

Quito, D.M., 09 de noviembre de 2023

CASO 1438-20-JP

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

SENTENCIA 1438-20-JP/23

Resumen: La Corte seleccionó y revisó la sentencia de primera instancia proveniente de la acción de protección presentada por un grupo de becarios de nacionalidad colombiana, beneficiarios del programa “Reciprocidad Colombia – Ecuador”. La presente sentencia concluye que la SENESCYT, al establecer exigencias irrazonables, no previstas en la ley ni en el contrato de becarios de los accionantes, vulneró el elemento de permanencia del derecho a la educación. Esto, debido a que dicha entidad demoró el desembolso de rubros de manutención destinados a las y los becarios en el contexto de la pandemia por COVID-19. Dicha conducta administrativa también lesionó el derecho a la vida digna, en sus elementos de salud, alimentación, y vivienda. La Corte Constitucional emite una sentencia de revisión aceptando la acción de protección y como medidas adicionales de reparación, dispone disculpas públicas, la difusión de la sentencia y un monto de reparación en equidad.

Índice

1. Antecedentes procesales y trámite ante la Corte Constitucional.....	2
2. Competencia.....	3
3. Contexto del caso	4
4. Alegaciones y fundamentos.....	7
4.1 De las y los accionantes en la demanda de acción de protección	7
4.2 Por parte de la entidad accionada, el Instituto de Fomento al Talento Humano (actualmente SENESCYT).....	10
5. Intervenciones en audiencia realizada ante la Corte Constitucional.....	10
5.1 Intervención de la parte accionante	10
5.2 Intervención de la SENESCYT	12
6. Hechos probados.....	13
6.1 Sobre los hechos de origen.....	13
6.2 Sobre la acción de protección.....	14
7. Planteamiento de los problemas jurídicos.....	16
8. Resolución de los problemas jurídicos.....	16
8.1 ¿En el contexto de la pandemia por COVID-19, al exigir requisitos no previstos en la ley ni en el convenio, como el certificado de movimiento	

migratorio, a las y los ex-becarios del programa “Reciprocidad Colombia – Ecuador 2018”, la SENESCYT vulneró el derecho a la educación en su componente de adaptabilidad?.....	16
8.2 ¿El retraso en el desembolso de los estipendios a los becarios del programa “Reciprocidad Colombia-Ecuador” vulneró el derecho a la vida digna en sus componentes de alimentación, salud y vivienda?.....	22
9. Reparación	27
10. Decisión.....	29

1. Antecedentes procesales y trámite ante la Corte Constitucional

1. El 07 de julio de 2020, Víctor Manuel Cobo Medina, Estefanía Méndez Ortiz, Yeimy Araque Contreras, Diana Mendoza Sepúlveda, Diego Alejandro Morales Zapata, Esleyder Alexander Montoya Castañeda, y Jenny Paola Osorio Echeverry, ex becarios de nacionalidad colombiana del programa de becas de *Reciprocidad Colombia - Ecuador*, quienes eran estudiantes de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO (“**accionantes**” o “**becarios**”) presentaron una acción de protección en contra de Luis Ramiro Moncayo Córdova, en su calidad de director ejecutivo del Instituto de Fomento al Talento Humano (“**IFTH**”),¹ y Agustín Albán Maldonado, en su calidad de máxima autoridad de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (“**SENESCYT**”), debido al retraso injustificado y la falta de pago de los valores correspondientes al programa de becas.
2. El 05 de agosto de 2020, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito (“**Unidad Judicial**”) resolvió la acción de protección 17981-2020-01350. Esta sentencia aceptó la acción presentada por la parte accionante.² Respecto de esta sentencia no se presentó ningún recurso y quedó ejecutoriada.
3. El 06 de abril de 2021, la Sala de Selección, conformada por las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y el exjuez constitucional Hernán Salgado Pesantes, seleccionó la causa 1438-20-JP.³

¹ Mediante Decreto Ejecutivo 1040, 08 de mayo de 2020, el entonces presidente de la República Lenín Moreno Garcés dispuso la supresión del Instituto de Fomento al Talento Humano y trasladó todas las competencias a la SENESCYT. Por tanto, en adelante, se debe entender que la SENESCYT es la institución demandada.

² En la sentencia emitida por la Unidad Judicial se dictaron algunas medidas de reparación, las cuales se encuentran detalladas en el párrafo 46.5 de esta sentencia.

³ La jueza constitucional Teresa Nuques Martínez votó en contra de la selección del caso.

4. Luego de la renovación parcial de la Corte Constitucional, el 17 de febrero de 2022, la causa fue sorteada nuevamente y su conocimiento correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz.
5. El 24 de octubre de 2022, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y convocó a las partes intervinientes en el proceso de la acción de protección a una audiencia pública que se llevó a cabo el 08 de diciembre de 2022, en la que comparecieron la parte actora, así como el representante de la SENESCYT.
6. El 19 de diciembre de 2022, Gabriela Bermeo Valencia, en representación del colectivo Akila Dignidad presentó un *amicus curiae*.
7. El 25 de agosto de 2023, la Sala de Revisión⁴ aprobó el proyecto de sentencia presentado por el juez ponente para que sea conocido por el Pleno de este Organismo.
8. El 23 de octubre de 2023, el juez sustanciador requirió información al Ministerio de Economía y Finanzas y a la Subsecretaría de Migración del Ministerio de Gobierno.⁵ Este requerimiento fue respondido por el MEF con escrito de 31 de octubre de 2023, por su parte, la Subsecretaría de Migración del Ministerio de Gobierno no ha dado respuesta al mismo hasta el momento de aprobación de esta sentencia.

2. Competencia

9. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 436 de la Constitución de la República (“CRE” o “Constitución”), en concordancia con los artículos 2 y 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para expedir sentencias que constituyen jurisprudencia vinculante, con efectos generales, en todos

⁴ La Sala de Revisión estuvo conformada por los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jhoel Escudero Soliz y Teresa Nuques Martínez.

⁵ La información requerida mediante providencia de 23 de octubre fue la siguiente: “Al MEF: a. El procedimiento mediante el cual se realizaron los desembolsos al Instituto de Fomento al Talento Humano (IFTH) correspondiente al rubro del Programa de becas del Convenio de Reciprocidad Ecuador - Colombia, entre los años 2018 – 2020; y, b. Las fechas y montos de desembolsos que se realizaron al entonces IFTH correspondiente al rubro del Programa de becas del Convenio de Reciprocidad Ecuador - Colombia, entre los años 2018 -2020. (...)”.

Y, a la Subsecretaría de Migración del Ministerio de Gobierno: “a. El procedimiento para obtener el certificado de movimiento migratorio que se aplicaba entre los años 2019 – 2020; y, b. Si debido a las limitaciones a la movilidad que tuvieron lugar entre los años 2019 - 2020 con motivo de los estados de excepción emitidos en virtud de la pandemia de Covid-19, se suspendió la emisión del certificado de movimiento migratorio. De ser así, especifique el tiempo en que habría sido suspendido o las modificaciones en el procedimiento para la obtención de este requisito que habrían sido aplicadas durante ese período”.

los procesos constitucionales que llegan a su conocimiento a través del proceso de selección.

10. La Corte Constitucional recibió el proceso el 20 de agosto de 2020, sin embargo, en la Sentencia 159-11-JH/19, la Corte decidió que el plazo contemplado en el numeral 6 del artículo 25 de la LOGJCC “es inaplicable cuando la Corte evidencie que, en un caso seleccionado por una vulneración de derechos constitucionales, el daño subsista al momento de dictar sentencia y no ha sido adecuadamente reparado”.⁶
11. En la presente causa, el plazo previsto en el artículo 25 de la LOGJCC no es aplicable, por cuanto esta Corte observa que pese a que la acción de protección fue aceptada, *prima facie* los daños subsistirán al no haber sido tutelados y reparados adecuada, oportuna y pertinentemente los derechos alegados como vulnerados por la autoridad judicial que resolvió la garantía jurisdiccional y que en atención al transcurso del tiempo, esto podría tener efectos gravosos al proyecto de vida de los accionantes.

3. Contexto del caso

12. En el caso bajo análisis es importante comprender el contexto en el que ocurren los hechos, por cuanto las medidas adoptadas por las autoridades con la finalidad de reducir la propagación de contagios de COVID-19 configuraron un escenario que condicionó el ejercicio de algunos derechos, lo cual, para algunos grupos humanos, derivó en condiciones de mayor vulnerabilidad. Si bien los aspectos que representaban mayor riesgo para la salud y la vida de la pandemia han sido superados a nivel mundial, los hechos que trata este caso permiten a la Corte pronunciarse sobre la actuación de las autoridades en relación a la garantía del derecho a la educación y la vida digna de estudiantes de nacionalidad colombiana que se encontraban en Ecuador en el marco del programa binacional de becas, el cual se vio atravesado por la calamidad pública de la pandemia por COVID-19.
13. La Constitución reconoce a todas las personas el derecho a la educación y, al mismo tiempo establece que garantizar este derecho conjuntamente con la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua, es uno de los deberes primordiales del Estado.⁷ Siguiendo las observaciones generales 4 y 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, esta Corte ha sostenido que, para garantizar el

⁶ CCE, sentencia 159-11-JH/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 11.

⁷ La CRE, en el artículo 3 número 1, establece entre las obligaciones primordiales del Estado: “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”. (énfasis añadido)

derecho a la educación el Estado debe asegurar la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la adaptabilidad de la educación, como elementos sustanciales de este derecho.⁸

14. Sobre estos elementos y su aplicabilidad en el caso concreto se profundizará más adelante en esta sentencia, pero es importante observar que el Convenio de becas del que trata la presente causa se enmarca en la obligación del Estado de promover la educación y, por tanto, su implementación debe ajustarse al cumplimiento de los elementos que forman parte de este derecho.
15. En este sentido, en el marco de las relaciones de cooperación entre Ecuador y Colombia, el 11 de diciembre de 2012, se suscribió el Acuerdo interinstitucional entre el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior-Mariano Ospina Pérez (“**ICETEX**”) y el Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas (“**IECE**”). Para viabilizar su cumplimiento, el IECE emitió el correspondiente reglamento (“**Reglamento**”), en el cual se indica que el objetivo de dicho Acuerdo fue “fortalecer los vínculos educativos y culturales existentes”⁹ y en virtud del cual, dichas instituciones comprometieron a “otorgar anualmente a estudiantes colombianos y ecuatorianos becas y apoyos financieros no reembolsables que cubran los rubros de manutención y colegiatura para realizar estudios de posgrado en las instituciones de educación superior de Colombia y Ecuador.”¹⁰
16. A efectos de comprender los hechos del caso es importante indicar que según el Reglamento, se define a la beca como:

[...] la subvención total o parcial otorgada a personas naturales, para que realicen estudios, actividades académicas en instituciones de educación, movilidad académica, capacitación, formación, perfeccionamiento, entrenamiento o cualificación profesional, investigación y transferencia.¹¹
17. En tanto que la manutención, “corresponde a los gastos de alimentación, vivienda y servicios básicos que se encuentren determinados en las bases de postulación de cada programa”.¹²

⁸ CCE, sentencia 1351-19-JP/22, 12 de enero de 2022, párr. 56.

⁹ Reglamento para el otorgamiento de becas del subprograma de reciprocidad Ecuador-Colombia del IECE emitido por el IFTH el 30 de enero de 2014, Registro Oficial 366, 09 de septiembre de 2015.

¹⁰ *Ibíd.*

¹¹ *Ibíd.*, artículo 4.

¹² *Ibíd.*

- 18.** El Reglamento establece también que para cada convocatoria se emitirán las bases de postulación, que es:

[...] el documento en el cual se especifica el objeto, características, modalidades, rubros de cobertura, montos de financiamiento, requisitos y condiciones en las cuales se financiará [sic] beca, respectiva el cual deberá ser aprobado por el Comité Interinstitucional de Becas y Ayudas Económicas de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación o por el Comité de Becas y Ayudas Económicas del IFTH según sea el caso o de las entidades oferentes con las cuales se mantenga convenios.

- 19.** En la convocatoria 2018, se aceptaron a 23 becarios, de los cuales siete son accionantes en la acción de protección que revisa esta sentencia. En este marco de la adjudicación se establecieron cuatro períodos en los que el IFTH debía realizar los desembolsos de la beca a los beneficiarios de ésta. Según el anexo 1 de las adjudicaciones, en el cual consta la tabla de proyección, se determinó que los pagos debían efectuarse de manera semestral a partir del 22 de octubre de 2018. Los períodos determinados fueron:

Período 1: del 22 de octubre de 2018 al 21 de abril de 2019

Período 2: del 22 de abril de 2019 al 21 de octubre de 2019

Período 3: del 22 de octubre de 2019 al 21 de abril de 2020

Período 4: del 22 de abril de 2020 al 09 de octubre de 2020

- 20.** Entre las obligaciones del IFTH se estableció:

[r]ealizar los desembolsos de la beca conforme a los plazos establecidos, siempre y cuando la persona becaria se encuentre al día en la entrega de los justificativos académicos y financieros, de acuerdo a lo establecido en las Bases de Postulación y el presente contrato.¹³

- 21.** En el transcurso de la ejecución del programa de becas correspondiente a la convocatoria iniciada en 2018 tuvo lugar la pandemia por COVID-19.¹⁴ En ese contexto, el 11 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud Pública (“MSP”)¹⁵ declaró el estado de emergencia y, posteriormente, como una medida para detener los contagios por COVID-19, el Ministerio de Relaciones Exteriores (“MREMH”) y el Ministerio de Gobierno dispusieron:

¹³ Cláusula novena de las Bases de Postulación del Programa de Becas *Reciprocidad Ecuador-Colombia*, 2018.

¹⁴ El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (“OMS”) declaró el COVID-19 como una pandemia a nivel mundial. OPS, (2020). La OMS caracteriza al COVID-19 como una pandemia. enlace: <https://www.paho.org/es/noticias/11-3-2020-oms-caracteriza-covid-19-como-pandemia#:~:text=Ginebra%2C%2011%20de%20marzo%20de,puede%20caracterizarse%20como%20una%20pandemia>

¹⁵ Acuerdo Ministerial 00126-2020, 11 de marzo de 2020.

[...] la suspensión total desde las 00h00 del mares (sic) 17 de marzo de 2020 hasta las 24h00 del domingo 5 de abril de 2020, de todos los vuelos internacionales hacia Ecuador. Segundo: Los viajeros extranjeros solo podrán ingresar al territorio ecuatoriano hasta las 24h00 del domingo 15 de marzo de 2020 [...].¹⁶

22. El 16 de marzo de 2020, el presidente de la República declaró estado de excepción por sesenta días en todo el territorio nacional por calamidad pública.¹⁷ Entre las medidas que se adoptaron en el marco del estado de excepción, se dispuso la limitación a la libertad de tránsito y movilidad a nivel nacional.¹⁸ El estado de excepción con fundamento en el contexto de la pandemia de COVID-19 fue renovado por treinta días y posteriormente, el 15 de junio de 2020, el presidente de la República declaró nuevamente el estado de excepción por sesenta días más.¹⁹
23. Como consecuencia de las limitaciones por el estado de excepción, el Consejo de Educación Superior emitió normativa para adecuar el funcionamiento de las instituciones de educación superior al contexto de la pandemia. Frente a las limitaciones y suspensiones a la circulación, las medidas contemplaban también la continuación de los estudios en modalidad remota.²⁰ Lo expuesto reconfiguró las actividades en general, y como se verifica más adelante, también repercutió significativamente en el funcionamiento de las actividades de las instituciones de educación superior.

4. Alegaciones y fundamentos

4.1 De las y los accionantes en la demanda de acción de protección

24. Como becarios, las y los accionantes alegaron que el retraso y la falta de pago de los rubros que les correspondían, habría vulnerado el derecho a la educación y a la vida digna. Señalaron que:

¹⁶ Acuerdo Ministerial 0000003, 14 de marzo de 2020.

¹⁷ Decreto Ejecutivo 1017, 16 de marzo de 2020.

¹⁸ *Ibíd.*, artículo 5.

¹⁹ Decreto Ejecutivo 1052, 15 de mayo de 2020 y Decreto Ejecutivo 1074, 15 de junio de 2020. La Corte Constitucional dictaminó la constitucionalidad condicionada de la declaración de estado de excepción emitida en estos decretos mediante dictámenes 1-20-EE de 25 de marzo de 2020 y 2-20-EE de 22 mayo de 2020.

²⁰ Consejo de Educación Superior, Resolución RPC-SE-03- 046-2020 05, noviembre de 2020. En este marco, se adoptaron otras medidas que involucraron a los procesos sustantivos de la educación superior, como la contratación de docentes y personal académico, las actividades de docencia, de investigación y de vinculación con la colectividad, sobre las cuales la Corte Constitucional se pronunció en la Sentencia 9-20-IA/20 de 31 de agosto de 2020.

[p]ara poder realizar los desembolsos a tiempo, las personas becarias deben subir los justificativos académicos y financieros a la plataforma PUSAK al menos con un mes de anticipación. Sin embargo, a pesar de que se cumplió con la obligación de presentar la documentación a tiempo, el IFTH realizó desembolsos tardíos en el tercer periodo, incluso hay personas que aún no reciben este desembolso. Para este periodo, se solicitó como requisito previo, solamente a algunas personas, el certificado migratorio.

25. Diana Mendoza expresó:

[...] ninguno de los 3 desembolsos de pagos que se me ha efectuado [ha] sido al tiempo de los plazos correspondientes. [...] -aunque no esté en el contrato- se nos solicitó de manera individual el record [sic] migratorio para el 3er desembolso, a través de un informe a todos los becarios. Por lo cual, a penas [sic] para el mes de diciembre realizamos un plantón exigiendo el pago inmediato, posterior a esta acción de protesta el desembolso se realizó dos semanas después. Por este atraso en el pago [...] estuve dos meses sin servicio ni cobertura médica, recurriendo a préstamos para solventar todas las necesidades mínimas y básicas de manutención.

26. Jenny Osorio, respecto del desembolso del periodo de octubre 2019 a marzo 2020, indicó que, “[p]ara que este desembolso ocurriera, tuve que realizar diversos encuentros de protesta individual en las oficinas del IFTH para que me respondiera por el dinero que se comprometieron a pagar de manera semestral.” En relación al movimiento migratorio, sostuvo que “era imposible de cumplir ya que tanto migración de Colombia como de Ecuador no estaban emitiendo estos certificados. De igual forma seguían insistiendo en ello, cuando sabían que llevaban retraso en el pago del desembolso 1 mes y medio”.

27. Estefanía Mendez indicó:

[...] La situación llegó a tal límite que la FLACSO tuvo que brindarnos almuerzos para ayudarnos a mitigar la situación. Yo estaba enfrentando una situación familiar y de salud que ya era muy difícil de sobrellevar y que se agudizó con la falta de dinero. Baje 5 kilos en un mes. No tenía con que pagar el seguro de salud, así que la única atención que recibí fue del hospital público en una ocasión, y la del servicio de atención médica primaria de la universidad. En este momento estoy atravesando un segundo retraso de pago de la beca. Al igual que en la primera ocasión he tenido que recurrir a préstamos para cubrir mis necesidades básicas de vivienda y alimentación, con el agravante de que estamos atravesando por la crisis del COVID-19, sin tener siquiera el dinero para cubrir el seguro de salud y vida. No tengo la menor certeza acerca de cómo voy a sobrevivir los próximos meses, ni de la forma en que enfrentare un eventual contagio del virus, ni mucho menos de como culminar con éxito la maestría por la que fui becada.

28. Diego Morales afirmó:

[...] El incumplimiento del pago por parte del IFTH y la actual amenaza de cancelación de contratos me han generado detrimento económico personal y familiar. Para poder sostener la maestría me he visto forzado al endeudamiento, a la mora en el pago de la renta en Ecuador y he tenido que reducir mis gastos en transporte, vivienda y alimentación, quedando en una total situación de precariedad con las consecuencias económicas, sociales, familiares, médicas y personales que ello tiene.

29. Por su parte, Yeimy Araque manifestó:

[...] al igual que muchos compañeros, me acerqué aproximadamente 7 veces a las oficinas del IFTH para solicitar personalmente se me diera una explicación al retraso en mi pago, cada asesor daba una versión diferente del estado de los documentos, algunos decían que ya se encontraba en financiera, otros decían que me hacía falta subir facturas de salud, otros decían que debía volver a subir el reporte de materias cursadas, cuando realmente, desde el primer momento todos los documentos se encontraban al día.

30. Añadió que “[e]l IFTH ha solicitado documentación que no es parte de los justificativos financieros y académicos. El certificado migratorio es un documento que, de acuerdo con las bases de postulación y el contrato se debe entregar únicamente para la liquidación del contrato de beca, esto es, al finalizar el contrato”.

31. Adicionalmente, señaló que se vulneró el derecho a la educación en su componente de permanencia en el sistema educativo y adaptabilidad, debido a que:

[e]l retraso sistemático en los desembolsos por parte del IFHT, constituye una vulneración del derecho a la educación. En el presente caso es importante destacar el derecho a permanecer en el sistema educativo sin discriminación; y, el derecho de contar con los recursos adecuados para la formación superior, como garantía de no regresividad.

32. Los accionantes expresaron la existencia de una vulneración a la seguridad jurídica y al principio de legalidad “[...] al exigir un requisito que no está contemplado en la ley, reglamentos, bases de postulación, ni siquiera en el contrato de financiamiento de beca”.

33. Adicionalmente, alegó:

[...] el Estado ecuatoriano no ha garantizado la vida y la integridad de las personas becarias [...]. [S]us omisiones y acciones lesivas han provocado graves daños y vulneraciones al derecho a la vida digna de las personas afectadas. En ese sentido, han ubicado a las y los becarios en condiciones precarias y vulnerables, en medio de un complejo escenario excepcional y una emergencia sanitaria global. Cuando el Estado debía actuar de forma diligente para garantizar derechos, ha omitido actuar o ha actuado únicamente para vulnerar derechos.

34. Finalmente, los y las becarias solicitaron que, mediante sentencia, se declare la vulneración al derecho a la educación en su componente de permanencia y adaptabilidad, a la seguridad jurídica, al debido proceso, a la igualdad y no discriminación, a la vida digna e integridad personal de las personas becarias del programa de becas “Reciprocidad Ecuador – Colombia 2018”. Además, requirieron que se proceda de forma inmediata con los pagos correspondientes al cuarto periodo, y demás rubros pendientes de pago. También exigieron que se garantice el rubro de manutención, que no se realicen descuentos de forma arbitraria, y que no se exijan requisitos que no se encuentran contemplados en el contrato.

4.2 Por parte de la entidad accionada, el Instituto de Fomento al Talento Humano (actualmente SENESCYT)

35. El IFTH (actualmente SENESCYT) manifestó ante la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito, que no existió vulneración de derechos dado que no existían valores pendientes de pago. Añadió que el retraso en los pagos y desembolsos se debió a que el Ministerio de Finanzas no entregó el dinero a tiempo. También indicó que en ese momento el IFTH se encontraba en proceso de supresión por parte de la SENESCYT y que, se han puesto al día en los pagos, exceptuando el de una becaria a quien se le devolvió el trámite por no cumplir con todos los requisitos. Por su parte la SENESCYT alegó no ser legitimado pasivo, ya que en ese momento no asumía aún, las competencias del IFTH.

5. Intervenciones en audiencia realizada ante la Corte Constitucional

36. El 08 de diciembre de 2022 tuvo lugar la audiencia pública convocada por la Corte Constitucional. A esta diligencia asistieron Sylvia Bonilla Bolaños y Vivian Idrobo Mora, como representantes de los accionantes, de igual forma, asistieron Yeimy Araque Contreras, Esleyder Alexander Montoya Castañeda, becarios del programa “Reciprocidad Colombia – Ecuador”, y Rafael Dávalos Sáenz, director de patrocinio de la SENESCYT.

5.1 Intervención de la parte accionante

37. Yeimy Araque Contreras señaló:

[...] no nos daban los estipendios de las becas, retuvieron los estipendios durante meses. En mi caso, no tuve cómo pagar arriendo como 3 meses, tuve que conseguir dinero prestado, no teníamos tampoco cómo comer. Todo fue así, de buscar entre compañeros

quién nos prestaba para pagar arriendo, para comer. La institución [IFTH] nos ponía trabas (...). Nos pasaban de un funcionario a otro, no nos solucionaban nada. Esto nos pasaba a todos los compañeros, no solamente a mí [...]. Hasta que finalmente tuvimos que unirnos todos, e ir todos los colombianos [...] organizarnos legalmente con las abogadas, para poner ante la ley esta situación [...]

38. Por su parte, Esleyder Alexander Montoya Castañeda indicó:

[...] generalmente habían muchas trabas, no fue muy claro el proceso frente a temas de requisitos y demás [...] al tener una visa de estudiantes, no podíamos ejercer ningún tipo de labor [...] y el hecho de depender solamente de este ingreso, pues efectivamente nos puso en muchos aprietos [...] cuando empieza el período de crisis por la coyuntura de la pandemia por COVID-19 más las restricciones que hubo de movilidad y demás, pues esto empeoró la situación. [...] Depender totalmente de la beca, definitivamente generó eso, mucha angustia, en algunos incluso, algunos temas de salud mental. [...] En verdad que el poder hacer ese trámite ante el IFTH fue muy complejo. Nos negaban siempre el tema del estipendio, habían muchas excusas, trabas, por ejemplo, como el hecho de revisar nuestras salidas y entradas a través de la oficina de migración y el hecho de hacer esto pues se encontraban que habían en algunos compañeros, algunos casos salidas y entonces como que nunca fue muy claro por qué se reducía el valor del estipendio con la salida por dos o tres días del país, cuando habían tema de salud de por medio [...]

39. Añadió:

[l]os pagos que hacía el IFTH, se realizaban de manera semestral [...] el último estipendio que recibimos, incluso atrasado, fue en el segundo semestre de 2019, y para finales del siguiente semestre, todavía no habían hecho el último desembolso [...] y durante 6 a 8 meses, no tuvimos estipendio para solventar, efectivamente nuestras necesidades básicas, como alimentación, pago de servicios públicos, el poder incluso tramitar seguridad social [...]. Yo, de la misma beca, había un valor que pagaba el seguro [de salud] [...] hubo un momento en el que ya no lo pude pagar porque no tenía el dinero, mi familia tampoco tiene los recursos en Colombia [...], y cuando se acaba el seguro, a finales de 2019, me dio apendicitis, estuve súper mal, fui al hospital Eugenio Espejo, en la ciudad de Quito, allí no me pudieron atender, casi que fue un paseo a través de la muerte, porque estuve en muchos hospitales, y no me operaban, no me atendían porque no tenía el seguro médico por el pago extemporáneo de la beca [...]. Recuerdo que terminé en un hospital público al norte de Quito [...] allí me operaron con atención pública. Creo que sumar esto más el tema de servicios públicos, alimentación, y no poder pagar el hospedaje [...] afecta en el desarrollo normal de nuestro desempeño académico [...]

40. Las abogadas de la parte accionante indicaron que los desembolsos realizados por el IFTH siempre fueron retrasados, y que, se descontaron rubros que no se encontraban estipulados. Adicionalmente, mencionaron que existió una vulneración al derecho a la educación en el componente de la permanencia, ya que el retraso del pago de los rubros correspondientes impidió que los becarios pudieran continuar de forma regular sus estudios, e incluso, que se puso en riesgo la permanencia de los becarios en el país.

También alegaron una vulneración del derecho a la educación en cuanto al componente de adaptabilidad, ya que la SENESCYT no tomó las medidas de acuerdo a la realidad, como es el caso de una emergencia sanitaria. Además, recalcaron que los becarios son personas extranjeras, que, dado el contexto de la pandemia, ni siquiera podían regresar a su país de origen, y tampoco pudieron contar con ningún tipo de red de apoyo por parte del Estado ecuatoriano. Finalmente, sostuvieron que, en el caso de quienes lograron regresar a su país de origen, la SENESCYT realizó descuentos diarios por no encontrarse en el Ecuador.

5.2 Intervención de la SENESCYT

- 41.** Por su parte, la SENESCYT, en lo principal, manifestó que la vulneración de derechos reconocida en la sentencia de primera instancia se dio por parte del IFTH, y que, tal institución fue suprimida y sus competencias actualmente son de SENESCYT, y por tal motivo, comparece SENESCYT. Añade que se adoptaron medidas en el contexto de la pandemia, al no haber sido esta institución competente cuando ocurrieron los hechos, lo único que ha realizado SENESCYT es recopilar los datos de lo ocurrido y poner en conocimiento de la Corte Constitucional. Señala que, en el marco de la pandemia “se procedió a priorizar a los becarios internacionales aquellos que estaban fuera del territorio ecuatoriano [...]”.²¹ Además, indica que, “si bien no era un requisito, pero el medio de verificación para identificar que se encontraban (los becarios) dentro del Ecuador es el certificado migratorio.” En la actualidad, el programa de becas ha dejado de ejecutarse.
- 42.** Adujo que los desembolsos en el caso del tercer período debían realizarse el 22 de octubre de 2019, sin embargo, los pagos se realizaron entre noviembre y diciembre de 2019; mientras que, el siguiente periodo académico, se debía realizar el pago el 22 de abril de 2020, y los pagos se realizaron entre junio y julio de 2020. Finalmente, indica que, a partir de 2020, no se han emitido nuevos programas de becas internacionales por cuestiones presupuestarias, pero sí se han emitido programas de ayudas económicas.

²¹ Este argumento ha sido vertido también en el escrito presentado por el SENESCYT el 2 de noviembre de 2022 a la Corte Constitucional, en el cual se sostiene que considerando el monto remitido por el Ministerio de Economía y Finanzas “se procedió a priorizar los pagos de becarios que se encontraban estudiando en el exterior”.

6. Hechos probados

6.1 Sobre los hechos de origen

43. Cuando la parte accionada en una garantía jurisdiccional es una entidad pública la carga probatoria se invierte de acuerdo a los artículos 86 de la Constitución y 16 de la LOGJCC, por lo que, conforme al sentido dado por la Corte, corresponde a estas entidades el demostrar que lo alegado por la parte accionante, “no ha sucedido, siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria”.²² Es así que, las instituciones públicas demandadas están obligadas a proporcionar la información de las que se crean asistidas para desvirtuar las alegaciones vertidas en una demanda de garantías jurisdiccionales y aquella que les sea requerida por las autoridades judiciales.
44. Esta Corte, en atención a la naturaleza de los procesos de garantías jurisdiccionales, ha sostenido que la valoración y actuación de la prueba tiene un carácter de mayor flexibilidad, en comparación a otros procesos ordinarios, por lo que se aceptan “categorías e instituciones probatorias más amplias”.²³ En esta línea, el estándar de prueba aplicable es el de *mayor probabilidad*, el cual conlleva que “[s]i a partir del acervo probatorio se puede concluir que es razonablemente más probable que un hecho haya ocurrido, el estándar se encuentra satisfecho”.²⁴
45. En atención a lo anterior y por la información proporcionada tanto por la judicatura de instancia, como por las entidades accionadas, esta Corte considera como hechos probados los siguientes:
- 45.1. Las y los estudiantes de nacionalidad colombiana: Estefanía Méndez Ortiz,²⁵ Víctor Manuel Cobo Medina,²⁶ Yeimy Araque Contreras,²⁷ Diana Mendoza Sepúlveda,²⁸ Diego Alejandro Morales Zapata,²⁹ Esleyder Alexander Montoya Castañeda,³⁰ y Jenny Paola Osorio Echeverry³¹ fueron beneficiarios

²² CCE, sentencia 2951-17-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 90; Sentencia 116-13-SEP-CC, 11 de diciembre de 2013, caso 0485-12-EP, págs. 13 y 14.

²³ CCE, sentencia 2951-17-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 92.

²⁴ CCE, sentencia 2951-17-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 93.

²⁵ Adjudicación CZ02-001010-2018, 18 de octubre de 2018.

²⁶ Adjudicación CZ02-1250-2018, 19 de noviembre de 2018.

²⁷ Adjudicación CZ02-01054-2018, 06 de noviembre de 2018.

²⁸ Adjudicación CZ02-001019-2018, 22 de octubre de 2018.

²⁹ Adjudicación CZ02-989-2018, 12 de octubre de 2018.

³⁰ Adjudicación CZ02-1003-2018, 17 de octubre de 2018.

³¹ Adjudicación CZ02-996-2018, 12 de octubre de 2018.

del programa de becas en la convocatoria del Programa de “Reciprocidad Ecuador-Colombia 2018”. La Corte escuchó a los accionantes que explicaron sobre las barreras que se les impuso para recibir los pagos de manutención correspondientes a la beca, los descuentos realizados y las situaciones de angustia y desesperación que pasaron durante la pandemia al no tener los medios mínimos de subsistencia para poder acceder adecuadamente a sus estudios. Las aseveraciones acerca de estas situaciones y las afectaciones emocionales que conllevaron no fueron controvertidas por la entidad accionada, así como tampoco se observó que se hayan adoptado medidas para restituir o mitigar estas afectaciones.

45.2. Al momento de presentación de la acción de protección la Unidad Judicial verificó que el desembolso correspondiente al tercer período se había efectuado de forma tardía por parte del IFTH y que para el período cuarto fueron devueltos los trámites, con el siguiente mensaje: “Estimado becario por favor subir su trámite después del 22 de abril con récord migratorio hasta el 21 de abril de 2020. Gracias”.³² El IFTH realizó descuentos en el valor de las becas a las y los becarios que habrían salido del Ecuador. Hasta ese momento no se había efectuado el desembolso correspondiente al cuarto período. La entidad accionada admitió en la audiencia realizada por esta Corte que el pago correspondiente al tercer período que se debía realizar el 22 de octubre de 2019, se realizó entre noviembre y diciembre de ese mismo año, y que, el último desembolso debía realizarse el 22 de abril de 2020, se realizó entre junio y julio de 2020.³³

6.2 Sobre la acción de protección

45.3. El 07 de julio de 2020, las y los becarios mencionados presentaron una demanda de acción de protección en contra de las entidades accionadas alegando la vulneración de sus derechos constitucionales a la educación, seguridad jurídica, debido proceso, igualdad y no discriminación, vida digna e integridad personal y la inobservancia de los principios de progresividad y no regresividad y del principio de favorabilidad en la aplicación directa e inmediata de las normas constitucionales, debido a que no se realizaron los desembolsos correspondientes al estipendio y a la exigencia de requisitos

³² Documento emitido por el Instituto de Fomento al Talento Humano a través del sistema PUSAK, 5 de junio de 2020 que consta a fjs. 163 del expediente de origen.

³³ Memorando SENESCYT-SGCT-SDFTH-2022-0606-M Quito, D.M., 2 de noviembre de 2022, remitido a la Corte Constitucional.

adicionales, tales como el certificado de movimiento migratorio, no contemplados en los convenios suscritos ni en las Bases de Postulación del Programa de Becas “Reciprocidad Ecuador-Colombia” por parte del Instituto de Fomento al Talento Humano IFTH.

45.4. El 05 de agosto de 2020, la Unidad Judicial aceptó la acción de protección considerando:

[...] la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra un becario en su condición de extranjero dentro del territorio ecuatoriano per se, pues de un lado, están sujetos a las sanciones que se pudieran derivar del incumplimiento de los requisitos para mantener o permanecer en la beca que se han ganado, que se traduce en el altísimo rendimiento académico, además, del desarraigo del que son objeto al alejarse de sus familias y país de origen, todo esto, sumado a la esperanza que se ponga en el depósito puntual del estipendio [...] para cubrir sus necesidades básicas como son alimentación, transporte, vivienda, y seguro de salud y vida.

45.5. La Unidad Judicial en la sentencia declaró la vulneración a la seguridad jurídica, la libertad, la vida digna que asegure la salud, alimentación, nutrición, vivienda y educación. Como medidas de reparación y satisfacción dispuso:

1.- [...] que el Instituto de Fomento al Talento Humano justifique [...] haber remitido al Ministerio de Economía y Finanzas, los Comprobantes Único de Registro CUR, correspondiente al cuarto desembolso de abril de 2020, de los accionantes [...]. 2.- Se le dispone al Instituto de Fomento al Talento Humano, **ABSTENERSE** de realizar descuentos al estipendio [...] correspondiente a los accionantes, por salidas del territorio ecuatoriano a Colombia, por lo que este se pagara [sic] completo, es decir, el valor correspondiente a una RBU ½ completa; 3.- Requerir como documentos de respaldo previo a cada desembolso, únicamente los contemplados en el literal F de las Bases de Postulación del Programa de Becas “RECIPROCIDAD COLOMBIA – ECUADOR 2018”; **MEDIDAS DE SATISFACCION:** Se dispone al Instituto de Fomento al Talento Humano, [...] ofrezca disculpas públicas a las y los becarios [...] **por haber exigido** documentación que no está contemplada en el literal F de las Bases de Postulación, ni en el numeral 8.1 letra a) del Reglamento para el Otorgamiento de Becas del Subprograma de Reciprocidad Ecuador-Colombia, [...] y haber realizado descuentos al estipendio [...] de beca, que no están contemplados en norma o reglamento alguno [...] (Los resaltados pertenecen al texto original).

7. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 46.** La Corte procede a la revisión de esta causa por un lado, con la finalidad de resolver el caso particular y por otro lado, establecer parámetros generales para ser aplicados en casos análogos conforme el artículo 436.6 de la CRE y 25 de la LOGJCC.
- 47.** Para atender los cargos y descargos expuestos, se observa que, si bien los accionantes en su demanda de acción de protección hicieron referencia a los derechos a la educación, seguridad jurídica, debido proceso, igualdad y no discriminación, vida digna e integridad personal y la inobservancia de los principios de progresividad y no regresividad y del principio de favorabilidad en la aplicación directa e inmediata de las normas constitucionales. Los argumentos expuestos se centran en la afectación a los derechos la educación a la vida digna, en consecuencia esta Corte dirige su análisis en identificar si la falta de pago de los estipendios, en el marco de un programa de becas, a los y las becarias extranjeros en virtud de exigencias sobrevinientes en el contexto de la pandemia constituyeron barreras irrazonables a los derechos a la educación y a la vida digna, para ello este Organismo considera necesario plantear los siguientes problemas jurídicos:
- 47.1.** ¿En el contexto de la pandemia por COVID-19, al exigir requisitos no previstos en la ley ni en el convenio, como el certificado de movimiento migratorio, a las y los ex-becarios del programa “Reciprocidad Colombia – Ecuador 2018”, la SENESCYT vulneró el derecho a la educación en su componente de adaptabilidad?
- 47.2.** ¿El retraso en el desembolso de los estipendios a los becarios del programa “Reciprocidad Colombia-Ecuador” vulneró el derecho a la vida digna en sus componentes de alimentación, salud y vivienda?

8. Resolución de los problemas jurídicos

- 8.1** ¿En el contexto de la pandemia por COVID-19, al exigir requisitos no previstos en la ley ni en el convenio, como el certificado de movimiento migratorio, a las y los ex-becarios del programa “Reciprocidad Colombia – Ecuador 2018”, la SENESCYT vulneró el derecho a la educación en su componente de adaptabilidad?
- 48.** En esta sección, la Corte analizará el derecho a la educación, en su componente de adaptabilidad, y determinará que este derecho fue vulnerado cuando la SENESCYT solicitó el registro migratorio a los becarios del programa “Reciprocidad Colombia –

Ecuador”. Dicho requisito no estaba previsto en el convenio, como tampoco podía ser entregado en el contexto de emergencia sanitaria por pandemia, lo cual generó que las y los becarios enfrenten graves complicaciones en el desarrollo de sus estudios. Así, la SENESCYT vulneró este derecho, al tomar medidas rígidas e indiferentes al contexto de emergencia sanitaria, y, consecuentemente, impidió el ejercicio del derecho a la educación de los becarios en condiciones dignas.

49. Como se ha visto, la beca del programa de “Reciprocidad Colombia -Ecuador” se enmarca en el ejercicio del derecho constitucional a la educación, promoviendo el acceso y la permanencia en condiciones dignas de estudiantes colombianos en universidades ecuatorianas y viceversa.³⁴ En ese sentido, las y los estudiantes que presentaron la acción de protección ya habían sido admitidos por las autoridades ecuatorianas. Por tanto, les asistían los beneficios contemplados en dicho programa, bajo las condiciones previamente establecidas.
50. El derecho a la educación se encuentra reconocido en el artículo 26 de la Constitución como “un deber ineludible e inexcusable del Estado”. Este derecho, además forma parte del Régimen del Buen Vivir, en el cual se incluye el sistema de educación superior, en relación al cual, la Constitución establece:

[c]on independencia de su carácter público o particular, se garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso, en la permanencia, y en la movilidad y en el egreso, con excepción del cobro de aranceles en la educación particular. El cobro de aranceles en la educación superior particular contará con *mecanismos tales como becas*, créditos, cuotas de ingreso u otros que permitan la integración y equidad social en sus múltiples dimensiones. (Énfasis añadido)

51. El derecho a la educación es reconocido también desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.³⁵ En ese marco se han identificado las obligaciones que los Estados tienen para hacer efectivo este derecho. Esta Corte, en su jurisprudencia³⁶, ha acogido los parámetros desarrollados en la Observación General número 13 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (“Comité DESC”) de Naciones Unidas que ha indicado que la educación contiene los elementos de a)

³⁴ Como se ha revisado en párrafos previos, este programa consistía en el desembolso de un valor para estipendio a estudiantes que cursaban posgrados en el Ecuador y lo propio el Estado colombiano respecto de estudiantes ecuatorianos que realizaban sus posgrados en dicho país.

³⁵ Protocolo Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“PIDESC”), en su artículo 13 y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”) en el artículo 13.

³⁶ CCE, sentencia 1351-19-JP/22, párr. 56.

disponibilidad, b) accesibilidad, c) aceptabilidad, y d) adaptabilidad, “que son comunes a la enseñanza en todas sus formas y en todos los niveles”.³⁷

52. En esta misma línea, el Comité DESC, en cuanto a la adaptabilidad, ha determinado que “[l]a educación ha de tener la 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”.³⁸ En tal sentido, el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias para que el ejercicio del derecho a la educación sea garantizado en cada uno de sus elementos y dimensiones.
53. La adaptabilidad como componente del derecho a la educación implica la capacidad de adecuarse a las diferentes realidades y contextos que se presentan, y de esta manera responder a las necesidades que puedan surgir en estos escenarios para evitar la deserción en el sistema educativo, ello implica un reproche a las medidas que impongan barreras irrazonables o insensibles al contexto e impidan la realización del derecho a la educación.
54. Cabe señalar que, en la sentencia 1894-10-JP/20,³⁹ la Corte determinó que la garantía de los componentes de la accesibilidad y adaptabilidad, son los que permiten el ejercicio del derecho a la educación términos de igualdad. Al respecto sostuvo que la “obligación de accesibilidad y adaptabilidad hace posible el ejercicio del derecho a la educación en condiciones de igualdad formal y material [...], estas obligaciones deben ser observadas de manera estricta [...], tanto en el ámbito público como privado”.
55. Es así que la adaptabilidad se relaciona directamente con el componente de permanencia del derecho a la educación. Al adoptar las medidas necesarias y oportunas para adecuarse a los contextos en que se ejerce el derecho y eliminar barreras que pueden surgir incluso posteriores al acceso, se reducen los factores que pueden producir abandono o deserción del sistema educativo.
56. Ahora bien, las becas son una subvención para estudios o investigación que sirve para lograr objetivos académicos, como tal no son en sí mismas un derecho. En sentido amplio, se tratan de un medio para promover la educación y funcionan como un

³⁷ Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Observación General número 13, párr. 21, respeto del derecho a la educación en su artículo 13, párr. 21. Disponible en: <https://www.escr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-13-derecho-educacion-articulo-13>

³⁸ *Ibidem*, párr. 6, literal d.

³⁹ CCE, sentencia 1894-10-JP/20, 4 de marzo de 2020, párr. 73

reconocimiento o incentivo para que los estudiantes, en virtud de su situación socioeconómica, sus logros o méritos intelectuales o deportivos, puedan acceder a algún programa de estudio. El acceso a las becas puede estar condicionada a exigencias académicas o al cumplimiento de otros requisitos. Sin embargo, estas exigencias no pueden suponer una afectación al derecho a la educación en ninguno de sus componentes ni pueden ser alteradas arbitrariamente. El cambio de los términos iniciales de un programa de beca podría repercutir negativamente en el ejercicio del derecho a la educación en sus componentes de adaptabilidad y permanencia.

57. Esta Corte ha sostenido que las becas son:

[...] medidas correctivas que: i) eliminan privilegios como es el caso de las cuotas políticas, educativas, sociales, laborales, etc. que dentro de la sociedad aún se perpetúa como una práctica discriminatoria; y, ii) son acciones afirmativas sociales que permiten incentivar la inclusión de los grupos históricamente discriminados y para corregir las desigualdades, como es el caso de exoneraciones tributarias.⁴⁰

58. Ahora bien, en el caso bajo análisis no se observa que la beca haya sido dirigida para un grupo de atención prioritaria en específico. Sin embargo, este grupo tiene relevancia constitucional en la medida que, al implementar este programa binacional de becas, el Estado promueve el derecho a acceder a la educación superior, garantizando condiciones necesarias para la permanencia en dicho sistema educativo, pues incluye un rubro de manutención prevista en ese programa. Las becas otorgadas en el marco del acuerdo interinstitucional binacional, conforme se refirió previamente, se desarrolla con el objetivo también de fortalecer la cooperación con el país colombiano y de manera mutua, justamente mediante becas que incluyen apoyos financieros no reembolsables para estudios académicos. Además, al tener una naturaleza binacional exige la adopción de medidas de adaptabilidad para que el ejercicio del derecho a la educación pueda ser ejercido plenamente, esto con mayor razón al enfrentar situaciones que pueden configurar condiciones de vulnerabilidad como fue la pandemia por COVID-19. Por tanto, los hechos de este caso deben ser analizados a la luz de los principios que rigen el ejercicio de los derechos constitucionales.

59. La Constitución en el artículo 11 numeral 3, establece que, “[p]ara el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley”. Sin embargo, esta Corte verifica que la SENESCYT solicitó el registro migratorio previo a realizar el último desembolso

⁴⁰ CCE, sentencia 1351-19-JP/22 (*Derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes con discapacidades mediante el acceso a una beca*), 12 de enero de 2022, párr. 74.

correspondiente a su beca, el cual, no formaba parte ni de las bases, ni de los convenios suscritos para la entrega del rubro de manutención en los períodos estipulados.

60. El rubro contemplado para manutención que forma parte de la beca educativa guarda especial importancia en el ejercicio del derecho a la educación, pues es una medida que, atendiendo el criterio de adaptabilidad, posibilita la permanencia de las y los becarios en el sistema de educación superior en condiciones dignas. A su vez, permite también el ejercicio de otros derechos como la vivienda, alimentación, salud y el acceso a servicios. Por tanto, la entrega tardía de este rubro, además de la afectación del derecho a la educación, puede llevar a las y los estudiantes a situaciones de vulnerabilidad, al estar impedidos de acceder a recursos para solventar necesidades básicas y que pueden agudizarse en contextos como el de la pandemia por COVID-19 en un país en que no residen habitualmente.
61. La SENESCYT sostiene que la exigencia del requisito del movimiento migratorio, se la hizo para verificar la permanencia de las y los becarios en territorio ecuatoriano en cumplimiento, supuestamente, de las bases del Programa de Becas. No obstante, el criterio de adaptabilidad supone que, ante realidades cambiantes, se adopten medidas que posibiliten el ejercicio del derecho a la educación, y no la imposición de medidas que lo impidan. Estas medidas deben adaptar para lograr el objetivo constitucional de la educación, es decir que sea posible su realización en contextos (económicos, sociales, culturales, geográficos, y otros) diferenciados y atendiendo las condiciones (etarias, identitarias, culturales, sexogenéricas, migratorias, entre otras) que caracterizan y distinguen a las personas titulares del derecho.
62. En otras palabras, para garantizar el derecho a la educación, el Estado ecuatoriano, a través de sus diferentes instituciones tiene la obligación de tomar acciones correspondientes en orden a nuevas realidades, para que, de esta manera, quienes se encuentran en el sistema educativo, y como en el caso bajo análisis, los becarios del sistema de educación superior no abandonen sus estudios como consecuencia de los impedimentos generados por el contexto de la pandemia y las exigencias del mismo Estado. No son las y los estudiantes quienes deben soportar la carga de adaptación a nuevas realidades, sino es el Estado el encargado de adoptar las políticas necesarias para la consecución de los derechos constitucionales a través del sistema educativo.⁴¹

⁴¹ CC Colombia, sentencia T-743/13, 23 de octubre de 2013 sostuvo que: “[e]l requisito de adaptabilidad cuestiona la idea de que son los estudiantes quienes deben ajustarse a las condiciones (...) y exige, en contraste, que sea el sistema el que se adapte a las necesidades de los alumnos, valorando el contexto social y cultural en que se desenvuelven, con miras a evitar la deserción escolar.” Añade que, “[l]a aspiración específica del componente de adaptabilidad consiste en últimas, en *asegurar que los estudiantes permanezcan en el sistema educativo.*” (énfasis añadido)

- 63.** En la sentencia 1497-20-JP/21,⁴² la Corte señaló que el Estado tiene la obligación de no interrumpir el acceso a la educación bajo criterios irracionales y arbitrarios: “la Constitución reconoce como derecho fundamental el acceso a la educación. Es decir, el Estado tiene la obligación de garantizar que esta no sea interrumpida bajo criterios irracionales y arbitrarios y, al contrario, debe asegurar condiciones óptimas que afiancen la continuación de los estudios en cualquier nivel”.
- 64.** Atendiendo al criterio de adaptabilidad, la SENESCYT debió, por una parte, i) considerar el contexto de la pandemia de COVID-19 que configuró un escenario de excepcional a nivel mundial de riesgo generalizado para el derecho a la salud y a la vida y que, a su vez, trajo como consecuencia la limitación de la movilidad como medida para propagar el contagio. Por otra parte, ii) considerar que las y los becarios del programa son de nacionalidad colombiana que se encontraban temporalmente en el Ecuador con fines de estudio, consecuentemente sus vínculos familiares y sociales habituales se encuentran en su país de origen y tenían poca familiaridad con la institucionalidad ecuatoriana y su funcionamiento. En relación a este último elemento, se debió considerar la protección que la Constitución determina a las personas en situación de movilidad, pues en situaciones como las del caso bajo análisis el contexto de vulnerabilidad ocasionado por la falta de recursos económicos y la pandemia de COVID-19, se agudiza al encontrarse fuera del país de origen o residencia habitual. Estos aspectos limitaban la posibilidad de hacer frente a situaciones adversas como no contar con recursos económicos suficientes en medio de las limitaciones por la pandemia de COVID-19.
- 65.** En virtud de ello, la SENESCYT debió adoptar medidas para asegurar el ejercicio del derecho a la educación en condiciones dignas. Estas medidas, debían ser adoptadas con participación de las y los becarios y las instituciones en las que cursaban los posgrados, a fin de que las decisiones que se adopten tomen en cuenta a todas las personas y entidades relacionadas con el ejercicio del derecho a la educación de las y los becarios.
- 66.** Adicionalmente, se debe considerar que los accionantes aseveraron que, en ese momento, la Dirección Nacional de Migración del Ministerio del Interior debido a las limitaciones en la movilidad, no emitía tales certificaciones, pues para obtenerlo era necesario acudir a las oficinas de la entidad lo cual no era posible por las restricciones

⁴² CCE, sentencia 1497-20-JP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 29

de la pandemia.⁴³ De ahí que no era posible cumplir con este requisito, no obstante, la entidad accionada, exigía su presentación como requisito para los desembolsos.

67. De la información recabada en esta causa, no se observa que el IFTH, en su momento, haya adoptado algún mecanismo de coordinación o diálogo efectivo con las y los becarios ni con las universidades en que cursaban los posgrados, a efectos de adoptar las medidas más adecuadas para el ejercicio del derecho a la educación en el contexto de la pandemia de COVID-19. Por el contrario, se evidencia la imposición de requisitos adicionales, como la obtención del certificado de movimiento migratorio para el desembolso del rubro de manutención. Ello, en lugar de promover el ejercicio del derecho, es una medida que constituyó un impedimento irrazonable para acceder al rubro de manutención, pues no era un requisito contemplado en el convenio ni en la ley, incumpliendo así al deber de adaptabilidad a las circunstancias de la pandemia que tenía que aplicar la institución a efecto de garantizar el derecho a la educación.
68. Lo expuesto, se suma al retraso en la entrega de estos valores, lo cual, evidencia que el SENESCYT incurrió en la inobservancia del criterio de adaptabilidad, al no considerar el contexto excepcional de la pandemia de COVID-19 y la condición de personas de otro origen nacional que determinó un escenario de mayor vulnerabilidad al no encontrarse en su país de residencia habitual.⁴⁴ También se inobservó la prohibición constitucional de exigir requisitos no contemplados en la ley o la Constitución, para el ejercicio de derechos, consecuentemente el SENESCYT vulneró el ejercicio del derecho a la educación, en su elemento de adaptabilidad.

8.2 ¿El retraso en el desembolso de los estipendios a los becarios del programa “Reciprocidad Colombia-Ecuador” vulneró el derecho a la vida digna en sus componentes de alimentación, salud y vivienda?

69. En esta sección, la Corte analizará el derecho a la vida digna, y determinará si este derecho fue vulnerado cuando la SENESCYT se retrasó en los desembolsos de los rubros destinados a la manutención de los becarios del programa *Reciprocidad Colombia – Ecuador*, repercutiendo en limitaciones en el ejercicio de los derechos a la salud, la alimentación y la vivienda.

⁴³ El juez sustanciador mediante providencia de 23 octubre de 2023 requirió a la Subsecretaría de Migración del Ministerio de Gobierno información sobre la emisión del certificado de movimiento migratorio durante la pandemia de COVID-19, la cual no ha sido respondida por dicha entidad.

⁴⁴ En la sentencia 159-11-JH/19, la Corte Constitucional determinó que las personas en condición de movilidad humana se encuentran como parte de los grupos de atención prioritaria.

- 70.** Teniendo en cuenta que este rubro generó en los recurrentes una expectativa razonable de supervivencia para realizar sus estudios durante su tiempo de permanencia en el Ecuador, pues bajo los términos del convenio, dependían completamente de este ingreso para solventar sus necesidades de supervivencia. A ello se suma la imposibilidad de generar recursos de subsistencia por las exigencias propias del programa internacional de estudios y becas.
- 71.** Esto generó que los becarios, según narraron en la audiencia, enfrentaran una situación de gravedad causada por la angustia y desesperación al no contar con recursos para el pago del alquiler de vivienda, de alimentación y de servicios de salud. Así, la SENESCYT habría vulnerado este derecho al incumplir con la entrega de los rubros correspondientes en el tiempo establecido, causando como consecuencia que las condiciones de vida de los becarios se precaricen por la falta de dinero, llevándolos a situaciones de riesgo y vulnerabilidad de sus derechos.
- 72.** En el artículo 66 numeral 2 de la Constitución se reconoce y garantiza “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.” Así, el derecho a la vida digna se encuentra vinculado a más de un derecho que hace posible el nivel de bienestar necesario para el respeto a la condición humana de una persona o de un grupo de personas.
- 73.** Este Organismo, siguiendo la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos,⁴⁵ ha sostenido que:

[...] este derecho no agota su contenido en un enfoque restrictivo e individual, esto es, no está dirigida exclusivamente a garantizar la “existencia” de las personas y la mantención de indicadores físicos (signos vitales) que confirmen la supervivencia de los individuos; sino que busca que las personas además de “existir” puedan “ser” mediante el desarrollo integral de sus capacidades individuales y colectivas, dentro de un ambiente de dignidad, que les permita el pleno ejercicio de los derechos.⁴⁶

⁴⁵ La Corte IDH, Caso Yayke Axa Vs. Paraguay, Sentencia de 2002, párr. 161 sostuvo que: “[e]n esencia, este derecho comprende no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se generen condiciones que le impidan o dificulten el acceso a una existencia digna.”³² En esa misma línea, ha señalado que “(...) el Estado tiene el deber de adoptar medidas positivas, concretas y orientadas a la satisfacción del derecho a una vida digna, en especial cuando se trata de personas en situación de vulnerabilidad y riesgo, cuya atención se vuelve prioritaria.”

⁴⁶ CCE, sentencia 1292-19-EP/21, párr. 54.

74. A efectos de garantizar el derecho a la vida digna, el Estado debe, como mínimo, abstenerse de crear condiciones que incidan negativamente en la vida y bienestar de una persona o de grupo de personas, desconociendo, irrespetando o sobajando su condición humana e impidiendo su desarrollo. Así, esta Corte ha sostenido que “[s]e puede vulnerar el derecho a la vida digna cuando la acción u omisión del Estado [...], provoca situaciones que empeoran las condiciones de vida, dificulta el acceso a otros derechos, o disminuye las capacidades para el ejercicio de derechos”.⁴⁷
75. Como se ha verificado en esta causa, el único sustento económico que tenían las y los accionantes era el rubro por manutención contemplado en la beca, es decir, que este rubro permitía el ejercicio de los derechos a la vivienda, alimentación, salud, entre otros. Sin embargo, la SENESCYT incurrió en evidentes retrasos en los desembolsos correspondientes al tercer y cuarto períodos destinados a cubrir los valores de manutención de los becarios. En efecto, dicha institución admitió, conforme lo verificado en la sección de hechos probados, que el pago correspondiente al tercer que se debía realizar el 22 de octubre de 2019, se realizó entre noviembre y diciembre de ese mismo año, y que, el último desembolso debía realizarse el 22 de abril de 2020, sin embargo, se realizó entre junio y julio de 2020. Es decir, existió un retraso de aproximadamente uno o dos meses en el tercer período, y entre dos y tres meses en el último período.
76. Si bien el período en que tuvo lugar la pandemia de COVID-19, el Estado debió adoptar medidas para responder a la urgencia de salud, lo que podía implicar afectaciones a otros sectores, esta Corte destacó la protección especial que la Constitución dispone respecto de la garantía del derecho a la educación. Así afirmó que “la Constitución prioriza la inversión en educación, frente a otras áreas de la inversión pública. Ello implica que los márgenes de escrutinio en cuanto a la regresividad del derecho a la educación son más exigentes”.⁴⁸ En ese sentido, la SENESCYT no justificó de modo razonable la falta de pago a los becarios, pues la sola mención a la falta de recursos no es una justificación suficiente.
77. Así, se observa cómo en el tiempo que tardó la SENESCYT en realizar los desembolsos, efectivamente existió una vulneración al derecho a la vida digna en interdependencia con la vivienda, alimentación y salud de los becarios, ya que los valores a entregarse tenían como finalidad cubrir la manutención de los estudiantes. Por consiguiente, su retraso conllevó a una serie de detrimentos en el desarrollo cotidiano de la vida de los estudiantes.

⁴⁷ CCE, sentencia 1024-19-JP/21, párr. 70.

⁴⁸ CCE, sentencia 9-20-IA/20, párr. 161.

- 78.** Así, por ejemplo, el entonces becario Esleyder Alexander Montoya Castañeda indicó que:

[...] esto agudizó la situación en temas de arriendo o alimentación, pues muchos compartíamos un solo espacio en alquiler y todos dependíamos del estipendio. Entonces no había como respaldarnos. Fue bastante difícil. Depender de la beca generó eso, mucha angustia, algunos temas de salud mental, el retraso de nuestros estudios en FLACSO. Siempre había trabas para el pago [...]

- 79.** En un punto en el que no pudo continuar pagando el seguro de salud al que estaban obligados a afiliarse como parte de los requisitos del programa de becas, debió enfrentar condiciones de afectación grave a su salud. Al respecto el becario señaló:

[...] hubo un momento en que el seguro de salud ya no lo pude pagar, mi familia en Colombia tampoco tenía los recursos para enviarme. Me dio apendicitis, fui al Hospital Eugenio Espejo y no me pudieron atender, fue muy desesperante, casi que un paso de la muerte, porque estuve en muchos hospitales, y no me operaban, no me atendían porque no tenía el seguro médico por el pago extemporáneo de la beca. Finalmente, me operaron en un hospital al norte de Quito.

- 80.** En el mismo sentido, la ex becaria Yeimy Araque Contreras manifestó: “[...] no tuve cómo pagar arriendo como 3 meses, tuve que conseguir dinero prestado, no teníamos tampoco cómo comer. Todo fue así, de buscar entre compañeros quién nos prestaba para pagar arriendo, para comer”.

- 81.** Como se puede apreciar en esta causa, el derecho a la vida digna se encuentra interrelacionado con otros derechos, pues, como reconoce el artículo 66.2 de la Constitución, se vincula evidentemente con otros derechos como la salud, alimentación, vivienda o la educación. En este caso concreto resulta evidente cómo el retraso en el pago del estipendio que los becarios percibían desencadenó en limitaciones graves a los derechos tales como la vivienda, alimentación y la salud, específicamente en el caso de Esleyder Montoya Castañeda, sin contar con otras afectaciones psicológicas debido al contexto de la pandemia por COVID -19.

- 82.** Así, para este Organismo, resulta evidente que existió un menoscabo en las condiciones de vida de los beneficiarios del programa de becas, no solo porque no recibieron el dinero correspondiente a tiempo, sino porque tal retraso causó que no pudieran acceder a condiciones mínimas de vida digna como es el pago de arriendos, alimentación diaria.

- 83.** Se verifica que la situación más apremiante es la Esleyder Montoya Castañeda, por cuanto, no pudo hacer uso del seguro de salud que estaban obligados a adquirir las y los becarios, por la falta de pago. Esto, en el contexto de la pandemia determinó mayores condiciones de vulnerabilidad pues redujo la posibilidad de acceder a una casa de salud y determinó que finalmente sea atendido en el Hospital de Calderón en Quito.
- 84.** Si bien la pandemia determinó una mayor exigencia para la gestión de los recursos estatales, conforme verificó esta Corte en la Sentencia 34-20-IS/20,⁴⁹ por ejemplo, en la que la reducción de ingresos estatales impactó en los ingresos de las instituciones de educación superior; esto no justifica las omisiones e incumplimientos reiterados en los desembolsos a los accionantes, conforme se ha analizado en párrafos precedentes.
- 85.** Por otra parte, se debe considerar que en el memorando SENESCYT-SGCT-SDFTH-2022-0606-M, de 2 de noviembre de 2022, que fue presentando ante este organismo, se afirmó que “[c]onsiderando el monto asignado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), no era suficiente para cubrir todos los desembolsos planificados para el año 2020 (...)”. En ese sentido, el juez sustanciador requirió al MEF que remita información sobre el procedimiento mediante el cual se realizaron los desembolsos al Instituto de Fomento al Talento Humano (IFTH) correspondiente al rubro del programa de becas mencionado.⁵⁰ No obstante, en la respuesta remitida el MEF omitió dar contestación a este requerimiento, frente a lo cual este Organismo llama la atención a dicho Ministerio.
- 86.** Pese a ello, es posible constatar que si bien la SENESCYT (en su momento el IFTH) es la institución encargada de la ejecución del programa de becas, los canales de coordinación con el MEF para el desembolso oportuno y cabal de los montos correspondientes a este programa de becas fueron deficientes. Este aspecto incidió también en el retardo injustificado de los pagos de estipendios y en las vulneraciones de derechos que se constatan en esta sentencia.
- 87.** En consecuencia, la SENESCYT al limitar el acceso a los valores correspondientes al desembolso, pues como ha admitido la entidad accionada, el tercer desembolso que se debía realizar el 22 de octubre de 2019, se realizó entre noviembre y diciembre de ese mismo año, y que, el último desembolso debía realizarse el 22 de abril de 2020, se realizó entre junio y julio de 2020, vulnerando el derecho a la vida digna de las y los accionantes, consagrado en el artículo 66 numeral 2 de la Constitución.

⁴⁹ CCE, sentencia 34-20-IS/20, 31 de agosto de 2020.

⁵⁰ Providencia de 23 de octubre de 2023.

9. Reparación

- 88.** El artículo 86 de la Constitución determina que el juez o jueza que constate una violación de derechos constitucionales debe declararla, ordenar la reparación integral que corresponda, sea esta, material o inmaterial, y especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas, que debe cumplir el destinatario o la destinataria de la decisión judicial y las circunstancias en que deban cumplirse.
- 89.** Cabe destacar que en la sentencia bajo revisión, la jueza al resolver la acción de protección, concluyó que “el Instituto de Fomento al Talento Humano, no ha justificado conforme a derecho, cuál es la norma que lo faculta para ejercer funciones de contralor para proceder a indagar el fin que las y los becarios den al estipendio que se les entrega por concepto de cobertura al rubro de manutención”. Como consecuencia, declaró vulnerados los derechos a la seguridad jurídica, a una vida digna, que asegure su salud, alimentación, nutrición, vivienda y educación. Los elementos que fueron recabados en la sustanciación de la acción de protección, así como los aportados en la revisión de esa causa efectuada por esta Corte, determinó que fueron vulnerados estos derechos en los términos que se declaran en la presente sentencia.
- 90.** La sentencia emitida por la Unidad Judicial, luego de declarar los derechos a la seguridad jurídica y a la vida digna como vulnerados dispuso como medidas de reparación que **i)** se justifique haber remitido el CUR de pago del cuarto desembolso, **ii)** no realizar descuentos a los becarios, **iii)** solicitar únicamente los documentos que constaban en las bases de postulación del programa de becas, y, **iv)** que la SENESCYT emita disculpas públicas a los accionantes.⁵¹

⁵¹ La Unidad Judicial señaló: “Se dispone que el Instituto de fomento al Talento Humano, a través [sic] de su Director Ejecutivo (...), en el término de 72 horas que se le concede, justifique ante la suscrita Jueza Constitucional, haber remitido al Ministerio de Economía y Finanzas, los Comprobantes Único de Registro CUR, correspondiente al cuarto desembolso de abril de 2020, de los accionantes Estefanía Méndez Ortiz, Víctor Manuel Cobo Medina, Yeimy Araque Contreras, Diana Mendoza Sepúlveda, Diego Alejandro Morales Zapata, Esleyder Alexander Montoya Castañeda y Jenny Paola Osorio Echeverry; 2.- Se le dispone al Instituto de Fomento al Talento Humano, **abstenerse** de realizar descuentos al estipendio (...) correspondiente a los accionantes, por salidas del territorio ecuatoriano a Colombia, por lo que este se pague [sic] completo, es decir, el calor correspondiente a una RBU ½ completa; 3.- Requerir como documentos de respaldo previo a cada desembolso, únicamente los contemplados en el literal D de las Bases de Postulación del Programa de becas “reciprocidad Colombia [sic] – Ecuador 2018; **medidas de satisfacción:** se dispone al Instituto de Fomento al Talento Humano, a través del Director Ejecutivo (...) ofrezca disculpas públicas a las y los becarios (...), **por haber exigido** documentación que no está contemplada en el literal F de las Bases de Postulación, ni en el numeral 8.1 letra a) del Reglamento para el Otorgamiento de Becas del Subprograma de Reciprocidad Ecuador – Colombia, como documentos de

- 91.** Al respecto, la SENESCYT informó las fechas de finalización del financiamiento de los contratos y el valor total de ejecución del monto,⁵² así como respecto al cumplimiento de las medidas dictadas por el juez de la Unidad Judicial.
- 92.** En tal sentido, este Organismo estima que las medidas emitidas por el juez de instancia son adecuadas para satisfacer la vulneración del derecho a la educación y la vida digna, que han sido verificadas en esta sentencia de revisión. Por tanto, esta sentencia constituye también una forma de reparación.
- 93.** Sin embargo, esta Corte verifica que las disculpas públicas que fueron emitidas en la sentencia no fueron cumplidas, según la información proporcionada por la entidad accionada.⁵³ En consecuencia, esta Corte dispone que la SENESCYT emita disculpas públicas a los accionantes con el texto que se señala a continuación, el cual, deba ser difundido en su página web institucional y remitida mediante oficio suscrito por la máxima autoridad y enviado por correo electrónico a cada uno de los accionantes. El texto de disculpas públicas es el siguiente:

Por disposición de la Corte Constitucional del Ecuador, establecida en la sentencia 1438-20-JP/23, la SENESCYT reconoce las vulneraciones al derecho a la educación, vida digna e igualdad y no discriminación provocadas a Víctor Manuel Cobo Medina, Estefanía Méndez Ortiz, Yeimy Araque Contreras, Diana Mendoza Sepúlveda, Diego Alejandro Morales Zapata, Esleyder Alexander Montoya Castañeda, y Jenny Paola Osorio Echeverry debido al incumplimiento en los desembolsos de manutención que limitaron su acceso a alimentación, vivienda y salud en el contexto de la pandemia por COVID-19. Por lo tanto, ofrece sus disculpas públicas por las violaciones de derechos causadas y reitera su compromiso de respetar la Constitución de la República del Ecuador, promoviendo y garantizando condiciones dignas para ejercer el derecho a la educación.

- 94.** Adicionalmente, esta Corte estima necesario considerar lo expresado por los accionantes en relación a los procesos de angustia e incertidumbre por los que atravesaron como consecuencia de estos hechos. Si bien se mencionó en párrafos previos, a efectos de la reparación es importante valorar que los accionantes coinciden

respaldo previo a la obtención de cada desembolso, y haber realizado descuentos al estipendio (...) de beca, que no están contemplados en norma o reglamento alguno ” (El énfasis pertenece al texto original)

⁵² La SENESCYT mediante memorando SENESCYT-SGCT-SDFTH-2022-0606-M de 02 de noviembre de 2022 remitió a este Organismo una tabla en la cual se estableció de cada uno de los becarios las fechas de inicio y fin del financiamiento, el número de contrato y el total de ejecución de los mismos. Disponible en: http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J2VzY3JpdG8nL_CBldWlkOicwZDA4OTg4Mi05YmUxLTQ3YzZmOTM2Ny1kNDY4YzVIMDAzYjQucGRmJ30=

⁵³ Memorando Nro. SENESCYT-DABAE-2023-0323-M Quito, D.M., 12 de mayo de 2023, remitido a la Corte Constitucional el 24 de mayo de 2023.

en señalar que la vulneración a los derechos determinó que enfrenten serias limitaciones para cubrir los gastos en educación, vivienda y alimentación en el contexto de la pandemia por COVID-19, tomando en consideración que estaban residiendo en un país que no es el de su lugar de origen, lo cual configuró situaciones de vulnerabilidad que no fueron consideradas por la entidad accionada.

- 95.** Así, este Organismo considera que la forma más adecuada de compensar esta vulneración es a través de la reparación inmaterial en equidad, la cual surge a partir de la apreciación que hace la Corte del evidente sufrimiento y angustia que han enfrentado las personas a quienes se ha vulnerado sus derechos. Este tipo de reparación se distingue de la reparación material que se realiza a partir de cálculos a partir de rubros determinados con base en las pruebas que obran del proceso. En esta se ha escuchado a los accionantes en audiencia y valorado la información vertida en el proceso de origen, en virtud de la cual fue palpable la angustia provocada por la falta de pago de los valores de la beca en el contexto adverso de la pandemia por COVID-19.
- 96.** En ese sentido, para reparar el sufrimiento y angustia vividos por parte de las y los accionantes durante el tiempo que no recibieron los valores para su manutención en el marco de la pandemia por COVID-19, que los obligó a requerir dinero prestado para contar con los recursos suficientes para alimentación, vivienda y recurrir al sistema judicial para exigir dichos valores, corresponde disponer una medida de reparación en equidad, la cual consiste en el pago de USD\$ 800,00 a cada uno de los accionantes estimados en equidad a partir de reconocer las circunstancias de gravedad, sufrimiento y desesperación ocasionadas por la vulneración de derechos. De manera específica se considera la situación de Esleyder Alexander Montoya Castañeda, quien enfrentó una situación específica que puso en riesgo su salud, se dispone el pago de USD\$ 1000,00.

10. Decisión

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

- 1.** Aceptar la acción de protección presentada por Estefanía Méndez Ortiz, Víctor Manuel Cobo Medina, Yeimy Araque Contreras, Diana Mendoza Sepúlveda, Diego Alejandro Morales Zapata, Esleyder Alexander Montoya Castañeda, y Jenny Paola Osorio Echeverry.

2. Declarar que la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación vulneró el derecho a la educación en su componente de adaptabilidad, y el derecho a la vida digna.
3. Disponer a la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación:
 - 3.1. En el plazo de 30 días contados desde la notificación de esta decisión emita las disculpas públicas conforme lo contemplado en la sección de reparaciones de esta sentencia. Cumplido este plazo, dentro de los siguientes diez días siguientes informará sobre el cumplimiento de esta medida a la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito dentro de la causa 17981-2020-01350.
 - 3.2. En el plazo de 60 días contados a partir de la notificación de esta sentencia cancelar el valor dispuesto en la sección sobre reparación de esta sentencia a las y los accionantes de esta causa, y coordine con el Servicio Exterior del Ecuador en Colombia a fin de contactar con los accionantes y entregar el valor determinado en dicho país. Cumplido este plazo, dentro de los siguientes diez días siguientes informará sobre el cumplimiento de esta medida a la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito dentro de la causa 17981-2020-01350.
 - 3.3. Difundir esta sentencia durante los tres meses siguientes a partir de la notificación de esta decisión en la página web de la entidad y distribuirla a todas las dependencias a nivel nacional y a todas las instituciones de educación superior en el país. Cumplido este plazo, dentro de los siguientes diez días siguientes informará sobre el cumplimiento de esta medida a la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito dentro de la causa 17981-2020-01350.
4. Llamar la atención al Ministerio de Economía y Finanzas por no remitir la información completa requerida por esta Corte y a la Subsecretaría de Migración del Ministerio de Gobierno por no dar respuesta al requerimiento de información formulado en esta causa.

5. Ratificar las medidas de reparación dispuestas por la Unidad Judicial dentro de en la sentencia que resolvió la causa 17981-2020-01350.
6. Encargar al juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito a cargo de la causa 17981-2020-01350, la verificación del cumplimiento de lo dispuesto en esta sentencia, para lo cual, adoptará todas las medidas que le faculta la Constitución y la ley. Dentro de los siguientes veinte días de cumplido el último plazo previsto en la sección anterior informará a la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de las medidas de reparación dispuestas en esta sentencia.
7. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 09 de noviembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

SENTENCIA 1438-20-JP/23

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 9 de noviembre de 2023, aprobó la sentencia 1438-20-JP/23 (“**sentencia de mayoría**”), mediante la cual revisó el caso planteado en el marco de la acción de protección 17981-2020-01350, resuelto por la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia de Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha.
2. La acción de protección fue propuesta por un grupo de becarios de nacionalidad colombiana por una demora en el desembolso de rubros de manutención correspondientes al programa de becas “Reciprocidad Colombia- Ecuador” en el contexto de la pandemia por COVID-19.
3. La sentencia 1438-20-JP/23 constituye una sentencia de reemplazo mediante la cual se aceptó la acción de protección planteada, se declaró la vulneración a los derechos a la educación y vida digna y, como medidas de reparación, se dispuso la emisión de disculpas públicas, la difusión de la sentencia y el pago un monto de dinero correspondiente a reparación en equidad.
4. Si bien respeto los argumentos esgrimidos en la sentencia de mayoría, me encuentro en desacuerdo con el análisis y resolución del fallo en cuestión. En consecuencia, bajo las siguientes consideraciones, formulo mi voto salvado, por discrepar con lo manifestado en la sentencia de mayoría.
5. La interrogante jurídica planteada en el caso *sub judice* se resume en la sentencia de mayoría conforme a lo siguiente:

[i]dentificar si la falta de pago de los estipendios, en el marco de un programa de becas, a los y las becarias extranjeros en virtud de exigencias sobrevinientes en el contexto de la pandemia constituyeron barreras irrazonables a los derechos a la educación y a la vida digna.

6. En primer lugar, en la sentencia de mayoría, se resalta la obligación del Estado ecuatoriano a promover el derecho a la educación y declara su vulneración, afirmando lo siguiente:

[e]ste derecho fue vulnerado cuando la SENESCYT solicitó el registro migratorio a los becarios del programa “Reciprocidad Colombia – Ecuador”, el cual, no estaba previsto

en el convenio, como tampoco podía ser entregado en el contexto de emergencia sanitaria por pandemia, lo cual generó que las y los becarios enfrenten graves complicaciones en el desarrollo de sus estudios. Así, la SENESCYT vulneró este derecho, al tomar medidas rígidas e indiferentes al contexto de emergencia sanitaria, y, consecuentemente, impidió el ejercicio del derecho a la educación de los becarios en condiciones dignas.

7. En el desarrollo de la sentencia de mayoría, se analiza la vulneración a este derecho en su componente de adaptabilidad y, por ende, permanencia. Se declara la inobservancia de dicho componente por considerar que se “impidió” el ejercicio del derecho a la educación. Ello, al considerar que las medidas adoptadas por la entidad accionada no se adaptaron al contexto de la pandemia de COVID-19 y a la vulnerabilidad de los accionantes al encontrarse en un país extranjero a su “residencia habitual”.
8. Por un lado, resulta primordial considerar que, en el presente caso, los accionantes no fueron impedidos o privados del acceso y participación en sus respectivos programas educativos para los cuales fueron becados. Conforme se demuestra en sus declaraciones, pese al contexto de pandemia y a la demora en el desembolso de pagos de manutención, los accionantes pudieron continuar con su educación, asistiendo y participación sin restricciones en los programas de estudio. No se ha constatado en el presente caso que los becarios hayan sido impedidos de recibir la educación concedida por el Estado ecuatoriano en el marco del Programa de Becas. Incluso, mencionan haber continuado sus estudios en línea y cumplido con sus tareas académicas. De esta manera, la demora en el desembolso de los pagos de manutención no “impidió” o constituyó una “barrera” para el ejercicio del derecho a la educación. Por ende, no se verifica que haya existido una vulneración al derecho a la educación en el componente de adaptabilidad ni en ninguno otro.
9. En este sentido, resulta incorrecto que la sentencia de mayoría establezca que se inobservó el derecho a la educación en su componente de adaptabilidad. Porque, además de lo señalado en el párrafo precedente, la intelección de este componente resulta incompatible con el contexto y los hechos del caso que nos ocupa. Conforme ha determinado previamente este Organismo, de conformidad con los parámetros del CDESC,¹ el componente de adaptabilidad del derecho de educación: “[i]mplica la obligación de los Estados de educar a los niños, niñas y adolescentes atendiendo los contextos propios de cada estudiante con el fin de maximizar el aprendizaje de estos, sin que su entorno social afecte su desarrollo cognitivo”.² Los hechos del presente caso de ninguna manera se encajan a la flexibilización de la modalidad educativa para

¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General número 13, respecto del artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

² CCE, sentencia 1497-20-JP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 36.

adaptarse a necesidades específicas de los accionantes en su aspecto cognitivo. Por lo tanto, un corto retraso en el desembolso de medios de manutención, no cabe considerarlo como una falta de adecuación educacional, en el sentido de interpretación de este componente. Aquello, supone un claro desacierto, que aleja el análisis de esta Corte de su comprensión conceptual.

- 10.** A su vez, la sentencia de mayoría afirma que los accionantes fueron impedidos de acceder a su derecho a la educación debido a la solicitud realizada de presentación de un certificado de movimientos migratorios para tramitar el desembolso de los valores correspondientes a su manutención. Esta afirmación no considera las alegaciones vertidas por los becarios en el proceso de origen sobre la inconformidad respecto de los descuentos realizados por haberse ausentado del territorio nacional. No se pronuncia acerca de las regulaciones aplicables al Programa de Becas en este aspecto, ni verifica la constitucionalidad de esta medida, solamente la reprocha.
- 11.** Por otra parte, la sentencia de mayoría identifica al cumplimiento tardío de una obligación estatal como la acción u omisión de la autoridad pública que vulneraría derechos. Respecto de ella, identifica que:

[1]a SENESCYT incurrió en evidentes retrasos en los desembolsos correspondientes al tercer y cuarto períodos destinados a cubrir los valores de manutención de los becarios. En efecto, dicha institución admitió, conforme lo verificado en la sección de hechos probados, que el pago correspondiente al tercer que se debía realizar el 22 de octubre de 2019, se realizó entre noviembre y diciembre de ese mismo año, y que, el último desembolso debía realizarse el 22 de abril de 2020, sin embargo, se realizó entre junio y julio de 2020. Es decir, existió un retraso de aproximadamente uno o dos meses en el tercer período, y entre dos y tres meses en el último período.

- 12.** Cabe mencionar que la cuestión abordada en el presente caso corresponde a un cumplimiento tardío de una obligación económica adquirida por entidades estatales a favor de sus beneficiarios en el marco de un acuerdo institucional. Conuerdo con que, todos los casos en los cuales existe demora en pagos de un deudor generan estragos y molestias en quien debe percibirlos, especialmente si existe una dependencia económica sobre esos valores. No obstante, existen acciones en la vía judicial ordinaria para la reclamación de estos montos. La vía jurisdiccional constitucional no puede ser desnaturalizada al punto de caracterizarse por determinar reparaciones económicas por la “angustia” causada en casos de cumplimiento tardío de obligaciones. Lo contrario, sienta un precedente alarmante respecto de las pretensiones que justifican la actividad judicial de esta Corte y de los juzgadores constitucionales en el Ecuador. El precedente establecido en la sentencia de mayoría conllevaría a afirmar que las demoras en cumplimiento de obligaciones financieras pueden generar afectaciones a derechos constitucionales como vida digna, en sus

componentes de alimentación, salud y vivienda, cuando dependan del pago de estas obligaciones para el sustento económico de sus acreedores. Este análisis, que extiende el alcance de los derechos y su tutela mediante garantías jurisdiccionales constitucionales, resulta incompatible con su naturaleza.

- 13.** Por último, no considero que exista una “aplicación razonable del arbitrio judicial” en la sentencia de mayoría para determinar el monto económico dispuesto como reparación en el decisorio. Tomando en cuenta que todos los valores que estuvieron pendientes fueron pagados en su totalidad y que la demora osciló entre uno a máximo tres meses, no se advierte una situación de gravedad ni límite que amerite una compensación en dinero por las implicaciones de carácter moral de sus efectos. Esta medida no se compadece con la realidad que vivió el Ecuador y sus ciudadanos en el contexto de la pandemia Covid-19, y tampoco es una disposición concordante con medidas de reparación dispuestas por esta Corte en casos anteriores.³ En consecuencia, al no evidenciarse una vulneración de derechos constitucionales y no existir un parámetro de razonabilidad en la medida de reparación en equidad dispuesta, no procede que esta Corte conceda semejantes montos a los accionantes.
- 14.** En tal virtud, no estoy de acuerdo con que se declare la vulneración al derecho a la educación en su componente de adaptabilidad por el cumplimiento tardío de una obligación financiera de manutención, especialmente cuando este no tuvo como resultado una privación, ni limitación del acceso, adaptación y pleno goce de dicho derecho. Tampoco estoy de acuerdo en que se desnaturalice a la justicia constitucional para exigir reclamaciones de presuntos daños morales debido a demoras en el pago de obligaciones dinerarias, lo cual, corresponde a la vía ordinaria. Ni mucho menos comparto la erogación infundada e injustificada de fondos del Estado como medida de reparación. Por lo tanto, respetuosamente disiento de la sentencia de mayoría.

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

³ En el auto de verificación de cumplimiento del caso 1-20-EE y 2-20-EE acumulados, de 16 de septiembre de 2020, causa en la cual esta Corte analizó el retraso de pagos de becas estudiantiles a becarios en el exterior en el contexto de la pandemia de COVID-19, no se dispusieron medidas de reparación en equidad como en el presente caso por los estragos causados a raíz de dicha demora.

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 1438-20-JP, fue presentado en Secretaría General el 21 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico a las 11:11; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)