

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

CASO No. 34-20-IS y acumulados.

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

Sentencia

Tema: En este fallo se resuelven las demandas de acción de incumplimiento presentadas respecto del Dictamen No. 1-20-EE/20, por el cual se declaró la constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción por la situación de calamidad pública por la propagación de la pandemia COVID-19, dispuesta en Decreto Ejecutivo 1017 de 16 de marzo de 2020. Los accionantes alegan que se ha incumplido dicho Dictamen por parte del Ministerio de Economía y Finanzas al disponerse un recorte del presupuesto de las universidades públicas.

I. Antecedentes procesales y procedimiento

1. El Presidente Constitucional de la República, Lenín Boltaire Moreno Garcés, con fecha 17 de marzo de 2020, remitió copia certificada del Decreto Ejecutivo No. 1017 de 16 de marzo de 2020 referente al “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”.
2. En sesión extraordinaria de 19 de marzo de 2020, el Pleno de la Corte Constitucional, de conformidad con lo dispuesto en el número 8 del artículo 436 de la Constitución de la República del Ecuador, por unanimidad aprobó el dictamen No. 1-20-EE/20, por el cual se declaró la constitucionalidad del estado de excepción emitido a través de Decreto Ejecutivo No. 1017.
3. El 4 de mayo de 2020, Pablo Dávalos Aguilar y otros ciudadanos¹, presentaron una demanda de acción de incumplimiento del dictamen de constitucionalidad No. 1-

¹ Constan como accionantes de esta causa: Pablo Dávalos Aguilar, Director del Foro de Economía Alternativa y Heterodoxa; Christian Geovanny Flores Alvarado, Presidente de la FEUE Nacional; Cristian Mauricio Chávez Mendoza, Presidente de la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador filial Quito FEUE-UCE; Gustavo Javier Acuña Pazmiño, Juan Montaña Pinto, Diego Marcelo Pillajo Morocho, Patricio Enrique Rodríguez Vinueza, Fernando López Romero, Sybel Paola Martínez Reinoso, representante de la Fundación Grupo Rescate Escolar; Karen Alvarez Almeida, David Israel Paucar Padilla, María Antonieta Morales Jaramillo, Ana Cristina Benavides Morales, Silvio Alejandro Toscano Vizcaíno, Ana Michelle Mora Núñez, Karen Dayanna Ochoa Moreira, Andrés Cevallos

20-EE/20, específicamente de los puntos 2 y 3 de la parte resolutoria, por la expedición de la Circular Nro. MEF-VGF-2020-0003-C del 16 de abril de 2020 suscrita por el Viceministro de Finanzas, Fabián Carrillo Jaramillo, que a decir de los demandantes supone un recorte al presupuesto de las Instituciones de Educación Superior. De manera conjunta, en su demanda solicitaron como medidas cautelares la suspensión de los efectos del referido oficio. En virtud del sorteo electrónico, la causa quedó signada con el No. 34-20-IS, correspondiendo su sustanciación a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.

4. La jueza sustanciadora, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, presentó ante el Pleno de la Corte Constitucional una solicitud para alterar el orden cronológico de sustanciación de causas a fin de dar un trámite prioritario a la causa No. 34-20-IS, considerando que “(...) *dadas las circunstancias de calamidad pública y emergencia nacional y mundial, y tomando en cuenta que los accionantes alegan el incumplimiento de los precitados numerales del Dictamen de Constitucionalidad No. 1-20-EE/20, se estima necesario que la Corte Constitucional dé una respuesta rápida a quienes presentaron la demanda y a la ciudadanía en general*”. De igual modo, remitió el proceso al Pleno del Organismo a fin de que resuelva el pedido de medidas cautelares.

5. El 05 de mayo de 2020, el señor Geovanni Javier Atarihuana Ayala por sus propios derechos, interpuso acción de incumplimiento de dictamen constitucional en contra de los numerales 1 (j), 2, y 3 del Dictamen No. 1-20-EE/20. Esta acción fue signada con el No. 35-20-IS correspondiendo su conocimiento al Juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.

6. El 11 de mayo de 2020, Ana Paula Azanza Álvarez en calidad de Presidenta de la Asociación Escuela de Derecho de la Universidad Estatal de Guayaquil y como

Altamirano, Jhoselin Mishel Rosero Bustos, Pablo Fidel Iturralde Blacio, Manuel Capella Palacios, Nataly Maldonado Ambuludi, Richard Fabricio Ortiz Guayanay, Wilmer Santacruz, Diana Maria Almeida Noboa, Jorge Alexander Cisneros Laiquez, Paula Valentini Parrini Saavedra, Luis Alberto Cherres Arana, Roberto Ruiz Blum, Ivana Valeria Noboa Jaramillo, María Cecilia Herrera Montero, Daniel Fuentes Hermosa, Hugo Jones Quimis Franco, Ivonne Liliana Garcés Gutiérrez, Gabriela de Lourdes Ochoa Morales, Andrea Cuesta Tabares, Tania Patricia Aguilera Bravo, José Vicente Calderón, Mario Gilberto Aguilera Bravo, Fausto Aníbal Aguilera Ayala, Bryan Steve Valverde Loor, Ana Gabriela Jaramillo Arias, Nicole Alejandra Villafuerte Lascano, Fabiola Michell Moreano Sagasti, Samantha Gabriela Guano Catagnia, Atahualpa Alfonso Makarios Oviedo Freire, Eduardo Argudo Nevárez, Alejandra Barba García, Alberto Montenegro Roldan, Danny Javier Granda Beltrán, Cristian Paúl Lara Santillán, Teresa de la Nueve Ordóñez, Rafael Antonio Cuenca Cartuche, Laura Cristina Oviedo Navarrete, Pablo José Iturralde Ruiz, Iván Kennedy Bastidas Ordóñez, Presidente de la Confederación Nacional de Servidores Públicos del Ecuador; César Fernando López Sánchez, Galo Mario Morales Parra, Luis Enrique Flores Pazmiño, Edwin Rolando Bedoya Ramírez, Presidente del Frente Unitario de Trabajadores de Pichincha; Luis Fernando Ávila Linzán, , Santiago Esteban Machuca Lozano, Angélica Ximena Porras Velasco, Felipe Ogaz Oviedo, Richard González Dávila, Santiago Tamayo Ramón, miembros del Colectivo Acción Jurídica Popular (AJP) y Julian Garrido Ospina.

procuradora común designada por varios estudiantes de dicha universidad², interpuso acción de incumplimiento de dictamen constitucional en contra de los numerales 3, 4

² Constan como accionantes de esta causa: Fernando Anthony Gonzales Rivadeneira, Dahiana Nicole Palacios Burgos, Edisson Javier Muñoz Segarra, Sebastián Alejandro Romero Fernández, Felipe Xavier Sánchez Pazmiño, Anabell Jacqueline Martínez Rivadeneira, Génesis Karelys Cifuentes Macías, Fabio Alessandro Figeroa Mena, Mauricio Arturo Estrella Quishpe, Mike Eddie Ordóñez Claudete, Leonela Alexandra Cedeño Farías, Fernando Adrián Bastidas Robayo, Génesis Estefanía Alvarado Acosta, Kleytin Lissy Cruz Alcívar, Angie Verónica Mastarreno Castro, Seidy Carolina Guanopatin Toledo, Mario Luisao Panchana González, Astrid Lorena Palacios Montesdeoca, Elsie Alejandra Lalama Durán, Carlos Andrés Intriago Aguirre, Bianca Salomé Ramírez Carvajal, Jeremy Alberto Monroy de la A, Ana María Bozada Cortéz, Lency Saray Cevallos Morales, Melanny Ximena Solorzano Cedeño, Melissa Daniela Cedeño Moreira, Angie Karina Gilces Ruiz, Rafael Antonio Morán Burgos, Xavier Paúl Alcocer Alcocer, Guido Alejandro Escobar Ronquillo, Andrea Nicole Guzmán Montesdeoca, Janaina Teresa Figueroa Puchuela, Edgar Ariel Espinoza Carranza, Víctor Elías Santacruz Cepeda, Liz Valeria Zambrano Zambrano, Ariel Farid González Castro, Ariana Gabriela Sánchez Mero, Marlon Efraín Guamba Yanchaguano, Karla Fernanda López Jaramillo, Rosa Elizabeth Castillo Quiroz, Aníbal Adrián Ballesteros Cruz, Dana Abigail Gavilanes Paguay, Daniela Judith Sánchez Ortega, Elián Felipe Mero Macías, Chistian Guilleromo Lucar Burgos, Luis Andrés Alcívar Espinel, Solange Julisa Yanes Medina, Anthony Yanes Colcha, Carlos Jahir Zúñiga Coloma, Kevin Alexander Aguirre Guerra, Mishelle Rocío Carriel Sarmiento, José Enrique Mendoza Chancay, Jorge Eduardo Pinargote Gastezzi, Abigail Elizabeth Alarcón Pin, Shirley Mircka Morán Briones, Julio César Gamboa Burgos, Juan Steven Rivera Castellano, Diego Alfredo Rivas Hidalgo, Joffre Marath García Rosero, Xiomara Mercedes García Contreras, Carlos Humberto Miranda Santander, Sabrina Samantha Saltos Ortega, Ronal Alberto Guamanquishpe Solis, Eduardo Víctor Moisés Dueñas, Merchán, Alexander Alejandro Quiñónez Estupiñán, Édison Israel Navarrete Rivas, Samantha Nicole Montero Villagómez, Michelle Stephanie Irrazaval Caicedo, Reyna Dayana Dávila Espinoza, Angie Yamilet Cortez Cervantes, Morelia Sara Chalén Rivera, Mirka Noemí León Gordillo, Ronald Aldair Alcívar Galarza, Milca Marcela Ortiz Macías, Michelle Alexandra Rodríguez Lucero, Génesis Alexandra Montiel Veintimilla, Rubén Darío Echeverría Moreira, Brandon Damián Peñafiel Asqui, José Camilo Naranjo Menoscal, Michael Douglas Montiel Veintimilla, Karla Patricia Caicedo Llerena, Joselyn Yadira Yépez Huanca, Sandy Nicole Cabezas Montaño, Ernesto Steven Cantos Cagua, Karla Inés Rodríguez Mendoza, Melissa Paulina Valverde Barbellini, Alejandra Sofía Encalada Valencia Axel Jurgen Carriel Pérez, Melanie Nayely Lara Cevallos, María Belén González Hoyos s, Janayth de Jesús Rojas Mejías, Emily Nayelly Cruz Monte, María Gabriela Gómez Cabrera, Karol Juliette Muñoz Moreira, Erick Alberto Yanza Pizarro, Eduardo Christopher Espinoza Sánchez, José Luis Zúñiga López, Jhon Enrique Cevallos Justillo, Adrián Alejandro Obando Lizano, Israel Jairo Morales Váscones, Milca Ivonne Coello Madero, Andrea Paulina Carchi Campoverde, Jessica Leonela Vivar Álvarez, Karla Keysi Cedeño Arreaga, Zayra Myling Carranza Camacho, Darlin Fernanda Pérez Falcón, Angie Elena Arevalo Barahona, Yuleika Isabella Durán Núñez, Martín Andrés Zapata Vera, Jeanpiero Reyes Peñafiel, Juan Carlos Molina Mendieta, Katuska López González, Nelson Granizo Vega, Alberto Duche Tumbaco, Viviana Delgado, Doménica López González, Andrés Xavier Álava, Áxel Pérez Morán, Elvis Castro Rosado, Ingrid Virginia Lainez Yépez, Silvia Victoria Andrade Torres, Dabys Mauricio Méndez Ricaute, Paola Anabell Cabrera Rivera, César Xavier Patiño Luzuriaga, Mery Luz Andrade López, Jennifer Estefanía Alvarado Cedeño, Vivian Pamela Parra Llerena, Athaly Silvana Carvajal Holguín, Luis Carlos Párraga Macas, Miguel Andrés Cuesta Coronel, Daniel Vicente Antón Llerena, Estefanía Lissette Payes Beltrán, Andrea Belén Valdivieso Alvarado, Juan Carlos Angulo Corozo, Carlos Luis Clavijo Sevillano, Jorman Radhid Daza Mariño, Allison Dayana Flores Álvarez, Ricardo Paúl Hidalgo Zambrano, Miguel Ángel Carrión Ocampo, Mónica de Jesús Gómez Alvarado, José Alfonso Pin López, Patrick Iván Morejón Olivo, Jorge Arturo Segovia Cisneros, Eddie Santiago Lavayen Rivas, Boris Valentín Valeriano Yoza, Selena Michelle Ullauri Cambell, Genesis Victori Quiñónez Ruiz, Edith Elizabeth Zárate Carrión, Whitney Samantha Tacuri Sánchez, Antonio Xavier Malagón Alcívar, Angie Esther Quintana Narváz, Bianca Alexandra Cordero Segarra, Nicole Michelle Gavino Pineda, Jorge Manuel Viteri Caguam Iván Guillermo Cobos Reyes, Joselyn María Lazo Martínez, Diana Carolina Paredes Benítez, Melany Dayanna Apolo Macas,

y 5 del Dictamen No. 1-20-EE/20. La acción fue signada con el No. 36-20-IS y correspondió su sorteo al Juez constitucional Alí Lozada Prado.

7. El 12 de mayo de 2020, el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria, aprobó modificar el orden cronológico de sustanciación de causas y dar trámite prioritario a la causa No. 34-20-IS, así mismo se aprobó la acumulación de las causas 35-20-IS y 36-20-IS a la causa 34-20-IS; adicionalmente, se conoció y aceptó la excusa por parte del doctor Hernán Salgado Pesantes.

8. En la misma sesión, el Pleno de la Corte Constitucional resolvió conceder las medidas cautelares planteadas conjuntamente con la demanda de incumplimiento dentro de la causa No. 34-20-IS, y ordenó:

“1. Disponer a las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas, así como a las demás autoridades de la función ejecutiva que corresponda, que suspendan y se abstengan de realizar modificaciones presupuestarias que puedan tener un impacto negativo en el presupuesto de las instituciones de educación superior.

2. Así mismo, se dispone detener los efectos del oficio circular Nro. MEF-VGF-20200003-C, exclusivamente en lo que respecta al aspecto presupuestario de las instituciones de educación superior, hasta que la Corte adopte la decisión de fondo”.

9. El 18 de mayo de 2020, el presidente de Asociación de Profesores de la Universidad de Cuenca (APUC), Boris Adrián Orellana Alvear, presentó acción de incumplimiento del Dictamen Constitucional No. 1-20-EE/20, particularmente en sus puntos Nro. 2, 3 y 5, emitido por la Corte Constitucional del Ecuador, el 19 de marzo de 2020. Adicionalmente, la accionante solicitó a este organismo la emisión de medidas cautelares tendientes a: a) Suspender los efectos del oficio circular No. MEF-VGF-2020- 0003-C, emitida el 16 de abril de 2020 por el Viceministro de Finanzas; exclusivamente en lo que respecta al aspecto presupuestario de las instituciones de educación superior; b) Suspender los efectos del Memorando Nro. MINEDUC-DNTH2020-01956-M, emitido el 30 de abril de 2020, por parte del Director Nacional de Talento Humano del Ministerio de Educación, Lenin López Andrade; exclusivamente en lo que respecta al aspecto presupuestario de las instituciones de educación superior; y, c) Disponer a las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Educación, así como a las demás autoridades de la Función Ejecutiva y pública, que corresponda, que suspendan y se abstengan de realizar modificaciones presupuestarias que puedan tener un impacto negativo en el presupuesto de las instituciones de educación superior. Esta causa fue signada como 38-20-IS.

10. Ese mismo día, el caso fue sorteado para su sustanciación a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce. El 19 de mayo de 2020, el Pleno de este Organismo en sesión extraordinaria conoció la petición de la Jueza Ponente de acumulación de la referida causa, y aprobó su acumulación a la acción 34-20-IS³.

11. El 20 de mayo de 2020, el Dr. Fernando Efraín Sempértegui Ontaneda, Rector de la Universidad Central del Ecuador presentó acción de incumplimiento del Dictamen Constitucional No. 1-20-EE/20, particularmente en sus puntos Nro. 2, 3, 4 y 5, emitido por la Corte Constitucional del Ecuador, en fecha: 19 de marzo de 2020. Ese mismo día, el caso fue sorteado a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, según se desprende del acta de sorteo automático. Esta causa fue signada como 39-20-IS.

12. El 22 de mayo 2020, el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador sesionó de manera extraordinaria. En esta sesión se aprobó la Resolución sobre medidas cautelares del caso 38-20-IS acumulado al expediente 34-20-IS y declaró improcedente el pedido realizado por la accionante, toda vez que, por una parte, se encontraban vigentes las medidas cautelares dictadas en el caso 34-20-IS, y por otra, la solicitud referente a la suspensión de los efectos del memorando Nro. MINEDUC-DNTH2020-01956-M, emitido el 30 de abril de 2020 no cumplía con los requisitos de verosimilitud y amenaza de violación de derechos constitucionales. Así mismo, el Pleno aprobó la acumulación del caso 39-20-IS al caso 34-20-IS y otros.

13. El 22 de mayo de 2020, la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce avocó conocimiento de las causas 38-20-IS y 39-20-IS y dispuso su acumulación al caso 34-20-IS y acumulados. De igual modo, trasladó la demanda a los legitimados pasivos y convocó a audiencia pública para el 28 de mayo de 2020.

14. Con fecha 28 de mayo de 2020, a las 10:00 se llevó a cabo la audiencia pública virtual de la causa 34-20-IS y acumulados. En esta diligencia participaron las siguientes personas, **causa 34-20-IS:** Ab. Angélica Porras, Econ. Pablo Dávalos, Ab. Richard González y Christian Flores; **causa 35-20-IS:** Lic. Geovanni Javier Atarihuana, Ab. Daniel Carbo y Ab. Cristian Pérez; **causa 36-20-IS:** Srta. Ana Paula Azanza, Sr. Hernán Armas, Ab. Héctor y Ab. Andrés Cervantes; **causa 38-20-IS:** Ab. Eugenio Stanculescu; **causa 39-20-IS:** Dr. Fernando Sempértegui y Dr. Ramiro Acosta; por la **Presidencia de la República:** Dra. Johana Pesántez y Ab. Carla Suárez; por el **Ministerio de Finanzas:** Ab. Gonzalo Lazcano; **Procuraduría General del Estado:** Dr. Marco Proaño. De igual forma, participaron diferentes personas como **terceros con interés**⁴.

15. En sesión de Pleno de 8 de julio de 2020 se solicitó a la Jueza sustanciadora que requiera información adicional al Servicio de Rentas Internas y al Ministerio de

³ La Secretaria General de la Corte Constitucional el 20 de mayo de 2020 mediante memorando No. 0645-CCE-SG-SUS2020 remitido a la jueza Carmen Corral Ponce indicó que el Pleno en sesión extraordinaria aprobó la acumulación de la causa 38-20-IS al caso 34-20-IS.

⁴ Ver razón actuarial de fecha 28 de mayo de 2020.

Finanzas, por lo que mediante providencia de 10 de julio de 2020, se requirió a dichas entidades que, en su orden, se informe documentadamente sobre la recaudación tributaria de lo que va del año 2020, en lo que concierne al impuesto al valor agregado e impuesto a la renta; y en función de dichas cifras, comparar la recaudación actual con la de meses similares correspondientes a los ejercicios fiscales 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019; así como, se informe documentadamente sobre la reliquidación del FOPEDEUPO de los ejercicios fiscales 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019. Ambos requerimientos fueron remitidos a la Corte Constitucional.

II. Argumentos y pretensiones de las partes

2.1 Accionantes.

2.1.1 Caso 34-20-IS

16. El señor Pablo Dávalos Aguilar, conjuntamente con otros ciudadanos, interpuso acción de incumplimiento del dictamen constitucional No. 1-20-EE/20, alegando incumplimiento de los numerales 2 y 3 de la parte resolutive del referido dictamen.

17. Al respecto los accionantes alegan que la circular No. MEF-VGF-2020-0003-C, emitida por el Viceministro de Finanzas, incumple el numeral 2 de la parte resolutive del dictamen No. 1-20-EE/20, ya que el Viceministro habría actuado al margen de sus competencias contrariando lo dispuesto en el artículo 226 de la Constitución. Señalan que en la práctica se utiliza el poder del Ministerio de Economía y Finanzas para coartar la autonomía financiera de las universidades estableciendo órdenes de no contratación y reducción de personal de forma inmediata.

18. Asimismo los accionantes manifiestan que el acto administrativo con efectos generales contenido en la circular No. MEF-VGF-2020-0003-C incumple el numeral 3 de la parte resolutive del dictamen que, con sustento en los artículos 164 y 165 de la Constitución, enfatiza que la suspensión de derechos y la adopción de medidas excepcionales sólo puede hacerse por Decreto Ejecutivo; y, en este sentido refieren que esta medida supone el recorte presupuestario a las Instituciones de Educación Superior (IES), situación expresamente prohibida en el numeral 2 del artículo 165 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE).

19. Con base en estos fundamentos, los accionantes demandan que se declare y sancione el incumplimiento por parte de la Función Ejecutiva del dictamen constitucional del estado de excepción No. 1-20-EE/20 de 19 de marzo de 2020, específicamente de los puntos 2 y 3 del mismo por la expedición de la Circular No. MEF-VGF-2020-0003-C del 16 de abril de 2020 suscrita por el Viceministro de Finanzas, Fabián Carrillo Jaramillo, así como de todos los actos subsecuentes ejecutados en relación con ella, entre otros el aducido recorte presupuestario de las universidades y los despidos masivos realizados como consecuencia de la referida circular.

2.1.2 Caso 35-20-IS

20. El señor Geovanni Javier Atarihuana Ayala interpuso acción de incumplimiento de dictamen constitucional de los numerales 1 (j), 2 y 3 del Dictamen No. 1-20-EE/20. Al respecto, el accionante manifiesta que lo dispuesto en la circular No. MEF-VGF-2020-0003-C emitida por el Viceministro de Finanzas atenta directamente con lo dispuesto en el artículo 165 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador, y establece que la intervención de la Función Ejecutiva y el Ministerio de Economía y Finanzas irrumpe con la autonomía universitaria al reducir gravemente su presupuesto.

21. Adicionalmente, menciona que el alegado recorte realizado a las rentas de 32 instituciones del sistema de educación superior inobserva directamente el artículo 355 de la Constitución. En este contexto, establece que el acto administrativo con el cual el ejecutivo realiza el recorte presupuestario de varias universidades se enmarca en la sanción dispuesta por el inciso tercero del artículo 348 de la Constitución de la República.

22. Con base en este argumento, el accionante sostiene que, si bien las acciones del Ministerio de Economía y Finanzas devienen en una atribución legal, estas deben sujetarse a las normas jerárquicamente superiores y de conformidad al estado de excepción. Por lo que, el accionante considera que dichas acciones vulneran y suspenden derechos fundamentales como el derecho a la educación, situación que, bajo su criterio, procede únicamente cuando expresamente se determine en decreto ejecutivo.

23. A lo largo de la demanda, el accionante indica que la comunidad universitaria y politécnica se ha pronunciado rechazando el aducido recorte presupuestario y exigiendo el cumplimiento del mandato constitucional para lo cual incluye varios documentos de instituciones de educación superior como la Universidad Central del Ecuador, la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador, Universidad Técnica Cotopaxi, Escuela Politécnica Nacional, Universidad de Cuenca, la Asociación de Profesores de la Universidad Nacional de Chimborazo, entre otras.

24. Con estos antecedentes, el accionante solicita a la Corte Constitucional que declare el incumplimiento del dictamen constitucional del estado de excepción No. 1-20-EE/20 de 19 de marzo de 2020 en los numerales 1 literal j), 2 y 3 por parte del Ministerio de Economía y Finanzas; y, garantice su cumplimiento. Adicionalmente, solicita que se deje sin efecto lo dispuesto mediante circular No. MEF-VGF-2020-0003-C de fecha 16 de abril de 2020 suscrita por el Viceministro de Finanzas, Fabián Aníbal Carrillo Jaramillo.

2.1.3 Caso 36-20-IS

25. Los accionantes de la causa 36-20-IS alegan el incumplimiento por parte del Presidente de la República y el Ministerio de Economía y Finanzas, de los numerales

3, 4 y 5 del Dictamen No. 1-20-EE/20; para sustentar esta afirmación, mencionan que la actuación del gobierno nacional configura un incumplimiento de las disposiciones constitucionales que regulan el estado de excepción y vulneran derechos como la autonomía universitaria en su dimensión financiera, así como el derecho a la educación.

26. Sostienen además que los derechos constitucionales alegados se han vulnerado por vías de hecho, razón por la que consideran que la Corte Constitucional, con base en el artículo 123 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), es la llamada a controlar las medidas que el Presidente de la República o los órganos que dependen del Ejecutivo tomen durante el estado de excepción, las cuales se encuentran previstas en el artículo 165 de la Constitución.

27. Adicionalmente, manifiestan que de conformidad con los artículos 427 y 436 numeral 8 de la Constitución, es competencia de la Corte Constitucional el control, inclusive de oficio, de cualquier medida contemplada en el artículo 165 de la CRE, aunque no consten formalmente en un decreto presidencial y por ende, devengan en medidas de hecho. En este escenario los accionantes mencionan que:

“Si el ejecutivo ‘justifica’ la reducción de asignaciones ante este tribunal estaría admitiendo el incumplimiento del régimen de Estado de excepción y del dictamen constitucional. Del mismo modo, si no lo justifica se trata igualmente de un menoscabo y limitación a derechos constitucionales, también prohibido por el régimen de Estado de excepción y el dictamen de la CCE. En cualquier caso, el incumplimiento es patente” (énfasis en el original).

28. Los accionantes hacen hincapié en que el estado de excepción, de conformidad con el artículo 28 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, es un régimen de legalidad; por lo que *“la acción de disponer arbitrariamente e inconstitucionalmente de los fondos de la universidad pública ecuatoriana se configura en un incumplimiento de la regla básica establecida por la Corte Constitucional del Ecuador en su dictamen”*.

29. En este sentido, los accionantes sostienen que el artículo antes mencionado establece límites de forma y sustancia para la actuación del Presidente de la República y alegan que uno de esos límites es que pueden *“utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, excepto los correspondientes a salud y educación”*.

30. En este contexto, los accionantes argumentan con base en los artículos 147 numeral 1, 166 y 226 de la Constitución, que existe un mandato claro para asegurar el presupuesto de la educación y salud en el país; y, que bajo este articulado, los servidores públicos, en específico el Presidente de la República y un Ministro de Estado están autorizados únicamente para actuar dentro de las competencias y facultades que les sean atribuidas por la Constitución y la ley.

31. Por otro lado, alegan que en el supuesto de que se interpreten los aducidos recortes del Ejecutivo a las preasignaciones presupuestarias como un acto para que los mismos no sean utilizados, debería entenderse que existe una confiscación y disposición arbitraria de los recursos, lo que vulnera directamente la autonomía universitaria en su perspectiva financiera.

32. Por lo anterior, los accionantes sostienen que las actuaciones del Presidente de la República y el Ministro de Economía y Finanzas devienen en un menoscabo injustificado de los derechos constitucionales y una limitación no autorizada por la norma fundamental, lo que contraría los artículos 11 y 165 numeral 2 de la Constitución. De igual forma, alegan que estas actuaciones contravienen el principio de interdicción de la arbitrariedad reconocido en el artículo 226 de la Constitución.

33. Con estos antecedentes, los legitimados activos pretenden que se declare en sentencia el incumplimiento del Dictamen No. 1-20-EE/20 sobre los puntos resolutive 3, 4 y 5 por parte del Presidente de la República y el Ministro de Economía y Finanzas. Solicitan además que se disponga como medida de reparación la restitución integral de las asignaciones presupuestarias de todas las Universidades Públicas de conformidad a lo prescrito en los artículos 298 y 355 de la Constitución.

2.1.4 Caso 38-20-IS

34. La Asociación de Profesores de la Universidad de Cuenca (APUC) demanda el incumplimiento del dictamen constitucional No. 1-20-EE/20, particularmente en sus puntos 2, 3 y 5, emitido por la Corte Constitucional del Ecuador el 19 de marzo de 2020.

35. Al respecto, la entidad accionante realiza una descripción de los antecedentes que dieron lugar a la emisión del Decreto Ejecutivo No. 1017 que posteriormente fue sometido al control constitucional cuyo resultado fue el Dictamen No. 1-20-EE/20 de 19 de marzo de 2020; transcribe los puntos 2, 3 y 5 del mismo y menciona que la circular No. MEF-VGF-2020-0003-C de 16 de abril de 2020 emitida por el Viceministro de Finanzas y el memorando MINEDUC-DNTH-2020-01956-M emitido por el Director Nacional de Talento Humano del Ministerio de Educación incumplen el dictamen constitucional.

36. La accionante expone que la Constitución es el instrumento que determina las limitaciones al Ejecutivo respecto a la declaratoria del estado de excepción. En este sentido menciona que el artículo 165 de la CRE dispone que los derechos a la salud y a la educación no pueden ser limitados, al respecto menciona:

“El Art. 165 núm. 2, entonces determina una obligación absolutamente clara, expresa y exigible para el ejecutivo de ABSTENERSE de utilizar los fondos públicos destinados a EDUCACIÓN y SALUD y que tiene plena lógica con lo determinado en el Art. 85 numeral 2, que señala: ‘cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos

vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptaran medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto' (...)".

37. En este mismo sentido, la accionante manifiesta que el Estado tiene, en razón del artículo 348 de la CRE la obligación de *"precautelar el desarrollo educativo de la nación y del acceso de sus ciudadanos a la misma a través de FINANCIARLA de forma oportuna, regular y suficiente"*.

38. En cuanto al incumplimiento del dictamen emitido por este organismo la accionante menciona que el oficio circular emitido por el Viceministro de Finanzas *"genera incumplimiento total a lo dispuesto por la Corte Constitucional en los puntos: 2, 3 y 5 del dictamen No. 1-20-EE/20, pues mediante el referido oficio, el Viceministro de forma arbitraria, realiza adopción de medidas que afectan directamente a las instituciones educativas del país, a través de recorte presupuestario, el consecuente despido masivo de servidores y la reducción de contrataciones"*; específicamente la accionante considera incumplido en razón de los siguientes puntos:

- "b) Es emitida por un Viceministro y NO por el ejecutivo, tomando en consideración que nos encontramos en un Estado de excepción y es este (ejecutivo), quien puede destinar fondos públicos para otros fines;*
- c) Dicha decisión NO podía ser adoptada por contravenir norma expresa de rango constitucional establecida en el Art. 165 numeral 2 de la CRE y en el dictamen Constitucional No. 1-20-EE/20; concordantes con el Art. 226 de la Constitución;*
- d) Dicha decisión contempla una suspensión de derechos y adopción de medidas excepcionales, la cual sólo podía ser ordenada mediante decreto ejecutivo de Estado de excepción. (Punto tres del dictamen);*
- e) Los dictámenes de la Corte Constitucional son de cumplimiento obligatorio por parte de quienes desempeñan el ejercicio de potestades públicas, y el oficio circular incumple expresamente lo ordenado en dicho dictamen constitucional"*.

39. En cuanto al memorando del Ministerio de Educación, la accionante menciona que el incumplimiento se relacionaría con los puntos 2, 3 y 5 del dictamen por los siguientes puntos:

- "a) La circular Nro. MEF-VGF-2020-0003-C, incumple a lo establecido en el dictamen No. 1-20-EE/20, emitido por la Corte Constitucional del Ecuador, en sus puntos: 2, 3 y 5, por lo que NO debía ser acatada por el Ministerio de Educación;*
- b) El Memorando N° MINEDUC-DNTH-2020-01956-M, del Ministerio de Educación es emitido por el Director de Talento Humano, y NO por el ejecutivo, tomando en consideración que nos encontramos en un Estado de excepción y es este (ejecutivo), quien puede destinar fondos públicos para otros fines;*
- c) Dicha decisión NO podía ser adoptada por contravenir norma expresa de*

rango constitucional establecida en el Art. 165 numeral 2 de la CRE y en el dictamen constitucional No. 1-20-EE/20; concordantes con el Art. 226 de la Constitución;

d) Dicha decisión contempla una suspensión de derechos y adopción de medidas excepcionales, la cual sólo podía ser ordenada mediante decreto ejecutivo de Estado de excepción. (Punto tres del dictamen);

e) Los dictámenes de la Corte Constitucional son de cumplimiento obligatorio por parte de quienes desempeñan el ejercicio de potestades públicas, y el oficio circular incumple expresamente lo ordenado en dicho dictamen constitucional”.

40. Finalmente, la accionante solicita que se declare el incumplimiento del dictamen constitucional del estado de excepción No. 1-20-EE/20, particularmente en sus puntos 2 y 3, emitido por la Corte Constitucional; solicitan se deje sin efecto la circular No. MEF-VGF-2020-0003-C, exclusivamente en lo que respecta al aspecto presupuestario de las instituciones de educación superior y las asignaciones que deben realizarse en favor de éstas; así como cualquier acción que hubiera sido tomada en virtud del mismo y que hubiera afectado al presupuesto de las instituciones de educación superior. De igual modo, solicitan se deje sin efecto el memorando No. MINEDUC-DNTH-2020-01956M, exclusivamente en lo que respecta al aspecto presupuestario de las instituciones de educación superior y las asignaciones que deben realizarse en favor de éstas; así como cualquier acción que hubiera sido tomada en virtud del mismo y que hubiera afectado al presupuesto de las instituciones de educación superior. También requieren el reintegro y la transferencia inmediata de las asignaciones presupuestarias a las Universidades, conforme se reconocen en los arts. 22 y 33 de la Ley Orgánica de Educación Superior; y se ordene a los accionados que estos hechos no vuelvan a ocurrir.

2.1.5 Caso 39-20-IS

41. El Dr. Fernando Efraín Sempértegui Ontaneda, Rector de la Universidad Central del Ecuador (UCE), presentó acción de incumplimiento del dictamen constitucional del estado de excepción No. 1-20-EE/20. Para sustentar sus alegaciones, el accionante realiza una descripción de antecedentes generales; en este acápite, expone la situación jurídica de la Universidad Central del Ecuador, así manifiesta que es un organismo de derecho público con autonomía gubernativa, administrativa, financiera y orgánica; menciona además, que para cumplir con su finalidad, la Constitución refiere que el Estado tiene la obligación “*de dotar a las universidades de medios materiales y dentro de ellos de los recursos financieros y presupuestarios indispensables para llevar adelante la misión institucional*”; y, que, justamente para precautelar estos recursos el artículo 355 de la CRE determina que: “*La Función Ejecutiva no podrá privar de sus rentas o asignaciones presupuestarias, o retardar las transferencias a ninguna institución del sistema, ni clausurarlas o reorganizarlas de forma total o parcial*”.

42. En este sentido, expone que el presupuesto universitario ha decrecido en los últimos años, así, *“en el 2017 la disminución fue de 85 millones de dólares, en el 2018, de 90 millones y en este año 2020 se disminuyeron 83 millones en enero y se prevé un descuento adicional de casi 100 millones de dólares, en mayo debido a la emergencia sanitaria por el Covid 19. Estas acciones vulneran claramente el principio de progresividad y no regresividad de los derechos establecido en el artículo 11.8 de la Constitución”*.

43. En cuanto al presupuesto de la Universidad Central del Ecuador menciona que *“el presupuesto inicialmente asignado a la Universidad Central del Ecuador para el presente año fiscal 2020 a abril fue de USD 152.974.624,40; al 01 de mayo de 2020 el presupuesto codificado es de USD 142.076.538,78”*.

44. El accionante menciona que la circular No. MEF-VGF-2020-0003-C emitida por el Viceministro de Finanzas incumple el dictamen constitucional ya que *“omite el cumplimiento de los puntos 2,3 y 4 del Dictamen 01-20-EE/20 por cuanto establece draconianas estipulaciones presupuestarias que impiden la normal prestación del servicio público de educación superior”*.

45. Además indica que el mentado documento fue emitido por una autoridad que no tenía competencia para *“regular cuestiones relacionadas con las políticas de talento humano a través de órdenes de no contratación y reducción de personal de forma inmediata contratos ocasionales y nombramientos provisionales) e impide ninguna contratación”*.

46. El accionante considera que este incumplimiento *“tiene efectos e incide negativamente en la efectividad del derecho de cerca de 40.000 estudiantes de la Universidad Central del Ecuador a la educación superior”*. Menciona también que *“la Circular del Ministerio de Finanzas desconoce el mandato de la Corte cuando priva a la Universidad Central de sus rentas o asignaciones presupuestarias; o cuando retarda como ocurre ahora, las transferencias de los recursos del FOPEDEUPO que corresponden a la universidad”*. Finalmente, alega que el incumplimiento vulneraría el principio de progresividad y no regresividad de derechos.

47. De otro lado, el accionante también expone que el 06 de mayo de 2020, *“el Consejo de Educación Superior CES en cumplimiento de las disposiciones del Oficio Circular 03 expidió la Resolución RPS-SO-012-238-2020 mediante la cual se reforma la normativa transitoria para la realización de las actividades académicas en la instituciones de educación superior debido al Estado de excepción decretado por la emergencia sanitaria derivada del virus COVID 19”*, la cual *“modifica dramáticamente la distribución de la carga docente semanal de cada docente y se autoriza el aumento del número de estudiantes por paralelo”*.

48. En razón de lo mencionado, el accionante solicita a este organismo que declare el incumplimiento del dictamen constitucional dada por la circular emitida por el

Ministerio de Finanzas, así como de la Resolución mencionada en el párrafo anterior. Además, solicita que las restricciones presupuestarias sean declaradas inconstitucionales, ya que *“el oficio circular incumple el Dictamen de Constitucionalidad a la Declaratoria de Estado de excepción al restringir sin tener competencia para ello los derechos al trabajo, a la educación superior y la garantía institucional a la autonomía universitaria”*.

49. De igual modo, alega que la Resolución del CES *“limita los derechos al trabajo en condiciones dignas de los profesores titulares de la Universidad Central y que por tanto excede las atribuciones del Presidente de la República en ejercicio de la declaratoria de un Estado de excepción establecidas en el artículo 165 inciso 1 de la Constitución”*. Por lo tanto, se solicita a este organismo se deje sin valor los actos que incumplen el Dictamen Constitucional.

2.2 Accionados

2.2.1 Presidencia de la República.

50. La Dra. Johana Pesántez, Secretaria General Jurídica de la Presidencia de la República, presentó sus alegatos en la audiencia pública en representación del Presidente de la República. Al respecto, la accionada señaló tres puntos: i) El control constitucional de los estados de excepción; ii) El estado de excepción y el alcance del numeral 2 del artículo 165 de la CRE; y, iii) La vigencia del ordenamiento jurídico ordinario en estado de excepción.

51. Sobre el primer punto se indicó que los accionantes han incoado la acción de incumplimiento demandando el control formal y material constitucional automático de las acciones del Ejecutivo en estado de excepción. Al respecto, precisó que de conformidad con el artículo 122 de la LOGJCC la Corte Constitucional verificará que las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción cumplan con al menos los siguientes requisitos formales: a) que se ordene mediante decreto ejecutivo de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico; y, b) que se enmarque dentro de esas competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción; sin embargo, manifiesta que ninguno de los argumentos presentados por los accionantes hace referencia a decreto ejecutivo alguno y tampoco podrán presentar decreto que disponga lo que los accionantes consideran incumplimiento del dictamen, porque desde el establecimiento del estado de excepción no se ha emitido decreto que haga uso de la atribución constitucional contenida en el numeral 2 del artículo 165 de la CRE. En este sentido, al no existir decreto ni medida sobre la cual se debe hacer el análisis constitucional, no hay modo de determinar el incumplimiento por parte del Presidente de la República al Dictamen No. 1-20-EE/20, ya que no existe accionar que contravenga lo establecido por la Corte Constitucional y la CRE.

52. En cuanto al segundo punto, la Secretaria General expone que según los legitimados activos la emisión de la Circular MEF-VGF-2020-0003-C vulnera las

competencias determinadas en el artículo 165 numeral 2 de la CRE ya que la misma debió ser emitida por el Presidente de la República e incumple con los puntos 2 y 3 del Dictamen No. 1-20-EE/20. Al respecto, menciona que el numeral 2 del artículo 165 de la CRE contiene una disposición expresa, con una finalidad definida que solo puede ser emitida por el Presidente de la República, esto es, utilización de fondos públicos destinados a otros fines excepto los correspondientes a salud y educación, siendo así no se puede equiparar las directrices presupuestarias contenidas en la circular con esta atribución constitucional, ni se puede afirmar que las directrices son una autorización expresa para cambiar el destino de los fondos públicos. Además, indica que los accionantes no determinan en qué parte del documento se encuentra la autorización para cambiar el destino de los fondos ni cuál ha sido ese destino.

53. Respecto al tercer elemento, menciona que los accionantes incurren en el error de creer que el estado de excepción suspende la vigencia del ordenamiento jurídico ordinario en materia de finanzas públicas. En este sentido, indica que el estado de excepción no suspende la vigencia del ordenamiento jurídico ni las competencias que se derivan de este, por lo que el ente rector en materia económica, esto es el Ministerio de Economía y Finanzas, tanto en el régimen ordinario y en el estado de excepción mantiene la atribución de dictar de manera privativa, las políticas, normas y directrices de los gastos permanentes y gestión del Presupuesto General del Estado, conforme lo establecido en las normas correspondientes.

54. La accionada concluye que no ha existido incumplimiento del Dictamen Constitucional No. 1-20-EE/20 por parte del Presidente de la República, puesto que no existe disposición del COE que oriente a reducir el presupuesto universitario. Adicionalmente, tanto el Presidente, como sus Ministros han obrado con apego a las competencias y atribuciones constitucionales y legales. No existe Decreto Ejecutivo de estado de excepción que active el numeral 2 del artículo 165 de la CRE, ni ha existido disposición presidencial que autorice el cambio de destino de los fondos; y, no existe decreto ejecutivo que suspenda el derecho a la educación, ni a la autonomía responsable de las universidades; por lo que solicita a este organismo que rechace las acciones planteadas por improcedentes e infundadas.

2.2.2 Ministerio de Economía y Finanzas.

55. El Ab. Gonzalo Lascano en representación del Ministerio de Economía y Finanzas presentó sus argumentos en base a los siguientes considerandos: i) Las acciones de incumplimiento son improcedentes; ii) No existe incumplimiento del Dictamen No. 1-20-EE/20 de esta Corte ni del artículo 165 numeral 2 de la CRE; y, iii) Inexistencia de vulneración a derechos constitucionales.

56. Respecto al primer punto, el accionado manifestó que la finalidad de los accionantes es expulsar del ordenamiento jurídico la circular No. MEF-VGF-2020-0003-C del Ministerio de Economía y Finanzas por ser presuntamente inconstitucional, circunstancias que no se ajusta al presupuesto de acción de incumplimiento, sino a una acción de inconstitucionalidad.

57. Sobre el segundo punto, el accionado indica que el Ministerio no ha dispuesto ni ha tomado fondos de salud o educación con la finalidad emplearlos a las necesidades de financiamiento del estado de excepción, por lo que no se vulneraría el numeral 2 del artículo 165 de la CRE.

58. Adicionalmente, el accionado expone que la circular No. MEF-VGF-2020-0003-C impugnada no se refiere a las fuentes de ingreso de las Instituciones de Educación Superior (IES), sino que ésta señala lineamientos y recomendaciones sobre cómo las instituciones públicas sometidas al Sistema Nacional de Finanzas Públicas administran sus gastos.

59. En cuanto al punto central entendido como la modificación al presupuesto de las universidades, el representante del Ministerio indica que esta modificación se da por varios factores, como la caída del precio del petróleo, pandemia, factores exógenos, que afectan la previsión presupuestaria que se presenta por parte del Ejecutivo a la Asamblea. El presupuesto está sometido a la posibilidad de ser modificado en más o en menos en función de los componentes macroeconómicos anclados al cálculo y estimación técnica. Con relación a las preasignaciones universitarias, las mismas no parten de la circular sino de un proceso técnico de revisión periódica del presupuesto y de los componentes que sirven para su cálculo a fin de poder calcular o equilibrar las asignaciones que correspondan, es decir, si se tiene cierta cantidad designada de presupuesto y las circunstancias macroeconómicas como las mencionadas hace que los ingresos caigan, todos los valores, las preasignaciones que se encuentran anexados a este presupuesto también caen y ello no supone un incumplimiento de la CRE.

60. El accionado además indicó que los componentes que existen en el presupuesto de educación superior se encuentran en el artículo 20 de la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), siendo uno de estos el Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico (FOPEDEUPO) el cual está indexado a ingresos tributarios, es decir las universidades participan de la recaudación del impuesto al valor agregado (IVA) y del impuesto a la renta; si esta recaudación, que no se conoce con certeza para el año 2020, varía según las circunstancias, evidentemente el componente de FOPEDEUPO indexado por ley puede variar, es decir, puede incrementarse o reducirse, situación que no depende de la voluntad de un acto administrativo, sino que la ley prevé de qué manera ha de calcular.

61. Así mismo, el accionado refirió que la gratuidad no tiene afectación, ya que los valores asignados para gratuidad se mantienen sin ninguna afectación tal como el año pasado.

62. El accionado concluye que no se ha destinado fondos de educación superior a otros fines más aún en el contexto de la emergencia, ya que tal circunstancia no estaría apegada a derecho; no se ha afectado la gratuidad ni la calidad de la educación superior; no se ha comprometido su eficacia y la circular impugnada; no

dispone la reducción del presupuesto de las instituciones de educación superior, por lo tanto en relación al punto 3 no existiría vulneración de derechos constitucionales. En razón de lo manifestado, solicita que se rechacen las demandas por improcedentes.

2.2.3 Procuraduría General del Estado.

63. El representante de la Procuraduría General del Estado (PGE) expone los antecedentes que dieron origen al control formal y material del Decreto de estado de excepción, indicando que este organismo no realizó un control de constitucionalidad de la competencia del Ministerio de Economía y Finanzas. Así mismo, refirió que los accionantes pretenden que la Corte Constitucional se pronuncie sobre algo que no fue parte del Decreto de estado de excepción, ni fue parte del control constitucional del Dictamen, sino que su pretensión es que se deje sin efecto el oficio circular MEF-VGF-2020-0003-C por contravenir el artículo 165 numeral 2 de la CRE, lo que se relaciona con una acción de inconstitucionalidad de actos normativos con efectos generales y no con una acción de incumplimiento.

64. Menciona que la circular impugnada no ha sido emitida a propósito del estado de excepción, sino por la normativa correspondiente con el fin de optimizar los recursos; en este mismo sentido, la circular no está dirigida únicamente a las Instituciones de Educación Superior (IES), sino a todos los organismos determinados en el artículo 225 de la CRE, de igual modo expone que su presupuesto se ve afectado por la reducción en la recaudación tributaria.

65. Finalmente, solicita que la acción sea rechazada ya que no existe relación entre lo alegado, la acción presentada y la pretensión que se persigue.

2.3 Terceros con interés

66. El artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece en la parte pertinente: “*Cualquier persona o grupo de personas que tenga interés en la causa podrá presentar un escrito de amicus curiae que será admitido al expediente para mejor resolver hasta antes de la sentencia (...)*”. Desde la presentación de la demanda de acción de incumplimiento de dictamen constitucional No.34-20-IS, se han presentado más de un centenar de escritos de *amicus curiae* dentro de las causas acumuladas, decenas de estos, corresponden a un formato único, variando solamente los nombres de comparecientes y pies de firma.

67. Esta Corte recuerda que el objeto de un escrito de *amicus curiae* es que terceras personas aporten a la resolución de la causa con argumentos técnicos o con criterios especializados, para mejor resolución de las causas. En tal sentido, dista mucho de este propósito el que un grupo de accionantes promuevan la remisión indiscriminada de un mismo texto, toda vez que, con ese proceder se estaría desnaturalizando dicha figura. En función de aquello, de la totalidad de escritos, la Corte estima pertinente reseñar los siguientes:

2.3.1 Red Latinoamericana de Derechos Humanos.

68. El 7 de mayo de 2020, Ángel González Alulima, en representación de la Red Latinoamericana de Derechos Humanos presentó *amicus curiae* en la causa, manifestando que en su criterio el acto administrativo con efectos generales contenido en la circular Nro. MEF-VGF-2020-0003-C establece directrices sobre el Presupuesto General del Estado, que afectan el presupuesto destinado al sector de la educación; y, asimismo refiere que “*la restricción o suspensión de derechos debe hacerse mediante procedimientos que permitan el control del poder público (...) (leyes aprobadas por el Legislativo) o mediante la emisión de decreto ejecutivo de Estado de excepción que tenga el control constitucional establecido por la Corte Constitucional*”.

2.3.2 Bolena – Consultores Género y Adversidades.

69. El 11 de mayo de 2020, Johanna Melina Romero Larco y Milton David Salazar Páramo presentaron *amicus curiae* en la causa, refiriendo principalmente que la obligación contenida en el punto 3 del dictamen está constituida por dos elementos: i) el tipo de medida, y; ii) el tipo de norma en la que debe estar contenida. En relación a la medida, señalan que esta puede ser de dos tipos: de suspensión de derechos o una medida excepcional. En relación al tipo de norma, el dictamen establece un solo tipo de norma, cual es, un Decreto de estado de excepción.

70. Los comparecientes señalan que el Dictamen de la Corte Constitucional prevé que durante el estado de excepción cualquier medida de restricción de derechos u otra excepcional no sea viable mediante un mecanismo ordinario porque ello implicaría eludir el control automático que la Constitución establece.

2.3.3 Omar Toral Zavala y otros.

71. En escritos presentados en distintas fechas Omar Alejandro Toral Zavala, Maartje Albertine Musschenga, y varios docentes, estudiantes, representantes estudiantiles, trabajadores universitarios⁵ presentaron *amicus curiae* que contenían

⁵ Sofía Alexandra Zambrano Rosero, Vicente Paúl Velásquez Albarracín y Luis Rodolfo Charro Chasipanta, Luis Rodolfo Charro Chasipanta, Patricio Luis Dávila Herrería, Adriana Beatriz Curiel Ávila, Daniela Alexandra Ramírez Chango, Elena Isabel Calderón Delgado, Juana del Rocío Ríos Lasso, Mónica Elizabeth Mosquera Romero, Presidenta Asociación de Empleados y Trabajadores de la Universidad Central del Ecuador, Mireya Yolanda Arias Palomeque, Miguel Eduardo Vásconez Campos, Alcivar Alejandro Vega Sánchez, María Eugenia Ochoa Guerrero, Isabel Cecilia Aguirre Vargas, Lorena Soledad Revilla, Fernando Santiago Unda Villafuerte, María Dolores Pesántez Palacios, Sandra Pamela Medina Márquez, María Gabriela Guillén Guerrero, Lucía Torres Muros, José Manuel Sánchez Robles, Giovanna Rosalía Rosado Holguín, Fernanda Elizabeth Sarango Solano, Agnes Orosz, Sara Karina Cherres Fajardo, Nelly Romania Carrillo Aguilar, Michael Fabricio Poma Carvajal, Representante de los Estudiantes a la Asamblea del Sistema de Educación Superior del Ecuador, Enrique Estuardo Álvarez Cruz, Edison Bolívar Palacios Naranjo, María Sol Yépez Maldonado, Xavier Patricio Zúñiga Quesada, Presidente de la FEUE Filial Ambato, Wilson Patricio Luna Pérez Vicepresidente

textos similares e idénticos en algunos casos, manifestando en lo principal que el numeral 1 del artículo 3 de la Constitución establece como un deber esencial del Estado garantizar el derecho a la educación.

72. Los comparecientes refieren asimismo que el numeral 8 del artículo 11 de la Constitución prohíbe las políticas regresivas que anulen o menoscaben “injustificadamente” el ejercicio de los derechos; y, que el numeral 2 del artículo 162 de la norma constitucional prescribe que no se puede limitar el derecho a la educación ni disponer de recursos públicos de la educación o salud para otros fines durante un estado de excepción.

2.3.4 Ex Docentes de la Universidad de Guayaquil.

73. En escritos ingresados en distintas fechas, varios ex docentes de la Universidad de Guayaquil⁶ patrocinados por el Ab. Freddy Viejó, presentaron *amicus curiae* alegando haber sido desvinculados como docentes de la Universidad de Guayaquil el 16 de mayo de 2020, refiriendo que en la notificación de desvinculación se manifiesta que “el motivo de la misma ha sido por el recorte presupuestario que ha sufrido la Universidad”.

2.3.5 Génesis Belén Hurtado Agreda, Presidenta de la FEUE Filial UNAE.

General FEUE Nacional, Luis Leonel Ortega Borbor, Presidente de la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador filial Milagro, Gina Berenice Narváez Andrade, Andrea Belén Díaz Palacios, Clara del Rocío Soria Romero, Brenda Ximena Regalado Pozo, Pablo Santiago Reinoso Torresano, Diego Fernando Betancourt Paredes, FEUE Universidad Técnica del Norte”, Yadira Ramón Armijos, Alisson Nicole Morales Jácome, Danilo Alexander Barragán Galarza, Yadira Andrea Güingla Taco, Gladys Eufemia Montaluisa Torres, Rolando Clemente Laguna Bustos, Lucía Alejandra Añasco Heredia, Jaqueline Aracely Llive Guerrero, José Luis Paucar Pillajo, Marcela Anthonella Vélez Laaz, Karen Pamela López Torres, Roberto Carlos Dueñas Cedeño, Jean Pierre Mendoza Palacio, Presidente FEUE filial Quevedo, Dayana María Rodríguez Avilés Presidente de la FEUE filial Babahoyo, Verónica Elizabeth Carrión Llulluna y Katuska King Mantilla.

⁶ José Alcides Flores Cedeño, David Emmanuel Michalon Dueñas, Gina Elizabeth Mite Cáceres, Marlene Narcisa Solís Sierra, Tanya Magaly Recalde Chiluiza, Glenda Marcela Sarmiento Tomala, Yessenia Kathiuska Vargas Matute, María Leonor Tobar Bohorquez, José Arturo Landívar Moreira, Yonaiker del Mar Navas Montes, Rita Amada Navarrete Ramirez, Martha Beatriz Guzmán Rugel, José Eduardo Naranjo Serrano, Tomás Alberto Ubilla Gavilanes, Carlos Manuel Alemán Soliz, Martha Gina del Rocío Inca Álvarez, Lorena Del Rosario Yong Torres, Angel Virgilio Quito Barzola, José Adolfo Chunga Escolar, José Santiago Insuasti Rincones, Juan Antonio Sánchez Cauja, Magdalena Esther Navarrete Zambrano, Edder Joffre Gilces Llor, Richard Vinicio Astudillo Sarmiento, Irina Magaly Alcívar Pinargote, María Elena Vega Núques, Roger David Tomalá Vásconez, Elizabeth Cecilia Ortiz Matias, Silvia Violeta Cáceres Vinueza, Alexandra Jenny López Barrera, Celeste Jacqueline Carrillo Tomalá, Carlos Ernesto Viteri Poveda, Erick Vicente Lavid Cedeño, Ericka Stephania Oyague Bajaña, Félix Hipólito Pinto Baquerizo, Guido Carlos Saenz Santana, Jonathan Renzo Vanegas Jiménez, José Joaquín Peñafiel Galarza y Ana Luisa Álvarez Orellana.

74. El 16 de mayo de 2020, Génesis Belén Hurtado Agreda, en calidad de Presidenta de la FEUE Filial UNAE, conjuntamente con otros ciudadanos presentaron *amicus curiae* en la causa manifestando en lo principal que:

“(…) [el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Organización de Naciones Unidas] *emitió dos documentos sobre cómo enfrentar la pandemia COVID-19 desde una perspectiva de derechos humanos: i) una declaración corta y específica sobre el tema y ii) su Observación General No 25 sobre “ciencia y derechos económicos, sociales y culturales”*. Al respecto sobre el derecho a la educación señaló ‘los desafíos especiales que esta pandemia implica para el derecho a la educación’ (…). Los Estados y los centros educativos tienen entonces la obligación de monitorear esos impactos negativos sobre las poblaciones pobres y tomar las medidas necesarias para mitigarlos”.

2.3.6 Profesores de la carrera de Derecho de la Universidad Técnica de Machala.

75. El 17 de mayo de 2020, José Eduardo Correa Calderón y otros profesores de la Carrera de Derecho de la Universidad Técnica de Machala, presentaron *amicus curiae* refiriendo que el acto administrativo con efectos generales contenido en la Circular No. MEF-VGF-2020-0003-C, no fue expedido mediante Decreto Ejecutivo, como corresponde en este estado de excepción, conforme establecen los artículos 164 y 165 de la Constitución y conforme se ha establecido en los numerales 2 y 3 de la parte resolutive del Dictamen No.1-20-EE/20.

2.3.7 Estudiantes de la Escuela Superior Politécnica del Litoral.

76. El 18 de mayo de 2020, Raúl Humberto Guachisaca Guerrero, en calidad de Presidente de Federación de Estudiantes Politécnicos del Litoral, Edgar Eugenio Izquierdo Orellana, Representante de la ESPOL a la Asamblea del Sistema de Educación Superior, Efrén Vinicio Herrera Muentes, Presidente de la Asociación de Profesores de la ESPOL y varios estudiantes de la Escuela Politécnica del Litoral presentaron *amicus curiae* en la causa, señalando principalmente lo que sigue:

“(…) la circular Nro. MEF-VGF- 2020-0003-C emitida el 16 de abril de 2020 por el Viceministro de Finanzas que contiene las ‘Directrices de ejecución presupuestaria para el segundo trimestre del año 2020’ no pueden ser dirigidas, ni surgir efecto alguno, en contra de las Instituciones de Educación Superior (IES) de carácter público (…). si bien las IES conforman el sector público, su presupuesto es independiente del que puede gestionar el gobierno central por expresa disposición constitucional; y, además, aún en el supuesto no consentido de que pudiese hacerlo se trataría de un acto nulo por inconstitucional. En ese sentido, la circular Nro. MEF-VGF-2020-0003-C es ineficaz en relación a las IES (…).”.

2.3.8 Asociación Escuela de Sociología de la Universidad de Guayaquil y otros.

77. El 19 de mayo de 2020, Katty Eliza Unda Jara, Presidenta de la Asociación Escuela de Sociología de la Universidad de Guayaquil conjuntamente con varios estudiantes presentaron *amicus curiae* en la causa señalando que el Ejecutivo recortó el presupuesto de las universidades públicas mediante un acto arbitrario y que si bien la Corte Constitucional no estableció expresamente la prohibición de disponer del presupuesto de las universidades públicas, si dictaminó que el estado de excepción es constitucional en tanto el Ejecutivo cumpla con las reglas constitucionales aplicables al caso contenidas en los artículos 164 y 165 de la Constitución.

2.3.9 Escuela Politécnica Nacional.

78. El 20 de mayo de 2020, Florinella Muñoz Bisesti, Rectora de la Escuela Politécnica Nacional presentó *amicus curiae* en la causa refiriendo que “*la Circular MEF- VGF-2020-0003-C de 16 de abril de 2020 y su alcance contenido en la Circular No. MEF- SP-2020-0002 de 20 del mismo mes y año (...) no fueron expedido (sic) por el Presidente de la República, como corresponde en este Estado de Emergencia que vivimos*”.

2.3.10 Coalición Feminista UCE.

79. El 21 de mayo de 2020, Ljubica Marcela Fuentes Ortiz, coordinadora de la Coalición Feminista UCE presentó *amicus curiae* en la causa indicando que “*El artículo 165 de la misma Norma Suprema, establece que los límites del Estado de excepción contienen la correspondiente exclusión de los recursos que son destinados para la educación, por añadidura se incluyen los Artículos 286 y 298 del mismo cuerpo constitucional que consagran el correspondiente respeto a preasignaciones determinadas con el fin de un gasto en la educación, lo que los vuelve prioritarios*”.

2.3.11 Asociación Escuela de Derecho de la PUCE.

80. El 22 de mayo de 2020, Farid Josué Villacís de la Cueva, Camila Bernarda Cedeño Dávila y José David Paredes Sandoval, por sus propios y personales derechos en representación del Directorio de la Asociación Escuela de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, presentaron *amicus curiae* en la causa y manifestaron en lo principal que “*Los recortes presupuestarios realizados a las Instituciones de Educación Superior (IES) vulneran el derecho de acceso a la educación de la comunidad estudiantil, ya que el recorte dificulta el acceso a las IES de los estudiantes que carecen de los recursos económicos suficientes para sobrellevar los costos asociados a la educación*”.

2.3.12 Educación con Interculturalidad Imbabura.

81. El 24 de mayo de 2020, Hugo Fabricio Navarro Villacís, Luis Anderson Argothy Almeida, Andrea Soledad Galindo Lozano y Sergio David Almeida Argoti presentaron *amicus curiae* en la causa manifestando que las disposiciones emitidas en la circular No. MEF-VGF-2020-0003-C, ya se han ejecutado parcialmente, pero el

acto adolece de vicios en su emisión al no haber sido emitido por el Presidente de la República, considerando el estado de excepción vigente en el Ecuador. Esta particularidad se encuentra establecida en el punto 3 del Dictamen de constitucionalidad 1-EE-20/20.

2.3.13 Club de Derechos Humanos de la ciudad de Loja y Centro de Acción Social y Política Legislativa.

82. El 25 de mayo de 2020, Pedro José Gutiérrez Unda, Arianna Fernanda Ríos Jiménez, Gabriela Estefanía Cabrera Febres, María Verónica Valarezo Carrión, Claudia de los Ángeles Benítez Paccha, Lucianne Anabell Gordillo Placencia y Andreina Maribel Márquez Carrión presentaron *amicus curiae* en la causa, señalando que ninguna autoridad podrá limitar o restringir derechos distintos a los suspendidos en la declaratoria de estado de excepción constante en el Decreto Ejecutivo No.1017, dado que es una potestad exclusiva del Presidente de la República conforme los artículos 164, 165 y 166 de la Constitución, de igual forma señalan los comparecientes que la restricción de derechos diferentes debe atender los objetivos y fines del estado de excepción y con fundamento en los requisitos de necesidad, idoneidad y proporcionalidad.

2.3.14 Presidente de la Asamblea del Sistema de Educación Superior Ecuatoriano (ASESEC).

83. El 25 de mayo de 2020, Galo Oswaldo Naranjo López, Presidente de la Asamblea del Sistema de Educación Superior Ecuatoriano (ASESEC) presentó *amicus curiae* en la causa, manifestando en lo principal lo siguiente:

“(...) el Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico (FOPEDEUPO) (...) fue creado en 1996, con la finalidad de transferir recursos a las universidades públicas y privadas, siendo el pilar fundamental para garantizar el fiel cumplimiento...constitucional (sic) en cuanto a la autonomía financiera universitaria. En relación a ello, es la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT), la encargada de elaborar el informe sobre metodología de distribución de recursos destinados anualmente por parte del Estado a favor de las Universidades y Escuelas Politécnicas Públicas, Públicas de Posgrado y Particulares que reciben rentas y asignaciones del Estado y su aplicación. Para el año 2020, y según la propia SENESCYT, el FOPEDEUPO se compone y nutre de la siguiente forma... ‘rentas conocidas como Preasignaciones Presupuestarias... asignaciones que consten en el presupuesto general del año vigente... y, la autogestión de cada IES’ (...).”

2.3.15 Federación de Asociaciones de Profesores de la Universidad Central.

84. El 25 de mayo de 2020, Geoconda Elizabeth Trujillo, Presidenta de la Federación de Asociaciones de Profesores de la Universidad Central (FAPUC),

presentó *amicus curiae* en la causa, refiriendo principalmente que “*Conforme lo dispone el Art. 164 constitucional y la misma Corte lo ha resaltado, la atribución de la declaratoria de un Estado de excepción es exclusiva del Presidente de la República (...) De modo que no cabe que la pueda disputar a otro funcionario ni de la misma Función Ejecutiva (...) el Ministerio de Finanzas*”.

2.3.16 *Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación SENESCYT.*

85. El 27 de mayo de 2020, Agustín Albán Maldonado, Secretario de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, presentó *amicus curiae* en la causa manifestando lo siguiente:

“La Ley Orgánica de Educación Superior (Art. 24) establece que (la) fórmula para la distribución de recursos de las Universidades y Escuelas Politécnicas Públicas lo elabora la SENESCYT (sic) y lo aprueba el Consejo de Educación Superior ‘CES’ (...) la metodología de distribución de recursos y la distribución es propuesta por la SENESCYT y aprobada por el CES. Una vez aprobada por el CES, la fórmula es aplicada por el Ministerio de Finanzas (...) la fórmula parte del supuesto de que los recursos serán similares a los recibidos el año anterior y se hacen escenarios con variaciones. Esto quiere decir, que la determinación real al momento de la aplicación de la fórmula puede variar la asignación de recursos (aumentar o reducir) dependiendo de la recaudación tributaria real. Le corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas aplicar esta fórmula”.

2.3.17 *Federación de Estudiantes Politécnicos del Ecuador (FEPE) y Federación de Estudiantes Universitarios Particulares (FEUPE).*

86. El 27 de mayo de 2020, Andrea Carolina Adriance Coyasamin, Presidenta de la Federación de Estudiantes Politécnicos del Ecuador (FEPE), y, Mario Amado Zambrano Vera, Presidente de la Federación de Estudiantes Universitarios Particulares del Ecuador (FEUPE), presentaron *amicus curiae* en la causa, manifestando principalmente lo siguiente:

“El recorte fue una decisión completamente arbitraria y autoritaria que contraviene norma expresa de la Constitución, lo cual lo convierte en un acto inconstitucional y de incumplimiento al Dictamen No. 1-20-EE/20 (...) afecta enormemente al Sistema de Educación Superior y perjudica directamente a los más de 370 mil jóvenes estudiantes del país, a miles de profesores, administrativos, técnicos docentes, técnicos de laboratorio, personal de apoyo a la academia y de servicio de las Instituciones de Educación Superior”.

2.3.18 *Blanca Celina Meza Cruz y José Francisco Nájera.*

87. El 27 de mayo de 2020, Blanca Celina Meza Cruz y José Francisco Nájera Lara, por sus propios derechos presentaron *amicus curiae* en la causa, refiriendo que “*los*

accionantes han dirigido la atención de esta Corte a la situación de las universidades y escuelas politécnicas públicas y han dejado por fuera, lo que podría ocurrir con los institutos superiores tecnológicos y conservatorio de música públicos que suman alrededor de 80.000 estudiantes y 3200 docentes y administrativos”.

2.3.19 Defensoría del Pueblo.

88. El 27 de mayo de 2020, el Mgs. Harold Burbano Villarreal, Coordinador General de Protección de Derechos Humanos y la Mgs. María Alexandra Almeida Unda, Directora Nacional del Mecanismo de Protección de los Derechos de las Personas Trabajadores y Jubilados, de la Defensoría del Pueblo, presentaron *amicus curiae* en la causa y en el mismo señalaron lo siguiente:

“(...) el criterio de los legitimados activos... es compartido por la Defensoría del Pueblo, las actuaciones de las autoridades del Ministerio de Economía, concretamente del señor viceministro de Finanzas, al emitir la Circular No. MEF- VGE-2020-0003-C, en la práctica significó el recorte presupuestario a las instituciones de Educación, el despido de servidores de la educación y, como consecuencia de ello la afectación directa al derecho a la educación.

Como se ve, esta Circular ministerial dictada el 16 de abril de 2020, es (con) posterioridad (sic) al Dictamen Constitucional No. 1-20 EE/20 del 19 de marzo, lo que demuestra claramente su incumplimiento por parte de las autoridades públicas quienes, rompiendo el principio de legalidad, rebasando el límite de sus competencias constitucionales y legales afectaron los fondos públicos destinados a la educación. No escapará a su ilustrado criterio que, durante el Estado de excepción, los únicos derechos cuyo ejercicio puede suspenderse o limitarse, por parte del propio presidente de la República son: la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión y libertad de información, tal como lo determina el Art. 165 de la Constitución de la República. En este marco, se faculta al primer mandatario a ‘Utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, excepto los correspondientes a la salud y educación’ (...).”

III. Competencia

89. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

90. Adicionalmente, es necesario que la Corte se pronuncie sobre la petición realizada por Pablo Dávalos y otros, miembros del Colectivo Acción Popular, mediante escrito presentado el 25 de mayo de 2020, por el cual requieren: *“Que se proceda a convocar al noveno juez para integrar la Corte Constitucional y avocar conocimiento del presente caso, en base del banco de elegibles, en vista que el juez*

de la Corte Constitucional, Dr. Hernán Salgado, quien también funge de Presidente, se ha apartado de este caso. Nuestra petición la hacemos amparados en el artículo 184 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”.

91. La aludida norma legal establece que las personas que no resultaron designadas como jueces de la Corte Constitucional, pasan a formar parte del listado de elegibles, que harán los reemplazos para los casos de ausencia temporal o definitiva. Por su parte, la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, establece en el artículo 15: *“En caso de ausencia temporal de una jueza o juez de la Corte Constitucional, se convocará a las o los integrantes del listado de elegibles cuando afecte el quorum deliberatorio del Pleno, para tal efecto se llevará a cabo el sorteo respectivo conforme lo previsto en el artículo 184, inciso tercero de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”.*

92. En función de ambas normas jurídicas, se colige que en el caso de los jueces de la Corte Constitucional, se debe convocar al juez elegible cuando la ausencia temporal del juez principal, imposibilite contar con el quórum deliberatorio en el Pleno; lo cual no sucede en el presente caso. Por otro lado, una excusa, e incluso una recusación, no constituyen ausencia temporal; concluyéndose entonces que en el presente caso no existe ausencia temporal del Juez Hernán Salgado Pesantes, ni existe afectación al quorum deliberatorio, por lo que el Pleno considera que es improcedente lo solicitado por dichos accionantes.

IV. Análisis constitucional

93. El número 9 del artículo 436 de la Constitución de la República reconoce como una de las atribuciones de la Corte Constitucional el *“Conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales”*. En las causas a analizarse, los accionantes alegan el incumplimiento de algunos parámetros de un dictamen emitido por esta Corte Constitucional, en el ejercicio de la facultad establecida en el número 8 del artículo constitucional precitado, por el cual le corresponde: *“Efectuar de oficio y de modo inmediato el control de constitucionalidad de las declaratorias de los estados de excepción”*; es decir, dicho dictamen, es un pronunciamiento de la Corte Constitucional concerniente a la constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción que decreta el Presidente de la República.

94. Los dictámenes que emite la Corte Constitucional sobre la declaratoria de estado de excepción tienen efectos vinculantes y son de cumplimiento obligatorio. Sobre ello, este Organismo ha precisado que: *“cuando la Corte emite un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de la declaratoria de Estado de excepción, lo que hace es determinar si el decreto de Estado de excepción y las medidas en él dispuestas guardan o no conformidad con la Constitución de la República, para lo cual, en ocasiones, establece parámetros, condiciones o resguardos generales. Estas características particulares del pronunciamiento que emite la Corte influyen, a su*

vez, en el alcance de la acción de incumplimiento respecto de los dictámenes constitucionales de Estado de excepción e impiden que la Corte se pronuncie, a través de esta acción, sobre cuestiones ajenas al objeto del dictamen de constitucionalidad”⁷.

95. En este contexto, la Corte Constitucional, en el Dictamen No. 1-20-EE/20 de 19 de marzo de 2020 señaló lo siguiente: “(p.35) **toda vez que los hechos que motivan el Decreto Ejecutivo No. 1017 no han podido ser abordados a través del régimen constitucional ordinario, particularmente en lo que concierne al acatamiento de medidas preventivas tendientes a prevenir los contagios por COVID-19, se encuentra justificada la declaratoria de Estado de excepción por calamidad pública... (p.41) el artículo 165 faculta al Presidente de la República a suspender o limitar el ejercicio del derecho a la libertad de tránsito, asociación y reunión, en los términos que señala la Constitución, por lo que las medidas singularizadas...se enmarcan en las competencias materiales del Estado de excepción... (p.53) En general, las restricciones a la libertad de tránsito contenidas en el decreto ejecutivo sujeto a control son razonables... (p.62) las limitaciones del derecho a la libertad de asociación y de reunión atienden a criterios razonables... (p.69) Ante los altos índices de contagio del virus causante de esta calamidad, esta Corte recuerda que toda movilización de las fuerzas de orden debe realizarse cumpliendo con los parámetros sanitarios... (p.76) aquellos derechos que expresamente no fueron suspendidos en el Decreto Ejecutivo No. 1017 de 16 de marzo de 2020, permanecen vigentes durante el Estado de excepción” (énfasis añadido). Es así, que el Dictamen No. 1-20-EE/20 se circunscribió al control de constitucionalidad de la causal de calamidad pública para la declaratoria del estado de excepción, determinando que las limitaciones a los derechos referidos se enmarcan en lo establecido en el artículo 165 de la Constitución, sin que se refiera a otros aspectos ni cuestiones que los indicados, debiéndose considerar este contexto en el análisis de su demandado incumplimiento en el presente caso.**

96. Dicho esto, la Corte Constitucional, procede a resolver los casos en cuestión, en función de los incumplimientos señalados en los libelos, pronunciándose además sobre las pretensiones de los accionantes.

4.1 Incumplimientos alegados de los numerales de la parte resolutive del dictamen No. 1-20-EE/20.

4.1.1. Sobre la letra j) del numeral 1.

97. En la demanda del caso No. 35-20-IS, el accionante alega que se ha incumplido la siguiente disposición del Dictamen No. 1-20-EE/20:

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 29-20-IS/20.

“1. Emitir dictamen favorable de constitucionalidad a la declaratoria de Estado de excepción contenido en el Decreto Ejecutivo No. 1017 de 16 de marzo de 2020. Para este efecto, se observará:

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

98. Sobre esto, en la demanda no consta ninguna especificación sobre el incumplimiento de la antes transcrita disposición del dictamen, sino que se hace una argumentación conjunta sobre la inobservancia de algunos numerales de éste, atribuida íntegramente al Ministerio de Economía y Finanzas, mas no a los comités de operaciones de emergencia, que son a quienes está dirigido lo dispuesto en la letra j) del número 1 del Dictamen referido.

99. En el Manual del Comité de Operaciones de Emergencia – COE, emitido por la Secretaría de Gestión de Riesgos mediante Resolución No. SGR-147-2017, constan los ámbitos territoriales de dichos comités, siendo éstos nacional, provincial y cantonal; los cuales tienen facultad resolutoria. Dado que el argumento del accionante no cuenta con ninguna referencia a resoluciones del Comité de Operaciones de Emergencia en la problemática fáctica del caso, esta Corte no tiene elementos para considerar que la letra j) del número 1 del dictamen No. 1-20-EE/20 ha sido incumplida.

4.1.2. Sobre el numeral 2.

100. En las demandas de los casos 34, 35, 38 y 39-20-IS, los accionantes alegan que se ha incumplido la siguiente disposición del dictamen No. 1-20-EE/20:

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

101. Al respecto, en los libelos, la argumentación se centra en el hecho de que el Viceministro de Finanzas haya expedido el oficio circular No. MEF-VGF-2020-0003-C con las “Directrices presupuestarias para el segundo trimestre del ejercicio fiscal 2020”. Así, a criterio de los accionantes, existe arbitrariedad en el accionar del aludido funcionario; a más de aseverar, que dicha comunicación afecta el sistema de

competencias; y que se están lesionando derechos al usar atribuciones legales de manera arbitraria; todo esto, por cuanto el Viceministro de Finanzas suscribió un documento presuntamente sin tener competencia para ello. Aparte de las aseveraciones reseñadas, no se desprende de las demandas algún razonamiento concreto sobre la falta de competencia alegada.

102. La disposición del dictamen en cuestión establece a nivel general que toda persona en ejercicio de potestades públicas debe sujetarse irrestrictamente a las competencias y atribuciones conferidas expresamente por la Constitución y la ley, en consonancia con el artículo 226 de la norma suprema, el cual prescribe: *“Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”*.

103. Corresponde entonces a la Corte, verificar si el Viceministro de Finanzas, actuó apartado de sus atribuciones y competencias al momento de expedir el oficio circular No. MEF-VGF-2020-0003-C; documento sobre el cual no cabe un análisis de constitucionalidad, pues no es el objeto de la presente garantía jurisdiccional.

104. El segundo inciso del artículo 141 de la Constitución de la República, expresa: *“(...) La Función Ejecutiva está integrada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y los demás organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas (...)”*. Además, dicha norma determina que el Presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva y es el responsable de la administración pública.

105. Con respecto a los ministros de Estado, el artículo 151 de la CRE señala que serán de libre nombramiento y remoción por el Presidente de la República, y lo representarán en los asuntos propios del ministerio a su cargo. A su vez, el artículo 154 establece que a los ministros de Estado les corresponde ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión.

106. En adición, este ámbito competencial se complementa con varias disposiciones constitucionales que conectan el sistema económico con las políticas públicas sostenibles y sustentables, de tal forma que las finanzas públicas deben administrarse y gestionarse de una manera eficiente y responsable para asegurar que los recursos efectivamente generados o recaudados financien la administración gubernamental y servicio público. Es así que constitucionalmente se determina que el Estado Central cuenta con la competencia para adoptar las políticas económica, fiscal y tributaria acorde al artículo Art. 261 número 5 de la Carta Constitucional; debiendo efectuar las acciones que garanticen la distribución igualitaria de los recursos y realizar la

articulación de las actividades administrativas, económicas y de gestión para el efecto, conforme al artículo 276 números 5 y 6 de la Constitución; de conformidad con los artículos 277, 284 números 1 y 7, y 286 de la Norma Suprema, este último que dispone sobre las finanzas públicas, que estas se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica.

107. Así, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas prescribe en el artículo 70 que el Sistema Nacional de Finanzas Públicas comprende el conjunto de normas, políticas, instrumentos, procesos, actividades, registros y operaciones que las entidades y organismos del sector público, deben realizar con el objeto de gestionar en forma programada los ingresos, gastos y financiamiento públicos; a lo cual todas las entidades, instituciones y organismos comprendidos en los artículos 225, 297 y 315⁸ de la Constitución de la República deben sujetarse. Concomitantemente, el artículo 71 dispone que la rectoría de dicho Sistema, corresponde al Presidente de la República, quien la ejercerá a través del Ministerio a cargo de las finanzas públicas, que será el ente rector.

108. En ese sentido, en el artículo 74 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas constan los deberes y atribuciones del ente rector del Sistema, es decir, del Ministerio de Economía y Finanzas. El número 6 del precitado artículo incluye como competencia de esa cartera de Estado: “*Dictar las normas, manuales,*

⁸ Art. 225.- *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.*

Art. 297.- *Todo programa financiado con recursos públicos tendrá objetivos, metas y un plazo predeterminado para ser evaluado, en el marco de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo. Las instituciones y entidades que reciban o transfieran bienes o recursos públicos se someterán a las normas que las regulan y a los principios y procedimientos de transparencia, rendición de cuentas y control público.*

Art. 315.- *El Estado constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas.*

Las empresas públicas estarán bajo la regulación y el control específico de los organismos pertinentes, de acuerdo con la ley; funcionarán como sociedades de derecho público, con personalidad jurídica, autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión, con altos parámetros de calidad y criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales.

Los excedentes podrán destinarse a la inversión y reinversión en las mismas empresas o sus subsidiarias, relacionadas o asociadas, de carácter público, en niveles que garanticen su desarrollo. Los excedentes que no fueran invertidos o reinvertidos se transferirán al Presupuesto General del Estado.

La ley definirá la participación de las empresas públicas en empresas mixtas en las que el Estado siempre tendrá la mayoría accionaria, para la participación en la gestión de los sectores estratégicos y la prestación de los servicios públicos.

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;”.

109. Mediante Decreto Ejecutivo No. 3410, publicado en el Registro Oficial No. 5 de 22 de enero de 2003, se expidió el Texto unificado de la principal legislación secundaria del Ministerio de Economía y Finanzas. En el Libro III se norma la organización y administración del Ministerio, y en la parte pertinente del artículo 45, se indica que la misión del Viceministro de Finanzas es: *“Dirigir, coordinar y supervisar la formulación, programación, ejecución, control y evaluación del Sistema Nacional de Finanzas Públicas”*. Para tal cometido, la norma en referencia le da varias atribuciones y responsabilidades, verbigracia: *“(...) 3. Planificar, coordinar y supervisar la administración del Presupuesto General del Estado durante todo el ciclo presupuestario. 4. Dirigir la administración de los recursos públicos y su aplicación para el pago de las obligaciones del Estado. (...) 8. Planificar, coordinar y supervisar la gestión eficaz de las transacciones del sector público con efectos presupuestarios, financieros y patrimoniales. (...)”*; para lo cual, la norma le otorga al Viceministro de Finanzas la facultad de emitir actos resolutivos.

110. En función de lo anotado, en lo formal, no se verifica que el Viceministro de Finanzas haya actuado apartado de sus competencias y atribuciones al expedir las *“Directrices presupuestarias para el segundo trimestre del ejercicio fiscal 2020”*, contenidas en el oficio circular No. MEF-VGF-2020-0003-C; por lo que esta Corte no considera que el número 2 del dictamen No. 1-20-EE/20 haya sido incumplido en lo concerniente a lo manifestado por los accionantes⁹.

4.1.3. Sobre el numeral 3.

111. En todas las demandas acumuladas en la presente causa, los accionantes alegan que se ha incumplido la siguiente disposición del dictamen No. 1-20-EE/20:

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

⁹ El mencionado funcionario, 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.

112. En cuanto a ello, los argumentos de los accionantes cuestionan el contenido del oficio circular No. MEF-VGF-2020-0003-C, por contener lo que ellos denominan “recorte” presupuestario a las universidades, pues a su parecer, es una medida extraordinaria, en el contexto de un estado de excepción, debe emitirse mediante decreto ejecutivo. Aseveran que las decisiones presupuestarias en cuestión contravienen no solo el dictamen, sino la regulación constitucional del estado de excepción, al disponerse del presupuesto de educación; lo que además aseguran, contraviene varias normas de la Constitución que atañen a la educación superior.

113. Dado que los asertos son conceptualmente amplios y que han sido argumentados extensamente, este Organismo analizará lo demandado a partir del alcance del dictamen, su eventual incumplimiento en función del acto administrativo impugnado, examinando además las resoluciones presupuestarias en el entorno universitario a la luz del dictamen, y las repercusiones en materia constitucional aseveradas por los accionantes.

4.1.3.1. Las obligaciones del Estado contempladas en el numeral 3 del dictamen 1-20-EE/20.

114. La Corte Constitucional en el numeral referido, toma como sustento los artículos 164 y 165 de la Constitución, que rezan:

“Art. 164.- La Presidenta o Presidente de la República 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 del estado de excepción no interrumpirá las actividades de las funciones del Estado.

El estado de excepción observará los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad. El decreto que establezca el estado de excepción contendrá la determinación de la causal y su motivación, ámbito territorial de aplicación, el periodo de duración, las medidas que deberán aplicarse, los derechos que podrán suspenderse o limitarse y las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales.

Art. 165.- Durante el estado de excepción la Presidenta o Presidente de la República únicamente podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información, en los términos que señala la Constitución.

Declarado el estado de excepción, la Presidenta o Presidente de la República podrá:

- 1. Decretar la recaudación anticipada de tributos.*
- 2. Utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, excepto los correspondientes a salud y educación.*
- 3. Trasladar la sede del gobierno a cualquier lugar del territorio nacional.*

4. Disponer censura previa en la información de los medios de comunicación social con estricta relación a los motivos del estado de excepción y a la seguridad del Estado.
5. Establecer como zona de seguridad todo o parte del territorio nacional.
6. Disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y llamar a servicio activo a toda la reserva o a una parte de ella, así como al personal de otras instituciones.
7. Disponer el cierre o la habilitación de puertos, aeropuertos y pasos fronterizos.
8. Disponer la movilización y las requisiciones que sean necesarias, y decretar la desmovilización nacional, cuando se restablezca la normalidad.”

115. A partir de aquello, la Corte es categórica al prescribir que dentro del referido estado de excepción, la suspensión de derechos y la adopción de medidas excepcionales sólo puede ordenarse mediante decreto ejecutivo de estado de excepción; esto sin perjuicio de las disposiciones complementarias que puedan emanar de los comités de operaciones de emergencia u otras autoridades de aplicación, siempre en ejercicio de las competencias y atribuciones otorgadas en cada caso por la Constitución y la ley; esto en consonancia con el artículo 226 de la Carta Fundamental.

116. Hecha esa precisión, conviene analizar si el acto administrativo impugnado contraviene lo dispuesto por este Organismo en el dictamen en referencia.

4.1.3.2. El oficio circular No. MEF-VGF-2020-0003-C frente al dictamen 1-20-EE/20.

117. Con fecha 16 de abril de 2020 el Viceministro de Finanzas mediante oficio circular Nro. MEF-VGF2020-0003-C expidió 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.

118. En párrafos anteriores se analizó la competencia del Viceministro de Finanzas para emitir directrices presupuestarias a nivel general en lo formal, por lo que no se evidencia una inobservancia de dicho funcionario al mandato constitucional.

119. Ahora bien, a criterio de los accionantes la expedición de dichas directrices constituye una medida excepcional que sólo podía ordenarse mediante decreto ejecutivo. En ese sentido, se ha hecho mención en este fallo sobre la competencia del Presidente de la República a través del Ministerio de Economía y Finanzas de ejercer la rectoría del Sistema Nacional de Finanzas Públicas. En el artículo 82¹⁰ del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas consta como uno de los

¹⁰ Art. 82.- Componentes del SINFIPI.- Se entiende por componentes del SINFIPI, a cada conjunto de procesos necesarios para la organización y gestión del mismo.
Los componentes son: política y programación fiscal, ingresos, presupuesto, endeudamiento público, contabilidad gubernamental y tesorería.

componentes de dicho sistema lo concerniente al presupuesto, el cual según el artículo 95: “*Comprende las normas, técnicas, métodos y procedimientos vinculados a la previsión de ingresos, gastos y financiamiento para la provisión de bienes y servicios públicos (...)*”.

120. Como se anotó líneas arriba, la prenombrada legislación establece las atribuciones del Ministerio de Economía y Finanzas en su rol de ente rector, constando en el número 6 del artículo 74, la facultad de dictar directrices para el diseño, implantación y funcionamiento del Sistema Nacional de Finanzas Públicas, dentro de lo cual, consta la parte presupuestaria por constituir uno de sus componentes. En esa misma norma, en el número 10, consta como atribución del Ministerio de Economía y Finanzas el aumentar y rebajar los ingresos y gastos que modifiquen los niveles presupuestarios fijados.

121. Considerando esas premisas normativas, se concluye que la emisión de directrices presupuestarias por parte del Ministerio de Economía y Finanzas no constituye como tal una medida excepcional adoptada al amparo del artículo 165 de la Carta Constitucional, sino una medida del régimen constitucional y legal ordinario derivada de la aplicación de expresas disposiciones de la Constitución (artículos 141, 151, 154, 261 número 5, 276 números 5 y 6, 277, 284 números 1 y 7, 286 primer inciso) y del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (artículos 70, 71, 74 números 6 y 10, 82, 95). De acuerdo con lo previsto en el ordenamiento jurídico el emitir directrices presupuestarias es una medida ordinaria que se ajusta a los criterios de pertinencia y oportunidad que considere el ente rector del Sistema Nacional de Finanzas Públicas. No obstante lo anterior, cabe señalar que estas facultades ordinarias no pueden nunca contradecir la disposición constitucional prevista en el art. 165.2 de la CRE.

4.1.4. Sobre el numeral 4.

122. En las demandas de los casos 36 y 39-20-IS, los accionantes alegan que se ha incumplido la siguiente disposición del dictamen No. 1-20-EE/20:

“4. Se recuerda al Estado y a la ciudadanía que aquellos derechos que no fueron expresamente suspendidos en el Decreto Ejecutivo No. 1017 de 16 de marzo de 2020, permanecen vigentes durante el Estado de excepción”.

123. En ese sentido, más allá de la transcripción del texto del dictamen, no existe un argumento concreto sobre cómo, con la emisión del oficio circular No. MEF-VGF-2020-0003-C, se suspendieron otros derechos constitucionales diferentes a los que constan en el Decreto Ejecutivo No. 1017. En las demandas correspondientes a los casos 35 y 36-20-IS, se menciona que se ha dado una “suspensión” del derecho a la educación. De acuerdo con el supuesto constitucional, durante un estado de excepción, los derechos pueden ser suspendidos o limitados según lo dispuesto en el artículo 165 de la CRE. Analizados los libelos y el acto administrativo en cuestión,

no se verifica una “suspensión” del derecho a la educación por parte del Ministerio de Finanzas.

124. El dictamen en cuestión determina con claridad los derechos suspendidos por el estado de excepción, por lo que, al verificarse que el oficio circular tenía un cometido específico y fue expedido acorde al ordenamiento jurídico, este Organismo considera que el número 4 del dictamen No. 1-20-EE/20 no ha sido incumplido en los términos expresados por los accionantes, pues no se verifica la “suspensión” del derecho a la educación.

4.1.5. Sobre el numeral 5.

125. En las demandas de los casos 36, 38 y 39-20-IS, los accionantes alegan que se ha incumplido la siguiente disposición del dictamen No. 1-20-EE/20:

“5. Esta Corte destaca que el último inciso del artículo 166 ibídem impone lo siguiente: las servidoras y servidores públicos serán responsables por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del Estado de excepción”.

126. A decir de los accionantes, el proceder de las autoridades demandadas con respecto al oficio circular materia de esta causa incurre en irregularidades por contravenir preceptos constitucionales. Aparte de esa apreciación, no se tiene ningún elemento argumentativo vinculado a la parte del dictamen en análisis.

127. El número cinco de la parte resolutive del dictamen no contiene *per se* una disposición directa, sino que hace énfasis en una norma constitucional atinente al estado de excepción, la cual sería aplicada en caso de cumplirse el supuesto. Si la norma resaltada por la Corte prescribe que los servidores públicos serán responsables por cualquier abuso cometido durante el estado de excepción en ejercicio de sus facultades, esto no implica necesariamente que la determinación de esas responsabilidades sea atribución de esta Corte. Parecería que los accionantes, al manifestar su inconformidad con el accionar de ciertos agentes estatales, esperan que la Corte declare la responsabilidad sin que medie nada más que su apreciación. Si bien esta Corte tiene atribuciones sancionatorias, debe enfatizarse que las responsabilidades de los servidores públicos, de cualquier naturaleza que estas sean, siempre deberán ser determinadas en función de los preceptos del debido proceso y acorde a lo establecido en el artículo 233 de la CRE¹¹.

¹¹ CRE.- “Art.- 233.- Primer inciso.- Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones o por omisiones, y serán responsable administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos”.

128. En el presente caso, los hechos no reflejan ninguna negativa de determinar la responsabilidad de servidores públicos que se encuentren enfrentando los procedimientos o procesos correspondientes como consecuencia de su accionar; ni tampoco, el impedir la tramitación de un reclamo, denuncia o demanda, referentes a excesos cometidos por servidores públicos en el estado de excepción. No obstante lo anterior, esto no exime de la determinación de responsabilidades en otros aspectos o de competencia de otras autoridades. En tal sentido, este organismo no encuentra que exista incumplimiento del número 5 del dictamen No. 1-20-EE/20 en los términos expresados por los accionantes.

4.2 Las modificaciones presupuestarias en la educación superior pública ante el dictamen No. 1-20-EE/20.

129. Dentro del contexto de las alegaciones de los accionantes, este Organismo estima pertinente examinar ciertas características del presupuesto universitario estatal atinentes al caso en estudio, luego de lo cual, analizará las especificaciones de las decisiones presupuestarias en cuestión, y se determinará si tales decisiones están reñidas con el Dictamen 1-20-EE/20, para finalmente pronunciarse sobre las pretensiones de los accionantes.

4.2.1. El presupuesto de las universidades y escuelas politécnicas públicas.

130. La Ley Orgánica de Educación Superior, establece en su artículo 20 los componentes del financiamiento de las instituciones de educación superior.

“Art. 20.- Del Patrimonio y Financiamiento de las instituciones del sistema de educación superior.- En ejercicio de la autonomía responsable, el patrimonio y financiamiento de las instituciones del sistema de educación superior estará constituido por:

- a) Los bienes muebles e inmuebles que al promulgarse esta Ley sean de su propiedad, y los bienes que se adquieran en el futuro a cualquier título, así como aquellos que fueron ofertados y comprometidos al momento de presentar su proyecto de creación;*
- b) Las rentas establecidas en la Ley del Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico (FOPEDEUPO); (Fuente 003)*
- c) Los recursos asignados por la Función Ejecutiva para los Institutos Superiores Técnicos, Tecnológicos y Pedagógicos, Institutos de Artes, y Conservatorios de Música y Artes de carácter público;*
- d) Las asignaciones que han constado y las que consten en el Presupuesto General del Estado, con los incrementos que manda la Constitución de la República del Ecuador; (Fuente 001)*
- e) Las asignaciones que corresponden a la gratuidad para las instituciones públicas; (Fuente 001)*
- f) Los ingresos por matrículas, derechos y aranceles, con las excepciones establecidas en la Constitución y en esta Ley en las instituciones de educación superior;*

- g) Los beneficios obtenidos por su participación en actividades productivas de bienes y servicios, siempre y cuando esa participación sea en beneficio de la institución;*
- h) Los recursos provenientes de herencias, legados y donaciones a su favor;*
- i) Los fondos autogenerados por cursos, seminarios extracurriculares, programas de posgrado, consultorías, prestación de servicios y similares, en el marco de lo establecido en esta Ley;*
- j) Los ingresos provenientes de la propiedad intelectual como fruto de sus investigaciones y otras actividades académicas;*
- k) Los saldos presupuestarios comprometidos de las instituciones de educación superior públicas que se encuentren en ejecución, no devengados a la finalización del ejercicio económico, se incorporarán al presupuesto del ejercicio fiscal siguiente de manera obligatoria, automática e inmediata al inicio del período fiscal;*
- l) Las asignaciones presupuestarias adicionales que se generen a partir de convenios entre el gobierno nacional y las instituciones de educación superior para la implementación de la política pública conforme al Plan Nacional de Desarrollo.*
- m) Los recursos obtenidos por contribuciones de la cooperación internacional;*
y,
- n) Otros bienes y fondos económicos que les correspondan o que adquieran de acuerdo con la Ley.”*

131. Así, se evidencia 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 lo mencionado en las demandas, las decisiones presupuestarias del Ministerio de Economía y Finanzas tienen relación con el ítem presupuestario referente al pago de nómina¹².

132. La Constitución de la República establece en el primer inciso del artículo 286 la regla fiscal: “*Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes. (...)*” (énfasis añadido). Esto es replicado en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que en la parte pertinente de su artículo 81, menciona: “*Para garantizar la conducción de las finanzas públicas de manera sostenible, responsable, transparente y procurar la estabilidad económica; los egresos*

¹² Cabe indicar que las asignaciones establecidas en el presupuesto general del Estado para funcionamiento y gratuidad (asignaciones en fuente fiscal o fuente 001) no han sido objeto de modificaciones por parte del Ministerio de Finanzas.

*permanentes se financiarán única y exclusivamente con ingresos permanentes (...)*¹³.

133. En ese orden de ideas, dicho Código define en el artículo 79 a los gastos permanentes: “*Son los egresos de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos, efectúan con carácter operativo que requieren repetición permanente y permiten la provisión continua de bienes y servicios públicos a la sociedad. Los egresos permanentes no generan directamente acumulación de capital o activos públicos.*”; es decir, el pago de nómina constituye un gasto permanente.

134. Con respecto a los ingresos permanentes, el artículo 78 del Código referido, los define así: “*Son los ingresos de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos públicos reciben de manera continua, periódica y previsible. La generación de ingresos permanentes no ocasiona la disminución de la riqueza nacional. Por ello, los ingresos permanentes no pueden provenir de la enajenación, degradación o venta de activos públicos de ningún tipo o del endeudamiento público.*”; de esta manera, la recaudación tributaria como concepto constituye ingreso permanente.

135. La Ley del FOPEDEUPO¹⁴ establece la creación de un fondo permanente de desarrollo universitario, el cual se nutre principalmente del 10% de la recaudación neta del IVA y 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

¹³ Vale señalar que el segundo inciso del artículo 81 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, prescribe: “*(...) Los egresos permanentes se podrán financiar con ingresos no permanentes en las situaciones excepcionales que prevé la Constitución de la República, para salud, educación y justicia; previa calificación de la situación excepcional, realizada por la Presidenta o el Presidente de la República. (...)*”. Este supuesto normativo se analiza en el p. 157 de esta sentencia a la luz del segundo inciso del artículo 286 constitucional.

¹⁴ 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:*

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)

recaudado en el FOPEDEUPO, en aplicación de la regla fiscal explicada en los párrafos precedentes¹⁵.

136.El artículo 24 de la Ley Orgánica de Educación Superior establece que los recursos destinados cada año por parte del Estado a favor de universidades públicas se distribuirán mediante una fórmula elaborada por la Senescyt y aprobada por el Consejo de Educación Superior. Este ejercicio se lo realiza de manera previa a la aprobación del presupuesto general del Estado. Así, una vez que el Consejo de Educación Superior aprueba la propuesta de distribución de recursos, se envía esta información al Ministerio de Economía y Finanzas para que se definan los montos que corresponden a cada universidad.

137.De este modo, el Ministerio de Economía y Finanzas es la entidad encargada de precisar los porcentajes de cada fuente de ingreso, incluida la proyección de recaudación de los impuestos a la renta y al valor agregado, de acuerdo con los preceptos del FOPEDEUPO. Luego de estas anotaciones, conviene examinar si las modificaciones realizadas a ese componente presupuestario atentan contra las prevenciones del dictamen No. 1-20-EE/20.

4.2.2. *Las modificaciones presupuestarias en el sistema de educación superior durante el estado de excepción.*

138.Si bien el presupuesto general del Estado tiene aprobación por parte de la Función Legislativa, este no tiene la rigidez de una ley, al ser un instrumento de política fiscal por antonomasia. Mediante Acuerdo Ministerial No. 447, de 29 de diciembre de 2007 se emitieron los “*Principios del Sistema de Administración Financiera, las Normas Técnicas de Presupuesto, el Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos, los Principios y Normas Técnicas de Contabilidad Gubernamental, el Catálogo General de Cuentas y las Normas Técnicas de Tesorería para su aplicación obligatoria en todas las entidades, organismos, fondos y proyectos que integran el Sector Público no Financiero*”¹⁶. En dicha normativa dentro de los principios presupuestarios, consta el de flexibilidad: “*El presupuesto será un instrumento flexible en cuanto sea susceptible de modificaciones para propiciar la más adecuada utilización de los recursos para la consecución de los*

¹⁵ El Reglamento sobre la metodología de la elaboración y aplicación de la fórmula para la distribución de los recursos destinados anualmente por parte del estado a favor de las universidades y escuelas politécnicas, expedido por el CES prescribe en la parte pertinente del artículo 6:

“*Uso de los recursos.- Los gastos corrientes de pago de nómina del personal de las universidades y escuelas politécnicas públicas deberán ser cubiertos primeramente con fuente de financiamiento 003-Preasignados, correspondiente al FOPEDEUPO.*

En el caso de universidades o escuelas politécnicas que no logren cubrir todo el gasto de nómina con los recursos de fuente de financiamiento 003- Preasignados, podrán utilizar las asignaciones de fuente de financiamiento 001-Recursos Fiscales (rubros de Funcionamiento y Gratuidad) (...).”

¹⁶ Para adecuar a la referida normativa al actual marco constitucional y legal, ésta ha merecido numerosas reformas, siendo la última en marzo de 2020.

*objetivos y metas de la programación*¹⁷. Evidentemente, la flexibilidad no es absoluta, pues tiene limitaciones previstas en el ordenamiento jurídico, poniendo así límites a las decisiones del Ejecutivo, lo que constituye una garantía de la separación de poderes, así como al respeto de los derechos constitucionales y mecanismos de protección.

139. El artículo 90 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, define a los ingresos, otro de los componentes del Sistema Nacional de Finanzas Públicas, como: “(...) *la proyección y análisis para la recomendación de políticas referidas a los ingresos públicos y a la creación de mecanismos idóneos con el fin de racionalizar y optimizar la determinación y recaudación*”. De ahí que los valores que constan en el presupuesto general del Estado son proyecciones del flujo de ingresos, máxime al tratarse de recaudación tributaria, en donde se parte de los valores que se estima recaudar.

140. De este modo, 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, de ahí la característica intrínseca de flexibilidad que tiene el presupuesto. Tal principio presupuestario sustenta la atribución legal del Ministerio de Economía y Finanzas de realizar las modificaciones presupuestarias que se requieran para responder ante un eventual déficit; desde luego, una modificación presupuestaria en ese sentido, debe ser precedida de la proyección correspondiente. Evidentemente, esa prerrogativa no es absoluta pues el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, por delegación de la Constitución de la República, prescribía en su artículo 74.10 que se puede aumentar y rebajar los ingresos y gastos que modifiquen los niveles fijados en el Presupuesto General del Estado hasta por un total del 15% respecto de las cifras aprobadas por la Asamblea Nacional¹⁸.

141. En la documentación presentada por el Ministerio de Economía y Finanzas dentro del proceso, así como en sus alegaciones en la audiencia¹⁹, se sostiene que la pandemia y la subsecuente crisis económica ha afectado y afectará la recaudación del impuesto al valor agregado y del impuesto a la renta, por lo que la proyección de recaudación se modifica a la baja, y, por tanto, se reducen también las preasignaciones del FOPEDEUPO. Esto ha sido corroborado formalmente por el

¹⁷ Dicho principio también es enunciado en el artículo 73 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

¹⁸ Dicha norma legal fue reformada mediante la Ley Orgánica para el ordenamiento de las finanzas públicas, publicada en el suplemento del Registro Oficial No. 253 de 24 de julio de 2020.

¹⁹ En la prueba presentada por dicha cartera de Estado, consta 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 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.

Servicio de Rentas Internas, mediante oficio No. NAC-DGEOGEC20-00000049 suscrito por su Directora General, que en lo pertinente menciona:

“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%

2020 vs 2017 se observa una variación de -15,3%

2020 vs 2016 se observa una variación de - 5,4%

2020 vs 2015 se observa una variación de -23,6%”

142. En la especie, el 30 de abril del año en curso, 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”²⁰.

143. En comunicados de varias universidades públicas, así como de instituciones y gremios relacionados a la educación superior, se ha expresado el malestar por las reducciones presupuestarias, enfatizando que no es la primera que se ha dado en los últimos años²¹; lo cual fue corroborado en la audiencia pública del caso por uno de los accionantes, Dr. Fernando Sempértegui Ontaneda, rector de la Universidad Central del Ecuador. Esto confirma la variabilidad de la fuente de ingreso, y, sobre todo, la posibilidad cierta de que se ocasionen modificaciones (tanto a la baja como al alza) de las preasignaciones presupuestarias en referencia²². En ese sentido, si bien

²⁰ El accionante del caso No. 39-20-IS adjuntó a su demanda los comprobantes de modificación presupuestaria de la Universidad Central del Ecuador, signados con los números 282 y 283, fechados a 01 de mayo de 2020.

²¹ En las demandas que comprenden esta causa constan los comunicados de varias universidades públicas, en donde se hace referencia a similares decisiones administrativas en años anteriores. De igual modo, notas de prensa de los años 2017, 2018 y 2019 dan cuenta de “reducciones” presupuestarias motivadas sobre la base de la recaudación tributaria.

²² En la página 55 del Justificativo de la proforma para el presupuesto general del Estado del año 2020, preparado por la Subsecretaría de Presupuesto, al detallar el presupuesto de las instituciones de educación superior, se explica que: “Las preasignaciones de los impuestos a la Renta y al Valor

la Constitución de la República consagra en el artículo 298 el establecimiento de preasignaciones presupuestarias, entre otras áreas, para la educación superior, también determina que éstas son predecibles, es decir, son definidas en función de predicciones, por lo que no tienen una certeza indiscutible en lo que respecta a la determinación de valores a entregarse efectivamente, toda vez que lo únicamente cierto, es el porcentaje que se destina de la recaudación tributaria al FOPEDEUPO, por intermedio de su ley.

144. En tal medida, de acuerdo con el análisis efectuado en párrafos precedentes, las modificaciones presupuestarias realizadas a las universidades públicas a través del Sistema de Administración Financiera e-SIGEF, en cuanto al Dictamen 1-20-EE/20 no revisten una medida excepcional que deba haberse efectuado a través de Decreto Ejecutivo, pues se realizaron en ejercicio de una atribución del régimen constitucional y legal ordinario de competencia del Ministerio de Economía y Finanzas, que se ha efectuado también en ejercicios fiscales anteriores.

145. No obstante lo expuesto, como se mencionó líneas arriba, no corresponde analizar en esta garantía jurisdiccional el contenido material del oficio circular, pues rebasaría su ámbito y finalidad; más aún cuando en esta Corte se han presentado acciones de inconstitucionalidad sobre el oficio circular tantas veces referido; no obstante, sí corresponde, a la luz del incumplimiento alegado, verificar si se han inobservado los parámetros del Dictamen de estado de excepción.

146. Los accionantes aseveran que se ha inobservado la prohibición establecida en el número dos del artículo 165 de la Constitución de la República, que dice:

*“(...) Declarado el estado de excepción, la Presidenta o Presidente de la República podrá: (...)
2. Utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, excepto los correspondientes a salud y educación.”*

147. Esta Corte señala que, dadas las especiales características del presupuesto universitario y los factores que inciden en la variación conforme a proyecciones, en estricto sentido financiero, el presupuesto proveniente del FOPEDEUPO, se materializa a partir de la recaudación tributaria del ejercicio fiscal en curso, por lo que, no constituye una cantidad dineraria fija y de tenencia previa por parte de las universidades, por lo que no se evidencia en las presentes causas “disposición” de esos recursos a otros fines. En los textos de las demandas, así como en la documentación adjuntada por los accionantes, no se ha demostrado mediante qué acto, decisión o resolución el Ejecutivo incurrió en la prohibición constitucional.

4.2.3. Sobre las pretensiones de los accionantes.

Agregado, se realizaron sobre la base de las estimaciones tributarias emitidas por el Servicio de Rentas Internas (...) Los decrementos con relación al codificado de 30 de septiembre de 2019 obedecen a una caída en la recaudación del Impuesto al Valor Agregado e Impuesto a la Renta correspondiente al FOPEDEUPO en USD 37,30 millones, con relación a la base de cálculo para el ejercicio 2019”.

148. Con respecto a la pretensión predominante de las demandas acumuladas en esta causa, de que se restituya el presupuesto a las universidades públicas, bajo las características constitucionales, legales y técnicas que revisten de predictibilidad a las transferencias correspondientes a las preasignaciones para gastos permanentes en educación superior es materialmente irrealizable, dado que la recaudación tributaria inicialmente proyectada no se cumplirá por las apremiantes circunstancias económicas que son de conocimiento público. No es factible, entonces, ordenar mediante sentencia que se restituya una cantidad de dinero que muy probablemente no se recaude en un ejercicio fiscal determinado.

149. Por otro lado, en el caso 38-20-IS se solicita que se deje sin efecto el memorando No. MINEDUC-DNTH-2020-01956-M, suscrito por el Director Nacional de Talento Humano del Ministerio de Educación. Dicha pretensión carece de syndéresis, ya que en las instituciones de educación superior no tiene injerencia de ningún tipo dicha cartera de Estado.

150. En el caso 39-20-IS se hace referencia a la Resolución No. RPC-SE-03-046-2020 emitida por el Consejo de Educación Superior, pidiendo que se la deje sin valor jurídico, ya que limita el derecho al trabajo en condición digna de los profesores titulares de la Universidad Central. Sobre esto, se recuerda al accionante que la presente causa corresponde a una acción de incumplimiento de un Dictamen de esta Corte, mas no, una acción de inconstitucionalidad, por lo que un pronunciamiento en ese sentido, sería una extralimitación de este Organismo, máxime cuando no se ha solicitado expresamente la comparecencia del Consejo de Educación Superior en el proceso. Los hechos analizados en el presente fallo conciernen a modificaciones presupuestarias en las universidades públicas a la luz del Dictamen No. 1-20-EE/20, por lo que cualquier acto subsecuente a éstas, debe ser impugnado conforme a los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico.

V. Sobre las medidas cautelares otorgadas

151. Mediante Resolución de 12 de mayo de 2020, el Pleno de la Corte resolvió “1. Disponer a las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas, así como a las demás autoridades de la función ejecutiva que corresponda, que suspendan y se abstengan de realizar modificaciones presupuestarias que puedan tener un impacto negativo en el presupuesto de las instituciones de educación superior.- 2. Así mismo, se dispone detener los efectos del oficio circular Nro. MEF-VGF-2020- 0003-C, exclusivamente en lo que respecta al aspecto presupuestario de las instituciones de educación superior, hasta que la Corte adopte la decisión de fondo”. Posteriormente, con providencia de 27 de mayo de 2020, se solicitó al Presidente de la República y al Ministro de Economía y Finanzas, informen sobre el cumplimiento de las medidas cautelares.

152. En atención a lo ordenado por la Corte Constitucional, Guillermo Gonzalo Lascano, en calidad de Coordinador General Jurídico del Ministerio de Economía y

Finanzas, remitió el Informe de Cumplimiento de Medidas Cautelares²³, en el que indica que, a través de la Circular Nro. MEF-VGF-2020-0005-C de 21 de mayo de 2020, suscrita por el economista Fabián Carrillo Jaramillo, Viceministro de Finanzas, se dispuso: “(...) sobre la base de los antecedentes antes mencionados, el Ministerio de Economía y Finanzas, suspende los efectos del Oficio Circular Nro. MEF-VGF-2020-0003-C de 16 de abril de 2020, suscrito por el Econ. Fabián Carrillo Jaramillo, Viceministro de Finanzas, exclusivamente en lo que respecta al aspecto presupuestario de las Instituciones de Educación Superior, hasta que la Corte Constitucional adopte la decisión de fondo correspondiente dentro de la Acción de Incumplimiento No. 34-20-IS”.

153. De igual manera, informó que “(...) el sistema E-SIGEF, cuya rectoría la ejerce el Ministerio de Economía y Finanzas, ha sido habilitado para que las Universidades dispongan de los ítems de gasto que se encontraban restringidos en virtud de la circular MEF-VGF-2020-0003-C de 16 de abril de 2020 (ANEXO 1), con lo cual, cada una de las Instituciones de Educación Superior (IES) pueden realizar la gestión de sus gastos, reclasificarlos y disponer de ellos”²⁴; señalando además que, el Ministerio se encuentra en proceso de asignación adicional al presupuesto de las IES el componente de comprometidos no devengados de años anteriores; y, que de la revisión con cada Universidad de todos los contratos, se ha determinado los comprometidos no devengados que deben incorporarse en el vigente presupuesto, lo que se agrega a la expectativa presupuestaria de las IES²⁵.

154. Por su parte, la doctora Johana Pesántez Benítez, en calidad de Secretaria General Jurídica de la Presidencia de la República, en su contestación²⁶ indicó que no le corresponde a la Presidencia la ejecución de la medida cautelar dispuesta, para lo cual expuso que ésta “(...) fue específicamente dirigida a las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas, y a las demás autoridades de la función ejecutiva que correspondan; dado que la atribución de dictar políticas, normas y directrices respecto de gastos permanentes es privativa del ente rector del Sistema Nacional de Finanzas Públicas, de conformidad con el numeral 11 del artículo 74 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas”.

155. En función del análisis realizado en esta sentencia y del momento procesal, esta Corte estima que no corresponde que las medidas cautelares dictadas se mantengan.

²³ Ingresado mediante escrito el 31 de mayo de 2020. Incorpora como anexos: i) Memorando Nro. MEF-CGJ-2020-0305-M de 14 de mayo de 2020, ii) Oficio No. MEF-SP-2020-004 de 21 de mayo de 2020; iii) Informe Técnico No. MEF-DM-SPF-DNPF-2020-030 de 29 de abril de 2020; iv) Informe No. MF-SP-2020—003010 de 01 de mayo de 2020; v) Informe No. MF-SP-DNI-2020-003011 de 01 de mayo de 2020; vi) Informe de Ingresos – Reportes – Información Agregada, Ejecución de Presupuesto de INGRESOS de los meses de enero a abril del año 2019; vii) Informe de Ingresos – Reportes – Información Agregada, Ejecución de Presupuesto de INGRESOS de los meses de enero a abril del año 2020; viii) Circular Nro. MEF-VGF-2020-0005-C de 21 de mayo de 2020.

²⁴ Anexo 1, corresponde al detalle de Items Presupuestarios Restringidos.

²⁵ Anexo 2, Resumen de Comprometidos no Devengados de Egresos No Permanentes, que totaliza 26.674.278,77 USD.

²⁶ Escrito ingresado el 01 de junio de 2020.

VI. 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. Desestimar las acciones de incumplimiento planteadas en las acciones signadas con los números 34, 35, 36, 38 y 39-20-IS.
2. Revocar las medidas cautelares ordenadas mediante Resolución de 12 de mayo de 2020.
3. Notifíquese y cúmplase.

Daniela Salazar Marín
PRESIDENTA (S)

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión extraordinaria de lunes 31 de agosto de 2020; el Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes no consigna su voto en virtud de la excusa presentada en la causa, la misma que fue aprobada en sesión de 12 de mayo de 2020.- Lo certifico.

Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL