

Señores Jueces y señoras juezas

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Presente.

Nosotr@s, **GILDA PAULINA PALACIOS HERRERA, CHRISTIAN ALEXANDER PAULA AGUIRRE, JUAN MONTAÑA PINTO, RAÚL LLASAG FERNÁNDEZ, y, SUSY ALEXANDRA GARBAY MANCHENO**, ciudadan@s ecuatorian@s, mayores de edad, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, domiciliad@s en la ciudad de Quito, en nuestra calidad de **docentes** de la Universidad Central, en uso de nuestros derechos constitucionales, y en aplicación de los artículos 436 numeral 4, 426, 429 de la Constitución de la República y, 74, 75 literales c) y d), 76, 77, 78, 79 y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, (LOGJCC), comedidamente comparecemos ante ustedes señor@s jueces de la Corte Constitucional a fin de presentar la presente **ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD** en contra del Oficio **CIRCULAR Nro. No. MEF –VGF -2020 -003 – C**, acto administrativo de carácter general, expedido por **FABIAN CARRILLO JARAMILLO, VICEMINISTRO DE FINANZAS**, y de la **RESOLUCIÓN RPC – SO -012 -238 – 2020** del **CONSEJO DE EDUCACIÓN SUPERIOR** en los términos y condiciones que exponemos a continuación:

1. Antecedentes:

- 1.1 El día 11 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud Pública declaró el estado de emergencia sanitaria en todas las instituciones del Sistema Nacional de Salud;
- 1.2 El día 16 de marzo de 2020, el señor Presidente de la República, Licenciado Lenin Moreno Garcés, expidió el Decreto Ejecutivo

No. 1017, mediante el cual se Declaró el Estado de Excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional. Dicho Decreto Ejecutivo de declaratoria del Estado de Excepción fue publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 163 de 17 de marzo de 2020 y entró en vigencia el mismo día de su publicación.

- 1.2.1 El artículo 1 del Decreto 1017 de 2020 dispuso la declaratoria del Estado de Excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional a efectos de poder controlar la emergencia sanitaria generada por la llegada al país del virus SARS – COVID 19 ya que éste representa un grave riesgo para la salud y la convivencia pacífica del Estado y sus habitantes.
- 1.2.2 El artículo 2, por su parte, ordenó la movilización general de las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional y del Sistema Nacional de Salud con el propósito de mitigar los efectos del COVID 19.
- 1.2.3 En aplicación al mandato del artículo 165 de la Constitución, el artículo 3 del Decreto 1017 de 2020 suspende el ejercicio del derecho de libre movilización dentro del territorio nacional y de los derechos de asociación y reunión, y estableció el procedimiento para la fijación de horarios de restricción.
- 1.2.4 El artículo 5 del Decreto de Declaratoria de Estado de Excepción ordenó el toque de queda en todo el territorio nacional a partir del 17 de marzo.
- 1.2.5 El artículo 6, por su parte, estableció la suspensión de la jornada presencial de trabajo y determinó las modalidades autorizadas de trabajo y las modificaciones en la jornada

laboral dispuestas tanto para el sector público como para el sector privado en todo el territorio nacional.

- 1.2.6 El mencionado artículo 6 del Decreto Ejecutivo 1017 de 2020, estableció en su inciso 2 que la suspensión de actividades presenciales debería darse sin perjuicio de la garantía absoluta y la provisión efectiva de los servicios públicos básicos vinculados con la garantía de la vida digna y de otros derechos constitucionales considerados esenciales para la garantía efectiva del Buen Vivir.

Entre esos derechos considerados “esenciales” para alcanzar la vida digna y el buen vivir, la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos reconocen algunos como el derecho a la salud o el derecho a la educación que no pueden ser limitados o restringidos ni siquiera en situaciones excepcionales o de excepción y que se materializan en servicios públicos indispensables para garantizar esa vida digna.

- 1.2.7 El artículo 12, por su parte ordena al Ministerio de Economía y Finanzas la provisión de recursos suficientes para atender la crisis, sin exclusión alguna, lo cual en el caso de las instituciones de educación superior **incluye la prohibición expresa de privar a las universidades y escuelas politécnicas de sus rentas y asignaciones presupuestarias.**

- 1.3 El día 20 de marzo de 2020 la Corte Constitucional del Ecuador, en ejercicio de sus atribuciones de control de constitucionalidad emitió el dictamen 01 -20 – EE, favorable de constitucionalidad del Decreto Ejecutivo 1017.¹

¹ Cfr. Corte Constitucional del Ecuador Dictamen 1 -20 – EE Jueza Ponente Teresa Nuques Martínez.

- 1.3.1 En dicho dictamen la Corte realizó una serie de consideraciones y “exhortos”. Específicamente la Corte definió que en el desarrollo del Estado de Excepción ***“las autoridades públicas deben sujetarse a las competencias y atribuciones expresamente conferidas por la Constitución y la Ley”***; y determinó que la suspensión de derechos, así como la adopción de medidas excepcionales **sólo pueden ordenarse mediante Decreto Ejecutivo de Estado de Excepción.**²
- 1.3.2 La Corte en su providencia también estableció, apoyándose en el tenor literal del Artículo 166 de la Constitución de 2008, que aquellos derechos que no fueron expresamente suspendidos por el Decreto Ejecutivo 1017 de 2020, están vigentes y deben permanecer así durante todo el estado de excepción;³ y también definió que ***“los servidores públicos serán responsables por cualquier abuso cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción”***.⁴
- 1.4 El día 25 de marzo de 2020, el pleno del Consejo de Educación Superior expidió la Resolución RPC –SE – 03 -046 -2020 en el que se establece la normativa transitoria para la realización de las actividades académicas en las instituciones de educación superior debido al Estado de Excepción decretado por la emergencia sanitaria derivada del virus COVID 19. Publicada en el portal web, dentro de “Gaceta del CES” y que consta como Resolución vigente a partir del 26 de marzo de 2020, emitida por CES, de procedencia del Pleno del CES, siendo su “tradición documental” en el estatus de “original.”⁵

²² Cfr. Corte Constitucional Dictamen de Constitucionalidad 01 -20 – EE numeral 3.

³ Cfr. Corte Constitucional Dictamen de Constitucionalidad 01 -20 – EE numeral 4.

⁴⁴Cfr. Corte Constitucional Dictamen de Constitucionalidad 01 -20 – EE, numeral 5.

⁵ http://gaceta.ces.gob.ec/inicio.html?id_documento=238012

1.5 , El día 16 de abril de 2020 el Viceministro de Finanzas expidió el Oficio Circular No. **MEF –VGF -2020 -003 – C**, acto administrativo de carácter general en el que se establecen una serie de **DIRECTRICES EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA PARA EL SEGUNDO TRIMESTRE DEL AÑO 2020**.

1.5.1 El citado oficio circular, cuya constitucionalidad se demanda mediante este escrito, se sustenta jurídicamente en el numeral 6 del artículo 74 del Código de Planificación y Finanzas Públicas, que establece las atribuciones del Ministerio de Finanzas como ente rector del Sistema Nacional de Finanzas Públicas, entre las cuales se cuenta: (...) 6. *“Dictar las normas, manuales, instructivos, directrices, clasificadores, catálogos, glosarios y otros instrumentos de cumplimiento obligatorio por parte de las entidades del sector público para el diseño, implantación y funcionamiento del SINFIP y sus componentes”*; es decir, el oficio circular reconoce expresamente que se trata de un reglamento ejecutivo.

1.5.2 Entre las directrices que el Ministerio de Finanzas establece, en el oficio circular cuya inconstitucionalidad se demanda **están** las disposiciones sobre **el manejo de los contratos de servicios ocasionales y nombramientos provisionales vigentes hasta marzo del 2020**. Allí se establece que los servidores públicos que ostenten esta condición “serán desvinculados inmediatamente conforme la normativa legal vigente, quedando prohibida la entidad de buscar reemplazo con un profesional externo.

1.5.3 El Oficio Circular No. **MEF –VGF -2020 -003 – C**, objeto de la presente demanda, también establece que no se podrán pagar estos servicios con recursos de inversión.

Este acto administrativo de carácter general, dictado por el Ministerio de finanzas se aplica, de acuerdo a su propio texto, a todas las instituciones del sector público establecidas en el artículo 225 de la Constitución y en ellas se incluye a las instituciones de educación superior de naturaleza pública, a pesar de que existe expresa prohibición constitucional, de realizar recortes presupuestarios.

En relación con estas últimas, y a **pesar de que el inciso final del artículo 355 de la Constitución prohíbe a la Función Ejecutiva privar a las instituciones de educación superior de sus rentas y asignaciones presupuestarias**, con fundamento en la tantas veces mencionada circular No. **MEF –VGF -2020 -003 – C**, el día 5 de mayo de 2020 se notificó por parte del Ministerio de Finanzas a cada una de las instituciones de educación superior el monto de lo recortado, **de acuerdo al cuadro anexo⁶** elaborada y publicada por un miembro de la comunidad universitaria ecuatoriana.

La Corte Constitucional del Ecuador el 12 de mayo de 2020, mediante resolución sobre medidas cautelares dentro caso No. 34-20-IS/20⁷, donde se resolvió lo siguiente:

“(...) Se ordene la suspensión provisional de los efectos del Oficio Circular Nro. MEF-VGF-2020-0003-C expedido por el Viceministro de Finanzas de Ecuador, Fabián Carrillo Jaramillo, con fecha 16 de abril de 2020 y todos los actos subsecuentes derivados de la vigencia del referido acto administrativo, hasta que se dicte la correspondiente sentencia en el presente caso. (...)”(subrayado accionantes)

Adicionalmente en la parte resolutive señala lo siguiente:

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

⁶ <https://revistarupturas.com/que-esconde-el-recorte-al-presupuesto-de-la-educacion/>

⁷ http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/1875e86b-cdd1-411b-86e9-e3c356070231/ResolucionMedidasCautelares_34-20-IS.pdf

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. (subrayado accionantes).

1.6. El recorte presupuestario planificado por el Ministerio de Finanzas, y que es objeto de la presente demanda ha generado consecuencias en las asignaciones en las distintas universidades públicas, siendo sus impactos económicos, detallados en el cuadro que a continuación se presenta:

La diferencia entre el presupuesto disponible en abril de 2020 y el de mayo de 2020, ubica a las instituciones de educación superior, en el siguiente orden según el monto total recortado:

| N° | INSTITUCION EDUCACION SUPERIOR | RECORTE |
|--------------|--|-----------------------|
| 1 | UNIVERSIDAD DE GUAYAQUIL | -12.899.408,16 |
| 2 | UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR | -10.990.902,78 |
| 3 | UNIVERSIDAD DE CUENCA | -5.619.090,02 |
| 4 | ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA DEL LITORAL | -5.380.649,70 |
| 5 | ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA DEL CHIMBORAZO | -5.268.539,18 |
| 6 | UNIVERSIDAD DE LAS FUERZAS ARMADAS ESPE | -5.126.027,32 |
| 7 | UNIVERSIDAD LAICA ELOY ALFARO DE MANABI | -4.979.432,54 |
| 8 | ESCUELA POLITECNICA NACIONAL | -4.616.099,32 |
| 9 | UNIVERSIDAD TECNICA DE MANABI | -4.242.757,87 |
| 10 | UNIVERSIDAD TECNICA DE AMBATO | -3.899.266,98 |
| 11 | UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA | -2.950.248,80 |
| 12 | UNIVERSIDAD TECNICA DEL NORTE | -2.892.170,93 |
| 13 | UNIVERSIDAD TECNICA DE MACHALA | -2.798.623,38 |
| 14 | UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO | -2.612.885,92 |
| 15 | UNIVERSIDAD TECNICA DE BABAHOYO | -2.042.149,61 |
| 16 | UNIVERSIDAD TECNICA DE QUEVEDO | -2.033.015,77 |
| 17 | UNIVERSIDAD DE INVESTIGACION DE TECNOLOGIA EXPERIMENTAL YACHAY | -1.728.627,94 |
| 18 | UNIVERSIDAD ESTATAL DE MILAGRO | -1.710.092,00 |
| 19 | UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACION UNAE | -1.693.414,97 |
| 20 | UNIVERSIDAD TECNICA LUIS VARGAS TORRES DE ESMERALDAS | -1.690.207,48 |
| 21 | UNIVERSIDAD TECNICA DE COTOPAXI | -1.454.601,82 |
| 22 | UNIVERSIDAD ESTATAL DEL SUR DE MANABI | -1.408.163,72 |
| 23 | UNIVERSIDAD ESTATAL PENINSULA DE SANTA ELENA | -1.346.739,53 |
| 24 | UNIVERSIDAD ESTATAL DE BOLIVAR | -1.240.512,41 |
| 25 | UNIVERSIDAD AGRARIA DEL ECUADOR | -1.223.049,86 |
| 26 | UNIVERSIDAD DE LAS ARTES | -1.138.129,20 |
| 27 | UNIVERSIDAD ESTATAL AMAZONICA | -1.045.553,28 |
| 28 | UNIVERSIDAD REGIONAL AMAZONICA IKIAM | -1.029.696,85 |
| 29 | ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA AGROPECUARIA DE MANABI MANUEL FELIX LOPEZ | -980.831,83 |
| 30 | UNIVERSIDAD POLITECNICA ESTATAL DEL CARCHI | -734.312,51 |
| 31 | CONSEJO DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACION SUPERIOR | -732.573,02 |
| 32 | INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES (IAEN) | -702.416,08 |
| TOTAL | | -98.210.190,78 |

* Información al 02 de mayo de 2020

Fuente: Ministerio de Finanzas

Elaboración: Julio Jaramillo Monge

- 1.7. En el caso de la Universidad Central, esta institución de educación superior tenía asignado para el año 2020 un presupuesto de 153.370. 984 millones de dólares. Sin embargo, en la comunicación del Ministerio de Finanzas de 5 de mayo de

2020 se determinó una reducción presupuestaria de 10.990.902,78 de dólares,⁸ de los cuales el 99% corresponden a gastos de personal.

- 1.8. El día 6 de mayo de 2020, el Consejo de Educación Superior CES en cumplimiento de las disposiciones del Oficio Circular demandado, expidió la Resolución RPC –SO – 012 No. 238 - 2020 mediante la cual se reforma la normativa transitoria para la realización de las actividades académicas en las instituciones de educación superior, debido al Estado de Excepción decretado por la emergencia sanitaria derivada del virus COVID 19.

Dicha Resolución modifica dramáticamente la distribución de la carga docente semanal de cada docente y se autoriza el aumento del número de estudiantes por paralelo. En lo que respecta a la carga docente la reforma al artículo 15 de la normativa establece que los profesores titulares deberán, si son de tiempo completo dedicar hasta 26 horas a la semana de clases, los de medio tiempo hasta 3 horas y los de tiempo parcial hasta 12 horas semanales. El numeral 3 de la Resolución por su parte, modifica el artículo 16 y establece que trabajen con paralelos de entre 60 y 100 estudiantes si son de modalidad en línea y si son de modalidad mixta de mínimo 40 estudiantes⁹.

Las medidas adoptadas por el Ministerio de Finanzas y el Consejo de Educación Superior, conllevan una afectación a la materialización del derecho a la educación, pues en primer lugar, hasta el 24 de mayo de 2020, fecha en que vence el plazo dado por el Ministerio de Finanzas a la Universidad Central, se producirá la desvinculación de cerca de 700 profesores que están laborando bajo la modalidad de contrato de servicios ocasionales, que corresponde al 33% del total de personal docente de la universidad y que imparten semanalmente más de 10 mil horas de clase. Adicionalmente, significará la eliminación de los proyectos de vinculación a

⁸ La cifra exacta es de diez millones novecientos noventa mil, novecientos dos dólares.

⁹ Cfr. Consejo de Educación superior, Resolución NO.RPS –SO -012 – 238 -2020 Numerales 2 y 3

la sociedad e investigación, lo que a su vez se traducirá en una sobrecarga de trabajo docente de los profesores titulares de la universidad, que de acuerdo con el Oficio Circular demandado y con la Resolución del CES deberán asumir las obligaciones de los profesores despedidos, lo cual es materialmente imposible en la mayoría de los casos.

- 1.9. La materialización de la reducción presupuestaria y la aplicación de la resolución del CES, objeto de la presente demanda, implicaría no sólo el desamparo de 700 familias ecuatorianas que verán totalmente deteriorados sus ingresos y calidad de vida en un contexto de confinamiento social; sino además un serio daño en la capacidad institucional de la Universidad Central que perderá el 33% de su planta de profesores al producirse un vacío en horas y materias imposible de solventar que se traducirá en el corto plazo en una vulneración del derecho a la educación superior y en un afectación directa a la calidad de los programas académicos ofrecidos por nuestra universidad que tendrá consecuencias para la totalidad de los 40.000 estudiantes matriculados en nuevo curso académico 2020 -2020; de los cuales más del 50% a los quintiles 1 y 2 que corresponden al sector más vulnerable de la población.¹⁰

2. Indicación de las normas o disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda:

Los actos cuya inconstitucionalidad se demanda son las siguientes:

¹⁰ Cfr. Carmenati Meysis, Báez Jonathan. *Diagnóstico de las consecuencias sociales provocadas por el Recorte Presupuestario a la Educación*. <https://coyunturaueiie.org/>

- 2.7. Oficio **CIRCULAR Nro. No. MEF –VGF -2020 -003 – C, de 16 de abril de 2020**, acto administrativo de carácter general, expedido por **FABIAN CARRILLO JARAMILLO, VICEMINISTRO DE FINANZAS**,
- 2.8. **Oficio Circular No. MEF -SP-2020-0002** Quito, D.M., 20 de abril de 2020 Asunto: Circular No. MEF-VGF-2020-0003-C de 16 de abril de 2020; arreglar con nombre verdadero de verdad
- 2.9. **Oficio Circular No. MEF -SP-2020-0002** Quito, D.M., 20 de abril de 2020 Asunto: Alcance a la Circular No. MEF-VGF-2020-0003-C de 16 de abril de 2020;
- 2.10. **Resolución RPS –SO -012 – 238 -2020**, acto administrativo de Carácter general, expedido por el Pleno de Consejo de Educación Superior (CES).

3. Órganos o autoridades responsables de las normas demandadas:

El órgano o autoridad de la que emana la norma o disposición cuya inconstitucionalidad se demanda son:

- 3.7. El Ministro de Economía y Finanzas: Richard Martínez,
- 3.8. El Viceministro de Finanzas Fabián Carrillo Jaramillo
- 3.9. La Subsecretaria de Presupuesto de Ministerio de Economía y Finanzas: Olga Susana Núñez Sánchez
- 3.10. La Presidenta del Consejo de Educación Superior; Catalina Vélez Verdugo,
- 3.11. Los integrantes del Pleno del Consejo de Educación Superior (CES): Carmita Álvarez Santana, Pablo Beltrán Ayala, Lineth

Fernández Sánchez, Paúl Leonardo Medina Vásquez, y Germán Rojas Idrovo.

Estos son los funcionarios responsables de haber incurrido en notorias vías de hecho que vulneran el texto de la Constitución de 2008 ya que extralimitándose en sus funciones expedieron los actos administrativos de carácter general cuya inconstitucionalidad se demanda.

4. Descripción de las disposiciones infringidas por los actos demandados:

4.1 Normas infringidas de la Constitución

Los actos administrativos cuya inconstitucionalidad se demanda vulneran las siguientes normas y disposiciones de la Constitución de la República del Ecuador:

Respecto a la aplicación de principios de interpretación de derechos

Art. 11.2:

“El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.

Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.

El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.”

Artículo 11.8:

“El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (...) 8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos”

Artículo 11.9:

“El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución. El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos. El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas.(...)”

Respecto al derecho a la educación como prioridad del Estado Ecuatoriano

Artículo 26:

“La educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado. Constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir. Las personas, las familias y la sociedad tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo.”

Artículo 66 num.2:

“Se reconoce y garantiza a las personas [...] 2. El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios”.

Artículo 286 inciso 2:

“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. **Los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios** y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes.”

Artículo 165 inciso 2 numeral 2:

“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.”

Artículo 348:

“La educación pública será gratuita y el Estado la financiará de manera oportuna, regular y suficiente. La distribución de los recursos destinados a la educación se regirá por criterios de equidad social, poblacional y territorial, entre otros.

El Estado financiará la educación especial y podrá apoyar financieramente a la educación fiscomisional, artesanal y comunitaria, siempre que cumplan con los principios de gratuidad, obligatoriedad e igualdad de oportunidades, rindan cuentas de sus resultados educativos y del manejo de los recursos públicos, y estén debidamente calificadas, de acuerdo con la ley. Las instituciones educativas que reciban financiamiento público no tendrán fines de lucro.

La falta de transferencia de recursos en las condiciones señaladas será sancionada con la destitución de la autoridad y de las servidoras y servidores públicos remisos de su obligación”.

Artículo 355:

“El Estado reconocerá a las universidades y escuelas politécnicas autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, acorde con los objetivos del régimen de desarrollo y los principios establecidos en la Constitución. Se reconoce a las universidades y escuelas politécnicas el derecho a la autonomía, ejercida y comprendida de manera solidaria y responsable. Dicha autonomía garantiza el ejercicio de la libertad académica y el derecho a la búsqueda de la verdad, sin restricciones; el gobierno y gestión de sí mismas, en consonancia con los principios de alternancia, transparencia y los derechos políticos; y la producción de ciencia, tecnología, cultura y arte (...)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”.

Respecto a obligaciones del Estado en materia de educación:

El artículo 3, numeral 1:

“Son deberes primordiales del Estado: 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.”

El artículo 26:

“La educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado. Constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir. Las personas, las familias y la sociedad tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo.”

El artículo 27:

“(…)La educación es indispensable para el conocimiento, el ejercicio de los derechos y la construcción de un país soberano, y constituye un eje estratégico para el desarrollo nacional”.

El artículo 28:

“La educación responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos. Se garantizará el acceso universal, permanencia,

movilidad y egreso sin discriminación alguna y la obligatoriedad en el nivel inicial, básico y bachillerato o su equivalente.

Es derecho de toda persona y comunidad interactuar entre culturas y participar en una sociedad que aprende. El Estado promoverá el diálogo intercultural en sus múltiples dimensiones.

El aprendizaje se desarrollará de forma escolarizada y no escolarizada.

La educación pública será universal y laica en todos sus niveles, y gratuita hasta el tercer nivel de educación superior inclusive.”

El artículo 298:

“Se establecen preasignaciones presupuestarias destinadas a los gobiernos autónomos descentralizados, al sector salud, al sector educación, a la educación superior; y a la investigación, ciencia, tecnología e innovación en los términos previstos en la ley. Las transferencias correspondientes a preasignaciones serán predecibles y automáticas. Se prohíbe crear otras preasignaciones presupuestarias”.

El artículo 347:

“Será responsabilidad del Estado:

1. Fortalecer la educación pública y la coeducación; asegurar el mejoramiento permanente de la calidad, la ampliación de la cobertura, la infraestructura física y el equipamiento necesario de las instituciones educativas públicas.

8. Incorporar las tecnologías de la información y comunicación en el proceso educativo y propiciar el enlace de la enseñanza con las actividades productivas o sociales.

9. Garantizar el sistema de educación intercultural bilingüe, en el cual se utilizará como lengua principal de educación la de la nacionalidad respectiva y el castellano como idioma de relación intercultural, bajo la rectoría de las políticas públicas del Estado y con total respeto a los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades.

10. Asegurar que se incluya en los currículos de estudio, de manera progresiva, la enseñanza de al menos una lengua ancestral”.

El artículo 350:

“El sistema de educación superior tiene como finalidad la formación académica y profesional con visión científica y humanista; la investigación científica y

tecnológica; la innovación, promoción, desarrollo y difusión de los saberes y las culturas; la construcción de soluciones para los problemas del país, en relación con los objetivos del régimen de desarrollo.”

El artículo 351:

“El sistema de educación superior estará articulado al sistema nacional de educación y al Plan Nacional de Desarrollo; la ley establecerá los mecanismos de coordinación del sistema de educación superior con la Función Ejecutiva. Este sistema se regirá por los principios de autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad, autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento, en el marco del diálogo de saberes, pensamiento universal y producción científica tecnológica global.”

Respecto a las competencias de las funciones del Estado:

Artículo 132.numeral 1:

“La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. Se requerirá de ley en los siguientes casos: **1. Regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.**”

Artículo 147:

“Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley: 1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los tratados internacionales y las demás normas jurídicas dentro del ámbito de su competencia. (...) 5. Dirigir la administración pública en forma descentralizada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control; (...) **13. Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración.**”

El artículo 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.)”

Respecto al mandato constitucional del servicio público

El artículo 226:

“**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.”

El artículo 229:

“**Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público. Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables.** La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores. Las obreras y obreros del sector público estarán sujetos al Código de Trabajo. La remuneración de las servidoras y servidores públicos será justa y equitativa, con relación a sus funciones, y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia.

Respecto mandato constitucional en materia de política económica y derechos

El artículo 284.6:

“Art. 284.- La política económica tendrá los siguientes objetivos: (...). 6. Impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales. (...)”

El artículo 298:

“Se establecen pre - asignaciones presupuestarias destinadas a los gobiernos autónomos descentralizados, **al sector salud, al sector educación, a la educación superior;** y a la investigación, ciencia, tecnología e innovación en los términos previstos en la ley. **Las transferencias correspondientes a pre - asignaciones serán predecibles y automáticas.** Se prohíbe crear otras preasignaciones presupuestarias.”

Respecto a la educación superior como derecho constitucional:

Respecto a la jerarquía constitucional

El artículo 424:

“La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica. La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.”

El artículo 425

“El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos. En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior. La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados.

El artículo 426:

“Todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la Constitución. Las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente. **Los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de inmediato cumplimiento y aplicación. No podrá alegarse falta de ley o desconocimiento de las normas para justificar la vulneración de los derechos y garantías establecidos en la Constitución,** para desechar la acción interpuesta en su defensa, **ni para negar el reconocimiento de tales derechos.”**

4.2 Disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos infringidos por los actos demandados:

A. Convención Americana sobre Derechos Humanos:

El artículo 26. Desarrollo Progresivo

“Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”.

B. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”

El Artículo 13. Derecho a la Educación

1. Toda persona tiene derecho a la educación.

2. Los Estados partes en el presente Protocolo convienen en que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. Convienen, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades en favor del mantenimiento de la paz.

3. Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación: (...)

c. la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

e. se deberán establecer programas de enseñanza diferenciada para los minusválidos a fin de proporcionar una especial instrucción y formación a personas con impedimentos físicos o deficiencias mentales.

4. Conforme con la legislación interna de los Estados partes, los padres tendrán derecho a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos, siempre que ella se adecue a los principios enunciados precedentemente.

5. Nada de lo dispuesto en este Protocolo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, de acuerdo con la legislación interna de los Estados partes”.

C. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Artículo 13. Educación

“1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho: (...)

c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;

e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

4. Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.”

D. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

El Artículo 10:

“Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación y en particular para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:

a) Las mismas condiciones de orientación en materia de carreras y capacitación profesional, acceso a los estudios y obtención de diplomas en las instituciones de enseñanza de todas las categorías, tanto en zonas rurales como urbanas; esta igualdad deberá asegurarse en la enseñanza preescolar, general, técnica, profesional y técnica superior, así como en todos los tipos de capacitación profesional”.

E. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial

El Artículo 5:

En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la

igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes: (...)

d) Otros derechos civiles, en particular:

v) El derecho a la educación y la formación profesional; (...)

Artículo 7

Los Estados partes se comprometen a tomar medidas inmediatas y eficaces, especialmente en las esferas de la enseñanza, la educación, la cultura y la información, para combatir los prejuicios que conduzcan a la discriminación racial y para promover la comprensión, la tolerancia y la amistad entre las naciones y los diversos grupos raciales o étnicos, así como para propagar los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial y de la presente Convención”.

F. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad:

El artículo 24. Educación

“1. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la educación. Con miras a hacer efectivo este derecho sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades, los Estados Partes asegurarán un sistema de educación inclusivo a todos los niveles así como la enseñanza a lo largo de la vida, con miras a: a. Desarrollar plenamente el potencial humano y el sentido de la dignidad y la autoestima y reforzar el respeto por los derechos humanos, las libertades fundamentales y la diversidad humana; b. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de las personas con discapacidad, así como sus aptitudes mentales y físicas; c. Hacer posible que las personas con discapacidad participen de manera efectiva en una sociedad libre (...).”

G. Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes:

El artículo 22. Derecho a la educación:

1. Los jóvenes tienen derecho a la educación.
2. Los Estados Parte reconocen su obligación de garantizar una educación integral, continua, pertinente y de calidad.
- 3.- Los Estados Parte reconocen que este derecho incluye la libertad de elegir el centro educativo y la participación activa en la vida del mismo.

4. La educación fomentará la práctica de valores, las artes, las ciencias y la técnica en la transmisión de la enseñanza, la interculturalidad, el respeto a las culturas étnicas y el acceso generalizado a las nuevas tecnologías y promoverá en los educandos la vocación por la democracia, los derechos humanos, la paz, la solidaridad, la aceptación de la diversidad, la tolerancia y la equidad de género.

5. Los Estados Parte reconocen que la educación es un proceso de aprendizaje a lo largo de toda la vida, que incluye elementos provenientes de sistemas de aprendizaje escolarizado, no escolarizado e informales, que contribuyen al desarrollo continuo e integral de los jóvenes.

6. Los Estados Parte reconocen que el derecho a la educación es opuesto a cualquier forma de discriminación y se comprometen a garantizar la universalización de la educación básica, obligatoria y gratuita, para todos los jóvenes, y específicamente a facilitar y asegurar el acceso y permanencia en la educación secundaria. Así mismo los Estados Parte se comprometen a estimular el acceso a la educación superior, adoptando las medias políticas y legislativas necesarias para ello.

7. Los Estados Parte se comprometen a promover la adopción de medidas que faciliten la movilidad académica y estudiantil entre los jóvenes, acordando para ello el establecimiento de los procedimientos de validación que permitan, en su caso, la equivalencia de los niveles, grados académicos y títulos profesionales de sus respectivos sistemas educativos nacionales”.

5. Fundamentos de la Pretensión:

5.1. Enunciación general de los argumentos sobre la inconstitucionalidad de las normas demandadas:

Consideramos que los actos administrativos señalados en el punto 3 del presente escrito son inconstitucionales por las siguientes razones:

- **Han desconocido el carácter normativo de la Constitución** y su jerarquía superior en relación con el resto del ordenamiento jurídico, reconocidas en los artículos 424, 425 y 426 de la Constitución, al modificar de facto el alcance de las disposiciones constitucionales a través de disposiciones reglamentarias;
- Han violentado las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, en particular con el derecho a la Educación y otros derechos conexos, como trabajo, salud, vida digna, igualdad y no discriminación, entre otros.

- Han **vulnerado** directamente **las atribuciones y competencias que la Constitución** y la ley les otorga, violando el principio de legalidad y juridicidad; y, configurando así un claro ejemplo de abuso de poder, **que debe ser sancionado** constitucional, política, administrativa y disciplinariamente si se quiere acatar el contenido del artículo 426 de la Constitución;
- Han **omitido y desconocido** el lugar preferente y prioritario que tienen los derechos de las personas en el ordenamiento ecuatoriano y **han vulnerado directamente por acción y omisión derechos reconocidos tanto en la Constitución** como en los instrumentos internacionales de derechos humanos. En el caso concreto de la Universidad Central, las vías de hecho protagonizadas por el Ministerio de Finanzas y el CES vulneran los derechos que tienen los 40.000 estudiantes de la Universidad Central a tener una educación superior de calidad; y el derecho que tienen al trabajo y a la vida digna los más de 700 profesores contratados por la Universidad Central;
- Han desnaturalizado y abusado de **la potestad reglamentaria** que corresponde al Presidente de la República **al dotarle de efectos jurídicos** y normativos *contra legem* a resoluciones administrativas de ejecución o mero trámite;
- Han violado **la autonomía gubernativa, administrativa y financiera de la Universidad Central** y del resto de las otras 31 universidades públicas del país al dejar sin efecto las preasignaciones presupuestarias para salud y educación establecidas en el Artículo 298 de la Constitución.
- Con la excusa de la lucha contra el COVID 19, y en un acto claro de abuso de poder han establecido **condiciones materiales que hacen imposible el cumplimiento de la misión y los objetivos institucionales de la Universidad Central** y han

atentado contra la calidad y pertinencia de la educación superior.

5.2. Desarrollo de los argumentos sobre la inconstitucionalidad de las normas demandadas:

Cada una de las anteriores afirmaciones generales sobre la inconstitucionalidad de los actos administrativos demandados tienen sustento en los siguientes argumentos jurídicos (normativos), doctrinarios y de hecho:

5.2.1. Argumentos relativos a la vulneración del principio de supremacía y del carácter normativo de la Constitución

De acuerdo con el artículo 1 de la Constitución ecuatoriana vigente, el Ecuador es un Estado Constitucional de Derechos. La doctrina constitucional universalmente aceptada reconoce como uno de los rasgos distintivos de un Estado Constitucional el carácter supremo y la fuerza vinculante de la Constitución.¹¹ De acuerdo con este criterio, para que la Constitución sea una norma suprema es necesario que ocupe el lugar principal y que prevalezca sobre cualquier otra norma o disposición del ordenamiento jurídico y que exista un tribunal que sancione su incumplimiento.¹²

Esta supremacía, es reconocida en el derecho positivo cuando como en el caso ecuatoriano existe alguna norma que establece que *la Constitución prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico*.

¹¹ Cfr. Guastini Riccardo, *La Constitucionalización del Ordenamiento Jurídico, El caso italiano*, En: Estudios de Derecho Constitucional, Ediciones Doctrina Jurídica Contemporánea, México 2001, pp. 155 a 160.

¹² DE Otto Ignacio, *Derecho Constitucional Sistema de Fuentes*, Editorial Ariel Barcelona 1997, pp. 24 y 25.

El reconocimiento jurídico de esta supremacía tiene tres consecuencias importantes que merecen ser destacadas: a) en primer lugar, **las normas, y cualquier acto del poder público, deben ser coherentes y mantener conformidad formal y material con las disposiciones de la Constitución vigente**, de tal manera que la Constitución está formal y materialmente por encima de la legislación ordinaria y no se puede derogar, modificar, interpretar o abrogar por ningún acto o norma jurídica inferior, tenga esta carácter legal, o reglamentaria; b) En segundo lugar, como lo ha resaltado la Corte en múltiples ocasiones¹³ las autoridades públicas deben acatar y someterse en cualquier circunstancia a los mandatos constitucionales;¹⁴ y, c) existen mecanismos como el control abstracto e constitucionalidad y las garantías jurisdiccionales de los derechos que hacen posible defender a la Constitución de decisiones, normas, actos o hechos que intenten desconocerla.

En Ecuador, la Constitución vigente es la Constitución de 2008, publicada en el registro oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008; cumple con estas condiciones:

De acuerdo con el artículo 424 superior, la Constitución es la *“norma suprema y como tal prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico; y su jerarquía es reconocida tanto desde el punto de vista formal como material. La supremacía formal es reconocida en el propio texto constitucional cuando se establece el orden jerárquico de las normas de nuestro sistema jurídico;*¹⁵ mientras la

¹³ Corte Constitucional de Ecuador, Sentencias: No. 21 – 134 –SCN – CC; No. 41 – 13 – SCN –CC; 007 – 13 –SIN –CC entre otras.

¹⁴ Cfr. Artículo 426 de la Constitución. u

¹⁵ Cfr. Artículo 425 CRE. Específicamente, este artículo determina que la Constitución ecuatoriana prima frente a los tratados internacionales, las leyes, (sin importar que sea orgánica u ordinaria), los decretos (incluidos los decretos legislativos que declaran el Estado de excepción), o los reglamentos, ordenanzas y **resoluciones** o, cualquier otro tipo de acto o decisión de los poderes públicos.

prevalencia material se traduce en la obligación que tienen todas los servidores públicos de cumplir las normas constitucionales y los procedimientos encaminados a que las normas infraconstitucionales sean expedidas de acuerdo con los mandatos de la Constitución.

En el caso que nos ocupa, el viceministro de Finanzas y los miembros del CES son servidores públicos y como tales están sujetos formal y materialmente a las disposiciones constitucionales. Sin embargo, el Oficio CIRCULAR Nro. No. MEF –VGF -2020 -003 – C, que formalmente es una **RESOLUCIÓN administrativa de carácter general**,¹⁶ desconoce radicalmente esta supremacía formal y material pues con la excusa de definir unos supuestos “lineamientos generales” para el manejo presupuestario del sector público en tiempos de COVID, en realidad, pasan por encima de sus mandatos al ordenar en contra de norma expresa la cancelación y abrogación de los derechos laborales de los más de 700 profesores que serán despedidos en cumplimiento de las disposiciones de la circular demandada.

La circular demandada también contradice formalmente la supremacía y el carácter normativo de la Constitución cuando a través de un acto jurídico jerárquicamente inferior se relativizan, dejan de lado y se anulan las disposiciones constitucionales sobre autonomía financiera de la Universidad establecidas en el artículo 355 superior, que prohíbe al ejecutivo privar de sus rentas y asignaciones presupuestarias o retardar las transferencias.

¹⁶ Y por lo tanto objeto de control formal y material por parte de la Corte Constitucional de acuerdo con lo establecido en el artículo 436 numeral 4 de la CRE.

5.2.2. Argumentos relacionados con la violación de la intangibilidad de la autonomía universitaria, y con la vulneración del principio de progresividad

El artículo 355 de la Constitución reconoce la existencia de la garantía institucional ¹⁷ a la autonomía universitaria. En virtud de ella las universidades cuentan con autonomía gubernativa, administrativa, financiera y orgánica para asegurar el cumplimiento de su misión y objetivos constitucionales y legales.

La autonomía universitaria consiste en la posibilidad que tienen las universidades, y concretamente sus fuerzas vivas y los miembros del claustro universitario, para determinar autónomamente su forma de gobierno, gestión y sus prioridades, objetivos y propósitos, los medios con los que las van a cumplir y los responsables de dirigir y gestionar a la universidad. Dicha autonomía también garantiza el ejercicio de la libertad académica y el derecho a la búsqueda de la verdad, sin restricción ninguna.¹⁸

Cuando se habla de medios para el cumplimiento de las tareas encomendadas por la Sociedad, a través de la Constitución, obviamente se está hablando 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; pero también se está hablando de libertad para el manejo de estos recursos.

¹⁷ De acuerdo con la doctrina una garantía institucional es un mecanismo de protección reforzada que la Constitución otorga a determinadas organizaciones, instituciones o entes constitucionales, a los que por su importancia para la existencia del Estado Constitucional, asegura un ámbito, núcleo o reducto indisponible para el legislador y el resto de las funciones del Estado. Se trata de una institución paralela a los derechos fundamentales, cuyos titulares no son las personas sino las propias instituciones que cuentan con este reconocimiento constitucional.

¹⁸ Cfr. Artículo 355 inciso 2 CRE.

Precisamente para salvaguardar esa autonomía gubernativa y financiera de las universidades intromisiones políticas de las otras funciones del Estado y particularmente del Ejecutivo, la Constitución en el inciso final del artículo 355 determina que: “La Función Ejecutiva **no podrá privar de sus rentas o asignaciones presupuestarias**, o retardar las transferencias a ninguna institución del sistema, ni clausurarlas o reorganizarlas de forma total o parcial.”

En el caso ecuatoriano y a pesar de que la educación y la salud son derechos prioritarios para la política pública de tal manera que año a año el monto destinado para su financiamiento debe ir aumentando progresivamente; en realidad desde el 2017 no sólo no ha crecido, sino que en el caso de la Educación Superior éste ha disminuido: 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,¹⁹ en mayo debido a la emergencia sanitaria por el Covid 19, de los cuales 11 millones corresponden a la Universidad Central.²⁰

Estas acciones **vulneran claramente el principio de progresividad y no regresividad de los derechos** establecido en el artículo 11.8 de la Constitución y así debe ser declarado por la Corte Constitucional en su sentencia.

En ese contexto, al momento en que se presenta la crisis y se decreta el Estado de Excepción, y con independencia de ésta, existían los recursos necesarios para financiar con normalidad las asignaciones de cada una de las 32 universidades públicas siguiendo los criterios establecidos

¹⁹ Estos datos tienen como fuente el propio Ministerio de Finanzas

²⁰ Cfr. Carmenati Meysis , Báez Jonathan. *Op. Cit. Pp. 1*

en la Ley de Educación Superior. En ese sentido, no se puede argumentar fuerza mayor para dejar de pagar el total del presupuesto asignado a las universidades y no se pudo haber hecho ninguna privación, descuento o retardo en la entrega de estos recursos.

Pero aun en el supuesto no consentido de que los recursos del FOPEDUEPO para el 2020 no existieran, la Constitución establece si matización alguna una prioridad en el gasto público, de acuerdo con el cual si bien en Estados de Excepción, el Presidente puede utilizar los fondos presupuestarios del Presupuesto general de la República con libertad al punto de que se pueden cambiar las prioridades y desviar fondos previstos inicialmente para unos fines para sufragar los gastos de la emergencia, sin embargo es claro que de acuerdo con el numeral 2 del artículo 165 no es posible desviar los recursos destinados en el presupuesto para salud y educación en otros fines.²¹

En conclusión, en el marco los anteriores argumentos y reflexiones, y con base en las disposiciones constitucionales y en el sentido común, ustedes honorables señoras y señores jueces de la Corte Constitucional deberán declarar absolutamente inconstitucional tanto la ausencia de fondos en el FOPEDUEPO para el años 2020 como cualquier desvío de fondos de la educación superior que en el presente o futuro se quiera realizar cumplir con otros fines, por importantes que estos sean.

En este caso, de la decisión que ustedes tomen, señoras y señores jueces no solo está en juego el futuro inmediato de la Universidad pública ecuatoriana, sino que está en riesgo

²¹ Este candado constitucional no es nuevo en nuestro constitucionalismo. Ya existía una disposición similar en la Constitución de 1998

la propia existencia y el futuro de la Constitución y del sistema democrático ecuatoriano.

5.2.3. Argumentos relacionados con la vulneración del derecho a la educación:

El derecho a la educación, que se encuentra reconocido en la Constitución y en los principales instrumentos de derechos humanos ratificados por el Ecuador, y que forman parte del bloque de constitucionalidad, ha sido a su vez desarrollado en su contenido por los organismos del Sistema Universal e Interamericano de Derechos Humanos. En el caso Gonzalez Lluy la Corte IDH, estableció la responsabilidad del Estado ecuatoriano, por obviar sus obligaciones de respeto y garantía del derecho a la educación, reconocido en el Art. 13 del Protocolo de Derechos Económicos y Sociales (Protocolo de San Salvador).

En la sentencia, la Corte IDH acogiendo la interpretación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, contenida en la Observación General 13, reconoce que para garantizar el derecho a la educación, debe observarse en todos los niveles de educación, que se cumpla con las características de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, las cuales son esenciales y está interrelacionadas.²²

Dicha observación, establece que la disponibilidad, conlleva la obligación estatal de proveer de suficientes instituciones y programas de enseñanza en el territorio estatal, así como de infraestructura suficiente, “docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.”²³

²² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador, Sentencia de 1 de septiembre de 2005

²³ Comité de Derechos Económicos, sociales y Culturales, Observación General No. 13, párrafo 6

En relación a la característica de accesibilidad, determina que tanto las instituciones de educación como los programas de enseñanza deben ser accesibles *sin discriminación*, al mismo tiempo deben ser accesibles tanto material como económicamente, es decir “la educación debe estar al alcance de todos”.²⁴

Este Comité mediante el instrumento arriba señalado ha establecido que la educación es el principal medio que permite a las personas más vulnerables económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades; por lo que la restricción presupuestaria ordenada mediante el acto demandado no solo implica un costo de oportunidad para los centros universitarios que les dificulta enormemente cumplir con sus objetivos, sino un verdadero atentado contra el ejercicio de una serie de derechos conexos de los que son titulares los estudiantes y sus familias.

Una primera afectación grave es que los estudiantes no podrán matricularse en este periodo lectivo, y si es que lo pueden hacer deberán someterse a unas condiciones muy difícilmente compatibles con la dignidad al tener que recibir clase virtual en aulas de hasta 100 personas, a esta dificultad debe sumarse la limitación en el acceso a internet, del 35,8 % de los estudiantes de la UCE, no tienen acceso a este servicio en sus domicilios.²⁵

De esta forma, las medidas tomadas por el Ministerio de Finanzas y por el CES contradicen directamente los mandatos del numeral 1 de la Observación General No. 13 del Comité DESC, puesto que le impiden a las universidad cumplir con la obligación de garantizar la calidad de los servicios educativos,

²⁴ Ibid.

²⁵ Resultados de las encuestas levantadas por la Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicación (DTIC) de la UCE, en Lineamientos generales para clases virtuales durante el estado de excepción debido a la emergencia sanitaria, UCE

ya que en el corto plazo obliga a pauperizar el servicio al disminuir radicalmente su calidad y cobertura, y a largo plazo impedirá al Estado mismo cumplir con su obligación de garantía del derecho.

Los responsables de la expedición de los actos demandados, así como de la gestión de la política pública de educación superior argumentan que las medidas tomadas son necesarias dadas las condiciones que imperan en el Ecuador a raíz del COVID 19; sin embargo, si bien como ha reconocido el comité DESC “*la aplicación de los requisitos para hacer efectivo el derecho a la educación depende en gran medida de las condiciones que imperan en el país*”, en todo caso la educación en todos los niveles debe cumplir con cuatro requisitos básicos para que pueda ser garantizada: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, y, *Adaptabilidad*.

En primer lugar debe garantizarse la **disponibilidad**, lo cual quiere decir que sin importar las condiciones políticas, sociales o económicas del Estado, debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte.²⁶ Esta condición no se cumple en el actual contexto ecuatoriano porque con el eventual despido de los profesores contratados se están dejando de dar 10.000 horas de clase a la semana, que difícilmente podrán ser compensadas por el resto de profesores titulares.

En segundo lugar, el Estado debe garantizar la **Accesibilidad material y económica**, lo que significa que las instituciones y los programas de enseñanza superior han de ser accesibles a todos, sin discriminación.²⁷ En el caso de la Universidad Central

²⁶ *Ibíd.*

²⁷ *Ibíd.*

donde el 50% de los Estudiantes son de quintiles 1 y 2 y no tienen acceso fácil a internet o a una computadora en su domicilio con el ancho de banda necesario para recibir las clases por video conferencia, ésta condición tampoco se cumple y difícilmente podrá cumplirse en el corto plazo en las condiciones actuales de confinamiento que les impiden salir de su casa y acceder a info- centros y otros servicios comunitarios de TICS.

La **aceptabilidad** se refiere a que tanto la forma y contenido material de la educación establecidos y comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables, pertinentes, adecuados culturalmente y sobre todo de buena calidad tanto para los estudiantes cuanto para los padres.²⁸ En el caso que no ocupa el plan de contingencia diseñado por el CES e impuesto a las universidades mediante Resolución No. RPC-SO- 12- NO. 238-2020 inobserva el contenido normativo del derecho a la educación.

Finalmente, en cuanto a la adaptabilidad o flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados tampoco se cumple porque, las medidas han sido tomadas solamente a partir de criterios tecnocráticos que desconocen la realidad que viven la mayoría de los y las estudiantes universitarios de la universidad pública, y en particular de la Universidad Central. En el supuesto no consentido de que todas las y los estudiantes tuvieran acceso a una computadora con suficiente capacidad para recibir las clases virtuales, se está olvidando que muchas de ellas al estar en el espacio doméstico asumen los roles de cuidado de sus hermanos e hijos, personas con enfermedades, personas con discapacidad, entre otras; que

²⁸ *Ibíd*em

les impide adaptarse a las nuevas condiciones que demanda la educación virtual.

5.2.4. Argumentos relativos a la extralimitación y descontextualización y abuso de la potestad reglamentaria del Presidente de la República.

En el derecho constitucional comparado y también en el derecho constitucional ecuatoriano²⁹ se reconoce que el titular de la función ejecutiva tiene atribuida la que se conoce como “potestad reglamentaria”, institución estrechamente ligada con el principio de reserva legal.

En el caso que nos incumbe, los funcionarios responsables de la expedición de los actos administrativos demandados han intentado justificar su acción amparándose en el supuesto ejercicio de la potestad reglamentaria del presidente de la República. Por ello, cabe preguntarse: **¿ el oficio CIRCULAR Nro. No. MEF –VGF -2020 -003 – C, en un ejemplo de ejercicio legítimo de la potestad reglamentaria que la Constitución otorga al presidente de la república?**

La respuesta tajante es **NO**, como pasamos inmediatamente a demostrar:

Históricamente la existencia de la “potestad reglamentaria” se vincula a la compleja evolución del constitucionalismo europeo continental. En los orígenes del Estado liberal la potestad normativa del Estado se dividió en dos: el poder legislativo o de colegislación que el Rey ejercía junto con el Parlamento y la potestad Reglamentaria que practicaba el Rey de forma autónoma para organizar la administración.

²⁹ Cfr. Artículo 147 Numerales 5 y 13 de la CRE.

Este dualismo normativo fue típico de todos los regímenes constitucionales europeos posteriores a 1830 hasta que el canciller alemán Otto Von Bismarck desarrolló la novedosa noción de Reglamento jurídico como acto normativo independiente capaz de crear derechos y obligaciones.³⁰

Con el desarrollo del Estado Constitucional es el legislador democrático quien pasa a ostentar la cláusula general de competencia en materia normativa mientras que la potestad reglamentaria del Ejecutivo queda limitada a la posibilidad excepcional de dictar legislación delegada, o normas con fuerza de ley en casos de urgencia y necesidad vinculados a las situaciones de Excepción.

En ese nuevo contexto, la potestad reglamentaria obtiene su configuración actual que de acuerdo al derecho comparado³¹ abarca dos tareas distintas: la primera se expresa en el tradicional acto de ejecución de la ley; mientras que la segunda se manifiesta en el ejercicio de las competencias de auto - organización. En el primer caso, la potestad reglamentaria se traduce en la expedición los llamados “reglamentos ejecutivos” que son aquellos que se dictan para desarrollar o implementar una ley preexistente, mientras que la segunda acepción se traduce en la existencia de los denominados “reglamentos independientes” a través de los cuales se regulan asuntos internos de la administración.

³⁰ Esta sustantiva transformación en el entendimiento de la potestad reglamentaria se produce a raíz de un conocidísimo conflicto entre el canciller Bismarck y el Parlamento alemán generado la negativa de este último de aprobar un aumento presupuestario para realizar gastos militares en el marco de la guerra Franco - Prusiana, (1870 – 1871). los juristas alemanes al servicio del Canciller Bismarck eludieron la negativa del Parlamento de aprobar un aumento presupuestario creando la distinción entre ley en sentido formal y ley material. Reserva de Ley Reglamento y Reserva de Reglamento. Reconocieron al Parlamento la potestad exclusiva de dictar leyes en sentido formal, que de acuerdo con esta tesis tenían un ámbito competencias limitado a la regulación de los derechos a los ciudadanos, mientras que atribuían al Emperador y al Canciller del Reich la capacidad de expedir normas en relación con el resto de las materias incluyendo la potestad de crear y modificar impuestos con la categoría reserva de reglamento.

³¹ Cfr. Pérez Royo Javier, *Curso de Derecho Constitucional, Marcial Pons Madrid, 2012, pp.673.*

Como rezago histórico tanto el derecho constitucional como el derecho administrativo reconocen la existencia de los llamados “reglamentos jurídicos o normativos” que son aquellos que tienen la capacidad de crear un derecho o modifican uno preexistente y que afectan directamente a los ciudadanos, pero casi ninguna legislación moderna les reconoce validez jurídica.

En el caso ecuatoriano el ordenamiento jurídico nacional siempre ha reconocido al Presidente de la República la facultad reglamentaria, pero su alcance ha variado en el tiempo. El ordenamiento jurídico vigente por herencia de la Constitución de 1998 reconoce dos tipos de reglamentos: **reglamentos ejecutivos o de aplicación**, regulados por el artículo 147 numeral 5 y **los reglamentos autónomos o independientes**, establecidos en el artículo 147 numeral 13,³² pero, **siempre estuvieron proscritos los llamados “reglamentos jurídicos”**, porque se ha entendido que su contenido es competencia exclusiva del legislador ordinario.³³

Se reconoce entonces, al Presidente de la República la potestad reglamentaria para dictar o realizar actos de ejecución ³⁴ y para adoptar de manera independiente todas aquellas medidas necesarias para garantizar el buen gobierno. En uno y otro caso la potestad reglamentaria está limitada por el contenido del principio de juridicidad establecido en el artículo 426 de la Constitución vigente, lo que quiere decir que no se puede usar la potestad reglamentaria para ir en contra de los preceptos de la Constitución y de la ley, tampoco se pueden con la excusa de la utilización de la potestad reglamentaria limitar o

³² Cfr. Oyarte Rafael, Derecho Constitucional, op. cit. Pp. 59.

³³ Cfr. Oyarte Rafael, Derecho Constitucional, op. cit pp. 59 a 61

³⁴ Los que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional ecuatoriana no son delegables. Cfr. Tribunal Constitucional Resolución 007 -2003 – TC.

regular el ejercicio de los derechos y tampoco se pueden vulnerar las garantías constitucionales. En ese sentido, **se puede decir que para el derecho ecuatoriano la potestad reglamentaria del Presidente de la República si bien es algo más que un mero mecanismo ejecutor no alcanza a ser una potestad normativa independiente y autónoma**, como pretenden el Ministerio de Finanzas y el CES, puesto que el desarrollo de esta atribución está supeditada como todo acto del poder público al cumplimiento del principio de competencia y jurisdicción y tiene como límites sustanciales la garantía de los derechos reconocidos en la Constitución.

Este extenso alegato doctrinal y normativo tiene como propósito poner de manifiesto la imposibilidad de justificar jurídicamente el contenido tanto de la CIRCULAR Nro. No. MEF –VGF -2020 -003 – C expedida por el viceministro de Finanzas, como de la RESOLUCIÓN RPS –SO -012 – 238 -2020, expedida por el Consejo de Educación Superior en Pleno. Los dos actos administrativos demandados tienen la forma de un reglamento ejecutivo, pero materialmente incurren en la osadía jurídica de tratar de introducir en nuestro ordenamiento, alevosamente, la categoría doctrinal de “reglamentos jurídicos” que como se dijo esta proscrita en nuestro ordenamiento por ser “*contra legem*” y, *en este caso*, “*contra constitutionem*”.

Concretamente, el oficio circular cuya constitucionalidad se impugna, dice sustentarse jurídicamente en el numeral 6 del artículo 74 del Código de Planificación y Finanzas Públicas, que establece las atribuciones del Ministerio de Finanzas como ente rector del Sistema Nacional de Finanzas Públicas, entre las cuales se cuenta: (...) 6. **“Dictar las normas, manuales, instructivos, directrices, clasificadores, catálogos, glosarios y otros instrumentos de cumplimiento obligatorio por parte de las entidades del**

sector público para el diseño, implantación y funcionamiento del SINFIP y sus componentes”; es decir, el oficio circular reconoce expresamente que se trata de un reglamento ejecutivo, pero también en su texto ordena la suspensión o limitación de derechos constitucionales como es el caso derecho trabajo de los profesores contratados, sin que se diga cuál es la base constitucional de hacerlo.

En ese sentido, **los responsables del Ministerio de Finanzas y del CES pretenden**, a través de sendos actos administrativos que tienen el nombre y la apariencia de reglamentos ejecutivos, **regular y limitar el ejercicio de los derechos constitucionales al trabajo y a la educación superior** como si no hubiera pasado el tiempo y estuviéramos en tiempos de Bismarck y todavía se pudieran expedir reglamentos jurídicos; que como se ha dicho no es el caso al están expresamente prohibidos por la Constitución.

Puesta de manifiesta esta anómala situación, **solicitamos al pleno de la honorable Corte Constitucional pronunciarse** dentro de sus atribuciones de control abstracto de constitucionalidad, **declarando la ilegitimidad e inconstitucionalidad de este tipo de actos jurídicos, o mas bien vías de hecho** que, amparándose en la necesidad de ejecutar acciones para enfrentar la crisis sanitaria como la que vivimos, en realidad **aprovechan la ocasión para**, violando el principio de progresividad establecido en el artículo 11.8 constitucional, **limitar derechos de un amplio sector de la población ecuatoriana que trabaja bajo la modalidad de contratos de servicios ocasionales u ostentan un nombramiento provisional.**

Pero si esto no fuera suficiente, los funcionarios responsables de la emisión de los actos demandados, los

expiden desobedeciendo contumaz y porfiadamente a la propia Corte Constitucional. Cuando el Viceministro de Finanzas expide la CIRCULAR Nro. No. MEF –VGF -2020 -003 – C lo hace a sabiendas de que está desobedeciendo el texto del propio dictamen de la Corte Constitucional que valido la Constitucionalidad de la Declaratoria del Estado de Excepción para enfrentar la pandemia del Covid 19 puesto que al ordenar “egresos de personal” contratado por la Universidad Central y el resto de instituciones públicas de educación superior, están de facto realizando una suspensión de derechos que de acuerdo con el mencionado dictamen solo puede ordenarse mediante Decreto Ejecutivo de Estado de Excepción.³⁵

En el caso que nos ocupa es claro que ni la CIRCULAR No. MEF –VGF -2020 -003 – C expedida por el viceministro de Finanzas ni la Resolución RPS –SO -012 – 238 -2020, expedida por el Consejo de Educación Superior **NO SON** Decretos Ejecutivos de Estado de Excepción ni cumplen con los parámetros de constitucionalidad de este tipo de instrumentos jurídicos; por lo que la Corte deberá ordenar su expulsión inmediata del ordenamiento jurídico ecuatoriano, aparte de determinar las responsabilidades personales de los funcionarios responsables.

5.2.5. Argumentos relacionados con la extralimitación del régimen constitucional de excepción:

La regulación del régimen de los estados de excepción es uno de los temas más delicados del derecho constitucional toda vez que el estado de excepción es un instrumento

³⁵ Cfr. Corte Constitucional Dictamen 01 – 20 –EE -20, numeral 3 de la parte resolutive.

constitucional que permite entregar al JEFE DEL GOBIERNO facultades extraordinarias para solventar o atender una situación que pone en riesgo la estabilidad y continuidad del régimen jurídico y que no puede ser enfrentada con los instrumentos ordinarios o normales.

El rasgo fundamental de esas facultades extraordinarias en tiempos de excepción es que entregan a su titular, por su propia naturaleza excepcional, un ámbito de discrecionalidad mayor que el ejercicio de las atribuciones ejecutivas en tiempos de normalidad, pero eso no significa que entreguen un cheque en blanco para realizar actos o acciones arbitrarias, lo cual significa que la declaratoria del estado de excepción y la urgente necesidad de resolver una amenaza contra la tranquilidad pública y el orden establecido NO ES una “patente de corso” para suspender la eficacia normativa de la Constitución. El estado de excepción no implica la anulación del estado de derecho,³⁶ todo lo contrario: **los estados de excepción son esencialmente mecanismos constitucionales sometidos a límites, reglas y procedimientos,** estipulados rigurosamente por la propia carta constitucional, **que definen cómo se puede enfrentar una crisis social, económica, política o jurídica.**

Muestra de ello, es que el estado de excepción solo se puede declarar cuando existen unas determinadas condiciones objetivas y a partir de unas causales previamente definidas y acotadas por la Constitución; en nuestro caso son 6 causales determinadas por el artículo 164.1 constitucional.

Entre las condiciones objetivas que tanto la Constitución como el derecho internacional de los derechos humanos

³⁶ Cfr. Oyarte Rafael, OP. Cit. Pp. 604

exigen para dar legitimidad y juridicidad a la declaratoria de un **estado de emergencia o excepción** encontramos por ejemplo los clarísimos mandatos de la opinión consultiva No. 7/86 de la Corte Interamericana de acuerdo con la cual: *“los Estados partes del Pacto de San José tienen la obligación de respetar, garantizar y proteger los derechos reconocidos en la Carta Americana de Derechos Humanos,”* o la 9/87: en donde la Corte reconoce que las garantías de los derechos no son susceptibles de suspensión o supresión. Existe también jurisprudencia de la propia Corte Interamericana que ratifica este criterio en casos como el Suarez Rosero Vs Ecuador y Tibi Vs Ecuador, entre otros en los que se declara esta obligación por parte del Estado.

Ahora bien, evidentemente esa prohibición no es absoluta, sino que el constituyente en cada ordenamiento jurídico puede definir ciertas circunstancias y casos en los que algunos derechos se pueden limitar a efectos de dar eficacia a las decisiones tomadas en tiempo de excepción. En el caso ecuatoriano la Constitución faculta al Presidente a suspender únicamente el ejercicio de ciertos derechos: la inviolabilidad del domicilio, la inviolabilidad de correspondencia, la libertad de tránsito, la libertad de información, la libertad de asociación y la libertad de reunión. Los otros derechos constitucionales o aquellos reconocidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos son absolutamente intangibles.

Adicionalmente, como lo estableció la propia Corte en el punto 3 de la parte resolutive del dictamen de constitucionalidad 01 -20 – EE -20 *“(...) la suspensión de derechos y la adopción de medidas excepcionales solo pueden ordenarse mediante decreto ejecutivo de estado de excepción”*, los cuales únicamente pueden ser dictados

por el PRESIDENTE DE LA REPUBLICA y no a través de cualquier acto normativo o administrativo de una autoridad ejecutiva inferior.

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

Respecto de la Universidad Central, sus autoridades deberán, en cumplimiento de la circular demandada, despedir en los próximos días, a más de 700 profesores y un número similar de funcionarios administrativos de contrato; mientras el CES, obedeciendo al Ministerio de Finanzas, modificó el Reglamento de Régimen Académico para ordenar a las universidades cambiar las reglas de juego y suspender los criterios y estándares mínimos de calidad de la educación superior, al obligar a los profesores que se mantienen en servicio a dictar clases virtualmente a entre 60 y 100 alumnos, lo que hace prácticamente inviable el proceso de enseñanza – aprendizaje. Estas medidas restringe claramente derechos que la Constitución considera intangibles como el trabajo y la educación superior.

En la medida en que en Ecuador no existen actos exentos de control constitucional, y que se ha demostrado más allá de toda duda que los actos administrativos demandados regularon, limitaron y suspendieron dos derechos constitucionales intangibles en tanto no están cobijados por la autorización constitucional de limitación de derechos (artículo 165.1 CRE), es evidente que la Corte Constitucional deberá declarar la inconstitucionalidad de los mismos por la extralimitación del Régimen Constitucional de Excepción en que incurrieron tanto el Viceministro de Finanzas como el pleno del Consejo de Educación Superior.

5.2.6. Argumentos sobre la vulneración del principio de reserva de ley

Como es bien sabido, en los Estados constitucionales la Constitución es un paraguas y a la vez un límite para la legislación. De acuerdo con la doctrina la Constitución establece tanto límites procedimentales y formales como límites materiales al legislador y a los demás órganos del poder público.

Uno de los límites materiales más importantes es la llamada reserva de ley. En virtud de este principio existen un conjunto de materias que por su importancia para la vida social y la democracia la Constitución entrega de manera exclusiva al ámbito de potestades del legislador, prohibiendo la intervención de otros poderes del Estado.

En el ordenamiento ecuatoriano el artículo 132 de la Constitución determina cuales son las materiales o asuntos que deben ser normados mediante ley y cuales por descarte pueden ser atribuidas a la potestad reglamentaria.

De acuerdo con nuestra constitución, tanto los derechos constitucionales tanto el ejercicio de los derechos y garantías

constitucionales (numeral 1) como la regulación del ejercicio de la autonomía universitaria (numeral 6) son asuntos que competen exclusivamente al legislador mediante la expedición de leyes. Ahora bien, eso no significa que las leyes sobre estas materias no puedan contener remisiones a normas reglamentarias, pero en todo caso, como lo ha definido la propia Corte Constitucional en el Dictamen de Constitucionalidad 01 – 20 - EE – 20, está prohibido que tales remisiones se hagan mediante reglamentos independientes no claramente subordinados a la ley.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, los actos administrativos demandados no solo violan flagrantemente el orden jerárquico de las normas sino que desconocen sin pudor el principio de reserva de ley establecido en el citado artículo 132 de la Constitución. Con la sola lectura de los actos demandados se hace notorio, y así lo deberá declarar la Corte Constitucional en su sentencia, que cuando el Viceministro de finanzas ordena a todas las entidades del sector público desvincular a los servidores incorporados mediante contratos de servicios ocasionales y nombramientos provisionales,³⁷ está normando el contenido del derecho al trabajo de un número muy importante de trabajadores, y sobre todo, los actos administrativos demandados cambian las condiciones de ejercicio del derecho al trabajo de los funcionarios públicos contratados bajo estas modalidades, por una vía distinta a la de la Ley Orgánica, y establecen condiciones de ejercicio de la autonomía universitaria (artículos 165 y 351 de la CRE)

³⁷ El párrafo textual de la Resolución del Viceministro de finanzas es el siguiente: *“Aquellos contratos de servicios ocasionales y nombramientos provisionales que estuvieron planificados y programados hasta marzo del 2020, serán desvinculados conforme la normativa legal vigente, quedando prohibida la entidad de buscar reemplazo con un profesional externo, aplicando para esta situación lo dispuesto anteriormente, de delegar las funciones, actividades o responsabilidades a otra persona de la misma unidad y a falta de esta, aplicar cualquier tipo de movimiento administrativo interno que permita cubrir la necesidad correspondiente.”*

situación que prohíbe expresamente la Constitución (artículos 132 y 133 CRE)

Si la Corte Constitucional permitiera el mantenimiento de ese estado de cosas inconstitucional, sin hacer un pronunciamiento al respecto sería tanto como reconocer que la Constitución no tiene valor normativo, y que la Corte Constitucional carece de la capacidad de defender el texto constitucional.

Ahora bien, como vivimos en un Estado Constitucional de Derechos donde la Constitución es norma suprema del ordenamiento y la Corte Constitucional cumple a cabalidad, con independencia y energía, sus atribuciones de máximo órgano de control constitucional, estamos seguros que el Pleno de la Corte declarará la inconstitucionalidad plena de la CIRCULAR Nro. No. MEF –VGF-2020-003 –C y demás actos administrativos demandados y así lo solicitamos.

No hacerlo, sería tanto como que la Corte Constitucional abandonara sus propios precedentes y la doctrina constitucional desarrollada en materia de regulación de derechos constitucionales.

Por todo ello, señoras y señores jueces y juezas de la Corte Constitucional les solicitamos declaren a las medidas tomadas por los responsables del ministerio de Finanzas y del CES, y cuya constitucionalidad se demanda, como incompatibles con el derecho a la educación en los términos desarrollados por el Comité DESC y los diversos tratados internacionales de derechos humanos que reconocen este derecho.

5.2.7. Argumentos relacionados con la vulneración del derecho al trabajo y a la igualdad de los profesores contratados

El eventual despido masivo de servidores públicos deja en condiciones de absoluta desprotección y sin sostén económico a miles de familias en todo el Ecuador, lo cual en medio del confinamiento por la crisis sanitaria, pone en entredicho su posibilidad de suplir sus necesidades básicas y las de sus familias.

Las medidas tomadas por el Ministerio de Finanzas relativas a la desvinculación inmediata de todos los servidores públicos de contrato y aquellos con nombramiento provisional los deja sin seguridad laboral y en la indefensión en momentos en que es imposible conseguir un nuevo trabajo.

Como ya se ha dicho, solo en la Universidad Central la adopción de esa medida, significaría la separación de aproximadamente el 33% de los profesores y a un considerable porcentaje del personal administrativo (entre los cuales se encuentran técnicos docentes, técnicos de laboratorio bibliotecarios, museólogos, entre otros) , lo cual significa dejar en la indefensión a estas personas y sus familias, cabe mencionar que varios pertenecen a grupos en situación de vulnerabilidad y de atención prioritaria.

Tomar esta medida sin que existan en el país mecanismos compensatorios reales y efectivos para garantizar la vida digna de las personas va en contra no solo de las estipulaciones constitucionales, sino también de las observaciones del Comité DESC, la Comisión

Interamericana de Derechos Humanos³⁸ y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.³⁹

En cuanto al primero las medidas tomadas van en contravía de los mandatos de la Observación General No. 18 del Comité DESC que determina que al igual que el derecho a la educación, el derecho al trabajo es esencial para la realización de otros derechos humanos y constituye una parte inseparable e inherente de la dignidad humana. En ese sentido, con independencia de las condiciones económicas que tenga el Estado *“Toda persona tiene el derecho a trabajar para poder vivir con dignidad”*.

Como bien dice la Observación General 18 sobre el derecho al trabajo de las personas, está relacionado con la obligación de los Estados Partes de garantizarles **el derecho a no ser privado de trabajo de forma injusta**.

Es evidente que ordenar la desvinculación inmediata de los trabajadores y servidores públicos que están vinculados mediante contrato de servicios ocasionales es injusto y va en contra de los derechos humanos. Particularmente, va en contra del principio / derecho a la igualdad, en este caso de la igualdad formal que determina que todas las personas con independencia de su condición son iguales ante la ley. La circular demandada no trata de igual manera a todos los

³⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] (2020): Pandemia y Derechos Humanos en las Américas. Resolución NO. 1/2020 de 10 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>

³⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH] (2020): COVID-19 y Derechos Humanos: Los problemas y Desafíos Deben ser Abordados con Perspectiva de Derechos Humanos y Respetando las Obligaciones Internacionales. Declaración 1/20 de 9 de abril de 2020. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/declaracion_1_20_ESP.pdf

trabajadores, pues a unos, los de contrato, no les garantiza la estabilidad y la igualdad.

Esta circunstancia debe ser examinada y declarada por la Corte Constitucional en su sentencia y así se lo pedimos comedidamente, honorables jueces.

6. Solicitud de suspensión provisional:

En tanto la Corte Constitucional sustancia el caso y declara la inconstitucionalidad de las normas demandadas y con el propósito de evitar y hacer cesar la vulneración de los derechos constitucionales a la educación superior de 40000 estudiantes y al trabajo de alrededor de 700 profesores contratados de la Universidad Central, comedidamente solicitamos a ustedes honorables jueces de la Corte Constitucional que como medida cautelar constitucional se ordene **la suspensión provisional de los efectos del Oficio Circular Nro. MEF-VGF-2020-0003-C expedido por el Viceministro de Finanzas de Ecuador, Fabián Carrillo Jaramillo, con fecha 16 de abril de 2020 y todos los actos subsecuentes derivados de la vigencia del referido acto administrativo,** hasta que se dicte la correspondiente sentencia en el presente caso; **así como en Resolución de medidas cautelares dentro del Caso No.34-20-IS/20 y todos los actos subsecuentes derivados de la vigencia de los referidos actos administrativos,** hasta que se dicte la correspondiente sentencia en el presente caso.

A efectos de justificar la pertinencia de nuestra solicitud y acorde con lo dispuesto en la Sentencia No. 66-15-JC – 19 de esta Corte Constitucional que estableció los requisitos de procedencia de las medidas cautelares nos permitimos argumentar:

a) La Verosimilitud :

Los hechos relatados son creíbles y verosímiles, el recorte del presupuesto supone para la Universidad Central la pérdida de casi 11 millones de dólares lo cual implicará la desvinculación cierta de alrededor de 700 profesores que actualmente trabajan bajo la modalidad de nombramiento provisional o de contrato ocasional.

Estos profesores tenían a su cargo la impartición de aproximadamente 11.500 horas de clase a la semana y estas horas por más esfuerzos que hagan los directivos y los profesores de la universidad no podrán ser reemplazadas en su totalidad.

Pero además, el daño causado a la calidad de la educación es obvio y verosímil porque se concentrará en los demás profesores el trabajo que hacían los contratados que por esta circular serán desvinculados. De hecho, algunas universidades han reorganizado ya sus horarios hasta duplicando las cargas horarias de los profesores con nombramiento definitivo, afectando las otras actividades universitarias de los docentes, como la investigación, la vinculación con la sociedad o las tutorías de tesis.

Cabe citar: “La reducción presupuestaria para 32 universidades públicas y escuelas politécnicas impactará en actividades académicas y administrativas. En el caso de la Universidad Central del Ecuador (UCE), el recorte dispuesto por el Gobierno afectará a los posgradistas. Así lo señaló Fernando Sempértegui, rector de este centro de estudios, la noche de este lunes 4 de mayo del 2020. “Puesto que afecta al rubro de personal tendríamos que retirar a nuestros médicos de posgrado porque no podríamos pagar a sus

tutores”, lamentó Sempértegui, en una entrevista para Teleamazonas. Sobre esta situación, Guillermo Fuenmayor, director del Instituto de Posgrado de la Facultad de Medicina de la UCE, señaló a este Diario que esta universidad tiene cerca de 950 posgradistas que se forman en 24 programas de estudio. La enseñanza de ese grupo de estudiantes está a cargo de 450 tutores que reciben un estipendio por su tarea de formación en los hospitales de Quito. “No tendríamos el financiamiento para pagar a esos tutores hospitalarios”, manifestó Fuenmayor.

Como contexto y precedente, cabe recordar la demanda de inconstitucionalidad presentada ante esta misma Corte por la comunidad universitaria de las Universidades de Cuenca, Azuay y Católica de Cuenca, en el caso del estipendio a las y los estudiantes que cursan su “internado rotativo”.⁴⁰ Este acontecimiento permite entender las actuales limitaciones que se vienen arrastrando en el sistema de educación y salud pública, habida cuenta de la importancia que dichos trabajadores de la salud en su etapa formativa tienen para el sector salud. Dicho proceso se encuentra signado como: 0021-19-IN-CC, a la espera de su decisión o por parte de la corte constitucional.

b) La inminencia de la vulneración:

Hay inminencia en la violación de los derechos, ya que el día 2 de mayo de 2020, se hizo público el monto de los recortes al presupuesto universitario, por cada Universidad. Ya no existe presupuesto suficiente, el siguiente paso es el recorte de personal y de las actividades universitarias. La implementación de la directriz al causar violaciones masivas de derechos lo convierte en un caso grave.

⁴⁰ <https://www.elcomercio.com/actualidad/facultades-medicas-demanda-inconstitucionalidad-estipendio.html>

La directriz del Ministerio de Economía y Finanzas como lo anunció en la Circular referida, en flagrante violación de la autonomía universitaria, ha procedido a bloquear todo tipo de contratación de personal docente e investigador, con lo que será imposible a las Instituciones de Educación Superior mantener las condiciones de trabajo y la calidad del servicio público que prestan.

c) La gravedad de los actos inconstitucionales:

La gravedad de lo ocurrido es obvia. Como se argumentó mas arriba, restringir el derecho a la educación afecta a todas las personas pero es mucho mas grave si se concentra en los mas pobres, que son la mayoría de usuarios de la educación superior pública. En el caso de la Universidad Central representan al 50% de las y los estudiantes.

Las medidas tomadas por el Gobierno nacional en el presente caso están condenando a los mas pobres a recibir educación de mala calidad perpetuando la desigualdad social, lo cual constituye un acto discriminatorio en razón de las condiciones económicas, que esta prohibido por la constitución y que por tanto la corte tiene obligación de suspender.

Por otro lado, las medidas exponen de forma directa a la pandemia a los servidores públicos desvinculados, sin ningún plan de contingencia, ni alternativa laboral y dejándoles en estado de desprotección a ellos y sus familias, se trata pues de una situación de gravedad y urgencia a evitar.

La implementación de estos actos inconstitucionales y conculcatorios de los derechos humanos de estudiantes, docentes y trabajadores, adicionalmente tendría

consecuencias intergeneracionales y cancelaría cualquier posibilidad de proyecto de futuro para el país entero, condenando a un retraso irreparable de las actuales generaciones de ecuatorianos y ecuatorianas que hoy buscan su ingreso y cursada en la educación superior pública.

7. Pretensión Concreta:

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

7.1. Que se ordene simultáneamente a la admisión de la presente acción la suspensión provisional del Oficio Circular Nro. MEF-VGF-2020-0003-C expedido por el Viceministro de Economía Finanzas de Ecuador, Fabián Carrillo Jaramillo, con fecha 16 de abril de 2020, en todo aquello que rebasa las asignaciones presupuestarias, esto es respecto a las regulaciones relacionadas al talento humano que no fueron consideradas en las medidas cautelares del caso No. 34-20-IS/20 , y todos los actos subsecuentes derivados de la vigencia del referido acto administrativo; así como, de la Resolución RPC-SO-12-No.238-2020 del CES.

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

- Oficio **CIRCULAR Nro. No. MEF –VGF -2020 -003 – C**, acto administrativo de carácter general, expedido por **FABIAN CARRILLO JARAMILLO, VICEMINISTRO DE FINANZAS**,
- **Oficio Circular No. MEF -SP-2020-0002** Quito, D.M., 20 de abril de 2020 Asunto: Alcance a la Circular No. MEF-VGF-2020-0003-C de 16 de abril de 2020;

- **Resolución RPS –SO -012 – 238 -2020**, acto administrativo de Carácter general, expedido por el Pleno de Consejo de Educación Superior (CES) y todos los actos subsecuentes derivados de la vigencia del referido acto administrativo.
- 7.3. Que se declaré la inconstitucionalidad de cualquier acto, resolución o medida presente o futura que tenga por objeto o finalidad regular, ejecutar, aplicar o cumplir los actos administrativos cuya constitucionalidad se demanda.
 - 7.4. Que se ordene en ejecución de las atribuciones de cumplimiento de sus propias sentencias (Artículos 162, 163 y siguientes de la LOGJCC), el cumplimiento inmediato de la sentencia que resuelva el presente caso.
 - 7.5. Que se declare la responsabilidad Constitucional, administrativa y disciplinaria de los responsables de la expedición y ejecución de los actos administrativos declarados inconstitucionales y se ordenen las investigaciones respectivas.
 - 7.6. Que se nos reciba en Audiencia pública a efectos de presentar de manera oral las argumentaciones necesarias para sustentar la presente demanda.
 - 7.7. Que se notifique de la presente demanda a los funcionarios involucrados en el caso, en particular al Ministro de Finanzas, al Viceministro de Finanzas, así como a la Presidenta y los miembros del Pleno del Consejo de Educación Superior.
 8. Que en la ejecución de la sentencia del presente caso se ordenen las siguientes medidas de reparación integral:

- 8.1. Que los responsables realicen un acto de disculpas públicas a través de todos los medios de difusión masiva nacional: televisión, internet y prensa escrita.
- 8.2. Que un extracto de la sentencia sea publicado en un medio de prensa escrita de circulación nacional y publicada en los sitios web de la Corte Constitucional del Ecuador y de instituciones responsables.
- 8.3. Que la Corte Constitucional del Ecuador envíe el extracto de la sentencia a la Relatoría de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y al Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

9. LISTA DE ANEXOS Y REFERENCIAS

- http://gaceta.ces.gob.ec/inicio.html?id_documento=238012
- <https://revistarupturas.com/que-esconde-el-recorte-al-presupuesto-de-la-educacion/>
- http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/1875e86b-cdd1-411b-86e9-e3c356070231/ResolucionMedidasCautelares_34-20-IS.pdf
- <https://coyunturaueiie.org/>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] (2020): Pandemia y Derechos Humanos en las Américas. Resolución NO. 1/2020 de 10 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>

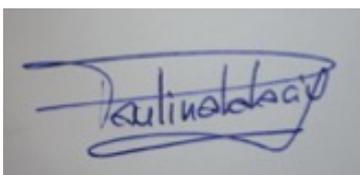
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH] (2020): COVID-19 y Derechos Humanos: Los problemas y Desafíos Deben ser Abordados con Perspectiva de Derechos Humanos y Respetando las Obligaciones Internacionales. Declaración 1/20 de 9 de abril de 2020. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/declaracion_1_20_ESP.pdf

10. Dirección de Notificaciones

Recibiremos las notificaciones correspondientes en la siguiente dirección electrónica:

colectivodocentesuce@gmail.com

Firmas.



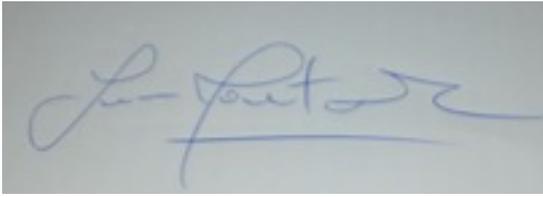
GILDA PAULINA PALACIOS HERRERA

CC 1706316666



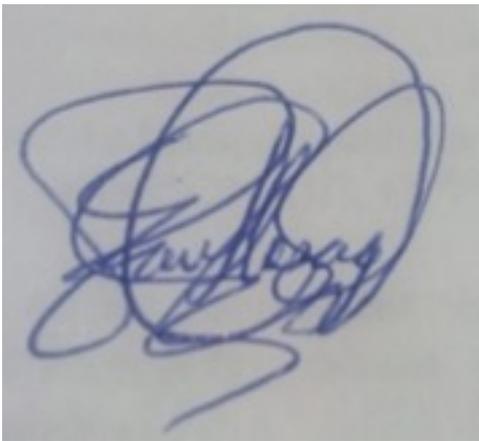
CHRISTIAN ALEXANDER PAULA AGUIRRE

CC: 1711801454

A handwritten signature in blue ink on a light-colored background. The signature is cursive and appears to read "Juan Montaña Pinto".

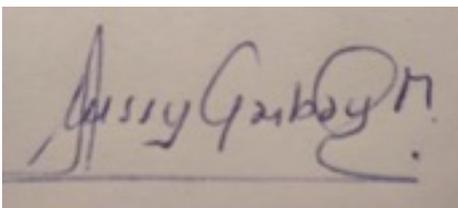
JUAN MONTAÑA PINTO

CC 1724894215

A handwritten signature in blue ink on a light-colored background. The signature is highly stylized and cursive, appearing to read "Raul Llasag Fernández".

RAUL LLASAG FERNÁNDEZ

CC: 05001538870

A handwritten signature in dark ink on a light-colored background. The signature is cursive and appears to read "Susy Alexandra Garbay Mancheno".

SUSY ALEXANDRA GARBAY MANCHENO

CC: 0602373144

