artículo 166 de la LOES define como el “organismo de derecho público con personería jurídica, patrimonio propio e independencia administrativa, financiera y operativa, que tiene a su cargo la planificación, regulación y coordinación del Sistema de Educación Superior, y la relación entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva y la sociedad ecuatoriana”*.

41. Añade que *“...el literal g) del artículo 169 del mismo cuerpo legal le reconoce al CES la atribución de “expedir la normativa reglamentaria necesaria para el ejercicio de sus competencias y lograr el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan de Desarrollo de la Educación Superior” (énfasis añadido). Es a través de la expedición de esta normativa reglamentaria que el CES cumple con su atribución constitucional y legal de regular el Sistema de Educación Superior”*.

42. Explica que *“ante las complejas y urgentes realidades ocasionadas por la pandemia del virus Covid-19 en el Sistema de Educación Superior, el CES emitió la ‘Normativa transitoria para el desarrollo de actividades académicas en las Instituciones de Educación Superior, debido al estado de excepción decretado por la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia de COVID-19’, el 25 de marzo de 2020. Normativa que cronológicamente es anterior a las disposiciones de carácter presupuestario contenidas en el oficio circular Nro. MEF-VGF-2020-0003-C, expedido el 16 de abril del 2020 por el economista Fabián Carrillo Jaramillo, Viceministro de Finanzas; y peor aún, del oficio circular N°. MEF-SP-2020-0002 de 20 de abril del*

2020, emitido por la economista Olga Núñez Sánchez, Subsecretaria de Presupuesto del Ministerio de Finanzas”.

43. Por ello, sostiene que “la mencionada normativa fue adecuada (reformada) con resoluciones RPC-SE-04-No.056-2020, de 30 de abril de 2020, y RPC-SO-12-No.238-2020, de 6 de mayo de 2020. Es esta última reforma la que está siendo impugnada en este proceso, la que tendría (según los accionantes) vicios de competencia. Sin embargo, la Norma Covid-19 y sus reformas constituyen precisamente un ejemplo de norma reglamentaria dictada por el CES en su calidad de organismo regulador...”.

44. Sobre las alegaciones de fondo, el abogado Sáenz Mena reitera que “la Resolución del CES fue dictada en ejercicio de atribuciones regulatorias perfectamente normales y legítimas” y que “el CES no tiene injerencia alguna en este tipo de asuntos presupuestarios, pues dicha faceta está fuera de sus atribuciones legalmente establecidas. Y, en segundo lugar, la Resolución del CES no es una consecuencia directa de los oficios circulares del Ministerio de Economía y Finanzas, pues la Norma Covid-19 sus reformas fueron dictadas por el CES para regular aspectos urgentes generados por la pandemia en defensa de los derechos de los actores del Sistema de Educación Superior”.

45. Expresa que “...a lo largo de toda la demanda se habla de un eventual ‘despido masivo de docentes’, pero en ningún momento los accionantes aportan elemento alguno que permita concluir que esta desvinculación – de llegar a darse – sería consecuencia de la aplicación de la Resolución del CES...”.

46. Indica que “el CES, concibiendo a la CRE de forma integral, dictó la Norma Covid-19 en aplicación de los artículos 11 numeral 5 y 426 de ibídem, que respectivamente contienen el principio de favorabilidad en cuanto a la aplicación, e interpretación normativa para el efectivo ejercicio del derecho a la educación” y que “la normativa fue reformada en virtud del diálogo con los diversos actores de la educación superior (...) esta normativa contiene diferentes aspectos a través de los cuales el CES garantiza las cuatro características de derechos humanos para el efectivo ejercicio del derecho a la educación, que son la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad”.

47. A continuación, describe que con la descripción de las medidas adoptadas por el CES respecto de las características aludidas previamente (disponibilidad¹, accesibilidad², aceptabilidad³ y adaptabilidad⁴), y que “la reforma la Norma Covid-19

¹ Sobre **disponibilidad** señala: “Cambio de modalidad, crea la modalidad híbrida que conjuga las modalidades semipresenciales, en línea y a distancia. Uso no solo de medios telemáticos, sino también de redes sociales y medios de comunicación para desarrollar las actividades de aprendizaje”.

² Sobre **accesibilidad** informa: “Elaboración de guías de estudio para que los estudiantes que no tengan internet puedan continuar sus guías con este instrumento; adelantar las asignaturas o cursos optativos; los procesos de ingresos y admisión sean realizados de manera virtual; los procesos de titulación sean adecuados o en su defecto se posterguen hasta que se puede volver a una presencialidad; matrículas y pago de aranceles y derechos o IES otorguen facilidades de pago o no recargo alguno por el retraso en el pago; o no incremento de la matrícula, arancel ni derecho; para el caso de las IES públicas, por la

cuya inconstitucionalidad se persigue, se refieren en exclusiva a la modificación temporal de la distribución de la carga horaria semanal del personal académico (artículo 14), distribución del tiempo de distribución del personal académico (artículo 15) y de la organización de los cursos, asignaturas o sus equivalentes (artículo 16), la prevalencia de la norma transitoria mientras dure su vigencia, ante el Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior y del Reglamento de Régimen Académico (Disposición General Séptima)...”.

48. Respecto de los artículos 14 y 15 de la Resolución, a partir del cuadro presentado en la página 22 de la contestación a la demanda, explica que *“el tiempo de dedicación al componente docencia, desde el año 2012, ha subido sus rangos de forma drástica, con la finalidad de garantizar el derecho a la calidad de educación que deben recibir los estudiantes (...) resulta contradictorio, que anteriormente, los docentes realizaran (sic) otras actividades de forma prioritaria, antes que el componente de docencia (...) es necesario considerar para las actividades de docencia, como una de las actividades a cumplir dentro de las cuarenta (40) horas semanales de dedicación que tiene el personal académico”.*

49. Finalmente, solicita negar la acción pública de inconstitucionalidad y ratificar la constitucionalidad de la Resolución impugnada.

1.4.3. Por la Procuraduría General del Estado

50. Comparece el doctor Marco Proaño Durán, Director Nacional de Patrocinio y Delegado del Procurador General del Estado, quien sobre los argumentos de fondo de la demanda manifiesta que *“la acción pública de inconstitucionalidad tiene por fin que la Corte Constitucional, entre a revisar, verificar y comprobar que las normas del sistema jurídico estén en armonía con los preceptos constitucionales tanto en el fondo como en la forma”.*

51. Añade que *“...basta una revisión a lo dispuesto en los artículos 74 y 120 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, COPLAFIP, que determinan la Competencia del Ministerio de Finanzas para emitir directrices sobre el manejo presupuestario. De igual manera, en el caso del Consejo de Educación Superior, Ces,*

fuerza mayor de la emergencia, se exceptiona la pérdida de la gratuidad; promoción o parámetros alternativos de evaluación: examen de validación de conocimientos; y, promoción por favorabilidad: redistribución del puntaje considerando lo aprobado hasta antes de la fuerza mayor o caso fortuito; garantizar el acceso a estudiantes con discapacidad; cambio de IES por una sola ocasión, con requisitos específicos”.

³ Sobre **aceptabilidad** manifiesta: *“Extensión de Periodos Académicos Ordinarios (hasta un 25%); apertura Periodos Académicos Extraordinarios; retiro de la asignatura o curso, por fuerza mayor, sin que esto implique pérdida; crea una matrícula excepcional para quienes pierdan una materia o curso por causa de la pandemia; redistribución de la carga docente”.*

⁴ Sobre **adaptabilidad** expresa: *“En cuanto a esta característica, la propia normativa en su conjunto es un mecanismo para lograr que la educación superior se adapte a las condiciones de emergencia sanitaria; y un ejemplo claro, es la flexibilización de los horarios y control de asistencia para los estudiantes”.*

su competencia respecto de la planificación, regulación y coordinación del Sistema de Educación Superior así como el monitoreo del cumplimiento de los aspectos académicos y jurídicos de las Instituciones de Educación Superior, viene determinado en los artículos 166 y 169 literales n) y r) de la Ley Orgánica de Educación Superior”.

52. Concluye sobre este punto afirmando que “...*las resoluciones impugnadas fueron dictadas por el órgano competente es decir, por el Ministerio de Finanzas y CES (...) por lo que han cumplido satisfactoriamente los requisitos de forma para su expedición”.*

53. Respecto a la alegación de afectación al derecho a la educación, afirma que “...*el Estado ha demostrado el irrestricto cumplimiento de la normativa constitucional relativa al derecho a la educación (...) la Directrices (sic) para el manejo presupuestario para el segundo trimestre de 2020, lo que realizó el Ministerio de Finanzas fue emitir lineamientos de optimización de gastos (...) teniendo como antecedente el impacto social y económico de la emergencia sanitaria en el Ecuador y con el fin de optimizar el uso de recursos a todo el sector público”.*

54. Sobre el derecho al trabajo y al principio de estabilidad laboral afirma en cambio que “...*tanto los contratos de servicios ocasionales como los nombramientos provisionales, figuras existen (sic) precisamente con las limitaciones de la norma. En el caso de los contratos de servicios ocasionales, son una figura excepcional, cuya duración máxima es de un año, precisamente, la planificación de toda entidad pública debe sujetarse al artículo 58 de la LOSEP para evitar la precarización de estas figuras o su abuso. Respecto de los nombramientos provisionales esta figura sirve para ocupar – temporalmente – un puesto bajo lo determinado en el artículo 17 de la LOSEP, y solo podría mantenerse mientras duren estas circunstancias”.*

55. Así mismo, hace referencia a la sentencia constitucional expedida por la Corte Constitucional del Ecuador N°. 108-14-EP/20 y a partir de aquello, sostiene que “*el hecho de que el órgano rector en finanzas, en el ejercicio de sus competencias disponga a todo el sector público que se optimice el uso de recursos responde a la necesidad de dar estabilidad económica (...) una forma de garantizar la estabilidad es dividir los gastos permanentes y los no permanentes. Las de gastos no permanentes como los de contratos de servicios ocasionales, que por su naturaleza no son permanentes y como tal están sujetos a la disponibilidad presupuestaria”.*

56. En tal virtud y sobre dicho punto concluye “*las directrices se enfocan en la sujeción de la norma constitucional e infra constitucional, solicitando a los organismos y entidades estatales que aquellos puestos no permanentes y no necesarios para el cumplimiento de los fines institucionales de cada entidad, se sujeten a un proceso de optimización y reprogramación, habida cuenta la situación de emergencia sanitaria que afectó el normal desempeño de las instituciones desde marzo de 2020...”.*

57. En cuanto a los argumentos sobre afectación a la Educación Superior, manifiesta que “*la directriz emitida por el Ministerio de Finanzas relativa a la racionalización de*

los recursos no es un acto dirigido única y exclusivamente a la Educación Superior, pues precisamente el contexto de la norma está dirigido a todo el ámbito del artículo 225 de la CRE”, y que “el presente caso no se trata de un tema dirigido a afectar el sistema de educación superior a través del recorte presupuestario para destinar estos recursos a otros ámbitos, se trata de que no existen ingresos por una afectación seria de la recaudación tributaria de IVA y Renta”.

58. *Reitera, por tanto, que “esta falta de ingresos repercute en la ejecución de la Proforma Presupuestaria pues no se puede asignar un ingreso que no existe en la forma en la que fue previsto. Por otra parte, existe una responsabilidad directa de todas las instituciones, organismos y entidades del sector público de usar de manera óptima los recursos. En ninguno de los actos impugnados se ha dispuesto, como afirman los accionantes, la regresión de derecho alguno o que se impartan clases virtuales a grupos de 100 alumnos, como especulativamente señalan en su demanda”.*

59. *Respecto del principio de reserva de ley, se limita a expresar que “los accionantes señalan que dentro del Estado de Excepción y conforme lo resuelto por la Corte Constitucional en su Dictamen No. 1-20-EE la suspensión de derechos y la adopción de medidas excepcionales sólo pueden ordenarse mediante decreto ejecutivo de estado de excepción y que se declare la responsabilidad administrativa de los accionados. Situación que es totalmente contraria a la presente acción; primero, porque la acción de inconstitucionalidad de actos administrativos no tiene como objeto determinar el incumplimiento de una sentencia como erradamente se pretende; y, segundo, porque dentro de una acción de inconstitucionalidad de actos administrativos no se puede declarar la responsabilidad administrativa de un funcionario público, sino verificar que el acto normativo se ajuste al esquema constitucional”.*

60. *Como penúltimo punto señala a manera de conclusión que “las normas objeto de impugnación, desde nuestra perspectiva, no contravienen disposiciones de la Constitución”, y que “la demanda carece en absoluto de argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se llegue a considerar que exista una incompatibilidad normativa, razón por la cual incumple con el requisito previsto en el artículo 79 numeral 5, letra b) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”.*

61. Finalmente solicita que el Pleno de la Corte Constitucional emita sentencia desestimatoria de la acción pública de inconstitucionalidad de actos administrativos propuesta, por improcedente y carente de sustento jurídico.

1.5. TERCEROS INTERESADOS

62. La Corte recibió informes de la Asamblea del Sistema de Educación Superior Ecuatoriana⁵ (ASESEC) y de 21 instituciones de educación superior (IES). A

⁵ Organismo de consulta del sistema de educación de educación superior, conforme al artículo 16 de la LOES.

continuación, se incluye un cuadro en el que se resume las principales afectaciones reportadas por estas IES públicas. Las IES alegan que estas afectaciones se dieron a partir del 01 de mayo del 2020, como resultado de las mencionadas modificaciones presupuestarias.

Informes de las Instituciones de Educación Superior (IES)

No.	IES	Principales afectaciones reportadas	Monto de afectación reportado (USD)
1	Escuela Politécnica Nacional	<ul style="list-style-type: none"> ● Recortes que equivalen al 6,79% de su presupuesto codificado y representan el 11,42% de la masa salarial. ● Se impidió la contratación de aproximadamente 200 servidores entre docentes y personal de apoyo para el periodo académico 2020-A. ● Se impidió la contratación de personal académico invitado para el mismo periodo. ● Afectaciones a recursos fiscales, recursos fiscales generados por las institucionales y recursos provenientes de preasignaciones 	4.542.387,71 (gasto en personal) y 74.711,61 (bienes y servicios de consumo)
2	Universidad Politécnica Estatal del Carchi	<ul style="list-style-type: none"> ● Se afectó la contratación de personal académico así como también de personal administrativo ● No se cuenta con recursos para financiar la planta docente mínima y para cubrir gastos corrientes de adquisición de bienes y servicios necesaria para el semestre 2020B. ● Se imposibilitó la contratación de 38 docentes ocasionales que constaban en los distributivos y horarios aprobados de los Centros de Complementación Académica. 	683.664,27 (gasto en personal) y 50.648,24 (bienes y servicios de consumo)
3	Universidad Nacional de Educación	<ul style="list-style-type: none"> ● Se desincorporó a cinco profesores, que llevaban adelante propuestas de maestrías. ● Se redujo significativamente el número de horas de posgrado, en virtud el incremento de horas académicas que se les asignaron a los docentes. Esto ha significado, la paralización provisional de las maestrías de investigación educativa, 	1.693.414,97

		tecnología educativa y el doctorado en educación, hasta que se logre incrementar nuevamente la carga docente, para la realización de las actividades de construcción y dirección de las maestrías y doctorado.	
4	Universidad Técnica de Ambato	<ul style="list-style-type: none"> ● Se imposibilitó el pago de haberes de docentes a contrato desde el mes de abril. ● Se imposibilitaría la contratación de 318 docentes ocasionales. ● Sería imposible continuar con las actividades académicas en nivelación por falta de personal docente. 	3.811.278,52 (gasto en personal) y 87.988,46 (bienes y servicios de consumo)
5	Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí	<ul style="list-style-type: none"> ● Restricciones al proceso de contratación de funcionarios docentes y administrativos ● Afectación a los distributivos de remuneración mensual aprobados mediante Resolución del MEF que se registran en el Subsistema de Presupuestario de Remuneraciones y Nómina 	4.979.432,54
6	Universidad Estatal del Sur de Manabí	<ul style="list-style-type: none"> ● Se disminuyó egresos en personal y otros egresos presupuestarios. 	222.910,57 (bienes y servicios de consumo)
7	Universidad Agraria del Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> ● Se redujo la planta docente en un 45% ● Se bajó el tiempo de dedicación al personal docente ocasional pasando de tiempo completo a medio tiempo en un 39%. ● Desde abril los sueldos se acreditan con un retraso de 20 días. ● Se disminuyó el presupuesto institucional afectando: Grupo 51 (Remuneraciones) y Grupo 83 (Gestión de la Investigación). 	1.144.593,74 (gasto en personal) y 78.455,12 (bienes y servicios de consumo)
8	Universidad Nacional de Chimborazo	<ul style="list-style-type: none"> ● Se tuvo que afectar al proyecto de inversión: gestión de la investigación, con una reducción del 4.06%, así como a las partidas presupuestarias de becas y ayudas económicas para estudiantes en condiciones de vulnerabilidad, entre las más relevantes. ● 228 docentes a tiempo completo no 	1.237.281,88

		<p>van a ser contratados, así como 78 profesionales entre docentes a medio tiempo, apoyo académico a medio tiempo y tiempo completo, profesores ocasionales a medio tiempo y tiempo completo.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Alega afectaciones a remuneraciones, viáticos, décimos, becas 	
9	Universidad Agraria del Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> ● Se redujo la planta docente en un 45% ● Se bajó el tiempo de dedicación al personal docente ocasional pasando de tiempo completo a medio tiempo en un 39%. ● Desde abril los sueldos se acreditan con un retraso de 20 días. 	<p>1.144.593,74 (gasto en personal) y 78.455,12 (bienes y servicios de consumo)</p>
10	ESPOL	<ul style="list-style-type: none"> ● Reducción de USD 5,3 millones de remuneraciones de todo el personal ocasional de la institución, de los cuales solo un 11% son personal administrativo, mientras el 89% corresponde a personal académico y de apoyo académico ● Solo se podrán pagar contratos de personal ocasional académico y de apoyo académico hasta el mes de agosto de 2020. ● Se dio por terminado todos los contratos del personal académico o de apoyo académico. ● Reducción salarial (entre 15 y 20% a los profesores ocasionales) ● Aumento de jornada laboral debido a la modalidad virtual. ● Retrasos en el pago de las remuneraciones hasta por 20 días cada mes por parte del Ministerio de Economía y Finanzas. ● Incertidumbre laboral, por cuanto los nuevos contratos no se los hizo hasta el fin de año, como normalmente se lo hacía, sino solo hasta la finalización del PAO 1-2020, esto es hasta septiembre de este año. Esto debido a nuevos ajustes que posiblemente tengamos que aplicar previo al inicio del PAO 2-2020. ● No se puede reiniciar el curso de nivelación o pre politécnico. 	<p>5.380.649,70 (servicios personales por contrato y honorarios por contratos civiles)</p>

11	Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí	<ul style="list-style-type: none"> La disminución monetaria que afecta principalmente a las partidas del Grupo 51 del presupuesto institucional, correspondiente a nómina del personal, Docente, Administrativo y Trabajadores, imposibilitaría la cancelación a personal con nombramiento de un mes y la contratación de docentes ocasionales 	918.672,49 y 62.159,34 (egreso en personal)
12	ESPOCH	<ul style="list-style-type: none"> No se podrá cancelar las remuneraciones de los meses de noviembre y diciembre de todos los 1.715 servidores politécnicos. Es imposible la asignación de la carga de los docentes ocasionales a los docentes titulares, ya que laboran jornadas completas de 40 horas incluidas actividades de investigación, gestión y vinculación. La ESPOCH se vería en la obligación de cerrar las dos sedes; éstas son, la Sede Morona Santiago y la Sede Francisco de Orellana, así también resultaría imposible mantener el programa de creación de 5 carreras académicas planificadas y aprobadas como son: Carrera de Veterinaria, TICS y Promoción y Cuidados de la Salud en la matriz y TICS en ambas sedes Morona Santiago y Francisco de Orellana. 	5.268.539,18 (grupo de gasto 51 y 53)
13	Universidad Técnica del Norte	<ul style="list-style-type: none"> Se ha imposibilitado realizar las contrataciones al personal docente y poder abrir el ciclo académico conforme estaba planificado, Imposibilidad de contratar personal académico de investigación Se paralizan los proyectos investigativos que estaban en marcha y que aún no han culminado, además retrasos en la actividad académica. 	2.739.270,8 (gastos en personal) y 152.900,13 (arrendamiento y licencia de uso de paquetes informáticos)
14	Universidad Estatal de Bolívar	<ul style="list-style-type: none"> En el proceso sustantivo de vinculación con la colectividad se redujo el 92,21 % del presupuesto. La reducción en la academia y gestión institucional tuvieron una afectación promedio de 30% de la planificación presupuestaria global con lo 	1.240.512,41

		<p>que se limita el accionar general de la Universidad Estatal de Bolívar en cuanto a la calidad de educación debido a la reducción del número de docentes a contrato que se requieren para desarrollar los ciclos académicos planificados.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Suspensión en la culminación de obras de infraestructura por un valor de \$ 707.984, dirigidos a mejorar las condiciones de los ambientes de aprendizaje en las facultades. ● El requerimiento óptimo de contratos para docentes fue de 175; la institución se ajustó a la disponibilidad presupuestaria para llegar a 152 docentes para inicio del ciclo académico ● Incremento de la carga horaria promedio de 26 y 27 horas semanales ● Afectaciones a recursos provenientes de preasignaciones y a recursos fiscales 	
15	Universidad de Cuenca	<ul style="list-style-type: none"> ● La disminución del presupuesto que afecta al pago de nómina, imposibilitaría la contratación de 87 docentes ocasionales y el paso de tiempo completo a tiempo parcial o medio tiempo de 98 docentes, para el semestre septiembre 2020 – febrero 2021 ● El promedio de horas de clase por profesor a tiempo completo llegará a 19, a 13 horas para profesores a medio tiempo y a 9 para profesores a tiempo parcial ● La alta carga horaria que se destinará a clases, no permitirá que el tiempo destinado a la preparación de esas clases, así como a la evaluación y al seguimiento de los estudiantes, sea el adecuado para garantizar calidad en la formación profesional 	5.546.702,85 (gastos en personal) y 72.387,17 (bienes y servicios de consumo)
16	Universidad Técnica de Babahoyo	<ul style="list-style-type: none"> ● Se reajustó el pago de salarios de docentes tutores, reduciendo el 74,46% del salario total de cada docente tutor 	2.042.0149,61
17	Universidad de Guayaquil	<ul style="list-style-type: none"> ● No se ha realizado ninguna aplicación del oficio No. MEF-VGF-2020-0003-C. 	No reporta

18	Yachay Tech	<ul style="list-style-type: none"> Se extendió el semestre por cuatro semanas. Se realizaron modificaciones a los planes de titulación. 	No reporta
19	Universidad Técnica del Cotopaxi	<ul style="list-style-type: none"> Afectaciones a recursos provenientes de preasignaciones, recursos fiscales y colocación externa. 	1.454.601,82.
20	Universidad Nacional de Loja	<ul style="list-style-type: none"> Se dejará de contratar aproximadamente a 172 docentes a tiempo completo. La reducción no permitirá cumplir con las remuneraciones del personal titular y dificultaría la continuidad de 71 servidores que mantienen contratos ocasionales. 	1.056,297.09
21	Universidad Central del Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> Disminución de 117 trabajadores del personal académico: 37 a tiempo completo, 4 a medio tiempo, 65 a tiempo parcial, 11 personal de apoyo académico. Disminución de 27 trabajadores administrativos. Paralización del pago de compensaciones al personal jubilado. Paralización del pago correspondiente a recategorizaciones docentes Disminución de un total de 1,681,101.94 del presupuesto para actividades de investigación específicas. Incremento del número de estudiantes por paralelo. Este número sobrepasa los 60 estudiantes. 	10.990.902,78
22	Universidad Técnica de Machala	<ul style="list-style-type: none"> Se redujo 86 profesores contratados para el periodo académico 2019-2 	2.798.623,35
23	AESEC	<ul style="list-style-type: none"> Se alega afectaciones a las fuentes 1 y 3, correspondientes a recursos de preasignaciones y recursos fiscales 	N/A

63. De manera general, se señala que el MEF emitió resoluciones presupuestarias con su respectivo certificado presupuestario en el que se indicó el recorte, grupo de gasto y fuente de financiamiento afectado desde el 01 de mayo 2020, para cada una de las IES. Las IES además alegan que estas afectaciones se relacionan con las fuentes 001 (recursos fiscales) y 003 (recursos provenientes de preasignación). En ciertos casos alegan afectaciones relacionadas con la fuente 201 (colocación externa).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

I.1. COMPETENCIA

64. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad de actos normativos y de los actos administrativos con efectos generales emitidos por las autoridades públicas, conforme con los numerales 2 y 4 del artículo 436 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal d), 98, 135 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

I.2. LEGITIMACIÓN ACTIVA

65. En el presente caso, los accionantes comparecen por sus propios derechos y como docentes de la Universidad Central del Ecuador, dando cumplimiento al requisito de legitimación activa previsto en el artículo 77 de la LOGJCC.

I.3. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL

66. Considerando que los accionantes han demandado la inconstitucionalidad por la forma y por el fondo de varios actos jurídicos, esta Corte analizará en primer lugar los problemas relativos al control de forma para luego analizar los cargos correspondientes al control por el fondo.

a) Control constitucional por la forma

67. El control constitucional por la forma tiene relación con la observancia de los requisitos constitucionales para la formación y emisión de una disposición jurídica. En relación con la inconstitucionalidad por la forma de los actos demandados, la Corte identifica principalmente los siguientes planteamientos de los accionantes:

- a. Las citadas circulares del MEF y resolución del CES *“han [sic] desnaturalizado y abusado de la potestad reglamentaria que corresponde al Presidente de la República al dotarle de efectos jurídicos y normativos contra legem a resoluciones administrativas y de ejecución o mero trámite”*.
- b. *“Los responsables del Ministerio de Finanzas y del CES pretenden, a través de sendos actos administrativos que tienen el nombre y la apariencia de reglamentos ejecutivos, regular y limitar el ejercicio de los derechos constitucionales al trabajo y a la educación superior...”*.
- c. *“...los actos administrativos cuya constitucionalidad se demanda incurrieron por lo menos en tres violaciones flagrantes del régimen constitucional de los estados de excepción: a) fueron adoptados mediante un oficio circular, que es acto administrativo de carácter general y no un decreto ejecutivo con fuerza de ley; b) fueron expedidos por servidores públicos de rango inferior (un viceministro; y, el pleno de un Consejo de Educación Superior absolutamente incompetentes para dictar decretos de estado de excepción; y, c) lo que es más grave, en un caso*

suspendieron la eficacia del derecho a la estabilidad laboral de los servidores públicos vinculados a través de contrato ocasional o nombramiento provisional y limitaron gravemente la eficacia del derecho a la educación”.

68. En suma, los accionantes atacan la competencia de las autoridades públicas para emitir los actos demandados.

a.1 Sobre la circular del Ministerio de Economía y Finanzas

69. En relación con los cargos de los accionantes relativos a la inconstitucionalidad por la forma de la circular No. MEF-VGF-2020-0003-C (en adelante la “**circular del MEF**” o “**la circular**”) expedida por el Viceministro de Finanzas, el 16 de abril de 2020, y de su alcance la circular No. MEF-SP-2020-0002, suscrita por la Subsecretaria de Presupuesto de dicha entidad, el 20 de abril de 2020, la Corte encuentra que tales cargos se concentran exclusivamente en la primera de estas circulares y no en la segunda circular.⁶ Por ello, el análisis se limitará a establecer la constitucionalidad por la forma en razón de la competencia del MEF para emitir la circular No. MEF-VGF-2020-0003-C.

En su demanda, los accionante esgrimen argumentos relativos a la competencia del MEF para emitir modificaciones presupuestarias mediante la circular demandada.

70. El Viceministro de Finanzas fundamenta, en el texto de la propia circular, su competencia invocando el numeral 6 del artículo 74 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (en adelante COPLAFIP), el cual dispone que una de las atribuciones del ente rector del Sistema Nacional de Finanzas Públicas (en adelante SINFIP) es: “*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*”.

71. El MEF asevera que ha actuado en estricto apego a la Constitución en sus artículos 82, 226, 229, 284.1 y 424, ejerciendo las competencias establecidas legalmente por el COPLAFIP en su artículo 74 numerales 6, 7 y 10. Estos numerales hacen referencia a la facultad de dictar instrumentos de cumplimiento obligatorio para el sector público, organizar el SINFIP, y aumentar y rebajar ingresos y gastos hasta por un 15 % respecto a las cifras aprobadas por la Asamblea Nacional.

72. A efectos de iniciar este análisis, la Corte considera necesario determinar si el MEF es competente para dictar la circular Nro. MEF-VGF-2020-0003-C en relación a las universidades y escuelas politécnicas públicas.

⁶ La segunda circular es una respuesta a una solicitud de aclaración requerida al MEF por los Gobiernos Autónomos Descentralizados y su contenido se circunscribe al ámbito de competencias de estas entidades.

73. Según el artículo 226 de la Constitución todos quienes actúan en virtud de una potestad estatal pueden ejercer solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley, teniendo además el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y de hacer efectivo el goce de los derechos constitucionales. Ello configura una de las aristas del principio de legalidad.

74. El artículo 261 numeral 5 de la Constitución establece, entre otras competencias exclusivas del Estado central, refiriéndose al nivel de gobierno central, las políticas económica, tributaria y fiscal. Conforme al artículo 141 numeral 2, la Función Ejecutiva, de la cual el presidente o presidenta de la República es el titular, está integrada por los organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito de sus competencias, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales.

75. Por otra parte, la Constitución en su artículo 151 establece que las ministras y los ministros representan a la Presidenta o Presidente de la República en los asuntos propios del ministerio a su cargo, entre las cuales según el artículo 154 de la Carta Fundamental, está la rectoría de las políticas públicas propias de su área y la expedición de acuerdos y resoluciones administrativas requeridas por su gestión.

76. Para desarrollar y regular estas competencias, el COPLAFIP crea el SINFIP, cuya rectoría corresponde al Presidente de la República, quien la ejerce a través del Ministerio de Economía y Finanzas como ente rector de las Finanzas Públicas (artículo 71 del COPLAFIP).

77. El referido SINFIP, según el artículo 70 del COPLAFIP, comprende el conjunto de normas, políticas, instrumentos, procesos, actividades, registros y operaciones que las entidades y organismos del sector público deben realizar, que tienen por objetivo gestionar los ingresos, gastos y financiamientos públicos. Entre estas entidades del sector público están las universidades y escuelas politécnicas públicas.

78. Si bien la Corte estima que, de acuerdo con las disposiciones referidas, el MEF es competente para dictar instrumentos de cumplimiento obligatorio para el sector público, organizar el SINFIP y aumentar y rebajar ingresos y gastos hasta por un 15 % respecto a las cifras presupuestarias aprobadas por la Asamblea Nacional, esta Magistratura debe analizar si el ejercicio de dichas competencias puede sobrepasar de forma discrecional e incondicionada ciertos límites materiales que expresamente impone la Constitución en el caso de las universidades y escuelas politécnicas. Estos límites son la autonomía universitaria y el derecho a la educación en el nivel superior.

79. En conclusión, la Corte establece que la circular del MEF no es inconstitucional por la forma; y analizará y determinará si la circular demandada respeta los límites constitucionales materiales señalados en el apartado correspondiente al control constitucional por el fondo.

a.2 Sobre la Resolución RPC-SO-012-No.238-2020 emitida por el CES

80. Los accionantes han alegado que el CES ha emitido la Resolución demandada pese a carecer de competencia para aquello. Por su parte, el CES ha señalado que es competente para regular el Sistema de Educación Superior y, por ello, emitir la Resolución demandada, de acuerdo con lo que dispone la Constitución y la ley.

81. El artículo 353 de la Constitución establece entre los organismos que rigen el sistema de educación superior: “1. *Un organismo público de planificación, regulación y coordinación interna del Sistema y de la relación de sus distintos actores con la Función Ejecutiva*”. Este organismo, conforme al artículo 166 de la LOES, es el Consejo de Educación Superior, entre cuyas competencias, según el artículo 169 literal g de la LOES, está el dictar la normativa reglamentaria para el ejercicio de sus competencias.

82. Para esta Corte es evidente que, entre esta competencia reglamentaria, como queda claro de un examen de la LOES⁷, se incluye tanto el dictar el Reglamento de Régimen Académico como el Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador. Mediante dicha normativa reglamentaria este organismo público puede regular, y de hecho ha venido regulando, materias vinculadas a la resolución acusada de inconstitucional, tales como la planificación y ejecución de los períodos académicos, la organización del aprendizaje, el cambio de modalidad, el lugar, modalidad, horas y plazos para el desarrollo de actividades de prácticas pre profesionales, titulación, integración curricular y vinculación con la sociedad o la carga horaria docente semanal del personal académico.

83. En ejercicio de estas competencias reglamentarias el CES emitió la “*Normativa transitoria para el desarrollo de actividades académicas en las Instituciones de Educación Superior, debido al estado de excepción decretado por la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia de COVID-19*” (la normativa transitoria), el 25 de marzo de 2020. Esta normativa fue a su vez reformada por las resoluciones RPC-SE-04-No.056-2020, de 30 de abril de 2020, y RPC-SO-12-No.238-2020, de 6 de mayo de 2020.

84. Los demandantes han acusado de inconstitucional únicamente la Resolución del CES RPC-SO-012-No. 238-2020 (la Resolución) expedida el 06 de mayo del 2020, la cual reforma la normativa transitoria inmediata anterior antes citada, así como los Reglamentos Académico, y de Carrera y Escalafón.

85. La disposición general séptima de la Resolución acusada dispone que la misma “*prevalecerá sobre las disposiciones del Reglamento de Carrera y Escalafón del*

⁷ Según el artículo 84 de la LOES, “*los requisitos de carácter académico y disciplinario necesarios para la aprobación de cursos y carreras, constarán en el Reglamento de Régimen Académico*”. Según el art. 149 de la LOES, “*El Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador de las instituciones de educación superior, normará los requisitos y los respectivos concursos, así como la clasificación y las limitaciones de los profesores*”.

Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior y del Reglamento de Régimen Académico, mientras dure su vigencia”, es decir, mientras dure la declaratoria de emergencia sanitaria.

86. La Corte no encuentra un vicio formal relacionado con la alegación de competencia formulada por los accionantes, dado que, como se indicó y como lo exige la Constitución, la ley sí otorga al CES las competencias para la regulación de las referidas materias.⁸

b) Control constitucional por el fondo

87. Para sistematizar el análisis por el fondo o material, la Corte considera necesario pronunciarse en relación con los siguientes problemas jurídicos:

- i. ¿La circular No. MEF-VGF-2020-0003-C⁹ emitida por el MEF vulnera el principio de autonomía universitaria establecido en la Constitución?
- ii. ¿La Resolución No. RPC-SO-012-No.238-2020, emitida por el CES, es contraria a las garantías de mejoramiento pedagógico y académico del personal docente de todos los niveles educativos, establecidas en el artículo 349 de la Constitución?

88. En cuanto al segundo problema jurídico, si bien el artículo 349 de la Constitución no ha sido expresamente invocado por los accionantes, la Corte considera necesario analizarlo por su estrecha conexidad con el derecho a la educación en el nivel superior, alegado en la demanda, y en virtud del principio de control integral establecido en el artículo 76 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por el cual esta magistratura puede confrontar las disposiciones jurídicas acusadas con normas constitucionales no invocadas expresamente por los demandantes. En efecto, a lo largo de su demanda los accionantes alegan que la circular del MEF ha violado la autonomía financiera, administrativa, orgánica y académica de las Universidades y escuelas politécnicas públicas, además del derecho a la educación.¹⁰

⁸ La Corte anota que, aunque se trate de una regulación transitoria en razón de la pandemia y la correspondiente emergencia sanitaria, la Resolución reforma materias que están reguladas por el Reglamento de Régimen Académico y por el Reglamento de Carrera y Escalafón; es decir, normativa que fue aprobada en dos debates y con mayoría absoluta por el Pleno del CES, conforme a su Reglamento Interno. La Corte no puede dejar de observar una irregularidad de orden legal en el proceso que siguió el CES al aprobar la Resolución impugnada, pues obvió su propio Reglamento Interno para reformar una normativa que requiere de especial deliberación, mediante dos debates. La Corte no entra a examinar las consecuencias legales de esta actuación, ni del contenido del artículo único numeral 4 de la resolución acusada, pues este es un aspecto de control de legalidad objetiva que no es de competencia de esta magistratura, al conocer una acción pública de inconstitucionalidad. Ello, porque la aprobación en dos debates de una disposición reglamentaria emitida por el CES no es un requisito formal establecido en la Constitución.

⁹ Como se señaló en la sección relativa al control de forma, los cargos expuestos por los accionantes se refieren al ámbito de las universidades y escuelas politécnicas, por lo que la Corte limitará su análisis únicamente a la circular No. MEF-VGF-2020-0003-C.

¹⁰ Páginas 25, 28, 29-31, 46 de la demanda.

b.1 ¿La circular emitida por el MEF vulnera el principio de autonomía universitaria establecido en la Constitución?

89. Para resolver este problema jurídico, la Corte estima necesario examinar la autonomía universitaria, entendida como una serie de competencias que son propias de las universidades y escuelas politécnicas, reconocidas por la Constitución.

Sobre la autonomía universitaria

90. La autonomía universitaria implica no solamente la protección a la libertad académica, sino también la protección al autogobierno y la autonomía administrativa, y por tanto, constituye un elemento necesario para garantizar el derecho a la educación superior conforme lo reconoce la Constitución y los instrumentos internacionales.¹¹ Al respecto, la Observación General 13 del Comité DESC sostiene que

La autonomía es el grado de autogobierno necesario para que sean eficaces las decisiones adoptadas por las instituciones de enseñanza superior con respecto a su labor académica, normas, gestión y actividades conexas. Ahora bien, el autogobierno debe ser compatible con los sistemas de fiscalización pública, especialmente en lo que respecta a la financiación estatal. Habida cuenta de las considerables inversiones públicas destinadas a la enseñanza superior, es preciso llegar a un equilibrio correcto entre la autonomía institucional y la obligación de rendir cuentas. Si bien no hay un único modelo, las disposiciones institucionales han de ser razonables, justas y equitativas y, en la medida de lo posible, transparentes y participativas

91. Autonomía Académica: Las universidades y escuelas politécnicas públicas, junto con las particulares y cofinanciadas, son entidades singulares, en la medida en que la Constitución, mediante su artículo 355, solo a ellas les reconoce autonomía académica, como una condición inherente e insoslayable para el cumplimiento de sus fines relacionados con la búsqueda de la verdad en condiciones de pluralidad y libertad; así como para la producción de ciencia, tecnología, cultura y arte.

92. Esta autonomía académica sería puramente nominal si las instituciones de educación superior (IES), incluyendo las universidades y escuelas politécnicas públicas, no contasen también, como de hecho cuentan por mandato del artículo 355 de la Constitución, con autonomía administrativa, orgánica y financiera, puesto que, sin las facultades de organizarse, gestionarse y administrar sus recursos, simplemente no podrían cumplir con sus fines académicos.

¹¹ Unesco, Recomendación relativa a la Condición del Personal Docente de la Enseñanza, 11 de noviembre de 1997, párr. 17: “*La autonomía consiste en el grado de autogobierno necesario para que las instituciones de enseñanza superior adopten decisiones eficaces con respecto a sus actividades académicas, normas, actividades administrativas y afines, en la medida en que éstas se ciñan a los sistemas de control público, en especial por lo que se refiere a la financiación estatal, y respeten las libertades académicas y los derechos humanos*”.

93. Al desarrollar el principio constitucional de autonomía académica, administrativa y orgánica, la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) en su artículo 18 establece como parte del ejercicio responsable de la autonomía la libertad de cátedra e investigación, la facultad de promulgar sus estatutos, elaborar sus planes y programas de estudio; nombrar sus autoridades, docentes, investigadores y trabajadores; el manejo de su presupuesto y patrimonio, y de determinar sus formas y órganos de gobierno. Para efectos de esta sentencia, por tanto, es útil presentar nociones de autonomía administrativa y financiera a efectos de analizar como su afectación incide sobre la actividad académica

94. *Autonomía administrativa y orgánica:* La Constitución reconoce a las instituciones de educación superior la facultad de administrarse y organizarse de forma autónoma o, en palabras del artículo 355 inciso segundo de la Carta Fundamental, “*el gobierno y gestión de sí mismas...*”. Por esta razón, el mismo artículo 355 en su parágrafo final prohíbe expresamente a la Función Ejecutiva “*clausurarlas o reorganizarlas de forma total o parcial*”.

Para este mismo efecto, el artículo 351 de la Constitución incluye al cogobierno entre los principios del sistema de educación superior, de forma que en la organización y gobierno de las universidades intervengan activamente las propias comunidades de académicos, estudiantes y administrativos.

95. *Autonomía Financiera:* La autonomía financiera de las universidades y escuelas politécnicas se expresa en sendas disposiciones de la Carta Fundamental. Así, según el mismo artículo 355, el ejecutivo no puede privarlas de sus rentas o asignaciones presupuestarias ni retardar sus transferencias. Según el artículo 357 el Estado debe garantizar su financiamiento.

96. Un mecanismo específico a través del cual la Constitución garantiza la autonomía financiera de las universidades y escuela politécnicas, son las *preasignaciones* presupuestarias, predecibles y automáticas, que corresponden a la educación superior según el artículo 298 de la Constitución.

97. Estas preasignaciones que la Constitución asigna también en el artículo 298 a los gobiernos autónomos descentralizados, a la salud, al sector educación en general y a la investigación, ciencia, tecnología e innovación, expresan también claras prioridades de política fiscal, al punto que la Constitución prohíbe expresamente en este mismo artículo crear otras preasignaciones presupuestarias.

98. Por esta misma razón, en cuanto a salud, educación y justicia el artículo 286 la Constitución establece una regla constitucional de naturaleza fiscal por la cual los egresos permanentes en estas áreas son prioritarios y deben ser financiados por ingresos permanentes y, excepcionalmente, por ingresos no permanentes.

99. También a nivel infra constitucional, la LOES, a partir de su artículo 20, desarrolla la autonomía financiera de las universidades y escuelas politécnicas en un capítulo

completo que detalla la composición de su patrimonio, la distribución y control de los recursos públicos que perciben, sus fuentes complementarias de ingresos y exoneraciones tributarias, entre las principales temáticas de este orden.

100. Por otra parte, la Corte debe ser enfática en cuanto al carácter *solidario* y *responsable* que debe tener la autonomía universitaria según el artículo 355 de la Constitución. En el caso de las IES públicas, esto implica una administración responsable de los recursos públicos, entre otros mecanismos mediante la optimización del gasto, la ejecución presupuestaria adecuada y la adecuada fiscalización, responsabilidad social y rendición social de cuentas. Esta responsabilidad incluye el mejoramiento continuo de la calidad mediante los procesos institucionales propios del sistema de educación superior y de las propias universidades y escuelas politécnicas. La propia Constitución, en el artículo 352, señala que las IES, sean públicas o privada, “*no tendrán fines de lucro*”.

101. Esta responsabilidad y solidaridad social en el ejercicio de la autonomía universitaria es aún más urgente e ineludible en coyunturas como los actuales, en las que el país enfrenta una crisis económica y social. Es una desnaturalización de la autonomía universitaria esgrimirla como justificación para el despilfarro, la ineficiencia o la falta de atención a los problemas del país. Por el contrario, las universidades y escuelas politécnicas públicas están obligadas, por esta responsabilidad, a garantizar al país la adecuada inversión de los recursos públicos. Además, las IES están sujetas por la propia Constitución y por la ley, tanto a su fiscalización como a la respectiva rendición de cuentas.

102. En síntesis, cuando la Constitución se refiere a la autonomía universitaria lo hace como una verdadera garantía para el cumplimiento de los fines de las IES, en palabras de la Carta Fundamental: “*dicha autonomía garantiza el ejercicio de la libertad académica y el derecho a la búsqueda de la verdad, sin restricciones; el gobierno y gestión de sí mismas, en consonancia con los principios de alternancia, transparencia y los derechos políticos; y la producción de ciencia, tecnología, cultura y arte*” (art. 355 inciso 2).

Sobre la circular del MEF y la autonomía universitaria

103. La circular del MEF hace referencia a muy diversas temáticas administrativas y de finanzas públicas. En su respuesta a la demanda, el MEF ha sintetizado varias de ellas de la siguiente forma¹²:

- a. Directrices de optimización de egreso
- b. Optimización de contratos de servicios ocasionales
- c. Suspensión de incorporación de personal adicional

¹² Párrafo 29 de la respuesta a la demanda remitida por el MEF.

- d. Suspensión de autorizaciones para el pago de horas suplementarias y extraordinarias para los trabajadores y servidores de las instituciones públicas durante el tiempo de aplicación del teletrabajo
- e. Revisión y negociación a la baja de contratos relacionados con servicios de limpieza, seguridad y vigilancia privada, y transportación.

104. La Corte examinará aquellos temas que tienen una relación directa con la actividad propia de las universidades y escuelas politécnicas públicas y, en contra de los cuales, los accionantes plantean sus argumentos.

Sobre la autonomía universitaria y egresos de personal

105. El MEF en su contestación sostiene que no se ha afectado la autonomía universitaria, pues el artículo 70 del COPLAFIP, según el MEF, es claro al determinar que las IES están sujetas al Sistema Nacional de Finanzas Públicas, pero sin detrimento de su autonomía económica o administrativa.¹³ Según el MEF, la circular no contiene ninguna reglamentación que afecte la autonomía financiera de las universidades, pues solamente se establecen directrices, lineamientos o sugerencias que orientan la eficiencia del gasto público en la crisis económica ocasionada por la pandemia de COVID 19, sin que en ningún momento se haya bloqueado la ejecución presupuestaria a las universidades ni se haya realizado ningún ajuste a sus presupuestos.

106. La Corte, por su parte, reconoce que varias universidades y escuelas politécnicas públicas deben realizar esfuerzos importantes, continuos y permanentes para mejorar la calidad del gasto, su ejecución presupuestaria y, en general, el ejercicio responsable de su autonomía financiera, administrativa y académica. Sin embargo, para que estos procesos de mejora contribuyan al cumplimiento de los fines de la educación es indispensable que se realicen en el marco de la institucionalidad y normativa que la Constitución y el ordenamiento jurídico establecen, a efectos que operen los respectivos medios de coordinación.

107. Sin embargo, al examinar detenidamente la circular, esta Corte encuentra que, más allá de meras directrices o lineamientos de optimización presupuestaria, la circular contiene una serie de disposiciones administrativas imperativas, de cuyo cumplimiento las máximas autoridades institucionales deben informar documentadamente y con frecuencia mensual.¹⁴ La circular también incluye prohibiciones y condicionamientos financieros específicos que, a criterio de este organismo, no identifican ni distinguen la situación propia de las universidades, de su autonomía, ni hacen diferencia alguna entre su personal administrativo y académico. Así, por ejemplo, en cuanto al egreso de personal, en las páginas 3 a 5 de la circular impugnada se establece:

“A partir del 16 de abril de 2020, las entidades que transaccionan en el Subsistema Presupuestario de Remuneraciones y Nómina – SPRYN, no podrán hacer ingresos de nuevo personal (...) Aquellos contratos de servicios ocasionales

¹³ Párrafos 27 y 28 de la respuesta a la demanda remitida por el MEF.

¹⁴ Página 5 de la circular No. MEF-VGF-2020-003-C.

y nombramientos provisionales que estuvieron planificados y programados hasta marzo del 2020, serán desvinculados conforme la normativa legal vigente, quedando prohibida la entidad de buscar reemplazo con un profesional externo, aplicando para esta situación lo dispuesto anteriormente, de delegar las funciones, actividades o responsabilidades a otra persona de la misma unidad y a falta de esta, aplicar cualquier tipo de movimiento administrativo interno que permita cubrir la necesidad correspondiente (...) Por la emergencia que vive el país, el MEF, durante el segundo trimestre del año 2020, se abstendrá de autorizar la contratación de personal adicional para aquellas entidades en las cuales se decida conceder comisiones de servicios o licencias sin remuneración a sus funcionarios, en el caso de que la entidad lo haga, deberá reasignar las funciones entre los servidores del área de la cual sale el funcionario (...) Durante el segundo trimestre del año 2020, el MEF se abstendrá de habilitar los diferentes tipos de movimiento de personal que se ejecutan a través del Subsistema Presupuestario de Remuneraciones y Nómina – SPRYN, si estos son para incorporaciones de personal nuevo (...) Las instituciones consideradas dentro de la Constitución de la República, como parte del Sector Público, durante el segundo trimestre del presente ejercicio fiscal, no podrán realizar bajo ninguna figura de contratación, procesos de capacitación, de consultorías o prestación de servicios profesionales” (los subrayados son nuestros)

108. La libertad para nombrar profesores, investigadores y trabajadores, como se expuso anteriormente, es parte de la autonomía académica y administrativa que el artículo 355 de la Constitución y, en concordancia, el artículo 18 literal d) de la LOES expresamente reconocen a las universidades y escuelas politécnicas.

109. Para desarrollar y hacer efectiva esta autonomía, el artículo 70 de LOES establece las particularidades del régimen laboral del sistema de educación superior. Este artículo determina que el personal no académico de las IES públicas se rige por la LOSEP; en cuanto al personal académico de las IES públicas, el segundo inciso de este artículo indica lo siguiente: “las y los profesores, técnicos docentes, investigadores, técnicos de laboratorio, ayudantes de docencia y demás denominaciones afines que se usan en las instituciones públicas de educación superior, son servidores públicos sujetos a un régimen propio que estará contemplado en el Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior, que fijará las normas que rijan el ingreso, promoción, estabilidad, evaluación, perfeccionamiento, escalas remunerativas, fortalecimiento institucional, jubilación y cesación” (el subrayado es nuestro).

110. En su cuarto inciso el mismo artículo 70 de la LOES establece: “Las y los profesores e investigadores visitantes u ocasionales podrán tener un régimen especial de contratación y remuneraciones de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida el Consejo de Educación Superior (el subrayado es nuestro).

111. Efectivamente, como se señaló en la sección relativa al control formal, la Constitución ha otorgado al Consejo de Educación Superior (CES), como órgano de planificación, regulación y coordinación del sistema autónomo de educación superior las competencias establecidas en el artículo 169 literal g) de la LOES para dictar el

Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior (en adelante el Reglamento de Escalafón o Reglamento).

112. En este Reglamento, que junto a la LOES viene a ser un desarrollo y un marco jurídico infra constitucional del principio constitucional de la autonomía universitaria académica y administrativa, se establecen regulaciones especiales para el personal académico no titular, esto es profesores honorarios, invitados y ocasionales.¹⁵

113. Ahora bien, según el mencionado Reglamento de Escalafón, las relaciones laborales del personal académico no titular de las universidades públicas se regulan, según el caso, además de por la propia LOES, su Reglamento y el Reglamento de Escalafón, por la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) o bajo la modalidad de *servicios profesionales o civiles*. El Reglamento de Escalafón permite también el otorgamiento de *nombramientos provisionales*¹⁶ a personal académico ocasional requerido para reemplazar a docentes titulares en situaciones específicas. Estas regulaciones jurídicas concretas, sin duda, responden a las particulares necesidades de la actividad académica de las universidades y escuelas politécnicas.

114. Sin embargo, como queda claro de los extractos de la circular transcritos anteriormente, la circular del MEF dispone la desvinculación de los *contratos de servicios ocasionales*, prohíbe la *contratación de prestación de servicios profesionales* y también de los *nombramientos provisionales*.

115. Las disposiciones de la circular del MEF implican, por tanto, para las universidades públicas la imposibilidad de contratar los tres de tipos de personal académico no titular: 1) los docentes ocasionales¹⁷, 2) los docentes invitados¹⁸ y 3) los docentes honorarios¹⁹. También impide otorgar nombramientos provisionales al personal académico ocasional.

¹⁵ Según el artículo 5 del Reglamento de Escalafón los miembros del personal académico de las universidades y escuelas politécnicas públicas y particulares son titulares y no titulares. Los titulares son aquellos que ingresan a la carrera y escalafón del profesor e investigador. Los no titulares son aquellos que no ingresan a la carrera y escalafón del profesor e investigador. Se clasifican en honorarios, invitados y ocasionales.

¹⁶ El artículo 54 del Reglamento de Escalafón permite a las instituciones de educación superior públicas el otorgamiento de nombramientos provisionales hasta por un período de cuatro años al personal académico ocasional. Estas normas especiales deben complementarse con las pertinentes del artículo 17.b de la LOSEP que también establece y regula este tipo de nombramientos, que se expiden provisionalmente para ocupar de forma temporal el puesto de una servidora o servidor pública.

¹⁷ Art. 35 Reglamento de Escalafón: “*El personal académico ocasional de las universidades y escuelas politécnicas sólo podrá ser contratado bajo relación de dependencia...*” Este artículo contiene regulaciones específicas que deben ser complementadas, en lo pertinente, con el artículo 58 de la LOSEP, que regula los contratos de servicios ocasionales.

¹⁸ Art. 34 Reglamento de Escalafón. - Requisitos del personal académico invitado: “*En las universidades y escuelas politécnicas públicas, la vinculación contractual no podrá ser superior a veinte y cuatro meses acumulados bajo la modalidad de servicios profesionales o civiles...*”

¹⁹ Art. 36 Reglamento de Escalafón. - Requisitos del personal académico honorario: “*El personal académico con la distinción de honorario podrá vincularse laboralmente a las universidades y escuelas politécnicas cada vez que se justifique la necesidad institucional y será contratado bajo la modalidad de*

116. Las restricciones a los contratos ocasionales establecidos en la circular del MEF afectan también al personal de apoyo académico²⁰, es decir, a quienes en estas IES prestan ayuda en actividades de docencia, investigación y vinculación con la sociedad. Este personal puede vincularse a estas IES mediante nombramiento y también mediante contratos ocasionales. Entre el personal de apoyo académico, se incluye a técnicos docentes²¹, técnicos de investigación, técnicos de laboratorio, ayudantes de docencia e investigación y técnicos en el campo de las artes o artistas docentes.²²

117. Finalmente, estas restricciones de la circular en cuanto a contrataciones y nombramientos limitan también la vinculación de personal administrativo en las IES públicas. Si bien la Corte no desconoce y más bien destaca que las universidades deben concentrar sus esfuerzos en funciones sustantivas como la docencia, investigación y vinculación con la comunidad, no es menos cierto que una administración adecuada es indispensable para cumplir tales funciones. Estas IES, en ejercicio de su autonomía responsable, tienen también la facultad, según el artículo 18 literal d) de la LOES, de nombrar su personal administrativo y gestionar sus procesos internos.

118. La Procuraduría General del Estado (PGE), en su contestación escrita dentro de esta causa, hace referencia a los contratos de servicios ocasionales regulados por el artículo 58 de la LOSEP.²³ En su argumentación expresa que estos contratos y los nombramientos provisionales no son permanentes y como tal están sujetos a la disponibilidad presupuestaria. Según la PGE, al no ser permanentes ni necesarios para el cumplimiento de los fines institucionales de cada entidad, estas modalidades de contratación pueden sujetarse a un proceso de optimización y reprogramación dada la crisis sanitaria y económica.

119. La Corte debe destacar que, en el caso del personal académico universitario, la dinámica y estructura de ciertas carreras y posgrados con frecuencia requiere recurrir a profesionales altamente especializados para cubrir necesidades temporales de docencia o investigación muy específicas, por lo que su colaboración puede ser indispensable o muy difícil su reemplazo. Ello se evidencia con mucha claridad, por ejemplo, en el caso de posgrados en ciertas áreas del conocimiento, como es el caso de medicina o ciertas áreas científicas y tecnológicas. En estas áreas, los niveles de especialización son muy altos y la duración de uno o dos cursos no amerita sino una vinculación ocasional del docente.

servicios profesionales o mediante contratos técnicos especializados sin relación de dependencia, cuantas veces sea requerido y sin límite de tiempo”.

²⁰ Artículo 16 del Reglamento de Escalafón.

²¹ Entre otras apoyan a los docentes, dictan cursos de nivelación, tutorías de prácticas pre profesionales, prácticas de laboratorio, enseñanza de idiomas, artes, humanidades y prácticas deportivas (Art. 19 del Reglamento de Escalafón).

²² Artículo 17 del Reglamento de Escalafón.

²³ Página 7 de la respuesta a la demanda remitida por la PGE.

120. La LOES y el Reglamento de Escalafón crean justamente por esta especificidad de las IES una serie de categorías de docentes no titulares y personal académico de apoyo. Esta normativa detalla las funciones de estos docentes e investigadores no titulares y académicos de apoyo, cuya colaboración, contrariamente a lo que afirma la PGE, es indispensable para el cumplimiento de los fines institucionales de estas IES. En consecuencia, cualquier optimización fiscal o reprogramación presupuestaria debe, más bien, considerar esta especificidad de las IES.

121. El reconocimiento de la importancia que tiene en la actividad de las universidades y escuelas politécnicas el personal académico no titular, el de apoyo y el administrativo, no debe, sin embargo, entenderse desvinculado del carácter responsable que la Constitución exige a la autonomía universitaria. Ello ciertamente incluye también la integración de una planta estable y profesional de docentes e investigadores, además de la eliminación de formas precarias de trabajo docente.

122. Sin embargo, este proceso no puede realizarse de forma abrupta e inconsulta, de manera que perjudique, en lugar de mejorar la calidad de la educación superior, afectando procesos sustantivos de la misma, como es el caso de la docencia y la investigación. Tampoco debe confundirse con las particularidades de ciertas actividades o áreas del conocimiento, que pueden requerir contribuciones más contingentes.

123. La Corte encuentra que la circular del MEF limita en las universidades y escuelas politécnicas públicas al menos las siguientes contrataciones o vinculaciones, previstas en el Reglamento de Escalafón:

- 1) Los nombramientos provisionales de personal académico y administrativo;
- 2) La contratación de docentes ocasionales, invitados y honorarios;
- 3) La contratación de personal de apoyo académico;
- 4) La contratación ocasional de personal administrativo.

124. Estas limitaciones contenidas en la circular, en el caso de las universidades públicas, son contrarias a la Constitución porque vuelven inaplicables varias normas que desarrollan y hacen efectivo el principio constitucional de autonomía universitaria, como la LOES y el Reglamento de Escalafón. Al dictar la circular, el MEF ejerció competencias que, si bien le corresponden en abstracto, en el caso de las IES públicas, debían indefectiblemente ser coordinadas y acordadas en virtud de la autonomía del sistema de educación superior y de las propias universidades públicas.

125. Como el propio MEF destaca adecuadamente en su contestación a la demanda al referirse a las universidades públicas el COPLAFIP “*es claro al determinar que las IES están sujetas al Sistema Nacional de Finanzas Públicas, pero sin detrimento de su autonomía económica y administrativa*”.²⁴ En efecto, el artículo 70 numeral 2 del COPLAFIP dispone:

²⁴ Párrafo 28 de la contestación a la demanda del MEF.

“Todas las entidades, instituciones y organismos comprendidos en los artículos 225, 297 y 315 de la Constitución de la República se sujetarán al SINFIP, en los términos previstos en este código, sin perjuicio de la facultad de gestión autónoma de orden administrativo, económico, financiero, presupuestario y organizativo que la Constitución o las leyes establecen para determinadas entidades” (el subrayado es nuestro).

126. A efectos de dar cumplimiento a la obligación de coordinación del artículo 226 de la Constitución y más aún al existir una relación directa e inmediata con la autonomía universitaria, el MEF estaba obligado a asegurar la participación de las universidades afectadas. Sin embargo, como se analizó previamente, al hacer referencia a la autonomía universitaria, el MEF no coordinó adecuadamente con las universidades públicas ni con los órganos del sistema autónomo de educación superior la adopción de medidas limitantes, restringiéndose a reuniones de trabajo informativas con los rectores.

127. En conclusión, la circular del MEF, dirigida a la administración pública en general, claramente prescinde de las necesidades y particularidades laborales de estas universidades y escuelas politécnicas públicas y, por ello, entra en contradicción con la autonomía universitaria académica, administrativa y financiera que la Constitución garantiza.

Otros egresos presupuestarios limitados por la circular del MEF

128. La circular del MEF incluye otras disposiciones de restricciones de gasto en relación a una serie de ítems presupuestarios, detallados en su anexo 1. Muchas de tales restricciones pueden tener pleno sentido en otras administraciones públicas e incluso en la gestión administrativa de las universidades y escuelas politécnicas públicas, debido a la crisis económica que enfrenta el país.

129. Sin embargo, existen algunas restricciones de gasto que, por la naturaleza académica de estas instituciones, pueden dificultar gravemente su normal funcionamiento. Así, por ejemplo, bajo el código 5306, correspondiente a la contratación de estudios, investigaciones y servicios técnicos especializados, se incluyen entre los ítems restringidos: consultoría, asesoría e investigación especializada; estudio y diseño de proyectos; honorarios por contratos civiles de servicios; congresos, seminarios y convenciones. Bajo el ítem 5314, bienes muebles no depreciables, se incluyen libros y colecciones.

130. La Corte estima que estas restricciones presupuestarias no han considerado las necesidades y misión institucional específica de las universidades y escuelas politécnicas públicas, lo cual puede afectar las funciones sustantivas de la educación superior y la autonomía administrativa, financiera y académica de las universidades y escuelas politécnicas públicas.

Modificaciones presupuestarias dispuestas mediante la circular

131. En su contestación a la demanda, el MEF indica que los efectos de la circular acusada se encuentran extintos, pues se dictaron exclusivamente para el segundo trimestre del ejercicio fiscal 2020. En consecuencia, esta circular no podría ser objeto de acción pública de inconstitucionalidad.

132. Por su parte, los accionantes vinculan directamente las restricciones de la circular del MEF con las modificaciones presupuestarias, aplicadas a partir del 01 de mayo de 2020 por esta misma entidad pública a las IES públicas, es decir catorce días después de la fecha de emisión de la circular objeto de análisis.

133. La Corte precisa que, en principio, los eventuales efectos de la circular, por su propia naturaleza, se proyectan sobre la planificación y actividad académica y administrativa de los períodos universitarios, los cuales no se organizan única y necesariamente de forma trimestral. En particular, la contratación de docentes puede requerirse por períodos que correspondan a la duración de los programas académicos, aunque se realice durante el trimestre referido.

134. En todo caso, esta Corte considera relevante examinar la posible relación entre la circular y estas modificaciones presupuestarias por varias razones: 1) porque si estas últimas pueden ser consideradas efectos jurídicos de la circular, se justifica su control constitucional conforme al artículo 76 numeral 8 de la LOGJCC²⁵, 2) porque tal examen es útil para confirmar la naturaleza de la circular misma, es decir si esta es contentiva de meros lineamientos o de efectivas restricciones presupuestarias, 3) porque los accionantes han incluido estas modificaciones presupuestarias en sus argumentos y pretensiones, y el MEF en su respuesta.

135. El MEF ha manifestado que las variaciones que hubieren podido producirse en las rentas de las IES públicas, a partir del 01 de mayo de 2020, no tienen relación alguna con la circular. Según el MEF, estas modificaciones responden al hecho de que, según la Ley que Crea el Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico (en adelante Ley FOPEDEUPO), el monto de estas rentas corresponde a porcentajes fijos del IVA y del impuesto a la renta.

136. Si estas recaudaciones varían en sus montos, según el MEF, se produce una variación automática e inmediata de los recursos públicos que perciben las universidades y escuelas Politécnicas Públicas como preasignaciones. Estas preasignaciones son, además, expresión indubitable y reiteración de la prioridad que la Constitución a lo largo de su texto asigna a la educación en el gasto público.

137. En el caso de las universidades y escuelas politécnicas públicas, estas preasignaciones vienen principalmente del 11% (10% para IES públicas y 1% para IES

²⁵ El artículo referido señala: “cuando normas derogadas tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución, se podrá demandar y declarar su inconstitucionalidad”. Aunque la disposición se refiere a normas es claro que, por su naturaleza y para resguardar la supremacía constitucional, ello puede y debe extenderse a los actos normativos y administrativos con carácter general.

cofinanciadas) de la recaudación neta del impuesto a la renta y el 10% del impuesto al valor agregado, entre otros ingresos. Las normas que regulan lo señalado son la Ley FOPEDEUPO, art. 1 a y b), la Disposición Transitoria Segunda de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria y la Ley de Racionalización Tributaria, art. 39 (R.O.S. No. 321 de 18/11/1999).

138. En aplicación de las disposiciones referidas, a las universidades y escuelas politécnicas les corresponde un monto aproximado a los USD 955,35 millones de los ingresos del Presupuesto General del Estado para el año 2020.²⁶ Sin embargo, a raíz de las modificaciones presupuestarias, según los accionantes, las universidades y escuelas politécnicas han visto disminuidas sus rentas en alrededor de aproximadamente 98 millones dólares, según los accionantes. Esta información no ha sido desvirtuada por el MEF.

139. Ahora bien, según lo indicado por el MEF en su contestación a la demanda, la disminución de los montos asignados por pre asignaciones de la educación superior se debe a una caída significativa en los ingresos tributarios y, específicamente, en la recaudación por IVA e impuesto a la renta²⁷. Según el MEF, sobre la base de la reestimación de estos ingresos, en ejercicio de sus competencias, y precautelando la sostenibilidad, estabilidad y consistencia de la gestión de las finanzas públicas realizó una nueva estimación de los presupuestos de todas las entidades que conforman el Presupuesto General del Estado, entre estas las universidades y escuelas politécnicas públicas.

140. La Corte destaca, sin embargo, que la actuación del MEF no se limitó simplemente a re cálculos de montos de asignaciones presupuestarias, sino que mediante la circular bajo análisis restringió a las IES públicas el gasto en rubros plenamente identificados. Ello se materializó catorce días después mediante las correspondientes modificaciones presupuestarias reportadas por las IES. Es decir, existe no solo correspondencia lógica y material, sino además una clara sucesión y proximidad temporal entre la circular y tales modificaciones.

141. Concretamente, estas restricciones y modificaciones presupuestarias, al impedir de forma unilateral e inconsulta la contratación de profesores y restringir la adquisición de ciertos bienes y servicios indispensable para la academia, afectaron directamente funciones sustantivas de la educación superior como son la docencia y la investigación.

Sobre las variaciones presupuestarias autorizadas por el COPLAFIP

²⁶ Ministerio de Economía y Finanzas. Disponible en: <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/2019/10/ANEXO-1-PREASIGNACIONES-2020.pdf>

²⁷ Según el MEF, al comparar los ingresos tributarios recaudados en el período enero – abril del 2020 frente a igual período del 2019, se registra una reducción total de USD 678 millones, de los cuales USD 154 millones corresponden a una reducción en la recaudación del IVA y USD 429.2 millones al impuesto a la renta.

142. Por otra parte, el COPLAFIP autoriza al MEF, como ente rector de las finanzas públicas, a realizar una variación de hasta 15 % sea para disminuir o aumentar dichos ingresos. En definitiva, el MEF afirma que no ha existido recorte presupuestario alguno, puesto que los presupuestos asignados a cada universidad se mantienen, solo varían los ingresos efectivos de las universidades los cuales están legalmente sujetos a las variaciones de recaudación de los mencionados impuestos.

143. La Corte observa aquí cierta inconsistencia por parte del MEF, puesto que o estas modificaciones respondieron a una modificación automática de las preasignaciones, o a la variación discrecional de hasta el 15 % que, según el MEF, le autoriza el COPLAFIP.

144. Conforme lo analizó esta Corte en los acápites anteriores, la circular del MEF, si bien no contiene directamente en su texto ninguna modificación presupuestaria relacionada con los ingresos de las universidades y escuelas politécnicas públicas, sí incluye una serie de limitaciones, condicionamientos y prohibiciones vinculadas con los egresos de personal y otros egresos presupuestarios de estas IES públicas.

145. A efectos de determinar si estas limitaciones en egresos de personal y otros egresos presupuestarios contenidos en la circular del MEF se hallan vinculadas a recientes modificaciones presupuestarias aplicadas a estas IES en función de la Ley del FOPEDEUPO, el juez sustanciador dictó una providencia de 9 de julio del 2020. En esta providencia se requirió a cada una de las universidades y escuelas politécnicas públicas, así como al presidente de la Asamblea del Sistema de Educación Superior (ASESEC), doctor Galo Naranjo López, informes detallando los impactos que la circular y resolución en cuestión hayan podido tener en la gestión académica, financiera y administrativa de estas IES. Estos informes se encuentran resumidos en el punto 1.5 de esta sentencia.

146. De esta información, la Corte ha podido verificar que, con posterioridad a la circular, el MEF emitió en el Sistema de Administración Financiera (eSIGEF) comprobantes de disminución en las partidas presupuestarias en el que se indicó la reducción del grupo de gasto y fuente de financiamiento afectado desde el 01 de mayo 2020, para treinta y dos universidades y escuelas politécnicas públicas. Según la ASESEC, estas modificaciones implican una disminución de aproximadamente USD 98.210.190,00.

147. Según los informes de las IES, tales modificaciones presupuestarias han afectado principalmente los “*gastos en personal*” (grupo 51), destacándose entre otros el ítem presupuestario relativo a “*servicios personales por contrato*” (510510), con el cual se financia personal contratado bajo la modalidad de servicios ocasionales. La circular del MEF, como se analizó previamente en esta sentencia, también restringió este tipo de contratos.

148. Debido a esta restricción y ulterior modificación presupuestaria, a muchas de estas IES no les ha sido posible contar con personal docente y administrativo requerido para su actividad normal y su planificación institucional. En particular, al no serles posibles

la contratación de docentes mediante contratos ocasionales, se han generado graves problemas académicos, tales como: sobrecarga de horas de docencia en el personal académico titular, reasignación de tareas administrativas a este personal, descuido o abandono de la investigación y vinculación con la comunidad e incluso riesgo de afectar la disponibilidad de algunas carreras y programas ofertados.

149. Otra modificación presupuestaria reportada por varias IES hace relación a los “*honorarios por Contratos Civiles de Servicios*” (530606) correspondiente al grupo 53, mediante el cual se financia la contratación de docentes no titulares invitados. La circular del MEF también restringió los contratos por prestación de servicios profesionales. Esta modificación, según han informado las IES, ha impedido contar con docentes especializados o de alta formación en sus carreras y especialmente en los programas de posgrados.

150. Estas dificultades en el financiamiento de la nómina han llevado a algunas IES a plantear reformas en sus presupuestos que alteran su planificación institucional y en algunos casos pueden estar comprometiendo la continuidad de ciertas carreras, programas, investigaciones u otras actividades académicas.

151. Adicionalmente, las IES han destacado también la modificación presupuestaria relativa a la adquisición de bienes y servicios (grupo de gasto 53), tales como servicios básicos, servicios generales, contratación de estudios e investigaciones, bienes de uso y consumo, entre otros. Estos rubros constan tanto en las certificaciones de modificaciones presupuestarias de varias IES públicas como también entre los ítems presupuestarios restringidos, correspondiente a “*otros gastos presupuestarios*”, en el anexo 1 de la circular MEF-VGF-2020-0003-C.

152. En efecto, la circular del MEF afectó los mismos grupos de gasto e ítems presupuestarios y, por tanto, se vincula a las mismas fuentes de ingreso de las modificaciones presupuestarias. De hecho, la circular del MEF reiteradamente indica que no se realizarán pagos por estos rubros para quienes transaccionan en el Subsistema Presupuestario de Remuneraciones y Nómina (Spryn), lo cual se verificó catorce días después, dentro del tiempo de vigencia formal de la circular, con las disminuciones presupuestarias sobre estos mismos rubros. En consecuencia, la circular bajo análisis no consistió en meros lineamientos o sugerencias, como lo indica el MEF en su contestación a la demanda, sino en restricciones efectivas en el gasto concretadas en estas modificaciones presupuestarias.

153. Estas restricciones en el sistema Spryn, definidas primeramente en la circular, fueron materializadas catorce días después, en el mismo sistema y estando vigente la circular, mediante las correspondientes modificaciones presupuestarias en los mismos grupos de gasto, correspondientes a las mismas fuentes, y sobre los mismos ítems presupuestarios de cada una de las universidades y escuelas politécnicas públicas.

154. En definitiva, la Corte encuentra una relación directa, inmediata y evidente entre la circular del MEF y las modificaciones presupuestarias de 01 de mayo de 2020.

Identificada esta estrecha relación, la Corte pasa a examinar si estas modificaciones presupuestarias que materializaron la circular se conforman a los principios constitucionales de política fiscal.

Sobre el principio progresividad y no regresividad del derecho constitucional a la educación a nivel superior

155. Los accionantes sostienen de manera general que la circular del MEF incurriría en la prohibición de regresividad que afecta el derecho a la educación superior.

156. El artículo 11 numeral 8 de la Constitución contempla entre los principios de aplicación de los derechos, el principio de progresividad y la prohibición de no regresividad, de la siguiente manera: *“el contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos”* (los subrayados nos pertenecen).

157. Este principio constitucional guarda coherencia con lo establecido en instrumentos internacionales de derechos humanos vinculantes para el Ecuador, tales como, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²⁸ (PIDESC), la Convención Americana de Derechos Humanos²⁹, y su protocolo adicional en materia de DESC, también conocido como “Protocolo de San Salvador”.³⁰ En estos instrumentos internacionales se ha establecido como obligación de los Estados partes, realizar el máximo esfuerzo en la implementación de normativa y políticas públicas para

²⁸ Artículo 2.1 del PIDESC: “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

²⁹ Artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos: “Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.” Y artículo 29 que establece las normas de interpretación de derechos, en particular sus literales a) y b). “Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella; b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;

³⁰ Artículo 1 del Protocolo de San Salvador: “Los Estados partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo.”

lograr progresivamente las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales.

158. Del principio de progresividad, que implica el mejoramiento continuo en el ejercicio de derechos, surge en correlación la prohibición de adoptar medidas regresivas o *prohibición de regresividad*. Para tales efectos, se entiende por medidas regresivas “*todas aquellas disposiciones o políticas cuya aplicación signifique un retroceso en el nivel del goce o ejercicio de un derecho protegido*”.³¹ Como consecuencia de la obligación de mejorar la situación de los derechos, el Estado está prohibido de reducir los niveles de protección de los derechos vigentes o incluso de derogarlos.

159. Este principio limita el margen de decisión tanto en la normativa como en las políticas públicas que tienen los órganos estatales, estableciendo que dichas decisiones no pueden empeorar injustificadamente las condiciones generales en el ejercicio de un derecho.

160. Al respecto esta Corte ha señalado que: “*el ejercicio de los derechos constitucionales (...) no puede ser disminuido sino es en virtud de una razón plenamente justificada en la Constitución de la República o alguna norma que forme parte del bloque de constitucionalidad, y debe haberle precedido la más cuidadosa consideración para su adopción. Ello quiere decir que 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*”.³²

161. La educación es un derecho que crea condiciones para el ejercicio de muchos otros derechos como el trabajo, la cultura, la salud y la participación democrática. La Constitución, en el artículo 26, llega a conceptualizarla como una verdadera “*garantía social de la igualdad e inclusión social*” y, además, como una precondition del buen vivir. En definitiva, el derecho a la educación tiene una dimensión e incidencia social fuertemente estructural. Por esta razón, la Constitución prioriza la inversión en educación, frente a otras áreas de la inversión pública. Ello implica que los márgenes de escrutinio en cuanto a la regresividad del derecho a la educación son más exigentes.

162. Asimismo, medidas regresivas en la educación superior tendrían un efecto multiplicador negativo incluso más allá de la educación misma, afectando las posibilidades de empleo, los planes de vida, el acceso a la cultura y la participación democrática. Estas limitaciones podrían condicionar la consecución de otros derechos.

163. En este sentido y con base en la información recibida, esta Corte observa que la aplicación de la circular del MEF podría significar un riesgo de regresividad en la gestión de las IES públicas, lo cual afectaría a la disponibilidad, la accesibilidad y la

³¹ Organización de Estados Americanos (OEA), “*Normas para la confección de los informes periódicos previstos en el protocolo de San Salvador*”, art. 11.

³² Sentencias No. 002-18-SIN-CC, de 21 de marzo de 2018, y No. 14-11-IN/20, de 22 de enero de 2020.

calidad de la educación superior pública. Sin embargo, en la presente causa la Corte no dispone de suficientes elementos para considerar la medida regresiva por este cargo.

b.2 ¿La Resolución No. RPC-SO-012-No.238-2020, emitida por el CES, es contraria a las garantías de mejoramiento pedagógico y académico del personal docente de todos los niveles educativos, establecido en el artículo 349 de la Constitución?

164. Esta Corte constata que los argumentos de los accionantes respecto a la inconstitucionalidad de la Resolución del CES son sumamente genéricos. Sin embargo, del examen del contenido de la mencionada resolución, de la respuesta remitida por el CES, de la información remitida por algunas universidades y escuelas politécnicas y en conformidad con el principio de control integral, establecido en el artículo 76 numeral 1 de la LOGJCC³³, la Corte encuentra que existen elementos suficientes para realizar control de constitucionalidad por el fondo de dicha disposición.

165. Según los accionantes, la Resolución RPC-SO-012-No.238-2020, de 06 de mayo de 2020, conlleva una “*afectación a la materialización del derecho a la educación*”, principalmente al aumentar la carga docente de los profesores titulares, así como el número de estudiantes por paralelo.

166. Haciendo referencia al caso de la Universidad Central del Ecuador (UCE), los accionantes han relacionado la circular del MEF con la resolución del CES. Afirman que la desvinculación de una gran cantidad de profesores bajo la modalidad de contrato de servicios ocasionales (según ellos 33 % de la planta docente) implican que deberán cubrirse 10 mil horas de clase que dictaban semanalmente estos docentes. Según los accionantes, para reemplazar a los profesores despedidos, se obliga a la UCE a recurrir, aplicando la resolución del CES, a una sobrecarga de horas de clase a los profesores titulares. Todo ello, afirman, afecta directamente la calidad de los programas académicos ofrecidos en la UCE

167. Con mayor razón si los accionantes, como es el caso, plantean a lo largo de su demanda también problemas de inconstitucionalidad por el fondo, principalmente al argumentar que la resolución del CES, en su totalidad, viola el derecho a la educación, y más específicamente a su calidad. En este sentido, la Corte considera pertinente analizar si la Resolución acusada inobserva aquellas garantías de mejoramiento pedagógico y académico del personal docente de todos los niveles educativos, establecidas en el artículo 349 de la Constitución.

³³ El artículo 76 numeral 1 de la LOGJCC señala: “*El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios: 1. Control integral.- Se deberá confrontar la disposición acusada con todas las normas constitucionales, incluso por aquellas que no fueron invocadas expresamente por el demandante*”.

168. Debido a la emergencia sanitaria creada por la pandemia, el CES Superior emitió, a partir del 25 de marzo de 2020, una normativa transitoria³⁴ que modificó el funcionamiento normal de las modalidades de estudio³⁵ y adoptó una serie de regulaciones para, según el CES, dar respuesta a las limitaciones derivadas de la situación de salud pública. La Resolución No. RPC-SO-012-No.238-2020 del CES que ha sido acusada de inconstitucional contiene un artículo único subdividido en varios numerales que hacen referencia a las siguientes medidas:

- **Numeral 1:** sustituye el Artículo 14 de la normativa transitoria e incluye una modificación temporal de la distribución de la carga horaria semanal del personal académico;
- **Numeral 2:** añade el Artículo 15, sobre la distribución del tiempo de dedicación del personal académico, a la normativa transitoria;
- **Numeral 3:** añade el artículo 16, sobre la organización de las asignaturas, cursos o sus equivalentes, a la normativa transitoria;
- **Numeral 4:** añade la Disposición general séptima, que establece la prevalencia de la normativa transitoria sobre el Reglamento de Carrera y Escalafón, y el Reglamento de Régimen Académico;
- **Numeral 5:** añade la Disposición general octava, sobre la contratación de personal ocasional solamente bajo la escala de Auxiliar 1, con la distribución de carga horaria establecida en la Resolución; y,
- **Numeral 6:** añade la Disposición general novena, relativa a la exención de máximas autoridades, decanos, sub decanos y profesores que realizan investigación del cumplimiento de lo señalado en los artículos 14, 15 y 16 de la normativa transitoria.

169. La Corte examinará los cargos relativos a la constitucionalidad de cada disposición referida, con excepción de la Disposición general séptima, relativa a la relación de la Resolución y los Reglamentos de Escalafón y de Régimen Académico, dado que aquello fue ya analizado en la sección de esta sentencia correspondiente al control constitucional por la forma.

Sobre el tiempo de dedicación a las horas de docencia

170. El artículo único numerales 1 y 2 de la Resolución acusada sustituyen y añaden los artículos 14 y 15 de la normativa transitoria. Estas disposiciones aumentan las horas

³⁴ Esta normativa fue emitida mediante Resolución No. RPC-SE-03-No.046-2020, de 25 de marzo de 2020, y luego reformada mediante Resoluciones No. RPC-SE-04-No.056-2020, de 30 de abril de 2020, RPC-SO-012-No. 238-2020, de 6 de mayo de 2020 y RPC-SO-16-No. 330-2020, de 15 de julio de 2020. La última Resolución modificatoria, dada en el mes de julio, no modifica los cambios realizados mediante la Resolución demandada, esto es, mediante la Resolución RPC-SO-12-No.238-2020.

³⁵ Se entiende por modalidades de estudio o aprendizaje, según el artículo 68 del Reglamento de Régimen Académico, los “*modos de gestión de los aprendizajes que determinan ambientes educativos diferenciados, incluyendo el uso de las tecnologías de la comunicación y de la información*”. Conforme al artículo 70 de la LOES, las IES pueden impartir sus carreras y programas en las modalidades presencial, semipresencial, en línea, a distancia, y dual. Conforme lo indica el propio CES en la página 20 de su respuesta a la demanda, la normativa transitoria crea una *modalidad híbrida* que conjuga la modalidad semipresencial con las modalidades en línea y a distancia; y adopta así mismo una serie de medidas para, en criterio de los accionados, garantizar la continuación de estudios y el derecho a la educación.

de docencia en la dedicación del personal académico. El artículo 14 establece que para el cómputo de horas de docencia semanales solo debe considerarse las horas efectivas de contacto con el docente³⁶; es decir, no se tienen en cuenta las horas de aprendizaje autónomo.³⁷ El artículo 15 aumenta los mínimos y máximos del número de horas semanales de las horas de docencia del personal académico, y especialmente de los profesores titulares y no titulares de tiempo completo. El siguiente cuadro muestra este incremento establecido en la Resolución en relación con los rangos establecidos en el Reglamento de Carrera y Escalafón.

	Horas de clase semanales			
	Reglamento de Carrera y Escalafón		Resolución del CES	
Dedicación del docente	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
Tiempo Completo	3	16	14	26
Medio Tiempo	3	10	7	13
Tiempo Parcial	2	9	2	12

171. Como puede apreciarse, en el caso de los docentes a tiempo completo hay un incremento muy importante del número de horas mínimas de clase semanales, al pasar de 3 a 14, esto es, un incremento del 467 %. También es significativo el aumento del número máximo de horas de clase de estos docentes, de 16 a 26 semanalmente, esto significa un incremento de 162 %. El incremento del mínimo de los docentes de medio tiempo es de 233 %, y del máximo de un 130 %. No se alteran los mínimos del docente de tiempo parcial, mientras que su máximo sube un 133 %. Estos incrementos de carga horaria suponen un cambio drástico al tiempo de dedicación de los docentes.

172. Puesto que según el artículo 14 de la Resolución para el cómputo de horas de docencia solo se consideran las horas efectivas de contacto del estudiante con el

³⁶ El artículo 17 de la LOES señala que “*el aprendizaje en contacto con el docente es el conjunto de actividades individuales o grupales desarrolladas con intervención directa del docente (de forma presencial o virtual, sincrónica o asincrónica) que comprende las clases, conferencias, seminarios, talleres, proyectos en aula (presencial o virtual), entre otras, que establezca la IES en correspondencia con su modelo educativo institucional*”.

³⁷ El artículo 28 de la LOES establece que “*el aprendizaje autónomo es el conjunto de actividades de aprendizaje individuales o grupales desarrolladas de forma independiente por el estudiante sin contacto con el personal académico o el personal de apoyo académico. Las actividades planificadas y/o guiadas por el docente se desarrolla en función de su capacidad de iniciativa y de planificación; de manejo crítico de fuentes y contenidos de información; planteamiento y resolución de problemas; la motivación y la curiosidad para conocer; la transferencia y contextualización de conocimientos; la reflexión crítica y autoevaluación del propio trabajo, entre las principales. Para su desarrollo, deberán planificarse y evaluarse actividades específicas, tales como: la lectura crítica de textos; la investigación documental; la escritura académica y/o científica; la elaboración de informes, portafolios, proyectos, planes, presentaciones, entre otras; así como otras actividades que establezca la IES en correspondencia con su modelo educativo institucional*”.

docente, estos incrementos en los mínimos y máximos de horas semanales de docencia significan, en ciertos casos, una desproporcionada disminución del tiempo que un docente puede dedicar a preparar clase y, en general, a realizar otras actividades consideradas de docencia según el Reglamento de Escalafón. El siguiente cuadro ilustra varios efectos de que a un docente le asignen más de 20 horas de clases semanales conforme a la normativa acusada.

Horas semanales de clase	Tiempo máximo de preparación por hora de clase impartida (en minutos)
21	54,3
22	49,1
23	44,3
24	40,0
25	36,0
26	32,3

173. La Corte observa que en el caso de los docentes que dictan el máximo de 26 horas de clase semanales, tienen disponible un tiempo de apenas 32,3 minutos para preparar cada hora de clase. Este tiempo de preparación de clase es ligeramente superior y algo mayor cuando se asignan entre 21 y 25 horas de clase. Por otra parte, con estas condiciones aquellos docentes a los cuales se les asignan más de 19 horas de clases semanales no dispondrían ya de horas semanales para actividades de investigación y de vinculación con la comunidad.

174. La Corte observa que la Resolución del CES No. RPC-SE-04-No.056-2020, de 30 de abril de 2020, modificada mediante la Resolución acusada, establecía en el artículo 14 una regulación diametralmente opuesta. Según la Resolución de 30 de abril de 2020, *“debido a la emergencia sanitaria y por el plazo de vigencia de la presente normativa, el personal académico podrá dedicar por cada hora de clase que imparta, hasta una hora punto cinco (1.5) a otras actividades de docencia...”*.

175. La Resolución No. RPC-SE-04-No.056-2020, según consta en su penúltimo considerando, fue adoptada en atención a las propuestas presentadas por los rectores de las instituciones de educación superior, por los dirigentes estudiantiles y por los demás actores del sistema de educación superior.³⁸ En cambio, la Resolución No. RPC-SO-

³⁸ El considerando referido manifiesta: *“en atención a las propuestas presentadas por los rectores de las instituciones de educación superior, dirigentes estudiantiles y demás actores del sistema de educación superior, la Comisión Ocasional de Educación del CES, mediante memorando CES-COE-2020-0050-M notificó el Acuerdo ACU-COE-SE-03-No.014- 2020 en el cual convino conocer las propuestas de reforma a la Normativa transitoria para el desarrollo de actividades académicas en las Instituciones de Educación Superior, debido al estado de excepción decretado por la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia de COVID-19 y remitirlas al Pleno del CES, para su conocimiento, análisis y aprobación”*.

012-No.238-2020, acusada de inconstitucional en el presente caso, no evidencia la participación de los actores del sistema de educación superior.

176. En otras palabras, mientras que la Resolución No. RPC-SE-04-No.056-2020, con base en la participación de los estamentos universitarios, amplía de una hora a una hora y media el tiempo de preparación de clases, la Resolución No. RPC-SO-012-No.238-2020, acusada como inconstitucional: i) fue dictada de forma inconsulta seis días después de la anterior y ii) disminuye el tiempo de preparación de clases a poco más de media hora en el caso de los docentes que dictan el mayor número de horas de clase semanales.

177. La Corte encuentra aquí una evidente contradicción en la actuación del CES, puesto que dicho organismo adoptó, de forma sucesiva y casi inmediata, medidas contrarias para un mismo fin. En efecto, la Corte considera que, si la finalidad de estas regulaciones adoptadas por el CES era la protección de los derechos de docentes y estudiantes de las universidades y escuelas politécnicas públicas no es razonable que para alcanzar tal fin se adopten medios opuestos. En este caso, estas medidas contradictorias consistieron primero en aumentar y luego disminuir significativamente el tiempo para preparación de clases.

178. En definitiva, estas regulaciones adoptadas por la Resolución acusada no son idóneas para proteger el derecho constitucional a la educación en el nivel superior, en tanto otorgan a los docentes un tiempo evidentemente insuficiente para la preparación de clases, mientras en varios casos eliminan el tiempo de investigación y vinculación a la comunidad de los docentes de mayor dedicación.

179. En consecuencia, la Corte estima que el artículo único numerales 1 y 2 de la Resolución acusada de inconstitucional son contrarios a las garantías de mejoramiento pedagógico y académico del personal docente de todos los niveles educativos, establecido en el artículo 349 de la Constitución.

180. Asimismo, la Corte encuentra que las modificaciones realizadas a los artículos 14 y 15 de la normativa transitoria, mediante la Resolución acusada, son atentatorios al principio de calidad establecido en el artículo 351 de la Carta Fundamental. Este principio constitucional, desarrollado por el artículo 93 de la LOES, implica, por una parte, la participación de los estamentos de la comunidad universitaria, y, por otra, un equilibrio de la docencia, la investigación y la vinculación con la sociedad que la Resolución objeto de análisis irrespeta.

Sobre la organización de asignaturas, cursos y equivalentes

181. El artículo único numeral 3 de la Resolución acusada, que añade el artículo 16 a la normativa transitoria, establece que en las carreras que por la emergencia sanitaria sean impartidas en modalidad en línea o híbrida las instituciones de educación superior públicas podrán establecer paralelos de mínimo cuarenta (40) estudiantes.

182. La Corte no encuentra en esta regulación en sí misma ninguna inconstitucionalidad, puesto que la norma tiene un carácter permisivo. En este sentido, esta disposición no impide la actividad académica con un número menor de estudiantes y se orienta a desarrollar ajustes o adaptaciones de la organización de la actividad universitaria a la situación epidemiológica que actualmente enfrenta el país.

183. Sin embargo, la Corte no puede dejar de anotar la dificultad, en el caso de actividades presenciales en la modalidad híbrida, de concentrar a 40 o más personas en un mismo lugar guardando los estándares de distanciamiento social por la situación del COVID-19. Este, sin embargo, es un asunto que corresponde regular a los organismos de emergencia mediante los respectivos protocolos y a las propias IES.

Sobre la contratación de personal ocasional

184. Según el artículo único numeral 5 de la Resolución acusada, que añade la Disposición general octava a la normativa transitoria, las IES públicas podrán contratar al personal académico ocasional, solamente bajo la escala de Auxiliar 1, sujetándose a la distribución de carga horaria establecida en la misma resolución.

185. La Corte observa que esta Disposición de la Resolución acusada fue posteriormente modificada por la Resolución No. RPC-SO-16-No.330-2020, emitida por el CES el 25 de julio de 2020. Esta modificación añadió la siguiente frase: “*se exceptúa la aplicación de esta Disposición al personal académico ocasional que se contrate para realizar actividades académicas de posgrado*”. Dado que el texto inicialmente demandado como inconstitucional no ha sido reformado, sino que la modificación solo añadió la frase transcrita, la Corte encuentra pertinente realizar control de constitucionalidad abstracto del mismo.

186. Como se expuso anteriormente en los párrafos 113 y siguientes de esta sentencia, el personal académico ocasional es aquel personal académico no titular que se vincula a las universidades y escuelas politécnicas hasta por cinco años, bajo relación de dependencia. Este tipo de docentes pueden tener un nivel de titulación, formación y experiencia variable, y por tanto mayor al que corresponde al de los docentes auxiliares.

187. En efecto, los docentes auxiliares constituyen el grado inicial del escalafón correspondiente al personal académico titular. En consecuencia, sus niveles de remuneración, en correspondencia con su titulación, méritos y experiencia, son también los menores de dicho escalafón.

188. La Corte encuentra una discordancia entre el nivel de formación que pueden tener muchos docentes ocasionales y el nivel de remuneración de los docentes auxiliares, independientemente de si son contratados para actividades académicas de pregrado o posgrado. Esta discordancia constituye una violación de lo establecido en el artículo 349 de la Constitución por el cual el Estado garantizará a los docentes de todos los niveles

educativos “*una remuneración justa, de acuerdo a la profesionalización, desempeño y méritos académicos*”.

189. Por ello, la Corte estima que el artículo único numeral 5 de la Resolución acusada es contrario a las garantías de mejoramiento pedagógico y académico del personal docente de todos los niveles educativos, establecido en el artículo 349 de la Constitución.

190. Finalmente, el artículo único numeral 6 de la Resolución acusada, que añade la Disposición general novena a la normativa transitoria, incluye una exención para las máximas autoridades, decanos, sub decanos y, bajo ciertas condiciones, también para los profesores que realizan investigación cumplan lo señalado en los artículos 14, 15 y 16 de la normativa transitoria. Al respecto, esta Corte no encuentra que los accionantes hayan alegado cargos específicos en contra de dicha disposición ni que existan elementos suficientes para desvirtuar la constitucionalidad de la misma.

191. En definitiva y por las consideraciones expuestas, la Corte encuentra que el artículo único numerales 1, 2, 3 y 5 de la Resolución No. RPC-SO-012-No.238-2020 del CES no garantizan el mejoramiento pedagógico y académico del personal docente de todos los niveles educativos, establecido en el artículo 349 de la Constitución.

Otras consideraciones

192. Debe observarse que los accionantes solicitaron varias medidas de reparación integral, alegando vulneración a sus derechos constitucionales. Las medidas solicitadas incluyen un pedido de disculpas públicas por parte de las entidades accionadas, la publicación de esta sentencia y que se envíe un extracto de esta decisión a organismos internacionales.

193. Al respecto, la Corte considera que los accionantes, más allá de las afirmaciones genéricas que realizan en la demanda, no acreditaron una lesión directa a sus derechos constitucionales, de conformidad con lo señalado en el artículo 137 de la LOGJCC. Por ello, la Corte estima que dicho pedido es improcedente.

III. DECISIÓN

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

- 1)** Declarar la inconstitucionalidad por el fondo de la Circular No. MEF-VGF-2020-0003-C, emitida por el Viceministro de Finanzas, Fabián Aníbal Carrillo Jaramillo, el 16 de abril de 2020, exclusivamente en relación con las medidas aplicables a las universidades y escuelas politécnicas públicas, únicamente para

aquellos ítems presupuestarios relacionados directamente con los procesos sustantivos de la educación superior, como la contratación de docentes y personal académico, las actividades de docencia, de investigación y de vinculación con la colectividad.

2) Instar a las universidades y escuelas politécnicas públicas para que, en el contexto de la crisis económica que atraviesa el país, y en el ejercicio de la responsabilidad y solidaridad a la que están obligadas en el ejercicio de su autonomía, por mandato de la Constitución y la ley, mejoren inmediatamente la racionalización y optimización del gasto sin afectar la calidad de la educación superior. Ello deberá realizarse en coordinación con los organismos públicos competentes. Así mismo, la Corte recuerda que las universidades y escuelas politécnicas, según la Constitución, no están exentas de fiscalización respecto al uso que hagan de los recursos públicos y están obligadas a rendir cuentas.

3) Declarar la inconstitucionalidad por el fondo del artículo único numerales 1, 2, 3 y 5 de la Resolución No. RPC-SO-012-No.238-2020, emitida por el Consejo de Educación Superior.

4) Disponer que todas las medidas económicas o académicas, adoptadas por el Ministerio de Economía y Finanzas y/o el Consejo de Educación Superior que impliquen cualquier forma de racionalización del gasto, optimización fiscal o reprogramación presupuestaria aplicable a las instituciones de educación superior públicas:

- a.** Deben considerar primariamente la autonomía universitaria, la calidad de la educación superior y las especificidades de las IES públicas expresadas en esta sentencia.
- b.** Deben realizarse de manera coordinada, participativa y de ser posible consensuada con los diversos actores del sistema de educación superior. En este sentido, quedan proscritas aquellas medidas que impidan, de manera unilateral e inconsulta, la contratación de profesores y la adquisición de ciertos bienes y servicios indispensables para el ejercicio del derecho a la educación en el nivel superior.
- c.** Deben observar el principio de progresividad, no transgredir la prohibición de regresividad y abstenerse de afectar los procesos sustantivos de la educación superior.
- d.** No deben anular las garantías de mejoramiento pedagógico y académico del personal de las IES públicas.

5) Instar a las universidades y escuelas politécnicas públicas para que, dentro de un plazo razonable, integren la planta estable y profesional de docentes e investigadores que se requiera para una educación superior de calidad y eliminen formas precarias de trabajo docente.

6) Notifíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; y tres votos salvados de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet y Hernán Salgado Pesantes; en sesión extraordinaria de lunes 31 de agosto de 2020.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 9-20-IA/20

VOTO SALVADO

Jueces constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Hernán Salgado Pesantes

1. En relación con la sentencia No. **9-20-IA/20** expresamos nuestro respeto a los argumentos esgrimidos por el juez ponente y por quienes votaron a favor de esta decisión. Sin embargo, nos permitimos disentir con el voto de mayoría, respecto al análisis realizado en dicha sentencia en la que la Corte acepta la acción pública de inconstitucionalidad planteada en contra del oficio circular No. MEF-VFG-2020-003-C, emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas, y del artículo único numerales 1, 2, 3 y 5 de la Resolución No. RPC-SO-012-No.238-2020, emitida por el Consejo de Educación Superior, al considerarse que dichos actos inobservan el principio de autonomía universitaria, el derecho a la educación en el nivel superior, y las garantías de mejoramiento pedagógico y académico del personal docente de todos los niveles educativos, establecidos en la Constitución.
2. El presente voto salvado circunscribirá su análisis en la materialidad del oficio circular No. MEF-VFG-2020-003-C emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas, regresividad y afectación de la autonomía universitaria, y análisis de la Resolución No. RPC-SO-012-No.238-2020, emitida por el Consejo de Educación Superior.
3. Luego del análisis de las competencias constitucionales y legales del Ministerio de Economía y Finanzas, la sentencia de mayoría concluye que la circular del MEF no es inconstitucional por la forma, criterio con el que coincidimos. En esta línea, es importante remarcar que la circular contiene las “*Directrices de ejecución presupuestaria para el segundo trimestre del año 2020*”, mismas que, según el documento, rigen para todas las entidades que conforman el sector público, dentro del contexto de la realidad económica y fiscal que atraviesa el país. Remarcamos entonces que dicha circular concluyó su vigencia el 30 de junio de 2020.
4. En ese contexto, en cuanto al análisis material del mencionado oficio, se estima pertinente analizar con detenimiento lo dispuesto en su texto, en aras de verificar si existe alguna disposición expresa de recortar el presupuesto de las instituciones de educación superior públicas, en los términos aseverados por los accionantes del caso 9-20-IA. Revisado el texto íntegro del documento en comento, se encuentran regulaciones referentes a certificaciones presupuestarias, las cuales serán revisadas a nivel general por el Ministerio en cuestión por lo que se dispone a las instituciones estatales abstenerse de planificar, programar, certificar e iniciar procesos de contratación. En cuanto a egresos de personal, se restringe el ingreso de nuevo personal, con excepciones; en cuanto al nivel jerárquico superior, los puestos que permanecieron vacantes y no fueron cubiertos, seguirán manteniendo la misma condición, indicando que deben efectuarse las delegaciones del caso; además, sobre contratos de servicios

ocasionales y nombramientos provisionales, se indica que aquellos que estuvieron planificados y programados hasta marzo del 2020, serán desvinculados conforme la normativa legal vigente, quedando prohibida la entidad de buscar reemplazo con un profesional externo; en cuanto a aquellos cuya finalización no estaban programados hasta marzo, en caso de que se den por terminados, no podrá contratarse o incorporarse nuevo personal; se dan también limitaciones a las licencias y comisiones de servicio; también se limita la creación de puestos, la revisión de manuales de clasificación de puestos, revisión ascendente a la clasificación y valoración de puestos; así como las autorizaciones para el pago de horas suplementarias y extraordinarias para los trabajadores y servidores de las instituciones públicas durante el tiempo de aplicación del teletrabajo; se suspenden además los procesos de capacitación, consultorías o prestación de servicios profesionales. Asimismo, se dispone restringir los gastos en arrendamiento de inmuebles; y también negociar a la baja contratos relacionados con servicios de limpieza, de seguridad y vigilancia privada y transportación. En esencia, el Ministerio de Economía y Finanzas indica que revisará la ejecución presupuestaria de las entidades y aplicará los ajustes en aquellos ítems de gasto que no están siendo utilizados durante la emergencia.

5. Según se desprende del documento en análisis, no consta ninguna directriz para que el presupuesto de las universidades públicas sea recortado. Salvo las excepciones hechas en las directrices para las instituciones vinculadas al tratamiento de la emergencia sanitaria, no se detecta ninguna especificación, menos aún, la determinación de medidas subsecuentes a las directrices en mención. De acuerdo con el colofón de la misiva ministerial, las directrices emitidas persiguen establecer priorizaciones en el gasto público ante el contexto actual de las finanzas públicas del país: *“Resulta imperativo indicar que la problemática actual, desafío al que nos enfrentamos todos los ecuatorianos, requiere aunar esfuerzos mediante la utilización responsable y eficiente de todos los recursos disponibles, basados principalmente en el sentido de corresponsabilidad social y compromiso por el bienestar común”*.
6. Contrario a lo que sostiene la sentencia de mayoría, no se encuentra entonces una relación entre el referido oficio circular y el recorte presupuestario de las universidades denunciado por los accionantes, máxime cuando las directrices presupuestarias tienen como tiempo de aplicación únicamente el segundo trimestre del año en curso, como se señaló en párrafos precedentes, y en cambio, las regulaciones del presupuesto universitario implican a todo el ejercicio fiscal, es decir, un año calendario, en la especie, el lapso comprendido entre el 01 de enero al 31 de diciembre de 2020.
7. No puede desconocerse, sin embargo, que a las instituciones de educación superior estatales les sea aplicable tales directrices, empero el efecto sería en los ámbitos detallados en el documento, es decir, en cuestiones determinadas, referentes a temas netamente administrativos. No se aprecia que el oficio circular tenga repercusiones directas en el quehacer académico.
8. Para mayor comprensión, se resalta que la Constitución de la República en su artículo 349 establece que la ley regulará la carrera docente y el escalafón y establecerá un

sistema nacional de evaluación del desempeño, así como la política salarial. En tal sentido, el artículo 70 de la Ley Orgánica de Educación Superior prescribe con claridad las distinciones de regímenes laborales de las universidades y escuelas politécnicas, a saber: trabajadores, servidores y personal académico; éste último se rige por dicha ley orgánica y por las regulaciones del Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior. A través de la prenombrada reglamentación, el Consejo de Educación Superior regula la contratación docente, los concursos de oposición y merecimientos para personal académico, evaluación, capacitación, promoción, etc. Es decir, las disposiciones ministeriales sobre egresos de personal (*oficio circular No. MEF-VGF-2020-0003-C*) no atañen al segmento del personal académico de la universidad pública ecuatoriana, con lo que se confirma la desconexión del acto administrativo impugnado con las aseveraciones de los accionantes sobre los supuestos efectos del oficio circular en las actividades esenciales de la academia, por lo que el mencionado oficio circular no tiene relación directa con los recortes presupuestarios alegados.

9. En la sentencia de mayoría se concluye que el oficio circular en mención limita a las universidades en la emisión y suscripción de nombramientos provisionales de personal académico y administrativo; contratación de docentes ocasionales, invitados y honorarios; contratación de personal de apoyo académico; y contratación ocasional de personal administrativo. Todo esto en función de inferencias, pues en el análisis de la causa no se contó con una verificación plena de que en los sistemas informáticos gubernamentales (sSIGEF y SPRYN) se hayan generado bloqueos a dichas vinculaciones de personal, en acatamiento directo del oficio circular. En ese sentido, al tratarse de una acción de inconstitucionalidad, esto es control abstracto, se parte de los principios de presunción de constitucionalidad y legitimidad de los actos administrativos, una conclusión de esas dimensiones por lo menos debe contar con las constataciones documentales y técnicas mínimas, y no basarse en afirmaciones de entidades relacionadas al caso.
10. El oficio circular, al ser un instrumento atinente al quehacer ordinario del Ministerio de Finanzas, que ha sido utilizado de la misma manera en meses y años anteriores¹, y en esta ocasión ha sido emitido en el contexto de la realidad económica que vive el país, a propósito de la pandemia, a fin de priorizar y mejorar el gasto público en general, no encontramos que dicho documento esté reñido con la Constitución.
11. En otro pasaje de la sentencia de mayoría, se expresa: “(...) *la actuación del MEF no se limitó simplemente a re cálculos de montos de asignaciones presupuestarias, sino que mediante la circular bajo análisis restringió a las IES públicas el gasto en rubros plenamente identificados. Ello se materializó catorce días después mediante las*

¹ El MEF ha procedido de manera similar a través de los oficios circulares signados con los números MEF-VGF-2019-0003-C, MEF-VGF-2019-0005-C, MEF-VGF-2019-0006-C, MEF-VGF-2019-0008-C; fechados a 16 de agosto, 11 de octubre, 17 de diciembre y 27 de diciembre de 2019, respectivamente. En dichas misivas, el Viceministro de Finanzas emite directrices y lineamientos presupuestarios, dirigidos en general a las máximas autoridades de las entidades del sector público, entre ellas, las universidades estatales.

correspondientes modificaciones presupuestarias reportadas por las IES. Es decir, existe no solo correspondencia lógica y material, sino además una clara sucesión y proximidad temporal entre la circular y tales modificaciones”.

12. Dicha conclusión, desconoce que las modificaciones presupuestarias a las instituciones de educación superior tuvieron su génesis en el Informe Técnico No. MEF-DM-SPF-DNPF-2020-030 de 29 de abril de 2020, a través del cual el Subsecretario de Política Fiscal presenta al Viceministro de Finanzas, la actualización de la programación fiscal del año 2020, en donde consta una extensa motivación técnica relacionada con los efectos de la pandemia en la economía, especialmente en los ingresos por concepto de IVA e impuesto a la renta.²
13. Es así que, los ajustes no se dieron como consecuencia de la emisión del oficio circular materia de esta acción, sino debido a que el Ministerio de Economía y Finanzas registró en el Sistema de Administración Financiera e-SIGEF, modificaciones presupuestarias de disminución de ingresos en los presupuestos de las 31 universidades estatales; con la descripción: “SEGÚN EL ART. 74 DEL COPLAFIP REESTIMACIÓN DE INGRESOS NACIONALES REDUCCIÓN DEL IVA Y REDUCCIÓN RENTA” el 30 de abril de 2020.
14. Debe recordarse que las universidades públicas tienen como fuentes principales de financiamiento, las asignaciones establecidas en el presupuesto general del Estado para funcionamiento y gratuidad (asignaciones en fuente fiscal o fuente 001) y las rentas provenientes de la Ley del Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico -FOPEDEUPO- (preasignación o fuente 003). Conforme se desprende de los hechos del caso, las decisiones presupuestarias del Ministerio de Economía y Finanzas tienen relación con el ítem presupuestario referente al pago de nómina.
15. La Ley del FOPEDEUPO³, establece la creación de un fondo permanente de desarrollo universitario, el cual se nutre principalmente del 10% de la recaudación neta del IVA y

² El Servicio de Rentas Internas, mediante oficio No. NAC-DGEOGEC20-00000049 suscrito por su Directora General, certificó: “Al comparar la recaudación actual (enero – junio) con similar período de años anteriores observamos los siguientes resultados:

Impuesto a la renta:

2020 vs 2019 se observa una variación de - 16,1%

2020 vs 2018 se observa una variación de - 9,1%

2020 vs 2017 se observa una variación de - 0,5%

2020 vs 2016 se observa una variación de 7,2%

2020 vs 2015 se observa una variación de - 10,5%

Impuesto al Valor Agregado (IVA):

2020 vs 2019 se observa una variación de -21,5%

2020 vs 2018 se observa una variación de -18,9%

³ El artículo 1 de la Ley de Creación del Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico FOPEDEUPO (Registro Oficial No. 940 de 07 de mayo de 1996) cuenta con literales del a) a la j), siendo los específicos los literales b) y c):

“Art. 1.- Créase el Fondo de Desarrollo Universitario y Politécnico, el mismo que se financiará con los siguientes recursos:

del 11% de la recaudación neta del impuesto a la renta. De esta manera, el pago de nómina de las universidades públicas se financia con lo recaudado en el FOPEDEUPO, en aplicación de la regla fiscal que consta en el artículo 286 de la Constitución, por la cual, el gasto permanente (nómina) se cubre con ingreso permanente (recaudación tributaria).

16. En tal sentido, la sentencia de mayoría no considera que el segmento del presupuesto de las universidades correspondiente a las preasignaciones del FOPEDEUPO, se formula conforme a una proyección de recaudación del impuesto a la renta y del impuesto al valor agregado. En función de ello, una proyección puede variar y, por consiguiente, la preasignación también, a través de modificaciones presupuestarias, que son independientes al oficio circular materia de la presente acción; por lo que no tiene asidero hacer extensivo el análisis de constitucionalidad a los referidos cambios presupuestarios, en función del oficio circular que, como se ha demostrado, es un acto administrativo de planificación de egresos, propio de la competencia del ente rector de las finanzas públicas de modificar presupuestos, en razón de los indicadores de recaudación tributaria del ejercicio fiscal en curso.
17. En cuanto a la autonomía universitaria, el artículo 355 de la Constitución establece que el Estado reconoce a las universidades y escuelas politécnicas públicas autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, acorde con los objetivos del régimen de desarrollo y los principios establecidos en la Constitución. Históricamente, la autonomía universitaria ha sido el derecho de esas instituciones que evita la intervención ilegítima del Estado en los procesos de construcción del conocimiento y de la ciencia, garantizándose así pluralismo en las deliberaciones académicas y científicas que favorezcan al forjamiento de una opinión pública crítica, alejada de dogmas políticos.
18. No obstante lo anterior, la autonomía universitaria, como todo derecho tiene sus límites, en su caso: el orden público, el interés general y el bien común. Además, dicha autonomía no exime a las universidades de ser auditadas y vigiladas por el Estado, pues son parte del engranaje fiscal, y por tanto, del modelo económico y de planificación. En ese sentido, las regulaciones presupuestarias, fundamentadas en el ordenamiento

*b) Las rentas fijadas en la vigente Ley de Régimen Tributario del **11% del impuesto a la renta**; 10% para las Universidades y Escuelas Politécnicas de régimen oficial o público y 1% para las de régimen particular con subsidio estatal; las rentas provenientes del Impuesto a la Renta Petrolera; y las asignaciones por concepto de recaudaciones de tributos a los consumos especiales establecidos en la Ley No. 63, que no afecten a la maternidad gratuita.*

*c) El equivalente al 4% del **rendimiento total del IVA** que constará como partida global a partir del Presupuesto del Estado de 1997; el 7% en 1998 y el **10% a partir de 1999**. Los valores recibidos serán distribuidos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador” (énfasis agregado)*

jurídico, no podrían considerarse como una vulneración a la autonomía universitaria, pues se entiende que obedecen a cuestiones técnicas con motivaciones fácticas. En la especie, los efectos económicos de la pandemia están afectando económicamente, no solo a la sociedad a la que se debe la universidad ecuatoriana, sino al mundo entero; por lo que las adecuaciones forzosas que enfrenten sus finanzas deben ser entendidas como un acoplamiento a la realidad social y económica, que apremia a la generalidad. De ahí que el Estado deba brindar acompañamiento a las universidades en la adecuada planificación y ejecución de sus presupuestos.

19. Lo expuesto en párrafos anteriores, nos lleva a concluir así mismo, que el mencionado oficio circular, materia de esta acción, no podría tampoco llegar a ser regresivo, como sostiene la mayoría de la Corte, por cuanto el país está viviendo una realidad económica y social de connotaciones y consecuencias sin precedentes, en la que todos, incluyendo la universidad pública, se verá afectada.
20. Por otro lado, según los accionantes del presente caso, la Resolución RPC-SO-012-No.238-2020, de 06 de mayo de 2020, conlleva una “*afectación a la materialización del derecho a la educación*”, principalmente al aumentar la carga docente de los profesores titulares, así como el número de estudiantes por paralelo. Respecto de esta resolución, la sentencia de mayoría sostiene que las regulaciones adoptadas por la Resolución acusada no son idóneas para proteger el derecho constitucional a la educación en el nivel superior, en tanto otorgan a los docentes un tiempo evidentemente insuficiente para la preparación de clases, mientras en varios casos eliminan el tiempo de investigación y vinculación a la comunidad de los docentes de mayor dedicación, concluyendo que el artículo único numerales 1 y 2 de la Resolución acusada de inconstitucional son contrarios a las garantías de mejoramiento pedagógico y académico del personal docente de todos los niveles educativos, establecido en el artículo 349 de la Constitución. Así mismo señala la sentencia de mayoría que las modificaciones realizadas a los artículos 14 y 15 de la normativa transitoria, mediante la Resolución acusada, son atentatorios al principio de calidad establecido en el artículo 351 de la Carta Fundamental.
21. Discrepamos con el análisis material que realiza la sentencia de mayoría respecto de la mencionada Resolución del CES. El artículo 353 de la Constitución establece entre los organismos que rigen el sistema de educación superior: “1. *Un organismo público de planificación, regulación y coordinación interna del Sistema y de la relación de sus distintos actores con la Función Ejecutiva*”. Este organismo, como bien lo señala la sentencia de mayoría es el Consejo de Educación Superior, conforme al artículo 166 de la LOES, y dentro de sus competencias, según el artículo 169 literal g de la LOES, está el dictar la normativa reglamentaria para el ejercicio de sus competencias, y por lo tanto, el CES tiene la competencia reglamentaria para regular la planificación, ejecución de periodos académicos, organización del aprendizaje, cambio de modalidad, el lugar, modalidad, horas y plazos para el desarrollo de actividades de prácticas pre

profesionales, titulación, integración curricular y vinculación con la sociedad o la carga horaria docente semanal del personal académico⁴.

22. En ejercicio de estas competencias reglamentarias el CES emitió la “*Normativa transitoria para el desarrollo de actividades académicas en las Instituciones de Educación Superior, debido al estado de excepción decretado por la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia de COVID-19*”.
23. El texto del artículo de la mencionada Resolución establece en su inicio lo siguiente:
“**Artículo Único.- Aprobar la reforma a la *Normativa transitoria* para el desarrollo de actividades académicas en las Instituciones de Educación Superior, debido al estado de excepción decretado por la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia de COVID- 19, modificando en su contenido....**” (lo resaltado es nuestro). Remarcando su carácter de transitoria debido a las circunstancias excepcionales que vive el país debido a la pandemia.
24. Al ser una regulación transitoria debido a la emergencia sanitaria, es justificable que, de manera temporal, el personal académico pueda emplear más horas de trabajo. El carácter de temporalidad de la normativa emitida por el CES debido a las circunstancias justifica los cambios, entendiéndose claramente que no es una estructura permanente que incida en la garantía constitucional de mejoramiento pedagógico y académico del personal docente de todos los niveles educativos, ni tampoco atente contra el principio de calidad establecido en el artículo 351 de la Carta Fundamental.
25. Este voto estima que la universidad pública, sí puede y debe hacer esfuerzos temporales de ajuste debido a la emergencia sanitaria, y por tanto, dicha normativa temporal no es contraria a las normas constitucionales de mejoramiento pedagógico y calidad de la educación.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, se resuelve rechazar la demanda.

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

⁴ Según el artículo 84 de la LOES, “*los requisitos de carácter académico y disciplinario necesarios para la aprobación de cursos y carreras, constarán en el Reglamento de Régimen Académico*”. Según el art. 149 de la LOES, “*El Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador de las instituciones de educación superior, normará los requisitos y los respectivos concursos, así como la clasificación y las limitaciones de los profesores*”, etc.

Hernán Salgado Pesantes
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto salvado de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet y Hernán Salgado Pesantes, en la causa 9-20-IA, fue presentado en Secretaría General, el 10 de septiembre de 2020 mediante correo electrónico a las 09:09; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL