



EDICIÓN CONSTITUCIONAL

Año II - Nº 95

**Quito, miércoles 18 de
noviembre de 2020**

Servicio gratuito



**ING. HUGO DEL POZO BARREZUETA
DIRECTOR**

Quito:
Calle Mañosca 201
y Av. 10 de Agosto
Telf.: 3941-800
Exts.: 3131 - 3134

124 páginas

www.registroficial.gob.ec

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

**Al servicio del país
desde el 1º de julio de 1895**

SUMARIO:

	Págs.
CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR	
SENTENCIAS Y DICTÁMENES:	
8-20-IA/20 En el Caso No. 8-20-IA Acéptese la acción pública de inconstitucionalidad No. 8-20-IA	2
10-20-CN/20 En el Caso No. 10-20-CN Absuélvese la consulta de constitucionalidad planteada por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha	33
14-19-CN/20 En el caso No. 14-19-CN Respóndese a la consulta de constitucionalidad planteada por el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Arenillas	46
15-20-AN/20 En el caso No. 15-20-AN Acéptese la acción por incumplimiento planteada por los accionantes	61
34-20-IS y acumulados En el caso No. 34-20-IS y acumulados Desestímense las acciones de incumplimiento 34, 35, 36, 38 y 39-20-IS	75

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.

Sentencia No. 8-20-IA/20

Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 05 de agosto de 2020

CASO No. 8-20-IA

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

SENTENCIA No. 8-20-IA/20

Tema: La Corte Constitucional analiza la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de las resoluciones No. 004-2020 y 005-2020 emitidas por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia respecto de la suspensión de plazos y términos en los procesos judiciales debido a la emergencia sanitaria por COVID-19. La Corte declara la constitucionalidad condicionada a que la suspensión de términos y plazos para los procesos judiciales dispuesta en las resoluciones impugnadas no sea aplicada ni interpretada en el sentido de considerar suspendido el plazo de caducidad de la prisión preventiva establecido en el artículo 77 numeral 9 de la Constitución.

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 20 de mayo de 2020, Angee Francesca Fajardo Ortega (en adelante “**la accionante**”), por sus propios y personales derechos, presentó acción pública de inconstitucionalidad en contra de las siguientes resoluciones emitidas por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia:
 1. Resolución No. 004-2020 de 16 de marzo de 2020: “*Mientras dure el estado de emergencia sanitaria por COVID-19, se suspenden los plazos o términos previstos en la ley para los procesos judiciales, excepto en infracciones flagrantes*”¹ (en adelante “**resolución No. 004-2020**”) y,
 2. Resolución No. 005-2020 de 8 de mayo de 2020: “*Se deja sin efecto la suspensión de plazos y términos en la Corte Nacional de Justicia y Cortes Provinciales de Justicia por emergencia sanitaria de COVID-19*”² (en adelante “**resolución No. 005-2020**”).
2. Mediante auto de 17 de junio de 2020, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Teresa

¹ Corte Nacional de Justicia. Resolución 004-2020. Registro Oficial Edición Especial No. 626 de 3 de junio de 2020.

² Corte Nacional de Justicia. Resolución 005-2020. Registro Oficial Edición Especial No. 626 de 3 de junio de 2020.

Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín admitió a trámite la acción 8-20-IA y negó la solicitud de suspensión provisional de los actos impugnados solicitada por la accionante.

3. El 18 de junio de 2020, la jueza sustanciadora solicitó al Pleno de la Corte Constitucional que, de manera excepcional, la acción pública de inconstitucionalidad No. 8-20-IA sea conocida y resuelta obviando el orden cronológico. En sesión de 24 de junio de 2020, la solicitud de atención prioritaria para el caso No. 8-20-IA fue aprobada por parte del Pleno, con el fin de evitar aplicaciones de las resoluciones impugnadas que resulten incompatibles con la Constitución.
4. El 10 de julio de 2020, la Corte Nacional de Justicia (en adelante “**la Corte Nacional**”, “**la accionada**” o “**el órgano emisor de las resoluciones impugnadas**”), representada por su Presidenta María Paulina Aguirre Suárez, presentó su contestación a la demanda de inconstitucionalidad presentada en contra de las resoluciones 004-2020 y 005-2020, conforme a lo dispuesto en el auto de admisión de 17 de junio de 2020.
5. Mediante auto de 15 de julio de 2020, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa No. 8-20-IA.

2. Normas impugnadas

6. La resolución No. 004-2020, adoptada el 16 de marzo de 2020 señala:

MIENTRAS DURE EL ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA POR COVID-19, SE SUSPENDEN LOS PLAZOS O TÉRMINOS PREVISTOS EN LA LEY PARA LOS PROCESOS JUDICIALES, EXCEPTO EN INFRACCIONES FLAGRANTES

RESOLUCIÓN No. 04-2020

LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA

CONSIDERANDO:

Que el Gobierno Nacional, por medio del Acuerdo Ministerial No. 126-2020 de 11 de marzo del 2020, suscrito por la Ministra de Salud Pública, declaró el estado de emergencia sanitaria en todo el país con el fin de impedir la propagación del COVID-19; disponiendo además que a partir del día martes 17 de marzo queda restringida la circulación de personas en el territorio nacional;

Que debido a la emergencia sanitaria el Pleno del Consejo de la Judicatura, con Resolución No. 028-2020 de 14 de marzo de 2020 dispuso restringir por cinco días laborales desde el 16 de marzo de 2020 el ingreso y atención al público en las dependencias judiciales, “...con excepción de las unidades judiciales con competencia en materia de flagrancia: penal, violencia contra la mujer y miembros del núcleo familiar, tránsito (sic); adolescentes infractores; unidades multicompetentes y garantías penitenciarias, debiendo sujetarse a los turnos preestablecidos...”;

Que igualmente la Fiscalía General del Estado y la Defensoría Pública en el ejercicio de sus facultades han adoptado medidas para restringir la atención al público y la asistencia al lugar de trabajo del personal de esas dependencias a partir del día lunes 16 de marzo del 2020;

Que los días de suspensión de atención al público en la Función Judicial no constituyen días hábiles de conformidad con lo previsto en el Art. 78 del Código Orgánico General de Procesos, y además por cuanto estas medidas restringen el adecuado despliegue del ejercicio del derecho básico a la defensa de las partes o sujetos procesales; y,

Que la Corte Nacional de Justicia, como máximo órgano de administración de justicia ordinaria del país, tiene la obligación de precautelar el ejercicio de la función jurisdiccional y el ejercicio de los derechos de los justiciables

En ejercicio de las facultades que le confiere la ley;

RESUELVE:

Art. 1.- En las judicaturas en las que se encuentra suspendida la atención al público en virtud de la Resolución No. 028-2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura, a partir del día lunes 16 de marzo del 2020 y mientras dure el estado de emergencia sanitaria, quedan suspendidos los plazos o términos previstos en la Ley para los procesos judiciales.

Dicha suspensión no aplicará a los casos de infracciones flagrantes.

Art. 2.- La presente resolución entrará en vigencia a partir de la fecha de su expedición, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

Publíquese en el Registro Oficial y en la Gaceta Judicial.

Dado en la ciudad de San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, en el Salón de Sesiones del Pleno de la Corte Nacional de Justicia, a los dieciséis días del mes de marzo del año dos mil veinte.

f) Dra. Paulina Aguirre Suárez, PRESIDENTA; Dr. Álvaro Ojeda Hidalgo (VOTO EN CONTRA), Dra. Daniella Camacho Herold, Dr. Marco Rodríguez Ruíz, Dra. Katerine Muñoz Subía, Dr. Iván Saquicela Rodas, Dra. Consuelo Heredia Yerovi, Dr. Alejandro Arteaga García, Dr. Roberto Guzmán Castañeda (VOTO EN CONTRA), Dr. David Jacho Chicaiza, Dr. Patricio Secaira Durango, Dr. Iván León Rodríguez, Dra. María de los Ángeles Montalvo Escobar, Dra. Rosana Morales Ordóñez, Dra. Dilza Muñoz Moreno, Dr. Carlos Pazos Medina, Dr. Pablo Valverde Orellana, JUEZAS Y JUECES NACIONALES. Certifico f) Dra. Isabel Garrido Cisneros, SECRETARIA GENERAL.

7. Por su parte, la Resolución No. 005-2020 emitida el 8 de mayo de 2020 dispone:

SE DEJA SIN EFECTO LA SUSPENSIÓN DE PLAZOS Y TÉRMINOS EN LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA Y CORTES PROVINCIALES DE JUSTICIA POR EMERGENCIA SANITARIA DE COVID-19

RESOLUCIÓN No. 05-2020

LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA

CONSIDERANDO:

Que el Ministerio de Salud Pública, mediante Acuerdo Ministerial No. 0012 de 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional; y, el Presidente Constitucional de la República, en Decreto No. 1710 de 16 de marzo de 2020 estableció el estado de excepción por calamidad pública a nivel nacional, debido a la pandemia mundial del COVID-19;

Que el Pleno de la Corte Nacional de Justicia en Resolución No. 04-2020 de 16 de marzo de 2020, dispuso que en las jurisdicciones en las que se encuentra suspendida la atención al público en virtud de la Resolución No. 028-2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura, a partir del día lunes 16 de marzo del 2020 y mientras dure el estado de emergencia sanitaria, quedan suspendidos los plazos o términos previstos en la Ley para los procesos judiciales, con excepción de los casos relativos a infracciones flagrantes;

Que el Consejo de la Judicatura, en Resolución No. 031-2020 de 17 de marzo de 2020 dispuso: “... la suspensión de la jornada laboral a las y los servidores que integran la Función Judicial, en los órganos administrativos, jurisdiccionales, autónomos y auxiliares, mientras dure el estado de excepción ...”;

Que corresponde al Consejo de la Judicatura elaborar el Plan de Retorno a las Actividades Jurisdiccionales que contemple: a) elaboración de protocolos de bioseguridad; b) organización de sistemas de atención por turnos o franjas horarias en consideración al aforo de las unidades judiciales a fin de evitar aglomeraciones; y, c) adopción, en la medida de lo posible, del uso de medios telemáticos para el intercambio de información, ingreso de documentación y solicitudes a los procesos judiciales, así como para la realización de las audiencias;

Que el Consejo de la Judicatura mediante Resolución No. 045-2020 de 7 de mayo de 2020, dispone que a partir del 11 de mayo de 2020 se restablecen parcialmente las actividades jurisdiccionales en la Corte Nacional de Justicia y en las Cortes Provinciales de Justicia para el despacho de los procesos judiciales que se encuentren en trámite tanto en el sistema oral como en el escrito e implementado (sic) ventanillas físicas y electrónicas para la presentación de escritos en dichas dependencias;

Que las circunstancias en las que se expidió la Resolución No. 04-2020 han variado, por lo que es necesario establecer nuevos lineamientos y reglas para la aplicación de la suspensión de términos y plazos, acorde a la situación de cada jurisdicción;

En ejercicio de las facultades que le confiere la ley;

RESUELVE:

Art. 1.- De conformidad con la Resolución No. 045-2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura que “restablece parcialmente las actividades jurisdiccionales en la Corte Nacional de Justicia y Cortes Provinciales de Justicia”, se deja sin efecto la Resolución No. 04-2020 para los procesos que se tramitan en dichas dependencias, cuyos términos o plazos se habilitan desde el 11 de mayo del 2020.

Art. 2.- Se mantienen suspendidos los plazos o términos en los procesos judiciales que se encuentran en trámite ante jueces o tribunales cuyas actividades no han sido restablecidas por el Consejo de la Judicatura.

Esta suspensión no aplica a los casos de infracciones flagrantes y garantías jurisdiccionales.

Los plazos o términos se habilitarán en la fecha de restablecimiento de las actividades jurisdiccionales en dichas dependencias, cuando así lo disponga el Consejo de la Judicatura.

Art. 3.- En razón del estado de emergencia sanitaria y la declaratoria de estado de excepción, esta resolución regirá a partir de la fecha de su expedición sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

Publíquese en el Registro Oficial y en la Gaceta Judicial.

Dado a los ocho días del mes de mayo del año dos mil veinte.

f) Dra. Paulina Aguirre Suárez, PRESIDENTA; Dr. Álvaro Ojeda Hidalgo, Dra. Daniella Camacho Herold, Dr. Marco Rodríguez Ruíz, Dra. Katerine Muñoz Subía, Dr. Iván Saquicela Rodas, Dra. Consuelo Heredia Yerovi, Dr. Alejandro Arteaga García, Dr. Roberto Guzmán Castañeda, Dr. David Jacho Chicaiza, Dr. Patricio Secaira Durango, Dr. Wilman Terán Carrillo, Dr. Iván Larco Ortuño, Dr. Fernando Cohn Zurita, Dra. Mónica Heredia Proaño, Dr. Iván León Rodríguez, Dra. María de los Ángeles Montalvo Escobar, Dra. Rosana Morales Ordóñez, Dra. Dilza Muñoz Moreno, Dr. Carlos Pazos Medina, Dr. Pablo Valverde Orellana, JUEZAS Y JUECES NACIONALES. Certifico f) Dra. Isabel Garrido Cisneros, SECRETARIA GENERAL.

3. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

8. A modo de antecedente, la accionante se refiere a la declaración de emergencia sanitaria causada por la pandemia provocada por el COVID-19³, a la suspensión de la jornada presencial de trabajo para los trabajadores de los sectores público y privado⁴ y a la declaratoria de estado de excepción por calamidad pública⁵. Agrega que, como consecuencia de dichas medidas, los distintos organismos del Estado emitieron disposiciones para la suspensión de términos y plazos en los procesos administrativos y judiciales de su competencia.
9. Refiere que en el marco de dichas circunstancias, el 16 de marzo de 2020 la Corte Nacional de Justicia emitió la resolución No. 04-2020 mediante la cual, en lo principal, dispuso:

³ Acuerdo Ministerial No. 126-2020 de 11 de marzo de 2020. Registro Oficial Suplemento No. 160 de 12 de marzo de 2020.

⁴ Acuerdo Ministerial No. MDT-2020-076 de 12 de marzo de 2020. Registro Oficial No. 178 de 7 de abril de 2020.

⁵ Decreto Ejecutivo No. 1017-2020 de 16 de marzo de 2020. Registro Oficial Suplemento No. 163 de 17 de marzo de 2020.

Art. 1.- En las judicaturas en las que se encuentra suspendida la atención al público en virtud de la Resolución No. 028-2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura, a partir del día lunes 16 de marzo de 2020 y mientras dure el estado de emergencia sanitaria, quedan suspendidos los plazos o términos previstos en la Ley para los procesos judiciales.

Dicha suspensión no aplicará a los casos de infracciones flagrantes.

10. Agrega la accionante que, con relación a la resolución anterior, y como consecuencia del restablecimiento parcial de actividades en ciertas dependencias judiciales dispuesto por el Consejo de la Judicatura, el 8 de mayo de 2020 la Corte Nacional de Justicia dictó la resolución No. 05-2020 con el fin de habilitar los plazos y términos de tales dependencias, en los siguientes términos:

Art. 1.- De conformidad con la Resolución No. 045-2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura que “restablece parcialmente las actividades jurisdiccionales en la Corte Nacional de Justicia y Cortes Provinciales de Justicia”, se deja sin efecto la Resolución 04-2020 para los procesos que se tramitan en dichas dependencias, cuyos términos o plazos se habilitan desde el 11 de mayo de 2020.

Art. 2.- Se mantienen suspendidos los plazos o términos en los procesos judiciales que se encuentran en trámite ante jueces o tribunales cuyas actividades no han sido restablecidas por el Consejo de la Judicatura.

Esta suspensión no aplica a los casos de infracciones flagrantes y garantías jurisdiccionales.

Los plazos o términos se habilitarán en la fecha de restablecimiento de las actividades jurisdiccionales en dichas dependencias, cuando así lo disponga el Consejo de la Judicatura.

11. La accionante considera que las resoluciones impugnadas constituyen actos administrativos de carácter general que por su “[...] *escasa precisión traj[eron] consigo erróneas interpretaciones como la expuesta en el oficio No. 175-P-CJN-2020 suscrito el 20 de marzo de 2020*” remitido por la Presidenta de la Corte Nacional de Justicia a la Presidenta del Consejo de la Judicatura, en el cual, al referirse a la Resolución 04-2020 señaló:

[...] Desde la fecha de emisión de la resolución, los plazos o términos no serán computados dentro de los procesos, como por ejemplo, para caducidades, prescripciones, entre otros. En consecuencia, ninguna caducidad o prescripción producida durante este período de emergencia podrá ser imputada a la administración de justicia.

12. Para la accionante, los efectos generales de las resoluciones 004-2020 y 005-2020 de la Corte Nacional de Justicia “[...] *se agotan con su cumplimiento y de forma directa cuando en cada caso, las personas privadas de la libertad (PPL) que cuentan con un derecho de caducidad [de la prisión preventiva, reconocido en el artículo 77 numeral 9 de la Constitución], pierden la posibilidad de ejercerlo*”. Agrega que las resoluciones impugnadas vulneran de forma directa la caducidad de la prisión preventiva, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de desarrollo progresivo y no regresividad de derechos, contenidos en los artículos 77 numeral 9, 82 y 11 numeral 8 de la Constitución respectivamente, pues éstas “establec[en] una

disposición tan amplia en su objeto que suspende los plazos o términos previstos en la Ley para los procesos judiciales”.

13. La accionante considera que las resoluciones impugnadas son contrarias al principio de caducidad de la prisión preventiva reconocido en el artículo 77 numeral 9 de la Constitución, *“al ordenar la suspensión de plazos o términos ordenada en las Resoluciones impugnadas, aún (sic) sobre el efecto de caducidad de la prisión preventiva como garantía de las personas”.*
14. Con relación al derecho a la seguridad jurídica, reconocido en el artículo 82 de la Constitución, la accionante señala que éste se ve infringido por las resoluciones impugnadas *“por alterarse las condiciones previstas en la Carta Magna para la prisión preventiva, a partir de la suspensión de plazos o términos [...]”.*
15. Finalmente, afirma que las resoluciones impugnadas vulneran el principio de desarrollo progresivo y no regresividad de derechos reconocido en el artículo 11 numeral 8 de la Constitución *“al anular éstas el efecto del tiempo que transcurra en el Ecuador durante la emergencia sanitaria para que opere la caducidad de la prisión preventiva, pese a que las personas privadas de la libertad en dicha condición se encuentran cumpliendo la estancia”.*
16. Sobre la base de los argumentos expuestos, la accionante solicita que se efectúe el control abstracto de constitucionalidad de las resoluciones impugnadas.

3.2. Argumentos del órgano emisor de las resoluciones impugnadas

17. En su contestación a la demanda de 10 de julio de 2020, la Corte Nacional de Justicia sostiene que la acción pública de inconstitucionalidad presentada es improcedente por no tratarse de actos administrativos. Justifica tal afirmación resaltando que de acuerdo con la Constitución la Corte Nacional de Justicia es un órgano jurisdiccional y que el Pleno de ésta se encuentra facultado a expedir resoluciones, conforme el artículo 180 numeral 6 del Código Orgánico de la Función Judicial⁶ (en adelante “COFJ”). Afirma que tales resoluciones *“[...] no son actos administrativos regulados por el artículo 98 del Código Orgánico Administrativo”*, sino que se trata de *“[...] resoluciones con fuerza de ley, generales y obligatorias, que tienen vigencia mientras una ley no las modifique [...]”* (el énfasis corresponde al original). En consecuencia, concluye que dichas resoluciones no *“están incursas dentro de los ‘actos administrativos’ a los que se refiere el artículo 436 numeral 4 de la CRE [...]”*.
18. La Corte Nacional de Justicia agrega que la facultad del Pleno de expedir resoluciones a la luz del mencionado artículo 180 numeral 6 del COFJ *“[...] constituye una de las funciones fundamentales del máximo órgano de administración de justicia ordinaria [...]”*, y que tal

⁶ Código Orgánico de la Función Judicial. Registro Oficial Suplemento 554 de 9 de marzo de 2009.

Artículo 180.- Al Pleno de la Corte Nacional de Justicia le corresponde: [...] 6.- Expedir resoluciones en caso de duda u oscuridad de las leyes, las que serán generales y obligatorias, mientras no se disponga lo contrario por la Ley, y regirán a partir de su publicación en el Registro Oficial.

facultad se encuentra vinculada a los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso y a la seguridad jurídica, así como a los principios *pro homine* y de no regresividad, reconocidos en los artículos 75, 76, 82 y 11 numerales 5 y 8 de la Constitución. Además, sostiene que el ejercicio de dicha facultad tiene el propósito de “[...] *establecer una solución legal de aplicación general que enmiende el problema surgido por antinomias y lagunas jurídicas* [...]” por lo que afirma que las resoluciones expedidas con base en esa facultad “*están dirigidas a la universalidad de actores, a pesar de que sea posible individualizar sus efectos, [de ahí que] son actos normativos de carácter general*”.

19. A continuación, el órgano emisor de las resoluciones impugnadas expone un análisis de idoneidad, necesidad y proporcionalidad de las mismas, a la luz del principio de proporcionalidad reconocido en el numeral 2 del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
20. Con relación a la **resolución No. 004-2020**, la Corte Nacional señala que se trata de una medida idónea, pues la suspensión de términos y plazos dispuesta en la misma tuvo la finalidad constitucional de:

*[...] precautelar los derechos de las personas a la **defensa, acceso a la justicia, tutela judicial y debido proceso** [...] así como también la salud e integridad de las y los servidores de la Función Judicial y los usuarios del servicio de justicia, frente a la **suspensión laboral y restricción de movilidad**, en virtud del estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional [...]* (el énfasis corresponde al original).

21. Adicionalmente, señala que la suspensión de términos y plazos se dispuso con base en las resoluciones adoptadas en el mismo contexto por parte del Consejo de la Judicatura, mediante las cuales se restringió el ingreso y atención al público en las dependencias judiciales desde el 16 de marzo de 2020⁷ y se suspendió la jornada laboral de los servidores que conforman la Función Judicial mientras dure el estado de excepción provocado por la pandemia⁸. Agrega que la Resolución 004-2020 de la Corte Nacional de Justicia garantizó la seguridad jurídica:

al establecer reglas claras para los ciudadanos respecto de la situación de los procesos judiciales en trámite, entregando certeza para el ejercicio del derecho a la defensa en cuanto a términos y plazos previstos en la ley que se encontraban discurriendo y que, frente a las restricciones de movilidad y suspensión de las actividades jurisdiccionales, no hubiesen podido ser atendidas, limitando el ejercicio oportuno del derecho a la defensa.

22. En cuanto al elemento de necesidad, la Corte Nacional afirma que la suspensión de términos y plazos “*fue la [medida] más benigna frente a las medidas alternativas previstas en el ordenamiento jurídico, como por ejemplo hubiese podido ser la aplicación individual en cada causa del artículo 76 del Código Orgánico General de Procesos*⁹ [...]” (pie de página

⁷ Consejo de la Judicatura. Resolución No. 028-2020 de 14 de marzo de 2020. Registro Oficial Edición Especial No. 592 de 21 de mayo de 2020.

⁸ Consejo de la Judicatura. Resolución No. 031-2020 de 17 de marzo de 2020. Registro Oficial Edición Especial No. 619 de 1 de junio de 2020.

⁹ Código Orgánico General de Procesos. Registro Oficial Suplemento No. 506 de 22 de mayo de 2015.

añadido). Agrega que la alternativa de suspensión de plazos y términos prevista en el artículo 76 del Código Orgánico de la Función Judicial implicaba la actuación de cada uno de los juzgadores y juzgadoras a nivel nacional en las causas a su cargo y que no se hubiese solucionado la situación de los plazos y términos para el inicio de nuevos procesos. Adicionalmente, la Corte Nacional de Justicia señala que fue una medida necesaria pues los días en que se suspendió la atención al público en la función judicial no constituyen días hábiles y que la medida permitió “[...] *el adecuado despliegue del ejercicio del derecho a la defensa de las partes o sujetos procesales, una vez que la atención al público, así como la posibilidad de movilización por el territorio se restablezca*”. Asegura también la Corte Nacional que la decisión de suspender plazos y términos se adoptó conforme el artículo 8 del Decreto Ejecutivo 1017, que contó con dictamen favorable de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.

23. Además, la Corte Nacional afirma que la suspensión de términos y plazos es una medida proporcional:

[...] pues la importancia de la intervención en la suspensión general de los plazos y términos previstos en la ley, a excepción de los previstos para los casos de las infracciones flagrantes, está justificada por la importancia de la realización del fin perseguido por la intervención normativa. En este caso, el Pleno de la Corte Nacional de Justicia generó y garantizó las condiciones necesarias para la protección de los derechos constitucionales mencionados. Así, dispuso que la suspensión estaría condicionada en cuanto al tiempo y a la materia: (i) tiempo: hasta que se reestablezca la atención en la Función Judicial; (ii) materia: en los casos de delitos e infracciones flagrantes, para proteger a las víctimas, en especial aquellos casos de violencia intrafamiliar, no se suspendieron los plazos y términos. Por ello, la Corte Nacional de Justicia y los demás órganos jurisdiccionales no dejaron de prestar el servicio de justicia a la ciudadanía durante la suspensión de la jornada laboral.

24. La Corte Nacional se refiere a decisiones similares adoptadas en la región por los distintos órganos de la Función Judicial con el propósito de mantener las medidas de aislamiento exigidas por la pandemia. Adicionalmente, señala que no se trata de una “*resolución sin precedentes*” y al respecto menciona la Disposición General de la Ley No. 33 reformativa a la Ley Orgánica de la Función Judicial y Código de Procedimiento Penal¹⁰ que reconoció que por motivos de fuerza mayor, superados el 30 de noviembre de 2005, “[...] *los términos y plazos en todos los procesos que subieron a la Corte Suprema de Justicia, por interposición de los recursos de Casación, Revisión o de Hecho, no transcurrieron*”.

25. Por otro lado, la Corte Nacional señala que tras 52 días de suspensión de la jornada laboral y luego de haber trabajado “[...] *en la garantía de condiciones óptimas para reestablecer las funciones en las dependencias judiciales, frente a una nueva realidad a causa del Covid-19*”,

Art. 76.- [...] Las o los juzgadores concederán además la suspensión de términos, por fuerza mayor, caso fortuito, enfermedad grave o impedimento físico de alguna de las partes o de sí mismos o por calamidad doméstica, siempre que al solicitar la suspensión se acompañen pruebas. La suspensión no se producirá de hecho, sino desde el momento en que la o el juzgador la conceda. La suspensión no podrá durar más de ocho días.

¹⁰ Publicada en el Registro Oficial No. 238 de 28 de marzo de 2016.

el Consejo de la Judicatura reestableció parcialmente la actividad jurisdiccional en la Corte Nacional de Justicia y en las Cortes Provinciales de Justicia¹¹. Afirma que, en consecuencia, el Pleno de la Corte Nacional de Justicia dejó sin efecto la suspensión de términos y plazos en las referidas dependencias a partir del 11 de mayo de 2020 a través de la **resolución No. 005-2020**. La Corte Nacional afirma que tal resolución es:

1. Idónea: al haber sido adoptada con base en la disposición del Consejo de la Judicatura de retorno parcial a la actividad jurisdiccional y el consiguiente cambio de las circunstancias por las que se adoptó la resolución No. 004-2020.
 2. Necesaria: “[...] *en virtud de que se requería una resolución que modifique la Resolución No. 04-2020, requiriéndose volver a reactivar el despacho de las causas en estas dependencias*”; y,
 3. Proporcional: “[...] *ya que el objetivo restablecer paulatinamente el servicio de justicia fue de la mano junto a las nuevas medidas de restricción de movilidad y distanciamiento social*”. Además, la Corte Nacional menciona las medidas adoptadas para que los ciudadanos puedan acceder de forma física y virtual a los servicios de los órganos de administración de justicia y la adopción de protocolos de bioseguridad.
26. La Corte Nacional agrega que ante el restablecimiento de las actividades jurisdiccionales desde el 11 de mayo de 2020 para la Corte Nacional de Justicia y las Cortes Provinciales, dispuesto por parte del Consejo de la Judicatura, “[...] *lo jurídicamente correcto fue que la suspensión de plazos y términos se deje sin efecto solo para esas instancias [...]*”.
27. Finalmente, la Corte Nacional manifiesta que “[a] *actualmente rigen plenamente los plazos y términos en todos los procesos judiciales*” pues tras la disposición del Consejo de la Judicatura de restablecer las actividades en todas las judicaturas a nivel nacional, el Pleno de la Corte Nacional emitió la resolución No. 07-2020 y dejó sin efecto las resoluciones 04-2020 y 05-2020 impugnadas.
28. Con relación al cargo contenido en la demanda sobre la alegada vulneración de los artículos 11 numeral 8, 77 numeral 9 y 82 de la Constitución, la Corte Nacional señala que
- [...] esta alegación se basa en simples suposiciones de la accionante respecto de lo que podría ser, a su criterio, el alcance de la interpretación de [las resoluciones impugnadas] en torno a lo previsto en el artículo 77.9 de la CRE, que establece la caducidad de la prisión preventiva. El contenido de las [resoluciones impugnadas] es general, sin que en ninguno de sus artículos se haga referencia a la caducidad de la prisión preventiva, pues su aplicación corresponde a los juzgadores según los méritos del proceso y contexto específico en cada caso.*
29. Agrega que a la Corte Nacional no le corresponde determinar la interpretación o aplicación de normas constitucionales, sino “[...] *la adecuada aplicación, alcance e interpretación de la norma infraconstitucional [...]*”. Señala que, en consecuencia, cada juzgador deberá

¹¹ Consejo de la Judicatura. Resolución No. 045-2020 de 7 de mayo de 2020. Registro Oficial No. 208 de 21 de mayo de 2020.

aplicar las resoluciones “[...] de forma garantista, en beneficio de los derechos consagrados en la CRE y los instrumentos internacionales de derechos humanos [...]”. Además, manifiesta que las resoluciones impugnadas “[...] en su contenido no hacen relación alguna a la suspensión de los plazos contenidos en el artículo 77 numeral 9 de la CRE, ni regulan cómo ha de aplicarse dicha norma constitucional [...]”.

30. Finalmente, la Corte Nacional afirma que “la acción carece de objeto de inconstitucionalidad debidamente determinado” y solicita a la Corte Constitucional que deseche la demanda por improcedente e infundada.

4. Competencia

31. A decir de la accionante, las resoluciones impugnadas a través de la presente acción pública de inconstitucionalidad constituyen actos administrativos con efectos generales de acuerdo con lo previsto por el artículo 98 del Código Orgánico Administrativo que define al acto administrativo como: “[...] la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. [...]”¹². Agrega que “[...] los efectos jurídicos generales emanados por las [resoluciones impugnadas] se agotan con su cumplimiento y de forma directa cuando, en cada caso, las personas privadas de la libertad (PPL) que cuentan con un derecho de caducidad consagrado en el artículo 77 numeral 9 de la Constitución, pierden la posibilidad de ejercerlo”.
32. Por su parte, el órgano emisor de las resoluciones impugnadas afirma que la acción presentada es improcedente, pues considera que éstas “[...] no son actos administrativos regulados por el artículo 98 del Código Orgánico Administrativo [...] sino de] actos cuasi legislativos que generan normas con efectos de ley”. En ese sentido, la Corte Nacional sostiene que las resoluciones impugnadas son actos normativos emitidos en ejercicio de la facultad prevista en el ya referido artículo 180 numeral 6 del COFJ. Por lo expuesto, el órgano emisor afirma que “[e]ste error en la consideración de la naturaleza jurídica de las [resoluciones impugnadas ...] vuelve improcedente la acción pública de inconstitucionalidad presentada por la accionante [...]”.
33. De la exposición de motivos de las resoluciones impugnadas, así como de la contestación realizada por el órgano emisor se desprende que éstas se dictaron en el contexto de la emergencia sanitaria y a partir de la disposición del Consejo de la Judicatura de suspender la jornada laboral presencial en las dependencias judiciales del país, con el fin de que exista una claridad para las partes procesales, las y los juzgadores y la ciudadanía en general respecto del estado de los plazos y términos previstos en la ley y aplicables a los procesos judiciales que se tramitan. Así, la resolución 004-2020 dispuso la fecha de inicio de la suspensión de términos y plazos en los procesos judiciales y estableció que la duración de ésta será mientras dure la emergencia sanitaria. Posteriormente, la resolución 005-2020 puso fin a dicha suspensión en los procesos tramitados ante la Corte Nacional y las Cortes Provinciales de Justicia, pero la mantuvo con relación a los procesos que se tramitan ante otras judicaturas

¹² Código Orgánico Administrativo. Registro Oficial Suplemento No. 31 de 7 de julio de 2017.

hasta que el Consejo de la Judicatura disponga el restablecimiento de la atención presencial en las mismas. De ahí que no es posible afirmar que las resoluciones impugnadas se agotan con su cumplimiento, pues las disposiciones contenidas en éstas deberán ser tomadas en cuenta por cada juzgador y juzgadora en los casos concretos que se encuentren en su conocimiento. En consecuencia, se constata que las resoluciones impugnadas son disposiciones de carácter general en su contenido, dirigidas a destinatarios generales y que no se agotan con su cumplimiento, por lo que no podrían ser consideradas un acto administrativo con efectos generales en los términos del artículo 98 del Código Orgánico Administrativo¹³.

34. Al respecto, es preciso tener en cuenta que el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer las acciones públicas de inconstitucionalidad respecto de los actos normativos y de los actos administrativos con efectos generales emitidos por las autoridades públicas, conforme los numerales 2 y 4 del artículo 436 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal d) y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. De ahí que esta Corte tiene competencia para ejercer el control abstracto de constitucionalidad tanto de actos normativos, como de actos administrativos con efectos generales.
35. Además, esta Corte ha señalado que “[...] *el control abstracto de constitucionalidad pretende que todos los actos normativos y administrativos de carácter general, guarden armonía con el texto constitucional*” y que las resoluciones dictadas por la Corte Nacional de Justicia con base en el artículo 184 numeral 2 de la Constitución son objeto de control en tanto contienen preceptos normativos de carácter general¹⁴. Si bien las resoluciones impugnadas en la presente acción no han sido dictadas con base en la facultad prevista en el artículo 184 numeral 2 de la Constitución -referente al desarrollo del sistema de precedentes de triple reiteración- esta Corte observa que las resoluciones No. 004-2020 y 005-2020 también contienen preceptos de carácter general, lo cual reafirma la competencia de esta Corte para ejercer control abstracto de constitucionalidad respecto de las mismas¹⁵.
36. Por lo expuesto, el que las resoluciones impugnadas hayan sido señaladas por la accionante como actos administrativos con efectos generales no es causal de improcedencia de la acción pública de inconstitucionalidad, conforme el planteamiento del órgano emisor. Así, con independencia de la nomenclatura asignada al momento de la presentación de la demanda, con base en los principios de formalidad condicionada y economía procesal, establecidos en los numerales 4 y 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control

¹³ Código Orgánico Administrativo. Registro Oficial Suplemento No. 31 de 7 de julio de 2017. *Art. 98.- Acto administrativo. Acto administrativo es la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo.*

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 017-15-SIN-CC de 27 de mayo de 2015, págs. 7 y 8.

¹⁵ En la sentencia No. 5-13-IN/19 de 2 de julio de 2019 esta Corte Constitucional ejerció control abstracto de constitucionalidad de, entre otras disposiciones, la Resolución de 24 de febrero de 2010 de la Corte Nacional de Justicia. Dicha resolución fue adoptada con base en la competencia prevista en el artículo 180 numeral 6 del COFJ, al igual que las resoluciones No. 004-2020 y 005-2020 impugnadas a través de la presente acción.

Constitucional, esta Corte ejercerá el control abstracto de constitucionalidad de las resoluciones impugnadas.

5. Análisis constitucional

37. La accionante argumenta que las resoluciones 004-2020 y 005-2020 dictadas por la Corte Nacional de Justicia vulneran los artículos 11 numeral 8, 77 numeral 9 y 82 de la Constitución, por considerar que la suspensión de términos y plazos dispuesta a través de éstas afecta el plazo de caducidad de la prisión preventiva contemplado en la Constitución.
38. La contestación de la Corte Nacional se fundamenta en los siguientes argumentos: (i) que la acción es improcedente, pues las resoluciones impugnadas son actos normativos y no actos administrativos de carácter general; (ii) que las resoluciones impugnadas fueron dejadas sin efecto por la resolución No. 007-2020 y, por lo tanto, no existe objeto para la presente acción pública de inconstitucionalidad; (iii) que las resoluciones impugnadas son constitucionales, por contemplar medidas idóneas, necesarias y proporcionales frente a la necesidad de distanciamiento social ocasionada por la pandemia causada por el COVID-19; y, (iv) que las resoluciones impugnadas no hacen referencia alguna al plazo constitucional previsto para la caducidad de la prisión preventiva.
39. Sobre el argumento (i) del órgano emisor, relativo a la naturaleza jurídica de las resoluciones impugnadas, este Organismo se pronunció en el acápite anterior. Por su parte, el argumento (ii) será analizado como una consideración previa, mientras que los argumentos (iii) y (iv) formulados por la Corte Nacional serán examinados al resolver el problema jurídico que se plantea en la presente acción.

5.1. Consideración previa

40. Previo a realizar el control abstracto de constitucionalidad de las resoluciones impugnadas, corresponde a esta Corte determinar si se encuentra facultada a realizar dicho control a pesar de que las referidas resoluciones hayan sido dejadas sin efecto.
41. El numeral 8 del artículo 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional señala, entre los principios y reglas que rigen el control abstracto de constitucionalidad, que se podrá demandar y declarar la inconstitucionalidad de normas derogadas cuando éstas tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución.
42. De la lectura de las resoluciones impugnadas, esta Corte observa que por disposición de la resolución 004-2020 se suspendieron los términos y plazos previstos en la ley para los procesos judiciales “[...] desde el 16 de marzo de 2020 y mientras dure el estado de emergencia sanitaria [...]”, con excepción de los casos relativos a infracciones flagrantes. Posteriormente, mediante resolución 005-2020 se habilitaron los términos y plazos para los procesos que se tramitan en las Cortes Provinciales y Corte Nacional de Justicia a partir del 11 de mayo de 2020. Además, se determinó que para los procesos que se tramitan ante jueces o tribunales cuyas actividades presenciales no han sido restablecidas, “[s]e mantienen suspendidos los plazos o términos [...] y éstos] se habilitarán en la fecha de restablecimiento

de las actividades jurisdiccionales en dichas dependencias [...]”, excepto para los procesos de flagrancia y de garantías jurisdiccionales. Finalmente, mediante resolución 007-2020, la Corte Nacional resolvió habilitar los plazos y términos para el resto de jurisdicciones, de acuerdo a las fechas determinadas por el Consejo de la Judicatura para el retorno a las actividades presenciales¹⁶. En consecuencia, a partir del 15 de junio de 2020 se encuentran habilitados los plazos y términos legales en todos los procesos judiciales a nivel nacional.

43. De lo anterior se desprende que el decurso de plazos y términos previstos en la ley para los procesos judiciales se encontró suspendido: a) entre el 16 de marzo de 2020 y el 11 de mayo de 2020, para los procesos tramitados ante las Cortes Provinciales y la Corte Nacional de Justicia; y, b) entre el 16 de marzo de 2020 y el 15 de junio de 2020, para el resto de jurisdicciones, en función de la materia. Sin embargo, será el juzgador o juzgadora competente el que aplique la suspensión de los términos y los plazos previstos en la ley en cada uno de los procesos judiciales que se encuentre bajo su conocimiento, conforme lo dispuesto por las resoluciones impugnadas No. 004-2020 y 005-2020.
44. De ahí que, si bien las resoluciones impugnadas fueron dejadas sin efecto¹⁷ por resoluciones posteriores dictadas por el Pleno de la Corte Nacional, esta Corte observa que el efecto de las mismas, es decir la aplicación de la suspensión de los plazos y términos legales en los procesos judiciales, se producirá incluso con posterioridad al momento en que dichas resoluciones fueron dejadas sin efecto. Así, durante los meses subsiguientes, al sustanciar las causas que se encuentren bajo su conocimiento los jueces y juezas deberán tomar en cuenta que el período delimitado por las resoluciones impugnadas no será contabilizado a efectos de establecer el cómputo de los plazos o términos aplicables a cada uno de los procesos.
45. Por lo expuesto, en virtud del citado numeral 8 del artículo 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, esta Corte se encuentra facultada a “[...] *ejerc[er]*

¹⁶ Consejo de la Judicatura. Resolución No. 057-2020 de 3 de junio de 2020. Registro Oficial No. 236 de 1 de julio de 2020.

Artículo 2.- Cronograma de restablecimiento de actividades jurisdiccionales según la materia.- Las actividades jurisdiccionales de las dependencias referidas en el artículo 1 de la presente resolución se restablecerán en todas las instancias en razón a la materia, de acuerdo con el siguiente cronograma: a. Penal, Violencia contra la Mujer y Miembros del Núcleo Familiar: 4 de junio de 2020; b. Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia: 8 de junio de 2020; c. Adolescentes Infractores, Garantías Penitenciarias, Tránsito y Laboral: 11 de junio de 2020; y, d. Civil e Inquilinato, Contencioso Administrativo y Contencioso Tributario: 15 de junio de 2020. Las unidades judiciales multicompetentes, atenderán de conformidad con el cronograma previsto en el presente artículo.

¹⁷ La resolución No. 004-2020 fue dejada sin efecto de manera expresa por el artículo 1 de la resolución No. 005-2020. Por su parte, la resolución No. 005-2020 fue dejada sin efecto de manera tácita por la resolución No. 007-2020 de 3 de junio de 2020, que dispuso la habilitación de términos y plazos en los Juzgados, Unidades Judiciales, Tribunales Penales, Tribunales de lo Contencioso Administrativo y Tribunales de lo Contencioso Tributario. Registro Oficial Edición Especial No. 713 de 29 de agosto de 2020.

el control constitucional [de las resoluciones impugnadas], aunque su período de validez formal haya terminado”¹⁸.

5.2. Resolución del problema jurídico

46. Una vez determinada la facultad de este Organismo para ejercer el control abstracto de constitucionalidad respecto de las resoluciones impugnadas, corresponde determinar el problema jurídico a ser resuelto.
47. La Corte Nacional considera que las resoluciones 004-2020 y 005-2020 impugnadas son constitucionales, a la luz del test de proporcionalidad reconocido en nuestra legislación en el numeral 2 del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. La Corte Nacional defiende la constitucionalidad de la suspensión de términos y plazos de los procesos judiciales (resolución 004-2020), en virtud de la emergencia sanitaria, el estado de excepción y la suspensión de la jornada laboral presencial en los órganos jurisdiccionales dispuesta por el Consejo de la Judicatura; además sostiene que la rehabilitación parcial de los términos y plazos para los procesos que se sustancian ante las judicaturas que retomaron la jornada laboral presencial (resolución 005-2020) era la consecuencia natural y apropiada ante el cambio de circunstancias señalado.
48. No obstante, esta Corte observa que la accionante no cuestiona la constitucionalidad de las resoluciones 004-2020 y 005-2020 impugnadas de manera amplia o general, sino que cuestiona específicamente la compatibilidad de dichas disposiciones con la norma constitucional que establece un plazo de caducidad para la prisión preventiva (artículo 77 numeral 9), con el principio de no regresividad (artículo 11 numeral 8) y con el derecho a la seguridad jurídica (artículo 82). La presunta incompatibilidad normativa alegada por la accionante respecto de estas disposiciones constitucionales se circunscribe a un mismo cargo, que consiste en que la amplitud de las resoluciones impugnadas tendría el efecto de limitar el plazo constitucional de caducidad de la prisión preventiva. De ahí que este Organismo realizará el control abstracto de constitucionalidad de las resoluciones impugnadas a través de la acción pública de inconstitucionalidad planteada a la luz del siguiente problema jurídico:

¿Las resoluciones 004-2020 y 005-2020 dictadas por el Pleno de la Corte Nacional son inconstitucionales por contravenir los artículos 11 numeral 8, 77 numeral 9 y 82 de la Constitución?

49. Los artículos constitucionales que la accionante acusa incompatibles con las resoluciones impugnadas disponen lo siguiente:

*Artículo 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: [...]
8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.*

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 15-18-IN/19 y acumulado, de 2 de julio de 2019, párr. 48.

Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.

Artículo 77.- En todo proceso penal en que se haya privado de la libertad a una persona, se observarán las siguientes garantías básicas: [...]

*9. Bajo la responsabilidad de la jueza o juez que conoce el proceso, **la prisión preventiva no podrá exceder de seis meses en las causas por delitos sancionados con prisión, ni de un año en los casos de delitos sancionados con reclusión. Si se exceden estos plazos, la orden de prisión preventiva quedará sin efecto.***

La orden de prisión preventiva se mantendrá vigente y se suspenderá ipso iure el decurso del plazo de la prisión preventiva si por cualquier medio, la persona procesada ha evadido, retardado o impedido su juzgamiento mediante actos orientados a provocar su caducidad. Si la dilación ocurriera durante el proceso o produjera la caducidad, sea esta por acciones u omisiones de juezas, jueces, fiscales, defensor público, peritos o servidores de órganos auxiliares, se considerará que estos han incurrido en falta gravísima y deberán ser sancionados de conformidad con la ley. (énfasis añadido)

Artículo 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

50. Toda vez que el fundamento de la accionante acerca de la incompatibilidad de las resoluciones impugnadas se centra en una posible afectación al plazo para la caducidad de la prisión preventiva, esta Corte considera oportuno referirse a la naturaleza de la prisión preventiva, así como a los fundamentos para que su caducidad esté reconocida como un derecho constitucional.
51. En Ecuador, la garantía de caducidad de la prisión preventiva fue incorporada por primera vez de manera expresa en la Constitución de 1998¹⁹, después de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte IDH” o “la Corte Interamericana”) declaró la responsabilidad internacional del Estado, entre otros aspectos, por haber sometido a la víctima a una privación preventiva de la libertad prolongada y sin atender al carácter excepcional que debe tener esta medida²⁰.
52. En dicho caso, la Corte Interamericana reiteró que la prisión preventiva debe ser una medida de carácter excepcional, con fundamento en las garantías del debido proceso y la presunción de inocencia, en los siguientes términos:

¹⁹ Constitución Política de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 1 de 11 de agosto de 1998 (derogada por de la República. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008). El artículo 24 numeral 8 de la Constitución de 1998 señalaba: “8. *La prisión preventiva no podrá exceder de seis meses, en las causas por delitos sancionados con prisión, ni de un año, en delitos sancionados con reclusión. Si se excedieren esos plazos, la orden de prisión preventiva quedará sin efecto, bajo la responsabilidad del juez que conoce la causa. En todo caso, y sin excepción alguna, dictado el auto de sobreseimiento o la sentencia absolutoria, el detenido recobrará inmediatamente su libertad, sin perjuicio de cualquier consulta o recurso pendiente*”.

²⁰ Corte IDH. *Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador. Fondo*. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35.

77. Esta Corte estima que **en el principio de presunción de inocencia subyace el propósito de las garantías judiciales**, al afirmar la idea de que una persona es inocente hasta que su culpabilidad sea demostrada. De lo dispuesto en el artículo 8.2 de la Convención se deriva la **obligación estatal de no restringir la libertad del detenido más allá de los límites estrictamente necesarios** para asegurar que no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones y que no eludirá la acción de la justicia, **pues la prisión preventiva es una medida cautelar, no punitiva**. Este concepto está expresado en múltiples instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos y, entre otros, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que dispone que **la prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general** (art. 9.3). En caso contrario se estaría cometiendo una injusticia al privar de libertad, por un plazo desproporcionado respecto de la pena que correspondería al delito imputado, a personas cuya responsabilidad criminal no ha sido establecida. Sería lo mismo que anticipar una pena a la sentencia, lo cual está en contra de principios generales del derecho universalmente reconocidos²¹.

53. La referida excepcionalidad, a criterio de la Corte Interamericana, implica que la finalidad de la medida de privación preventiva de la libertad debe ceñirse a los límites estrictamente necesarios para asegurar que la persona procesada no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones y que no eludirá la acción de la justicia²², criterio que se encuentra recogido en el artículo 77 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador y ha sido acogido por esta Corte Constitucional²³. Además, la Corte IDH ha determinado que la prisión preventiva deberá cumplir con las características de ser una medida idónea, necesaria y estrictamente proporcional para la consecución de tal objetivo²⁴.
54. En concordancia con este estándar jurisprudencial, la Constitución contempla a la prisión preventiva como una medida excepcional, pues el artículo 77 numeral 1 claramente dispone que la privación de la libertad no será la regla general. Además, la misma norma señala que la prisión preventiva tendrá los siguientes propósitos: (i) garantizar la comparecencia de la persona procesada, (ii) garantizar el derecho de las víctimas a “[...] una justicia pronta, oportuna y sin dilaciones [...]” y (iii) “[...] asegurar el cumplimiento de la pena”. Así, la finalidad constitucionalmente prevista para la prisión preventiva es clara y no está relacionada con un cumplimiento anticipado de la pena, en virtud de la garantía reconocida en el artículo 76 numeral 2 de la Constitución, que establece la presunción de inocencia hasta que una sentencia o resolución ejecutoriada declare la responsabilidad de determinada persona. Adicionalmente, el referido artículo 77 numeral 1 determina que la prisión preventiva procede únicamente por orden judicial escrita y con apego a los casos, **tiempo** y formalidades establecidas legalmente.
55. Por su parte, el plazo máximo para la prisión preventiva se encuentra previsto con claridad en el citado artículo 77 numeral 9 de la Constitución y la consecuencia de excederlo, es la

²¹ *Ibid*, párr. 77. El énfasis ha sido añadido por esta Corte Constitucional.

²² Corte IDH. *Caso Carranza Alarcón Vs. Ecuador. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de febrero de 2020. Serie C No. 399, párr. 75.

²³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 001-18-PJO-CC de 20 de junio de 2018, párrs. 42 a 45.

²⁴ Corte IDH. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párr. 92.

caducidad de la misma. Con relación al límite temporal de la prisión preventiva, en otro caso relativo al Ecuador la Corte Interamericana estableció que:

[...] *el artículo 7.5 de la Convención impone límites a la duración de la prisión preventiva y, en consecuencia, a las facultades del Estado para asegurar los fines del proceso mediante esta medida cautelar. Cuando el plazo de la detención preventiva sobrepasa lo razonable, el Estado podrá limitar la libertad del imputado con otras medidas menos lesivas que aseguren su comparecencia al juicio, distintas de la privación de libertad*⁵⁵. *De conformidad con la norma citada, la persona detenida tiene derecho “a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad”.* Por ende, si una persona permanece privada preventivamente de su libertad y las actuaciones no transcurren en un tiempo razonable, se vulnera el artículo 7.5 de la Convención²⁵.

56. La Corte Nacional afirma que las resoluciones impugnadas 004-2020 y 005-2020 no se refieren a la suspensión del plazo previsto para la caducidad de la prisión preventiva. Si bien tal afirmación se verifica de la simple lectura de las resoluciones, este Organismo observa que la accionante alega que las resoluciones contravienen la garantía de caducidad de la prisión preventiva reconocida en el artículo 77 numeral 9 de la Constitución justamente por ser disposiciones “[...] *tan amplia[s] en su objeto que suspende (sic) los plazos o términos previstos en la Ley para los procesos judiciales [...]*”. Además, la accionante agrega que la falta de precisión en las resoluciones impugnadas ha generado interpretaciones erróneas y cita como ejemplo el oficio No. 175-P-CJN-2020 de 20 de marzo de 2020²⁶ dirigido a la Presidenta del Consejo de la Judicatura y suscrito por la Presidenta de la Corte Nacional de Justicia, que en su parte pertinente establece:

Con fecha 16 de marzo de 2020, el Pleno de la Corte Nacional de Justicia emitió la resolución No. 04-2020, que en su parte pertinente dispone:

[...]

Dicha resolución es clara, general y obligatoria, de conformidad con el Artículo 180 numeral 6 del Código Orgánico de la Función Judicial y en consonancia con lo determinado por el Decreto Ejecutivo No. 1017, cuyo objetivo es coadyuvar en las medidas de prevención para evitar la propagación del virus COVID-19, a través de la suspensión de plazos y términos dentro de los procesos judiciales, disminuyendo el flujo procesal dentro del sistema de justicia. Desde la fecha de emisión de la resolución, los plazos o términos no serán computados dentro de los procesos, como por ejemplo, para caducidades, prescripciones, entre otros. En consecuencia, ninguna caducidad o prescripción producida durante este período de emergencia podrá ser imputada a la administración de justicia.

[...]

*Por lo expuesto, solicito a usted señora Presidenta del Consejo de la Judicatura, se tomen las medidas administrativas necesarias para que las **disposiciones** emitidas por los órganos administrativos provinciales **se enmarquen según** lo prescrito en la Resolución No. 04-2020 y **criterios desarrolladas en este oficio.** (énfasis añadido)*

²⁵ Corte IDH. *Caso Carranza Alarcón vs. Ecuador*, párr. 86. El énfasis es añadido por esta Corte Constitucional y la referencia al pie de página 55, que no se incluye en la presente sentencia, corresponde a la cita original.

²⁶ El oficio fue ingresado por parte de la Corte Nacional de Justicia como anexo a su contestación del 10 de julio de 2020.

57. Considerando lo anterior, esta Corte Constitucional estima que a pesar de que las resoluciones impugnadas no se refieran expresamente a la suspensión del plazo de caducidad de la prisión preventiva, las resoluciones suspenden los plazos o términos previstos en la ley para todos los procesos judiciales, excepcionando únicamente los casos de infracciones flagrantes, a lo que se suma el criterio establecido en el oficio No. 175-P-CNJ-2020 que se refiere a las caducidades y prescripciones en términos absolutos. De ahí que las resoluciones impugnadas podrían aplicarse respecto de procesos judiciales en los que existan personas privadas preventivamente de su libertad, y podrían interpretarse de manera tal que priven de eficacia al plazo de caducidad de la prisión preventiva establecido en el artículo 77 numeral 9 de la Constitución.
58. Lo anterior no quiere decir que esta Corte considere que la suspensión de actividades jurisdiccionales y la suspensión de términos y plazos previstos en la ley para los procesos judiciales sean medidas en sí mismas incompatibles con el artículo 77 numeral 9 de la Constitución. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que los términos y plazos previstos en la ley para los procesos -generalmente relacionados con aspectos relativos a su tramitación y con la intervención de las partes procesales en los mismos- no es comparable con el transcurso de los días en que una persona se encuentra efectivamente privada de su libertad, tiempo que no se suspende en virtud de la suspensión de actividades en la Función Judicial.
59. Además, no se puede perder de vista que el propio Consejo de la Judicatura, en la resolución No. 031-2020, al ordenar la suspensión de la jornada laboral de los servidores que integran la Función Judicial, determinó de manera expresa que las y los jueces deberán garantizar que no opere la caducidad de la prisión preventiva ni la prescripción de la acción en materia penal²⁷, por lo que la suspensión de las actividades jurisdiccionales de dichos funcionarios tenía, al menos, esa limitación. Para esta Corte resulta evidente que tal disposición, de obligatorio cumplimiento, responde al principio de supremacía de la Constitución, así como a los artículos 77 numeral 9 y 11 numeral 9 de la Constitución. Por un lado, el referido artículo 77 numeral 9 al referirse al plazo de caducidad de la prisión preventiva contempla la responsabilidad de las y los jueces que conocen el proceso. Por su parte, el artículo 11 numeral 9 establece el respeto y garantía de los derechos constitucionales como el más alto deber del Estado, así como la obligación del Estado y todas las personas que actúen en ejercicio de una potestad pública de reparar las vulneraciones a derechos originadas, entre otros aspectos, en las acciones u omisiones de las y los funcionarios del Estado en el desempeño de sus cargos. El referido artículo 11 numeral 9 de la Constitución, en su cuarto inciso, también contempla de manera expresa la responsabilidad estatal en caso de “*detención arbitraria, error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por las violaciones de los principios y reglas del debido proceso*”.
60. A la luz de lo establecido en los párrafos 51 a 55 de esta sentencia, el respeto de la excepcionalidad de la privación preventiva de la libertad, así como de sus límites temporales y materiales es fundamental para la efectiva garantía de los derechos reconocidos por las disposiciones que integran el bloque de constitucionalidad así como para la vigencia de la

²⁷ Consejo de la Judicatura. Resolución No. 031-2020 de 17 de marzo de 2020. Registro Oficial Edición Especial No. 619 de 1 de junio de 2020. Artículo 5.

supremacía constitucional. Tan es así que el irrespeto a los límites de la prisión preventiva ha provocado múltiples pronunciamientos que declaran la responsabilidad internacional del Estado ecuatoriano por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos²⁸. Por lo expuesto, este Organismo considera que las resoluciones 004-2020 y 005-2020 son constitucionales en la medida en que no sean aplicadas con el propósito de justificar que en virtud de éstas el plazo de caducidad de la prisión preventiva determinado en el artículo 77 numeral 9 de la Constitución se suspendió.

61. A la luz de la interpretación conforme establecida, esta Corte estima oportuno enfatizar que los mecanismos para ejercer un control judicial frente a la caducidad de la prisión preventiva determinados por el artículo 89 de la Constitución²⁹, en concordancia con el artículo 43 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales, así como los previstos en los artículos 535 y 536 del Código Orgánico Integral Penal³⁰ se encuentran a disposición de las y los ciudadanos. Esto incluye a los casos en que dichas solicitudes hayan sido negadas con base en la consideración de que la suspensión de términos y plazos prevista en las resoluciones impugnadas tuvo también el efecto de suspender el cómputo del plazo de caducidad de la prisión preventiva, establecido en el artículo 77 numeral 9 de la Constitución. Es decir, la presente interpretación condicionada tiene efectos a partir de la emisión de las resoluciones No. 004-2020 y 005-2020 impugnadas y será de cumplimiento obligatorio por parte de las autoridades administrativas y judiciales, pues de otra manera no se podría garantizar la superioridad jerárquica de la Constitución y la efectiva vigencia de los derechos reconocidos en ésta³¹.
62. Además, también resulta apropiado recordar que, en el caso de la garantía jurisdiccional de hábeas corpus, este Organismo ya ha determinado que la presentación de un nuevo hábeas corpus por circunstancias sobrevinientes -como sería el caso de esta interpretación conforme- no constituye un abuso del derecho a accionar y que la posibilidad de plantear dicha garantía no precluye³².
63. Cabe señalar también que, en cada caso concreto, las y los juzgadores competentes serán los responsables de analizar todas las otras particularidades relacionadas con el cómputo del

²⁸ Entre otros, Corte IDH. Corte IDH. *Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador. Fondo*. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35; *Caso Tibi Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114; *Caso Acosta Calderón Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de junio de 2005. Serie C No. 129; *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Ñíguez Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170; *Caso Montesinos Mejía Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de enero de 2020. Serie C No. 398; *Caso Carranza Alarcón Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de febrero de 2020. Serie C No. 399.

²⁹ Constitución de la República. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008. Artículo 89.

³⁰ Código Orgánico Integral Penal. Registro Oficial No. Suplemento No. 180 de 10 de febrero de 2014. Artículos 535 y 536.

³¹ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Registro Oficial Suplemento No. 52 de 22 de octubre de 2009. Artículo 96, numeral 4.

³² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 292-13-JH/19 de 5 de noviembre de 2019, párr. 27.

plazo de caducidad de la prisión preventiva. Ese análisis deberá incluir la consideración de “[...] *si por cualquier medio, la persona procesada ha evadido, retardado o impedido su juzgamiento mediante actos orientados a provocar su caducidad* [...]”, conforme lo dispone el segundo inciso del artículo 77 numeral 9 de la Constitución. Además, las y los jueces tienen a su disposición todas las medidas alternativas a la prisión preventiva dispuestas en el artículo 520 del Código Orgánico Integral Penal que podrán ser aplicadas en cada caso concreto.

64. Finalmente, sin perjuicio de lo determinado en el párrafo 59 con relación a las disposiciones constitucionales que establecen la responsabilidad del Estado y sus funcionarios en casos en que la caducidad de la prisión preventiva sea imputable a sus actos u omisiones, resulta necesario precisar que este pronunciamiento no implica una responsabilidad automática por parte de los operadores y operadoras de justicia que tienen a su cargo causas en las que se encuentra dictada la medida cautelar de prisión preventiva. Las autoridades competentes deberán realizar un análisis individualizado para determinar, en cada caso concreto, si por los efectos de la pandemia la caducidad podría deberse a una causa no imputable a la administración de justicia, así como también deberán examinar las circunstancias específicas de cada caso a efectos de determinar si cabe o no la imposición de responsabilidades individuales, a la luz de las disposiciones constitucionales y la interpretación condicionada realizada en la presente sentencia.

6. Decisión

65. 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 pública de inconstitucionalidad **No. 8-20-IA**.
 2. Declarar la **constitucionalidad** de las resoluciones 004-2020 y 005-2020, dictadas por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, **condicionada** a que éstas no sean interpretadas ni aplicadas a efectos de considerar suspendido el plazo previsto constitucionalmente para la caducidad de la prisión preventiva o afectar el cómputo del tiempo transcurrido para su cálculo.
 3. Disponer al Pleno de la Corte Nacional de Justicia la inmediata difusión de esta decisión a través de su página web institucional.
 4. Disponer al Consejo de la Judicatura la inmediata y amplia difusión de esta decisión a través de su página web institucional y por al menos una vez a través del correo institucional o a través de otros medios adecuados y disponibles a todos los operadores de justicia del país.
66. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2020.09.15 11:27:37
-05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, tres votos salvados de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez, en sesión ordinaria de miércoles 05 de agosto de 2020.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aida García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Guayaquil, 19 de agosto de 2020

CASO N°. 8-20-IA
Voto salvado de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez

I. Antecedentes

1. El 20 de mayo de 2020, Angee Francesca Fajardo Ortega (en adelante “la accionante”), por sus propios y personales derechos, presentó acción pública de inconstitucionalidad en contra de las siguientes resoluciones emitidas por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia: **Resolución No. 004-2020 de 16 de marzo de 2020**, que disponía: *“Mientras dure el estado de emergencia sanitaria por COVID-19, se suspenden los plazos o términos previstos en la ley para los procesos judiciales, excepto en infracciones flagrantes”*; y la **Resolución No. 005-2020 de 8 de mayo de 2020**, que establecía: *“Se deja sin efecto la suspensión de plazos y términos en la Corte Nacional de Justicia y Cortes Provinciales de Justicia por emergencia sanitaria de COVID-19. Luego de la sustanciación correspondiente, el 5 de agosto de 2020, en sesión del Pleno del Organismo, se aprobó el voto de mayoría de la sentencia No. 8-20-IA/20 por la cual se declaró la constitucionalidad de las Resoluciones Nos. 004-2020 y 005-2020 del Pleno de la Corte Nacional de Justicia “condicionada a que éstas no sean interpretadas ni aplicadas a efectos a considerar suspendido el plazo previsto constitucionalmente para la caducidad de la prisión preventiva o afectar el cómputo del tiempo transcurrido para su cálculo”*.

2. En ejercicio de las atribuciones legales y constitucionales, la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez se apartó del voto de mayoría y emite el presente voto salvado de acuerdo con lo previsto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

II. La disidencia

3. La infrascrita jueza disiente parcialmente con el voto de mayoría en las afirmaciones que contiene sobre la responsabilidad del Estado y de las y los servidores judiciales a causa de la pandemia provocada por el Covid-19; conforme se desarrolla a continuación:

4. El artículo 76 número 9 de la Constitución de la República, al establecer el límite temporal de la prisión preventiva, relaciona dicho lapso a la actuación de juezas y jueces. En su tenor literal, la disposición constitucional comienza indicando que el cumplimiento de dicho plazo estará *“(b)ajo responsabilidad de la jueza o juez que conoce el proceso”*; y en su segundo inciso, se recalca que si la dilación ocurriere por acciones y omisiones de operadores judiciales – sean jueces, fiscales, defensores públicos, perito o servidores de órganos auxiliares – estos incurrirán en falta gravísima, sancionable conforme la ley.

5. El desarrollo infra constitucional del referido precepto ha hecho énfasis en la regulación de la responsabilidad. Para ilustración, se observa que en lo referente a la responsabilidad patrimonial estatal el artículo 32 del Código Orgánico de la Función Judicial establece que en el caso de arbitrariedad de la prisión preventiva, el Estado será responsable incluso del daño moral

sufrido por la víctima¹. En el ámbito disciplinario, el artículo 108.7 del Código Orgánico de la Función Judicial tipifica como falta grave que se haya dejado caducar la prisión preventiva², el número 7 del artículo 541 del Código Orgánico Integral Penal reitera la regla constitucional de cometimiento de falta gravísima por parte de operadores jurisdiccionales y su inciso final agrega que el fiscal que inicie una nueva causa penal por los mismos hechos, tratando de evitar la caducidad de la prisión preventiva, comete infracción grave³.

6. El voto de mayoría (*párr.* 59) estima que la suspensión de actividades jurisdiccionales tenía como límite evitar la caducidad de la prisión preventiva, pues aunque ello no estaba contemplado en las resoluciones impugnadas, sí había sido señalado por el Consejo de la Judicatura en su resolución No. 031-2020⁴. A continuación, el voto mayoritario argumenta que tal disposición responde al principio de supremacía de la Constitución, en concordancia no solamente con la regla constitucional de responsabilidad sobre el cumplimiento del plazo de prisión preventiva, sino con los preceptos generales sobre responsabilidad del Estado por actuación u omisión de sus funcionarias y funcionarios, así como por detención arbitraria, error judicial, retardo injustificado e inadecuada administración de justicia, estos últimos contenidos en su artículo 11.9.

7. Pese a que dicho voto concluye en que debe determinarse la responsabilidad caso a caso, estimamos que la opinión mayoritaria no toma en cuenta las especiales circunstancias de la pandemia, que sin duda tienen efectos en la determinación de responsabilidad del Estado y de los servidores que participan en la prestación del servicio de justicia. En primer lugar, no existe

¹ **Art. 32 Código Orgánico de la Función Judicial.- JUICIO CONTRA EL ESTADO POR INADECUADA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y POR REVOCATORIA O REFORMA DE SENTENCIA CONDENATORIA.- (...)**

Cuando una sentencia condenatoria sea reformada o revocada en virtud de un recurso de revisión, o cuando alguien haya sufrido prisión preventiva arbitraria y haya sido luego sobreesido o absuelto mediante providencia ejecutoriada, el Estado reparará a la persona que haya sufrido pena como resultado de tal sentencia, en la forma que establece el Código de Procedimiento Penal, que incluirá el daño moral.

² **Art. 108 Código Orgánico de la Función Judicial.- INFRACCIONES GRAVES.- A la servidora o al servidor de la Función Judicial se le podrá imponer sanción de suspensión, por las siguientes infracciones: (...)** 7. Dejar caducar la prisión preventiva.

³ **Art. 541 Código Orgánico Integral Penal.- Caducidad.- La caducidad de la prisión preventiva se regirá por las siguientes reglas: (...)** 7. Si la dilación produce la caducidad por acciones u omisiones de jueces, fiscales, defensores públicos o privados, peritos o personal del Sistema especializado integral de investigación, de medicina y ciencias forenses, se considerará que incurren en falta gravísima y deberán ser sancionados conforme las normas legales correspondientes. (...) La o el fiscal que solicite el inicio de una nueva causa penal por los mismos hechos, imputando otra infracción penal para evitar la caducidad de la prisión preventiva, cometerá una infracción grave de conformidad con el Código Orgánico de la Función Judicial.

⁴ **Artículo 5 de la Resolución N° 031-2020 emitida por el Consejo de la Judicatura.- “Caducidad de la prisión preventiva, prescripción de la acción y hábeas corpus.- Corresponde a las y los jueces, garantizar que no opere la caducidad de la prisión preventiva y la prescripción de la acción en materia penal; tránsito; adolescentes infractores; y, violencia contra la mujer y miembros del núcleo familiar. En las acciones de hábeas corpus, las y los jueces de las unidades de flagrancias serán competentes para conocer y resolver dichas acciones (...).”**

mención alguna sobre el carácter de imprevisible de una pandemia, conforme la jurisprudencia de esta Corte⁵; lo cual se relaciona con uno de los elementos configuradores de la fuerza mayor o el caso fortuito, según nuestro Código Civil⁶.

8. En la misma línea, se omite su consideración como eximente de responsabilidad, pese a su expresa mención en nuestro ordenamiento⁷. Esta consideración no es una cuestión baladí, máxime si en otro voto mayoritario esta Corte Constitucional ha señalado que el control disciplinario sobre jueces, fiscales y defensores ha sido muchas veces distorsionado como un mecanismo de injerencia indebida para sancionar actuaciones judiciales⁸.

9. La suscrita jueza constitucional estima que las actuaciones de los operadores judiciales se vieron seriamente limitadas durante el lapso de vigencia de las resoluciones impugnadas, dado que coincide con el inicio de la pandemia de Covid-19 en nuestro país. Aunque, como anota el voto mayoritario, la resolución No. 031-2020 del Consejo de la Judicatura obligaba a los servidores judiciales a evitar la caducidad de la prisión preventiva, existieron obstáculos materiales para lograr dicho fin, no solamente provenientes del riesgo de transmisión por acudir a los recintos judiciales a ejercer su labor⁹, sino también de la lenta y precaria regulación de

⁵ Dictamen 1-20-EE/20, párr. 29-31.

⁶ **Art. 30 Código Civil.**- *Se llama fuerza mayor o caso fortuito, el imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.*

⁷ **Art. 337 Código Orgánico Administrativo.**- *Eximentes de responsabilidad. El caso fortuito, la fuerza mayor, la culpa de la víctima o el hecho de un tercero son eximentes de responsabilidad.*

Art. 33 Código Orgánico de la Función Judicial.- *REPETICIÓN DE LO PAGADO POR EL ESTADO.*- *Una vez citada la demanda al Consejo de la Judicatura, éste pedirá al juzgado de la causa que se cuente como partes procesales con las servidoras o servidores que hayan intervenido en los actos que se alegan fueron violatorios de los derechos del perjudicado, y que se les cite en sus domicilios o en sus lugares de trabajo. Las servidoras o servidores tendrán las más amplias garantías para ejercer su derecho a la defensa, pero están en la obligación de comparecer a juicio y aportar toda la prueba de que dispongan a fin de demostrar que los actos que originaron los perjuicios no se debieron a dolo o negligencia suya, sino a caso fortuito o a fuerza mayor. No se admitirá como causa de justificación el error inexcusable ni la existencia de orden superior jerárquica.*

⁸ **Dictamen 3-19-CN/20, voto mayoritario, párr. 36.** *El control disciplinario sobre los jueces, fiscales y defensores públicos, en particular, ha sido muchas veces distorsionado e instrumentalizado como un mecanismo de injerencia totalmente indebida para direccionar, sancionar, limitar y en forma general influir o determinar decisiones jurisdiccionales o actuaciones directamente vinculadas a estas.*

⁹ “Ciertamente es que el riesgo de la transmisión del virus por el contacto entre los abogados, el personal de los tribunales y los propios jueces, han llevado a adoptar medidas de funcionamiento limitado a los tribunales de justicia, como la suspensión de plazos y procedimientos, horarios limitados, cierre de acceso del público a las sedes judiciales, suspensión de sentencias, etc”. Carlos Ayala Corao, “Retos de la pandemia del Covid-19 para el estado de derecho, la democracia y los derechos humanos”, *Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper No. 2020-17*, p. 10.

protocolos para ejercicios alternativos de labores¹⁰, así como las dificultades que el uso de herramientas tecnológicas representa¹¹.

10. Ante la declaratoria de constitucionalidad condicionada de las resoluciones impugnadas, que traía como consecuencia que las suspensiones de plazos procesales dispuestos en ellas no se utilicen para el cómputo de la caducidad de la prisión preventiva, era imprescindible analizar el especial contexto de la pandemia originada en el Covid-19 y su impacto en la responsabilidad personal de los operadores judiciales. Por lo tanto, no puede desconocerse el evidente riesgo del ejercicio personal de sus funciones y las demás limitantes para su desempeño, a efectos de estimar la configuración de eximentes de responsabilidad personal de jueces, fiscales, defensores públicos y demás funcionarios públicos que participan en la prestación del servicio de justicia.

III. Conclusión

11. Por todas las razones expuestas, la infrascripta jueza constitucional disiente con el voto de mayoría y para absolver la consulta elevada a este Organismo, emite su voto salvado en los siguientes términos:

- a. Las resoluciones Nos. 004-2020 y 005-2020 del Pleno de la Corte Nacional de Justicia son constitucionales a condición de que éstas no suspendan el curso del plazo previsto constitucionalmente para la caducidad de la prisión preventiva ni afecten su cálculo.
- b. Ante una declaratoria de caducidad de la prisión preventiva producto de esta interpretación condicionada, el análisis de la consecuente responsabilidad patrimonial del Estado o personal de los servidores judiciales deberá considerar las circunstancias excepcionales de la pandemia, ya que de ellas podría desprenderse alguna causal

¹⁰ “3. La situación de emergencia habilitó la toma de decisiones excepcionales, avanzándose vía reglamentaria por parte de las Cortes Supremas u órganos con facultades de gobierno judicial. (...) La regulación no parece haber seguido una estrategia integral y/o estructural, sino más bien reactiva a problemas puntuales.

(...)

5. Casi la totalidad de los países suspendieron las audiencias presenciales. Sin embargo, no todos ordenaron expresamente su reprogramación y, muchos menos, previeron la exigencia de que las mismas tengan prioridad en el futuro agendamiento. Esto es relevante, dado que la mora judicial es importante en los países de la región”. Centro de Estudios Judiciales de las Américas CEJA, “Reporte CEJA. Estado de la Justicia en América Latina bajo el Covid-19. Medidas generales adoptadas y uso de TICs en procesos judiciales2, mayo 2020, disponible en <https://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/5648>, p. 93-95

¹¹ “7. Casi la totalidad de países habilitaron la realización de audiencias virtuales, circunstancia que puede aparecer como una decisión trascendental pero problemática dado que: (i) la mayoría de los Poderes Judiciales no contaban con plataformas propias; (ii) las capacitaciones en su uso de operadores internos o externos no se ha generalizado (menos para la toma de una audiencia); (iii) en general, no se crearon protocolos para la toma de audiencias que contengan, más allá de las funcionalidades de la herramienta, reglas sobre cómo compatibilizar el medio al fin. Es decir, cómo la toma de la audiencia a través de ese medio tecnológico, facilita y garantiza los derechos y garantías constitucionales-convencionales. No sólo en un plano dogmático o teórico, sino operativo y pragmático”. Centro de Estudios Judiciales de las Américas, “Estado de la Justicia en América Latina bajo el Covid-19”, p. 95

eximente o atenuante.

HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ

Firmado digitalmente por
HILDA TERESA NUQUES
MARTINEZ
Fecha: 2020.09.15 11:58:23
-05'00'

Dra. Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado de la señora Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, en la causa N.º 8-20-IA, fue presentado en Secretaría General, mediante correo electrónico, el 19 de agosto de 2020, a las 20h15; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA
SOLEIDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEIDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
Secretaria General

Guayaquil, 20 de agosto de 2020

CASO N°. 8-20-IA

Voto Salvado del Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet Sentencia N°. 8-20-IA/20

I. Introducción

1. El Pleno de la Corte Constitucional en sesión del 5 de agosto de 2020 aprobó la sentencia N°. 8-20-IA/20 que resolvió la demanda de inconstitucionalidad de acto administrativo con efectos generales presentada por la señora Angee Francesca Fajardo Ortega (“**accionante**”), contra las resoluciones N°. 004-2020¹ y 005-2020² emitidas por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia.
2. Respetando la decisión contenida en la sentencia aprobada, emito el presente voto salvado, por discrepar con el análisis de competencia. En consecuencia, se procederá a analizar este punto en los siguientes términos.

II. Competencia

3. De conformidad con los artículos 436 número 4 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”) y 75, número 1, letra d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), la Corte Constitucional es competente para analizar las acciones de inconstitucionalidad presentadas en contra de actos administrativos con efectos generales emitidos por toda autoridad pública.
4. De acuerdo a la accionante, las resoluciones impugnadas constituyen actos administrativos con efectos generales de acuerdo a lo previsto en el artículo 98 del Código Orgánico Administrativo, que define al acto administrativo como:

*[...] la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. [...]*³.

5. Adicionalmente, la accionante señala que:

¹ Resolución N°. 004-2020 del 16 de marzo de 2020: “*art. 1.- [...] mientras dure el estado de emergencia sanitaria por COVID-19, se suspenden los plazos o términos previstos en la ley para los procesos judiciales, excepto en infracciones flagrantes*”.

² Resolución N°. 005-2020 del 8 de mayo de 2020: “*art. 1.- [...] Se deja sin efecto la suspensión de plazos y términos en la Corte Nacional de Justicia y Cortes Provinciales de Justicia por emergencia sanitaria de COVID-19*”.

³ Código Orgánico Administrativo, publicado en el Registro Oficial Suplemento N°. 31 del 7 de julio de 2017.

[...] *los efectos jurídicos generales emanados por las (resoluciones impugnadas) se agotan con su cumplimiento y de forma directa cuando, en cada caso, las personas privadas de la libertad (PPL) que cuentan con un derecho de caducidad consagrado en el artículo 77 numeral 9 de la Constitución, pierden la posibilidad de ejercerlo.*

6. Por otra parte, la Corte Nacional de Justicia, órgano emisor de las resoluciones impugnadas, alega que la acción presentada es improcedente, toda vez que dichas resoluciones no “*están incursas dentro de los ‘actos administrativos’ a los que se refiere el artículo 436 numeral 4 de la CRE [...]*” y que tampoco “[...] *son actos administrativos regulados por el artículo 98 del Código Orgánico Administrativo*”.
7. En ese sentido, el órgano emisor sostiene que las resoluciones impugnadas fueron emitidas en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 180 número 6 del Código Orgánico de la Función Judicial⁴.
8. De tal forma, que a criterio de la Corte Nacional de Justicia, “[*e*]ste error en la consideración de la naturaleza jurídica de las (resoluciones impugnadas) *vuelve improcedente la acción pública de inconstitucionalidad presentada por la accionante [...]*”.
9. Ahora bien, de lo expuesto por las partes procesales, se puede colegir que las resoluciones N°. 004-2020 y 005-2020, dictadas por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, fueron emitidas en el contexto de la pandemia del COVID-19, y buscaban generar claridad sobre el manejo del sistema de administración de justicia durante este periodo, específicamente respecto del estado de los plazos y términos previstos en la ley y aplicables a los distintos procesos judiciales que se encontraban en trámite.
10. En consecuencia, se constata que las resoluciones impugnadas no podrían ser consideradas un acto administrativo con efectos generales en los términos del artículo 98 del Código Orgánico Administrativo⁵, toda vez que no se agotan con su cumplimiento.
11. Por consiguiente, considero que la Corte no es competente para conocer la acción de inconstitucionalidad presentada por la accionante, conforme lo establecido en el artículo 436 numeral 4 de la CRE, puesto que como se expuso en los párrafos *ut supra*, las resoluciones impugnadas N°. 004-2020 y 005-2020, emitidas por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia no pueden ser consideradas como actos administrativos con efectos generales, por lo que escapan del objeto de la presente acción.

⁴ Código Orgánico de la Función Judicial, publicado en Registro Oficial Suplemento N°. 544 del 9 de marzo de 2009. Artículo 180.- “*Al Pleno de la Corte Nacional de Justicia le corresponde: [...] 6. Expedir resoluciones en caso de duda u oscuridad de las leyes, las que serán generales y obligatorias, mientras no se disponga lo contrario por la Ley, y regirán a partir de su publicación en el Registro Oficial*”.

⁵ *Ibid.* Artículo 98.- “*Acto administrativo. Acto administrativo es la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo*”.

12. Cabe señalar que al momento de resolver una acción de inconstitucionalidad de acto administrativo con efectos generales, no es obligación de este Organismo subsanar los errores en los que incurran los accionantes al presentar una acción de inconstitucionalidad, sobre todo cuando existe una evidente imprecisión en la identificación de la naturaleza del acto que se impugna.
13. Al identificar que la Corte Constitucional no es competente para conocer la presente causa, el juez constitucional que suscribe se abstiene de realizar valoraciones adicionales.

III. Decisión

14. En mérito de lo expuesto, formulo mi voto salvado en los siguientes términos **NEGAR** la acción de inconstitucionalidad de acto administrativo con efectos generales **N° 8-20-IA**.

PABLO ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Firmado digitalmente
por PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2020.09.15
15:44:55 -05'00'

Dr. Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del señor Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en la causa N.° 8-20-IA, fue presentado en Secretaría General, mediante correo electrónico, el 20 de agosto de 2020, a las 16h41; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
Secretaria General

Razón: Siento por tal, que en la causa No. 8-20-IA, el voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, no ha sido presentado dentro del término establecido en el inciso cuarto del artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.- Lo certifico.-

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
Secretaria General

CASO Nro. 8-20-IA

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes quince de septiembre de dos mil veinte, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva. - **Lo certifico.-**

AIDA Firmado
SOLEDAD digitalmente
GARCIA por AIDA
BERNI SOLEDAD
Dra. Aída García Berni GARCIA
SECRETARIA GENERAL BERNI

Sentencia No. 10-20-CN/20**Jueza ponente:** Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 19 de agosto de 2020

CASO No. 10-20-CN**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES,
EMITE LA SIGUIENTE****SENTENCIA No. 10-20-CN/20**

Tema: Se absuelve la consulta de constitucionalidad del segundo inciso del artículo 123 del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, el cual determina que, “[c]on el fin de establecer la responsabilidad personal de la o el servidor policial, no se permitirá la presentación de reclamos o impugnaciones administrativos de carácter colectivo”. La Corte resuelve que la norma consultada es compatible con los artículos 76 numeral 7 literal m) y 169 de la Constitución de la República, siempre que no impida la interposición de un recurso de impugnación administrativo de carácter colectivo, en el cual consten de manera individualizada las razones que fundamentan la apelación de cada servidora y/o servidor policial recurrente.

1. Antecedentes y procedimiento**1.1. Antecedentes procesales**

1. El 20 de enero de 2020, Diego Javier Chalacán Laguna, ex miembro de la Policía Nacional como técnico operativo con el grado de cabo segundo, presentó una acción de protección en contra de la Ministra de Gobierno y otros.
2. En su demanda, el accionante señaló que la resolución No. 2019-0499-CG-SP-PN dictada el 26 de junio de 2019 por el comandante general de la Policía Nacional, a través de la cual se resolvió su cesación de la institución referida, vulneró el derecho a la seguridad jurídica reconocido en el artículo 82 de la Constitución¹.
3. El 28 de enero de 2020, el juez de la Unidad Judicial de Contravenciones de Tránsito de Carapungo negó la acción de protección al considerar que la pretensión del accionante

¹ En su demanda de acción de protección, el accionante señaló que se vulnera el derecho a la seguridad jurídica: “... al no existir Reglamento alguno, que permita regular las normativas establecidas en el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (...) siendo administrada la Institución Policial, por un INSTRUCTIVO PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO DE GENERALES EN RELACIÓN A LAS NUEVAS COMPETENCIAS QUE LE OTORGAN EL COESCOPE HASTA LA EXPEDICIÓN DE LOS REGLAMENTOS CORRESPONDIENTES (...), el mismo que no tiene la calidad de LEY O REGLAMENTO”. Unidad Judicial de Contravenciones de Tránsito de Carapungo, causa No. 17159-2020-00045, fs. 1-2.

buscaba analizar un conflicto de normas infraconstitucionales². En contra de dicha decisión, Diego Javier Chalacán Laguna interpuso recurso de apelación.

4. El 13 de marzo de 2020, la Sala Penal de la Corte Provincial de Pichincha, con voto de mayoría (en adelante, “la judicatura consultante”), resolvió suspender la tramitación de la causa y remitir en consulta el expediente a la Corte Constitucional, a fin de que resuelva sobre la constitucionalidad del artículo 123 del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (en adelante, “COESCOP”), que en su segundo inciso señala que *“no se permitirá la presentación de reclamos o impugnaciones administrativos de carácter colectivo”*.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

5. El 02 de julio de 2020, el Primer Tribunal de la Sala de Admisión conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, admitió a trámite la consulta de constitucionalidad de norma presentada.
6. El 16 de julio de 2020, Yolanda Narciza de Jesús Salgado Guerrón, en calidad de coordinadora general jurídica del Ministerio de Gobierno, presentó un escrito ante la Corte Constitucional señalando correos electrónicos para notificaciones y autorizando la comparecencia en la presente causa, de abogadas y abogados del ministerio en cuestión.
7. El 20 de julio de 2020, Miguel Ángel Narvárez Carvajal, en calidad de juez de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, presentó un escrito ante la Corte Constitucional señalando correo electrónico para notificaciones.
8. El 22 de julio de 2020, la jueza sustanciadora Daniela Salazar Marín avocó conocimiento de la causa.

2. Norma cuya constitucionalidad se consulta y fundamentos de la consulta

9. De conformidad con el artículo 428 de la Constitución de la República y el artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”), la consulta de constitucionalidad de norma procede cuando una jueza o juez, de oficio o a petición de parte, tiene una duda razonable sobre la aplicación de una norma legal a un caso en concreto por considerarla contraria a la propia Constitución y/o a instrumentos internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución.

² El juez de primera instancia, en lo principal, resolvió que: *“... la Resolución No. 2019-0499-CG-SP-PN de fecha 26 de junio del 2019 (...) se sustenta en normas constitucionales, legales (Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público COESCOP) y acuerdo ministerial, por lo que no tiene asidero lo expuesto por el accionante, denotándose más bien que dentro del caso en concreto el legitimado activo pretende que (...) se analice asuntos relacionados con un conflicto de normas infraconstitucionales vinculadas con el procedimiento disciplinario de servidores policiales”*. Unidad Judicial de Contravenciones de Tránsito de Carapungo, causa No. 17159-2020-00045, fs. 1444-1460.

10. La Corte Constitucional en la sentencia No. 001-13-SCN-CC determinó que la consulta de constitucionalidad de norma elevada deberá contener: (i) la identificación del enunciado normativo pertinente cuya constitucionalidad se consulta; (ii) la identificación de los principios o reglas constitucionales que se presumen infringidos, y las circunstancias, motivos y razones por las cuales dichos principios resultarían infringidos; así como, (iii) la explicación y fundamentación clara y precisa de la relevancia de la disposición normativa cuya constitucionalidad se consulta, respecto de la decisión definitiva de un caso concreto, o la imposibilidad de continuar con el procedimiento de aplicar dicho enunciado. En el presente caso, se verifica el cumplimiento de dichos presupuestos conforme se desprende a continuación.

11. **Identificación del enunciado normativo pertinente cuya constitucionalidad se consulta:** La judicatura consultante solicita que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del segundo inciso del artículo 123 del COESCOP que “*no permite la impugnación administrativa de carácter colectivo, es decir, que varias personas interpongan recurso de apelación mediante un solo escrito*”. La norma consultada dispone:

Artículo 123.- Sanciones y reclamos colectivos.- No se impondrán sanciones colectivas cuando en un mismo hecho aparezcan inculpados varias servidoras o servidores policiales. La responsabilidad administrativa será individual y se establecerá mediante un procedimiento legal y debidamente iniciado con la finalidad de imponer la sanción correspondiente. Con el fin de establecer la responsabilidad personal de la o el servidor policial, no se permitirá la presentación de reclamos o impugnaciones administrativos de carácter colectivo.

12. **Identificación de los principios o reglas constitucionales que se presumen infringidos y las razones por las cuales se infringirían:** En su consulta de constitucionalidad de norma, la Sala Penal de la Corte Provincial de Pichincha señaló que:

... el Juez de primer nivel no analizó ni se pronunció respecto de que el recurso de apelación interpuesto por el legitimado activo, de acuerdo al artículo 123 de COESCOP fue inadmitido, lo que permitió que la resolución [No. 2019- 0499-CG-SP-PN] cause estado administrativo, situación facultó [sic] la aplicación del artículo 111.6 ibídem y sea cesado en sus funciones. Texto del que advertimos, que el accionante no tuvo oportunidad de que una autoridad administrativa superior, examine la resolución de su destitución; aspecto procesal que es necesario verificar del acervo probatorio.

13. En este sentido, la judicatura consultante justifica su duda razonable y motivada respecto del segundo inciso del artículo 123 del COESCOP, considerando que al no permitir la presentación de reclamos o impugnaciones administrativas de carácter colectivo, se

... restringe el derecho a recurrir de los servidores policiales, al impedir que una autoridad superior a la que resolvió destituir en sus funciones al accionante, revise la resolución y la ratifique o revoque, cumpliéndose así con lo que en la doctrina se conoce como doble conforme, porque se ha inadmitido el recurso de apelación por haberlo efectuado en forma colectiva; regulación legal que contravendría el artículo 76.7.m) de la CRE...

14. Por otra parte, la judicatura consultante manifiesta que, “*la resolución de inadmitir el recurso de apelación en forma colectiva de la resolución de destitución al cargo de servidor policial*

del accionante, es un aspecto de carácter formal, prohibida constitucionalmente en el artículo 169 de la CRE". Por último, indica que la norma consultada debe guardar conformidad con la Constitución, *"la que no restringe a las personas la impugnación de resoluciones que afecten sus derechos o intereses, lo efectúe de manera individual"*.

15. **Relevancia de la disposición normativa consultada y su relación con la decisión definitiva de un caso en concreto:** La judicatura en cuestión argumenta que la norma consultada adquiere relevancia al caso en concreto puesto que,

... sobre esa base se inadmitió el recurso de apelación colectivo de la resolución No. 2019-042-IGPN-PN de 29 de mayo de 2019 emitida por el Delegado de la Inspectoría General de la Policía Nacional, que destituyó al legitimado activo como servidor policial y a otras personas, causando estado a nivel administrativo (...) lo que condujo a que el General Inspector, Comandante General de la Policía Nacional, mediante resolución No. 2019-0499-CG-SP-PN (...) cese de la institución policial al accionante. Resolución que resultaría nula, por haberse emitido vulnerado el debido proceso, al no permitir al legitimado activo ejerza su derecho a la defensa, mediante el recurso de apelación colectivo de la resolución de destitución...

16. Con base en las consideraciones señaladas, la Sala Penal de la Corte Provincial de Pichincha concluye que sin la determinación de la compatibilidad del artículo 123 del COESCOP con las normas y principios constitucionales, *"no [se] permite tomar una decisión definitiva en este caso, de hacerlo acarrearía la violación de los citados principios [sic] y derechos constitucionales, no solo del accionante sino de todos los servidores judiciales sujetos al COESCOP"*.

3. Competencia

17. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las consultas de norma formuladas, de conformidad con lo previsto en el artículo 428 de la Constitución de la República, los artículos 141, 142 y 143 de la LOGJCC, así como también en función de lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 4 del Código Orgánico de la Función Judicial y en los artículos 3 numeral 6, y 92 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

4. Análisis constitucional

18. Con el fin de absolver la presente consulta de constitucionalidad de norma, la Corte Constitucional reitera que este mecanismo de control concreto de constitucionalidad es excepcional y, como tal, solo opera ante la duda razonable sobre la posible incompatibilidad de una determinada norma con la Constitución o instrumentos internacionales de derechos humanos, así como ante la necesidad de la judicatura consultante de que se determine dicha compatibilidad para continuar con la sustanciación del proceso o resolver la cuestión de origen³.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 5-19-CN/19 de 18 de diciembre de 2019, párr. 17.

19. En el caso que nos ocupa, la Sala Penal de la Corte Provincial de Pichincha justifica su duda razonable y motivada en que el segundo inciso del artículo 123 del COESCOP sería incompatible con el derecho a la defensa en la garantía a recurrir el fallo o resolución reconocido en el artículo 76 numeral 7 literal m) de la Constitución, y los principios constitucionales reconocidos en el artículo 169 de la Constitución, cuando prohíbe la presentación de reclamos o impugnaciones administrativas de carácter colectivo.
20. El análisis de la Corte se circunscribirá a los reclamos o impugnaciones administrativas entendidos como los mecanismos de impugnación verbal o escrita presentados en el marco de un procedimiento administrativo disciplinario iniciado en contra de servidoras y/o servidores policiales inculcados por un mismo hecho. Con base en las consideraciones señaladas, esta Corte procederá a analizar si el artículo 123 del COESCOP es compatible con las normas y principios constitucionales referidos, a través de la formulación de los siguientes problemas jurídicos.

4.1. ¿El segundo inciso del artículo 123 del COESCOP es compatible con el derecho a la defensa en la garantía a recurrir el fallo o resolución reconocido en el artículo 76 numeral 7 literal m) de la Constitución?

21. La judicatura consultante indica que el artículo 76 numeral 7 literal m) de la Constitución, *“no especifica que el recurso deba plantearse en forma individual o colectiva”*, y que al contrario, *“el inciso segundo [del artículo 123 del COESCOP] no permite la impugnación administrativa de carácter colectivo, es decir, que varias personas interpongan recurso de apelación mediante un solo escrito”*.
22. En cuanto al derecho a la defensa en la garantía a recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre derechos, reconocida en el artículo 76 numeral 7 literal m) de la Constitución, la Corte Constitucional ha señalado que:

... es una expresión del derecho a la defensa y está estrechamente vinculado con la garantía de doble instancia, específicamente con la posibilidad de que una resolución judicial relevante dictada dentro de un proceso, sea revisada por el órgano jerárquicamente superior del cual emanó dicha decisión, en aras de subsanar posibles errores u omisiones judiciales que se cometan en las mismas, precautelando de esta manera el derecho de las partes intervinientes en los procesos...⁴.

23. En este sentido, la Corte ha manifestado que, *“si alguna de las partes no se encuentra conforme con la decisión dictada por [una jueza o] un juez de instancias puede acudir a [una jueza o] un juez de jerarquía superior para que revise la decisión adoptada y, según sea el caso, la ratifique o modifique su contenido [conforme] la Constitución de la República y las leyes”⁵*. Así, la autoridad en cuestión garantiza el derecho cuando permite el acceso efectivo al recurso de acuerdo al ordenamiento jurídico vigente.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1142-12-EP/20 de 02 de junio de 2020, párr. 32; sentencia No. 1061-12-EP/19 de 04 de septiembre de 2019, párr. 36.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1270-14-EP/19 de 18 de diciembre de 2019, párr. 27.

24. Si bien este Organismo ha definido el contenido y alcance de la garantía a recurrir, en particular, en el marco de un proceso jurisdiccional, es necesario señalar que conforme al artículo 76 de la Constitución, todo procedimiento o decisión de autoridad pública, sea administrativa o judicial, que pueda tener una afectación en los derechos de una persona debe sujetarse a las reglas del debido proceso legal⁶. Por lo que el contenido y alcance de las garantías del debido proceso desarrollado por la jurisprudencia constitucional es también aplicable a los procedimientos administrativos en los que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden.

25. En el caso sujeto a análisis, la norma consultada del COESCOP, dispone que:

Artículo 123.- Sanciones y reclamos colectivos.- No se impondrán sanciones colectivas cuando en un mismo hecho aparezcan inculpados varias servidoras o servidores policiales. La responsabilidad administrativa será individual y se establecerá mediante un procedimiento legal y debidamente iniciado con la finalidad de imponer la sanción correspondiente.

*Con el fin de establecer la responsabilidad personal de la o el servidor policial, **no se permitirá la presentación de reclamos o impugnaciones administrativos de carácter colectivo.** (el énfasis es propio)*

26. Al respecto, se observa que la norma consultada forma parte del Capítulo Tercero del COESCOP que regula los aspectos generales del procedimiento administrativo disciplinario iniciado en contra de servidoras y servidores de la Policía Nacional. El artículo 123 *ibidem* prohíbe establecer sanciones colectivas, “cuando en un mismo hecho aparezcan inculpados varias servidoras o servidores policiales”, reconoce que la determinación de responsabilidad administrativa será individual y concluye que, con el fin de establecer la responsabilidad personal, no se permitirá la presentación de reclamos o impugnaciones administrativas de carácter colectivo, es decir, de manera conjunta o en “bloque”.

27. Esta Corte Constitucional reconoce que el derecho a la defensa en la garantía a recurrir no es de carácter absoluto y, como tal, su ejercicio podría estar sujeto a ciertas limitaciones previamente establecidas tanto en la Constitución como en la ley, que vienen dadas por la naturaleza de los diferentes procedimientos y del medio de impugnación que se pretende ejercer⁷. Así, el legislador goza de libertad de configuración respecto de los recursos y mecanismos de defensa disponibles en el ordenamiento jurídico. De tal forma que,

... es la ley, por tanto, la encargada de diseñar en todos sus pormenores las reglas dentro de las cuales tal recurso puede ser interpuesto, ante quién, en qué oportunidad, cuándo no es

⁶ Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 71; Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 127.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1741-14-EP/21 de 27 de mayo de 2020, párr. 36; Corte Constitucional del Ecuador para el periodo de transición, sentencia No 001-11-SCN-CC, caso No. 0031-10- CN, p. 9.

*procedente y cuáles son los requisitos - positivos y negativos - que deben darse para su ejercicio*⁸.

28. Ahora bien, la libertad de configuración legislativa respecto del derecho a recurrir tampoco es absoluta. Al respecto, esta Corte Constitucional ha señalado que, *“siempre que responda a la necesidad de garantizar los derechos constitucionales y no se afecte su núcleo esencial, el ejercicio del derecho a impugnar es susceptible de ser delimitado”*⁹.
29. En consecuencia, corresponde que esta Corte determine si la prohibición de presentar reclamos o impugnaciones administrativas de carácter colectivo, establecida en el artículo 123 del COESCOP, es una limitación legítima al derecho a la defensa en la garantía a recurrir o si, por el contrario, es una restricción injustificada. Con esa finalidad, esta Corte procederá a verificar los elementos del test de proporcionalidad de conformidad con el artículo 3 numeral 2 de la LOGJCC¹⁰. Dicho de otra forma, se verificará si la medida que prohíbe la presentación de reclamos o impugnaciones administrativas de carácter colectivo, (i) persigue un fin constitucionalmente válido; (ii) es idónea para alcanzar dicho objetivo; (iii) es necesaria en relación a dicho fin; y, (iv) es proporcional en sentido estricto.
30. En relación con el (i) fin constitucionalmente válido, el segundo inciso del artículo 123 del COESCOP establece que, *“Con el fin de establecer la responsabilidad personal de la o el servidor policial, no se permitirá la presentación de reclamos o impugnaciones administrativas de carácter colectivo”*. Es decir, la medida reconoce que para determinar la responsabilidad personal de las y los servidores policiales inculcados en un mismo hecho, los reclamos administrativos deben presentarse de forma individual y no en conjunto. La determinación del grado de responsabilidad de forma individual es compatible con las garantías del debido proceso, en particular, aquella reconocida en el numeral 3 del artículo 76 de la Constitución¹¹.
31. Además, el fin perseguido se encuentra relacionado tanto con la cláusula general de responsabilidad pública como con la cláusula especial de responsabilidad de la Policía Nacional reconocidas en los artículos 233 y 159 de la Constitución¹², respectivamente. Por lo

⁸ Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición, sentencia 017-10-SCN-CC, causa No. 0016-10-CN, p. 7, citando a: Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-742/99.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1741-14-EP/21 de 27 de mayo de 2020, párr. 36.

¹⁰ LOGJCC, artículo. 3.- Métodos y reglas de interpretación constitucional.- (...) 2. Principio de proporcionalidad.- Cuando existan contradicciones entre principios o normas, y no sea posible resolverlas a través de las reglas de solución de antinomias, se aplicará el principio de proporcionalidad. Para tal efecto, se verificará que la medida en cuestión proteja un fin constitucionalmente válido, que sea idónea, necesaria para garantizarlo, y que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional.

¹¹ Constitución de la República, artículo 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.

¹² Constitución de la República, artículo 233.- Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones. v serán

que esta Corte verifica que la medida responde a la necesidad de garantizar derechos constitucionales y persigue un fin constitucionalmente válido.

32. Respecto a (ii) la idoneidad, esto es, que la medida sea conducente a alcanzar la determinación de responsabilidad personal de las y los servidores policiales inculcados en un mismo hecho, esta Corte considera necesario aclarar que, en principio, la obligación de realizar un análisis individualizado así como de determinar la responsabilidad y, de ser el caso, la sanción, corresponde a la autoridad administrativa competente. En este sentido, sin perjuicio de que el recurso sea interpuesto de forma individual o colectiva, la determinación de responsabilidad personal a la que hace referencia el segundo inciso del artículo 123 del COESCOP, debe ser el resultado del análisis de las autoridades administrativas sobre la base de las circunstancias individuales y el grado de participación de cada una de las servidoras y/o servidores policiales inculcados en un mismo hecho.
33. En el caso que nos ocupa, la norma exige la interposición de reclamos o impugnaciones administrativas de carácter individual, lo que se traduce en la presentación de distintos escritos por las y los servidores policiales recurrentes. No obstante, a juicio de esta Corte, el hecho de que las y los servidores recurrentes concentren sus argumentos de defensa en un solo recurso administrativo no debería impedir que las autoridades administrativas analicen y determinen su grado de responsabilidad personal. Para alcanzar el objetivo deseado, bastaría que en el recurso consten de manera individualizada las razones que fundamentan la apelación de cada servidora y/o servidor policial.
34. Así, la Corte observa que la norma consultada, con el objetivo de garantizar que se realice un análisis individualizado de la responsabilidad, traslada la carga a las y los servidores recurrentes y no a la autoridad administrativa que debe adoptar la decisión. En consecuencia, este Organismo no encuentra que existe un nexo de causalidad claro y explícito entre la prohibición de presentar reclamos o impugnaciones de carácter colectivo y el fin legítimo perseguido, esto es, la determinación de responsabilidad personal. Por lo que la medida no es idónea.
35. En cuanto a la (iii) necesidad, que exige que la medida restrictiva sea el mecanismo menos gravoso, de conformidad con lo señalado en los párrafos anteriores, existen otros medios a través de los cuales se puede alcanzar el objetivo de determinar la responsabilidad personal de las y los servidores policiales inculcados en un mismo hecho. Estos medios, además de ser ajenos al carácter del recurso, son menos lesivos que la medida *in examine*, puesto que parten del análisis que las autoridades administrativas competentes realicen en función de las razones individualizadas que consten en el recurso presentado por las y los servidores policiales. De ahí que la medida tampoco es necesaria.

responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos; artículo 159.- Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional serán obedientes y no deliberantes, y cumplirán su misión con estricta sujeción al poder civil y a la Constitución. Las autoridades de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional serán responsables por las órdenes que impartan. La obediencia a las órdenes superiores no eximirá de responsabilidad a quienes las ejecuten.

36. Por último, en relación con (iv) la proporcionalidad, esto es, que la medida se ajuste en sentido estricto al logro del fin perseguido, a criterio de esta Corte, no resulta razonable o proporcionado que las y los servidores recurrentes inculcados por un mismo hecho deban presentar un reclamo o impugnación de forma individual para acceder al recurso administrativo, aun cuando podrían compartir una misma estrategia de defensa.
37. La Corte Constitucional ha señalado que, “*la autoridad jurisdiccional garantiza el derecho cuando permite el acceso efectivo al recurso conforme al ordenamiento jurídico que lo regula, y lo vulnera cuando establece trabas irrazonables o desproporcionadas, u obstáculos que tornen al derecho en impracticable*”¹³. En el caso que nos ocupa, la norma consultada interfiere de forma desmedida con el derecho al debido proceso en la garantía a recurrir, al prohibir de forma innecesaria la interposición de recursos de carácter colectivo, en el que podrían constar de forma individualizada las razones que fundamentan la apelación de cada servidora y/o servidor policial. Lo cual además obligaría a individualizar la defensa técnica de cada una de las y los servidores policiales. En consecuencia, esta Corte no encuentra que el grado de satisfacción del objetivo perseguido sea proporcional al grado de afectación del derecho a la defensa en la garantía de recurrir. Por lo que la medida tampoco es estrictamente proporcional.
38. Del análisis anterior, la Corte Constitucional observa que la norma consultada impone una restricción injustificada al derecho a la defensa en la garantía de recurrir el fallo o resolución.
39. En consecuencia, la Corte Constitucional concluye que el segundo inciso del artículo 123 del COESCOPE que prohíbe la presentación de reclamos o impugnaciones de carácter colectivo, es contrario al derecho a la defensa en la garantía a recurrir reconocida en el artículo 76 numeral 7 literal m) de la Constitución.

4.2. ¿El segundo inciso del artículo 123 del COESCOPE es compatible con el principio constitucional que establece que el sistema procesal es un medio para la realización de justicia, reconocido en el artículo 169 de la Constitución?

40. Por otra parte, la judicatura consultante señala que el segundo inciso del artículo 123 del COESCOPE vulnera los principios de simplificación, uniformidad, eficacia y economía procesal reconocidos en el artículo 169 de la Constitución puesto que, “*se está sacrificando la justicia por la sola omisión de formalidades; formalidad consistente en el legitimado activo ha interpuesto recurso de apelación de la resolución de destitución, en forma colectiva, junto con otros servidores policiales destituidos en la misma resolución*” (sic).
41. El artículo 169 de la Constitución reconoce que:

El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, intermediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1142-12-EP/20 de 02 de junio de 2020, párr. 33; sentencia No. 1270-14-EP/19 de 18 de diciembre de 2019, párr. 27.

42. Al respecto, la Corte Constitucional ha determinado que:

... el sistema procesal se encuentra integrado por un conjunto de reglas que sirven para la tramitación de una controversia judicial y que permiten que dicho sistema se configure como un medio para la realización de la justicia. Para el cumplimiento de dicho objetivo, el artículo 169 de la Constitución establece que las normas procedimentales deben consagrar una serie de principios, entre los cuales se incluyen el celeridad procesal y economía procesal, así como la efectividad de las garantías del debido proceso¹⁴.

43. Asimismo, esta Corte considera que el artículo 169 citado, al señalar que “*No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades*”, se refiere a la omisión de requisitos que no son necesarios o esenciales. Es decir, requisitos que no afectan la validez o procedibilidad de los actos procesales, en tanto no están relacionados con las garantías del debido proceso o con una restricción legítima. En el caso de los procedimientos administrativos, este principio debe entenderse en el sentido de que los derechos sustanciales de las y los administrados prevalecerán sobre aspectos formales, siempre que dichos aspectos formales puedan ser subsanados y no afecten a derechos de terceros o al interés público¹⁵.
44. De conformidad con lo señalado en la sección anterior, el carácter individual o colectivo del recurso administrativo no guarda relación directa con la necesidad de determinación de responsabilidad personal de las y los servidores policiales inculcados por un mismo hecho, puesto que dicha carga debe ser asumida por la autoridad administrativa. Además, nada impide que en un recurso presentado de manera colectiva, consten de manera individualizada las razones que fundamentan la apelación de cada servidora y/o servidor policial. A juicio de esta Corte, la norma consultada establece una formalidad que se convierte en una carga para la o el servidor policial, la cual, de no cumplirse, obstaculiza el acceso a un recurso administrativo y a obtener un pronunciamiento sobre el mismo.
45. Con base en el principio de informalismo a favor del administrado referido en el párr. 43 *supra*, es obligación de las autoridades administrativas subsanar aspectos formales que no inciden en el procedimiento administrativo y que, de no hacerlo, podrían afectar los derechos de las y los servidores policiales. En el presente caso, el carácter individual del recurso no es indispensable para garantizar que, al conocer y resolver el recurso administrativo interpuesto, la autoridad administrativa superior determine de manera individual la responsabilidad de las y los servidores policiales.
46. Por lo expuesto, esta Corte concluye que la norma consultada, al obstaculizar el derecho a recurrir de las y los servidores policiales inculcados en un mismo hecho, en función del carácter colectivo del recurso, es asimismo contraria al artículo 169 de la Constitución.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 169-13-CN/19 de 18 de junio de 2019, párr. 23.

¹⁵ Ley para la optimización y eficiencia de trámites administrativos, artículo 3.- Además de los principios establecidos en los artículos 227 y 314 de la Constitución de la República, los trámites administrativos estarán sujetos a los siguientes: (...) 6. Pro-administrado e informalismo.- En caso de duda, las normas serán interpretadas a favor de la o el administrado. Los derechos sustanciales de las y los administrados prevalecerán sobre los aspectos meramente formales, siempre y cuando estos puedan ser subsanados y no afecten derechos de terceros o el interés público, según lo determinado en la Constitución de la República.

5. Efectos del fallo

47. Toda vez que esta Corte Constitucional determinó que el segundo inciso del artículo 123 del COESCOP es contrario al derecho a la defensa en la garantía a recurrir y al principio constitucional reconocido en el artículo 169 de la Constitución, corresponde establecer los efectos de la presente decisión.
48. Con el fin de garantizar la permanencia del segundo inciso del artículo 123 del COESCOP en el ordenamiento jurídico y considerando que la declaratoria de inconstitucionalidad es de *ultima ratio*, esta Corte establece la interpretación conforme de la norma consultada en el siguiente sentido: el segundo inciso del artículo 123 del COESCOP será constitucional siempre que no impida la interposición de un recurso de impugnación administrativo de carácter colectivo, en el cual consten de manera individualizada las razones que fundamentan la apelación de cada servidora y/o servidor policial recurrente.
49. Esta Corte observa que en el caso de origen, la autoridad administrativa que conoció el recurso administrativo se abstuvo de analizar el mismo con base en lo dispuesto en la norma consultada que prohíbe la presentación de reclamos colectivos¹⁶. Por lo que este Organismo determina que la presente decisión tendrá efectos entre las partes y para casos análogos hacia el futuro de conformidad con el artículo 143 numeral 2 de la LOGJCC.
50. Por último, esta Corte Constitucional recuerda a la judicatura consultante que, en su rol de juezas y jueces constitucionales en el marco de la acción de protección No. 17159-2020-00045, tiene la obligación de realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneraciones a los derechos constitucionales¹⁷.

6. Decisión

51. En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, esta Corte resuelve:
 1. Absolver la consulta de constitucionalidad planteada por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y determinar que el segundo inciso del artículo 123 del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, es compatible con los artículos 76 numeral 7 literal m) y 169 de la Constitución de la República, siempre que no impida la interposición de un recurso de impugnación

¹⁶ El accionante y otros servidores policiales que fueron inculcados en un mismo hecho, interpusieron un recurso de apelación de forma colectiva en contra de la resolución No. 2019-042-IGPN-PN de 29 de mayo de 2019, a través de la cual se resolvió imponerles la sanción disciplinaria de destitución de conformidad con el artículo 48 del COESCOP. La coordinadora jurídica del Ministerio de Gobierno, al conocer el recurso administrativo resolvió que de conformidad con el artículo 123 del COESCOP, no se permite la presentación de reclamos o impugnaciones de carácter colectivo, y como tal, *“la autoridad recurrida, se encuentra impedida de accionar los mecanismos de análisis y resolutorios para establecer o desvirtuar la responsabilidad individual en la que hubiera incido los recurrentes.* Unidad Judicial de Contravenciones de Tránsito de Carapungo, causa No. 17159-2020-00045, fs. 7.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1285-13-EP/19 de 04 de septiembre de 2019, párr. 28.

administrativo de carácter colectivo, en el cual consten de manera individualizada las razones que fundamentan la apelación de cada servidora y/o servidor policial.

2. Declarar que la presente sentencia tendrá efectos entre las partes y para casos análogos de conformidad con el artículo 143 numeral 2 de la LOJGCC.
3. Poner en conocimiento del Ministerio de Gobierno la presente resolución con el fin de que realice una debida y generalizada difusión de la misma, e informe a la Corte sobre el cumplimiento de la medida de difusión, en el término de 20 días contados desde la notificación de la sentencia.
4. Devolver expediente del proceso a la judicatura de origen,

Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES



Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2020.09.04
10:43:58 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
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, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Ramiro Ávila Santamaría, en sesión ordinaria de miércoles 19 de agosto de 2020.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI



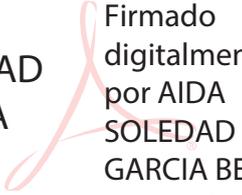
Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 10-20-CN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes cuatro de septiembre de dos mil veinte, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI



Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Sentencia No. 14-19-CN/20

Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D. M., 12 de agosto de 2020

CASO No. 14-19-CN

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

Sentencia

Tema: Esta sentencia analiza si el artículo 301, numeral 2 del Código Orgánico Integral Penal, que tipifica el delito de contrabando, contraría la presunción de inocencia reconocida en el artículo 76, numeral 2 de la Constitución de la República, invirtiendo la carga de la prueba.

I. Antecedentes procesales

1. El 24 de abril de 2019, fueron aprehendidos los señores Diego Fernando Angamarca Retete, Robinson Damián Quiroz Paladinez y Fernando Wilfrido Angulo Sol. El 25 de abril de 2019, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Arenillas calificó la flagrancia del hecho por el presunto delito de contrabando previsto en el artículo 301 del Código Orgánico Integral Penal (en adelante “COIP”) y convocó a audiencia de juicio directo. Como medidas cautelares, respecto a los señores Diego Fernando Angamarca Retete y Robinson Damián Quiroz Paladinez, el juez de la causa les impuso la prohibición de ausentarse del país y la presentación periódica en la Unidad Judicial. En relación con el señor Fernando Wilfrido Angulo Sol, el juez dictó prisión preventiva.¹

2. El 02 de julio de 2019, se realizó la audiencia de juicio directo, en la que la Fiscalía y la SENA E como acusador particular, fundamentaron su acusación únicamente en contra del señor Fernando Wilfrido Angulo Sol por la presunta comisión del delito establecido en el numeral 2 del artículo 301 del COIP.² El referido juez previo a resolver, dispuso suspender la tramitación de la causa y remitir en consulta el expediente a la Corte Constitucional, por tener duda razonable sobre la constitucionalidad de una norma jurídica que se encuentra en el mencionado artículo 301, numeral 2 del COIP.

II. Trámite ante la Corte Constitucional

¹ El 27 de mayo de 2019, el juez de la causa penal resolvió sustituir la medida cautelar de prisión preventiva en contra del señor Fernando Wilfrido Angulo Sol por la prohibición de ausentarse del país y la presentación periódica en la Unidad Judicial.

² En relación con los otros dos procesados, el señor Diego Fernando Angamarca Retete falleció por lo que el juez declaró extinguida la acción penal, y respecto al señor Robinson Damián Quiroz Paladinez, la Fiscalía se abstuvo de acusarlo, por lo cual el juez dictó auto de sobreseimiento a su favor.

3. La consulta de norma ingresó a la Corte Constitucional el 02 de octubre de 2019 y le fue asignada el N°. **0014-19-CN**.
4. El 16 de enero de 2020, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez y Alí Lozada Prado, quien por uso de licencia fue reemplazado en esa Sala por la jueza constitucional alterna Karla Andrade Quevedo, admitió a trámite la referida consulta de norma, en razón de que el juez consultante dio cumplimiento a los parámetros dispuestos por la Corte Constitucional mediante la sentencia N°. 001-13-SCN-CC: i) identificación del enunciado normativo pertinente cuya constitucionalidad se consulta; ii) identificación de los principios o reglas constitucionales que se presumen infringidos, y las circunstancias, motivos y razones por las cuales dichos principios resultarían infringidos; y, iii) explicación y fundamentación clara y precisa de la relevancia de la disposición normativa cuya constitucionalidad se consulta.
5. El juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, avocó conocimiento del caso mediante providencia de 27 de enero de 2020.

III. Norma cuya constitucionalidad se consulta

6. La norma jurídica cuya constitucionalidad se consulta, está contenida en el numeral 2 del artículo 301 del Código Orgánico Integral Penal³, cuyo texto es el siguiente:

Artículo 301, numeral 2 del Código Orgánico Integral Penal

Contrabando.- La persona que, para evadir el control y vigilancia aduanera sobre mercancías cuya cuantía sea igual o superior a diez salarios básicos unificados del trabajador en general, realice uno o más de los siguientes actos, será sancionada con pena privativa de libertad de tres a cinco años, multa de hasta tres veces el valor en aduana de la mercancía objeto del delito, cuando:

*2. Movicie mercancías extranjeras dentro de la zona secundaria sin el documento que acredite la legal tenencia de las mismas, **siempre y cuando no pueda justificarse el origen lícito de dichas mercancías** dentro de las setenta y dos horas posteriores al descubrimiento.(El énfasis nos pertenece).*

IV. La consulta

7. En lo principal, el juez consultante señala que hay duda razonable sobre la constitucionalidad de la norma, en la frase “**siempre y cuando no pueda justificarse el origen lícito de dichas mercancías**”, por contrariar el principio de presunción de inocencia establecido en el artículo 76, numeral 2 de la Constitución de la República.

³ Código Orgánico Integral Penal, publicado en el suplemento del R.O. N°. 180, el 10 de febrero del 2014.

8. Señala que la norma cuestionada exige que los procesados, “...*prueben o justifiquen el origen lícito de dichas mercancías cuya legitimidad se cuestiona, invirtiéndose de esta forma la carga de la prueba, considerándose por lo tanto a los procesados como culpables mientras no puedan demostrar lo contrario*”. Con ello indica, se transgrede la presunción de inocencia.

9. Añade el consultante que, la Corte Constitucional en la sentencia No. 14-15-CN/19 realizó un pronunciamiento parecido en el delito de receptación y transcribe los párrafos 27 y 28 de la referida sentencia. El juez indica que la norma cuya constitucionalidad se consulta, establece un tipo penal que presume la culpabilidad, esto es, trata como culpable a una persona antes de una sentencia condenatoria y traslada la carga probatoria al procesado para que demuestre su inocencia. Todo lo cual a su entender, viola el derecho a la presunción de inocencia, reconocida también en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 8.2).

10. Concluye su exposición solicitando se considere también declarar por conexidad, la inconstitucionalidad de todo el numeral segundo del artículo 301 del COIP.

V. Consideraciones y fundamentos

V.I. Competencia

11. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las consultas de norma formuladas de conformidad con lo previsto en el artículo 428 de la Constitución de la República; artículos 141, 142 y 143 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, así como también en función de lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 4 del Código Orgánico de la Función Judicial.

V.II. Análisis constitucional

12. Para el correspondiente análisis, la Corte considera que, si bien el juez consultante solicita que “*por conexidad*” se analice todo el numeral 2 del artículo 301 del COIP, como si se tratase de dos o más normas, cuando es una sola, lo que pretende es que la Corte realice un control de constitucionalidad íntegro de la norma referida. Por lo que esta Corte analizará el numeral en su integralidad, al no ser posible analizar en forma aislada frases o palabras contenidas en dicho numeral. La Corte plantea el siguiente problema jurídico:

¿El numeral 2 del artículo 301 del COIP, vulnera la presunción de inocencia reconocida en el artículo 76 numeral 2 de la Constitución?

13. Al respecto, el derecho constitucional al debido proceso establecido en el artículo 76 de la Constitución de la República (CRE), contiene los presupuestos y condiciones mínimas obligatorias para tramitar adecuadamente cualquier proceso. Uno de los derechos que lo integran, es el derecho a la presunción de inocencia reconocido a nivel

nacional tanto en la Constitución⁴ como en el Código Orgánico Integral Penal,⁵ así como también a nivel internacional en la Declaración Universal de Derechos Humanos,⁶ el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁷ y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁸

14. Tal normativa forma parte del bloque de constitucionalidad, mediante el cual se reconoce jerarquía constitucional a normas contenidas en instrumentos internacionales de derechos humanos, que no están incluidas formalmente en el texto de la Constitución, pero que forman parte de aquella por su remisión. Razón por la cual, estas normas tienen el mismo nivel jerárquico que la Constitución, condición de la que deviene la obligación de las autoridades judiciales y administrativas de observarlas y respetarlas.⁹

15. Las normas referidas establecen que la persona investigada, procesada o acusada de un delito, debe ser tenida por inocente y tratada como tal antes de que se inicie un proceso y a lo largo del mismo, mientras no se declare su responsabilidad penal mediante sentencia ejecutoriada. Por ello, en virtud del principio de presunción de inocencia, es a la Fiscalía como titular de la acción penal, a quien le corresponde la carga probatoria, esto es el deber de probar no sólo la ocurrencia del hecho punible sino la culpabilidad del acusado o procesado. Caso contrario si Fiscalía no logra sustentar su acusación con pruebas de cargo válidas, la duda razonable que se genera en el juzgador impide que esa persona sea declarada culpable.

16. En ese sentido, esta Corte Constitucional ha señalado:

“Del derecho a la presunción de inocencia se derivan algunos efectos jurídicos importantes: i) la presunción de inocencia es derecho que limita al poder punitivo, tanto en lo legislativo como en lo procesal; ii) se debe presumir la inocencia de cualquier persona y, en consecuencia, se le debe tratar como inocente antes y durante el proceso penal; iii) la presunción de inocencia debe

⁴ Art. 76 CRE.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 2. Se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada.

⁵Art. 5 COIP.- Principios procesales.- El derecho al debido proceso penal, sin perjuicio de otros establecidos en la Constitución de la República, los instrumentos internacionales ratificados por el Estado u otras normas jurídicas, se regirá por los siguientes principios: 4. Inocencia: toda persona mantiene su estatus jurídico de inocencia y debe ser tratada como tal, mientras no se ejecutorie una sentencia que determine lo contrario.

⁶ Art. 11.1.- Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa

⁷ Art. 14.2.- Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.

⁸ Art. 8.2.- Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad.

⁹ Artículos 424, 426 y 11.3 CRE

*vencerse mediante pruebas lícitas de culpabilidad y se la debe declarar en sentencia; y, iv) la carga de la prueba la tiene quien ejerce las funciones de fiscal o la persona que acuse”.*¹⁰

17. De lo dicho, existen básicamente dos reglas que surgen del principio de presunción de inocencia: i) la regla de tratamiento procesal y ii) la regla de juicio. La primera, exige no adoptar decisiones que impliquen asunción de culpabilidad antes de una condena. Esto obliga a toda autoridad pública (jueces, fiscales, policía, etc.), a abstenerse de prejuzgar el asunto, antes de que concluya el juicio con una sentencia condenatoria ejecutoriada. Incluye además, la obligación que tienen dichas autoridades de prevenir que los medios de comunicación o ciertos sectores sociales, puedan influir en la decisión judicial al pronunciarse sobre la responsabilidad de la persona procesada o acusada.

18. Sobre la segunda regla, la regla de juicio, la Corte Constitucional colombiana ha dejado claro que, la presunción de inocencia, “*se constituye en regla básica sobre la carga de la prueba*”,¹¹ conforme con la cual corresponde al órgano de persecución penal (Fiscalía) la carga de probar que una persona es responsable de un delito, más allá de toda duda razonable. Más aún, del derecho a la presunción de inocencia se deriva la proscripción de la presunción de culpabilidad, “*Por ello, el legislador no puede implantar en una norma penal de carácter sustantivo una presunción de culpabilidad en sustitución de la presunción de inocencia*”.¹²

19. Si el legislador incurre en la prohibición descrita, ello configura una presunción legal o *ius tantum*, presunción que ha sido cuestionada en razón de que ha sido trasladada indebidamente la carga de la prueba de la Fiscalía al procesado.

20. En el caso concreto, el juez consultante argumenta que la frase, “*siempre y cuando no pueda justificarse el origen lícito de dichas mercancías*”, contenida en el artículo 301 numeral 2 del COIP, contraviene el principio de presunción de inocencia establecido en el artículo 76 numeral 2 de la Constitución de la República. A su entender, con esa frase se estaría invirtiendo la carga de la prueba considerando a los procesados como culpables, mientras no puedan demostrar lo contrario. Por la misma razón, solicita se declare “*por conexidad*”, la inconstitucionalidad de todo el numeral segundo del artículo 301 del COIP. Como fue señalado en el párrafo 12 *ut supra*, esta Corte procederá con el análisis del numeral 2 del artículo 301 del COIP en su integralidad.

21. El delito de contrabando, se encuentra en el Capítulo Quinto, “*Delitos contra la responsabilidad ciudadana*” y en la Sección Sexta del COIP, denominada “*Delitos contra la administración aduanera*”. Concretamente, para que se configure el delito de contrabando tipificado en el artículo 301 del COIP, se debe verificar **la evasión del**

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia No. 14-15-CN/19, caso No. 14-15-CN (delito de receptación)

¹¹ Corte Constitucional de Colombia, sentencia C- 289 del 18 de abril de 2012. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹² *Ibíd.*

control y vigilancia aduanera de la mercancía egresada o ingresada al país, a través de los actos descritos en el apartado de conducta típica.¹³

22. En el numeral dos del mencionado artículo, la conducta típica se configura cuando se, *“Movilice mercancías extranjeras dentro de la zona secundaria sin el documento que acredite la legal tenencia de las mismas, siempre y cuando no pueda justificarse el origen lícito de dichas mercancías dentro de las setenta y dos horas posteriores al descubrimiento”*.¹⁴

23. En este delito debe comprobarse la movilización de mercancías extranjeras ingresadas al territorio nacional, de manera clandestina, esto es, evadiendo el control y vigilancia aduanera. Por tanto, debe verificarse la conexión entre la mercadería importada movilizada y la acción de eludir los controles aduaneros. De acuerdo al legislador, el bien jurídico protegido es el correcto funcionamiento de la administración aduanera.

24. En esa línea, el Estado tiene plenas facultades para regular y controlar el ingreso y movilización de mercaderías extranjeras, a través de la Aduana.¹⁵ La misma que se encarga de ejercer el control anterior, concurrente y posterior de las mercancías que ingresan y salen del país ¹⁶y de establecer las previsiones y los mecanismos adecuados para que esas mercancías sean presentadas a la Aduana. Esta entidad además, tiene

¹³ Art. 301 COIP.- “Contrabando.- La persona que, para evadir el control y vigilancia aduanera sobre mercancías cuya cuantía sea igual o superior a diez salarios básicos unificados del trabajador en general, realice uno o más de los siguientes actos, será sancionada con pena privativa de libertad de tres a cinco años, multa de hasta tres veces el valor en aduana de la mercancía objeto del delito, cuando: ...2. Movilice mercancías extranjeras dentro de la zona secundaria sin el documento que acredite la legal tenencia de las mismas, siempre y cuando no pueda justificarse el origen lícito de dichas mercancías dentro de las setenta y dos horas posteriores al descubrimiento...”

¹⁴ Zona primaria: Área interior de puertos, aeropuertos y locales habilitados, así como los fijados por la administración aduanera en donde se realicen operaciones netamente aduaneras (carga, descarga y movilización de mercaderías procedentes del exterior o con destino a él). Zona secundaria: comprende la parte restante del territorio ecuatoriano. (Art. 106 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones-COPCI).

¹⁵ El artículo 205 del COPCI establece que el servicio de aduana es una potestad pública que ejerce el Estado, a través del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador y sus delegatarios debidamente autorizados y de la coordinación o cooperación de otras entidades u órganos del sector público. Además, a partir del artículo 147 del COPCI se establecen los diferentes regímenes de importación que comportan una serie de formalidades y obligaciones aduaneras que deben ser cumplidas para el ingreso de mercancías extranjeras al país.

En esa línea el Art. 209 del COPCI dispone que la sujeción a la potestad aduanera comporta el cumplimiento de todas las formalidades y requisitos que regulen la entrada o salida de personas, mercancías, y medios de transporte; el pago de los tributos y demás gravámenes exigibles.

¹⁶ Art. 144 y siguientes del COPCI y Art. 101 y siguientes del Reglamento al Título Facilitación Aduanera del Código de Producción.

como atribuciones determinar y recaudar los tributos causados por efecto de la importación y exportación de mercancías.¹⁷

25. Para la importación de la mercadería extranjera se requiere que el sujeto pasivo de la obligación aduanera, lo haga observando las disposiciones normativas y procedimientos legales y administrativos que regulan esta actividad. Además, debe cumplir con determinadas formalidades como la presentación de la declaración aduanera,¹⁸ facturas comerciales, certificados de origen y otros documentos que tengan relación con la importación de la mercancía.¹⁹ Ello, como parte del control que ejerce la Aduana sobre el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

26. En el caso del delito de contrabando, estamos frente a mercadería que ha evadido el control y vigilancia aduanera y consiguientemente no ha pagado los tributos correspondientes a su importación o exportación.

27. Esta Corte Constitucional no ignora la problemática y complejidad que presenta el delito de contrabando, el mismo que no solo afecta negativamente al fisco al percibir menos ingresos de los que le correspondería, sino además impacta negativamente en los sectores productivos del país, lo que termina desincentivando la industria y el comercio nacional. Por ello, el legislador ha considerado necesaria la penalización del contrabando, junto con una serie de regulaciones aduaneras, que permiten un control respecto a la mercadería que ingresa y sale del país. No obstante, el Estado debe ejercer su poder punitivo, en el marco del debido proceso en los términos que garantiza la Constitución de la República.

28. En esa línea, la norma objeto de consulta, establece un plazo de 72 horas desde el descubrimiento de la mercancía extranjera, para que la persona que la moviliza pueda acreditar su legalidad. De ser presentados dichos documentos dentro de ese plazo, según esta misma norma, no existiría indicio de cometimiento de delito alguno. Conforme la normativa aduanera señalada, para que quede habilitada la internación de la mercancía extranjera al país debe cumplirse con las formalidades aduaneras que corresponden a la importación, entre ellas, la presentación de dichos documentos previamente a la Aduana.

29. En ese sentido, la norma consultada no consagra una presunción de culpabilidad como afirma el juez consultante, sino que “la no acreditación de la documentación” sumada al “transcurso del plazo de 72 horas” constituye el primer indicio para que la Fiscalía inicie la acción penal, pues recién ahí tendría todos los elementos objetivos del tipo. El plazo de 72 horas es uno de los elementos objetivos del tipo, sin detrimento de lo analizado en el párrafo 32 infra.

¹⁷ Art. 205 COPCI.

¹⁸ Art. 138 y siguientes del COPCI y Art. 63 y siguientes del Reglamento al Título Facilitación Aduanera del Código de Producción.

¹⁹ Arts. 72 y 73 del Reglamento al Título Facilitación Aduanera del Código de Producción.

30. Antes de transcurridas las 72 horas, sin haber presentado ningún documento, la Fiscalía no tiene el elemento de convicción normativo esencial para poder iniciar el ejercicio de la acción penal. Por el contrario, al momento del descubrimiento de la mercancía, la Fiscalía de creerlo pertinente podría abrir una investigación previa y concederles a esas personas el plazo de las 72 horas que determina la norma. Además, en dicha fase preprocesal el fiscal podrá, entre otras diligencias, escuchar la versión sin juramento de las personas investigadas y solicitar al juzgador que dicte las medidas cautelares que considere oportunas.

31. Asimismo, todo operador de justicia debe respetar el plazo de 72 horas, establecido por el legislador, para que las personas puedan justificar el origen lícito de la mercancía, sin que antes de dicho plazo, puedan ser procesadas como si se tratase de un delito flagrante. Caso contrario se estaría vulnerando otra de las garantías del debido proceso, esto es, el principio de legalidad adjetiva en materia penal, que obliga a observar taxativamente el trámite propio de cada procedimiento.²⁰ En esa misma línea, se recuerda que en materia penal está prohibida la interpretación extensiva, lo que exige interpretar el tipo penal en forma estricta, en su sentido literal.²¹

32. Ahora bien, si la persona a la que se le encuentra la mercancía, no presenta la documentación que acredite su legal importación dentro de las 72 horas posterior a su descubrimiento, este hecho constituye un indicio de cometimiento del delito de contrabando, sin que la sola falta de presentación de dichos documentos, pueda ser considerada como delito, ni tampoco pueda presumirse por sí sola el origen ilícito de la mercancía extranjera, sino que le faculta a Fiscalía a iniciar el ejercicio de la acción penal.

33. Una vez iniciado el ejercicio de la acción penal, sin perjuicio de que la falta de presentación de la documentación que justifica el origen legal de la mercancía extranjera, dentro de las 72 horas posteriores a su descubrimiento, constituya un indicio de cometimiento del delito de contrabando, la Fiscalía junto con el acusador particular (en caso de que se presente acusación particular), deben probar el origen ilícito de las mercancías extranjeras movilizadas dentro de la zona secundaria evadiendo el control y vigilancia aduanera, así como todos los elementos objetivos y subjetivos del delito, incluido el dolo. Y si la prueba presentada no resulta concluyente, la duda que se genera en el juzgador debe resolverse en favor del procesado.

²⁰ El principio de legalidad adjetiva está reconocido en el artículo 76 numeral 3 de la Constitución de la República, en virtud del cual solo se puede juzgar a una persona ante el juez competente y atendiendo el trámite propio de cada procedimiento.

²¹ Art. 13, numerales 2 y 3 COIP: Interpretación.- Las normas de este Código deberán interpretarse de conformidad con las siguientes reglas:...2. Los tipos penales y las penas se interpretarán en forma estricta, esto es, respetando el sentido literal de la norma. 3. Queda prohibida la utilización de la analogía para crear infracciones penales, ampliar los límites de los presupuestos legales que permiten la aplicación de una sanción o medida cautelar o para establecer excepciones o restricciones de derechos.

34. Esta Corte deja claro que el ejercicio del *ius puniendi* del Estado requiere de una justificación plena tanto sobre la existencia material del delito como acerca de la responsabilidad del procesado; por esta razón, es el fiscal quien tiene que justificar su acusación, de tal modo que permita inferir la existencia del delito de contrabando. Todo ello con estricto apego a las garantías del debido proceso, entre éstas, la presunción de inocencia.

35. En conclusión y de conformidad con el análisis realizado, se da contestación a la consulta remitida por el juez en el sentido de que la frase establecida en el numeral 2 del artículo 301 del COIP: "**siempre y cuando no pueda justificarse el origen lícito de dichas mercancías**", así como el resto de la norma contenida en la referida disposición jurídica, es constitucional, siempre y cuando se interprete conforme a la Constitución de la República, según lo dispuesto en el artículo 76 numeral 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional,²² y de acuerdo a los parámetros expresados en esta decisión.

VI. Sentencia

36. 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, RESPONDER** a la consulta de constitucionalidad planteada por el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Arenillas, en los siguientes términos:

1. La frase establecida en el numeral 2 del artículo 301 del COIP: "**siempre y cuando no pueda justificarse el origen lícito de dichas mercancías**", y el resto de la norma contenida en la disposición jurídica referida es constitucional, siempre y cuando se realice la *INTERPRETACIÓN CONFORME*, de acuerdo a lo siguiente:

a) El plazo de las 72 horas posteriores contenido en el artículo 301 numeral 2 del COIP, es constitucional siempre y cuando se lo entienda como un elemento normativo que debe tenerse como configurado para que la Fiscalía inicie el ejercicio de la acción penal. De ser presentados los documentos que acrediten la legalidad de la mercadería extranjera movilizada dentro de ese plazo, no existiría indicio de cometimiento de delito alguno y por tanto, impide a Fiscalía iniciar el ejercicio de la acción penal.

b) Sin perjuicio de que la falta de presentación de la documentación, dentro de las 72 horas posteriores a su descubrimiento, que justifica el origen legal de la mercancía extranjera constituya un indicio de cometimiento del delito de

²² Art. 76.5 LOGJCC: "Interpretación conforme.- Cuando exista una interpretación de la disposición jurídica que sea compatible con las normas constitucionales, no se declarará la inconstitucionalidad y en su lugar se fijará la interpretación obligatoria compatible con aquella. De igual modo, cuando una parte de una disposición jurídica la torne en su integridad inconstitucional, no se declarará la inconstitucionalidad de toda ella, sino que se invalidará la parte inconstitucional y dejará vigente la disposición así reformada".

contrabando, la carga probatoria corresponderá a la Fiscalía. La falta de presentación de la referida documentación no configura por sí sola el delito de contrabando, ni tampoco aquello puede contravenir el principio de presunción de inocencia.

c) En conformidad con la presunción de inocencia, la frase, "*siempre y cuando no pueda justificarse el origen lícito de dichas mercancías*", no podrá interpretarse en ningún caso como reversión de la obligación de la Fiscalía de presentar prueba de cargo para probar el delito de contrabando.

2. **DEVUÉLVASE** el expediente a la judicatura de origen para que proceda con los criterios establecidos en esta sentencia dentro de la causa penal iniciada en la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Arenillas.
3. **PÓNGASE** en conocimiento del Consejo de la Judicatura la presente resolución a fin de que realice una debida y generalizada difusión por el plazo de seis meses, en las instancias pertinentes de la Función Judicial, en particular de las judicaturas con competencia en áreas penales y similares, así como en la Fiscalía General del Estado para su difusión en las distintas Fiscalías Provinciales del país.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2020.09.07 10:59:55 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijlava Jiménez, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y tres votos salvados de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez; en sesión ordinaria de miércoles 12 de agosto de 2020.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO No. 14-19-CN**Voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez****Sentencia No. 14-19-CN/20****I. Objeto del voto salvado**

1. Respetando la argumentación contenida en la sentencia No. **14-19-CN/20**, emitimos el presente voto salvado en los siguientes términos:
2. Suscribimos y nos encontramos conformes con la sentencia de mayoría, en los siguientes puntos: (i) el resumen de los antecedentes procesales; y, (ii) la fundamentación de la competencia de este Organismo para pronunciarse sobre consultas de normas formuladas de conformidad con lo previsto en el artículo 428 de la Constitución de la República.
3. No obstante, expresamos nuestra disidencia con las consideraciones respecto del análisis constitucional del fondo de la consulta.

II. Análisis constitucional

4. En lo principal, la norma cuya constitucionalidad se consulta, es la contenida en el número 2 del artículo 301 del Código Orgánico Integral Penal¹, a saber:

*Artículo 301, numeral 2 del Código Orgánico Integral Penal Contrabando.- La persona que, para evadir el control y vigilancia aduanera sobre mercancías cuya cuantía sea igual o superior a diez salarios básicos unificados del trabajador en general, realice uno o más de los siguientes actos, será sancionada con pena privativa de libertad de tres a cinco años, multa de hasta tres veces el valor en aduana de la mercancía objeto del delito, cuando: 2. Movilice mercancías extranjeras dentro de la zona secundaria **sin el documento que acredite la legal tenencia de las mismas, siempre y cuando no pueda justificarse el origen lícito de dichas mercancías dentro de las setenta y dos horas posteriores al descubrimiento.** (Énfasis añadido).*

5. Al respecto, el juez titular de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Arenillas (“**juez consultante**”), señala lo siguiente:

a criterio del suscrito juez es contraria a los principios básicos que fundamentan el sistema penal, específicamente al principio de presunción de inocencia, que consagra la Constitución de la República del Ecuador en el artículo 72 numeral 2, por lo que resulta indispensable que se realice el control constitucional de la norma cuestionada, ya que exige que los procesados prueben o justifiquen el origen lícito de dichas mercancías cuya

¹ Código Orgánico Integral Penal. Registro Oficial N°. 180 de 10 de febrero del 2014.

legitimidad se cuestiona, invirtiéndose de esta forma la carga de la prueba, considerándose por lo tanto a los procesados como culpables mientras no pueda demostrar lo contrario, lo cual se contrapone a lo que la norma constitucional.

6. Como primer punto de análisis, consideramos oportuno hacer referencia a la naturaleza del delito de contrabando. Su tipificación y sanción buscan salvaguardar la correcta administración aduanera, evitando la evasión de aranceles y tributos que supone el ingreso al territorio nacional de bienes en forma ilegal e ilícita. Es decir, tutelar un bien jurídico que responde a materia de orden público, económico y social.²

7. En la misma línea, la jurisprudencia colombiana ha sostenido:

El bien jurídico protegido por los delitos de contrabando, favorecimiento al contrabando y lavado de activos es el orden público económico y social que consiste en una serie de condiciones de interés general necesarias para el correcto ejercicio de las libertades, en concreto, de las libertades económicas, a través de la “organización y planificación general de la economía instituida en un país”. Se trata de descripciones típicas que imponen límites a la libertad económica en pro de la legalidad del tráfico de bienes y servicios, las condiciones de competencia leal, la protección de la empresa y del trabajo legales. Estos delitos también buscan proteger el patrimonio público que se ve mermado por estas actividades que evaden el pago de aranceles y tributos. De esta manera, se concluye que estos delitos cumplen con el componente de exclusiva protección de bienes jurídicos, del principio de necesidad de las penas.³

8. Por otra parte, en relación a la libertad configurativa del legislador en materia penal, este Organismo ya se ha pronunciado en el sentido de que la Asamblea Nacional, en el marco de sus potestades, es la que decide cómo definir en la ley penal, las categorías delictivas y los elementos del tipo.⁴

9. Así, el legislador ha incorporado dentro del tipo penal, que el implicado “justifique el origen lícito de dichas mercancías dentro de las setenta y dos horas posteriores al descubrimiento”, no como un quebrantamiento a su presunción de inocencia, sino como la base inicial mínima para la investigación penal. Sobre este aspecto, la doctrina ha indicado que:

² Constitución de la República del Ecuador. Artículo 335: “El Estado regulará, controlará e intervendrá, cuando sea necesario, en los intercambios y transacciones económicas; y sancionará la explotación, usura, acaparamiento, simulación, intermediación especulativa de los bienes y servicios, así como toda forma de perjuicio a los derechos económicos y a los bienes públicos y colectivos. El Estado definirá una política de precios orientada a proteger la producción nacional, establecerá los mecanismos de sanción para evitar cualquier práctica de monopolio y oligopolio privados, o de abuso de posición de dominio en el mercado y otras prácticas de competencia desleal”. Artículo 336.- “El Estado impulsará y velará por el comercio justo como medio de acceso a bienes y servicios de calidad, que minimice las distorsiones de la intermediación y promueva la sustentabilidad. El Estado asegurará la transparencia y eficiencia en los mercados y fomentará la competencia en igualdad de condiciones y oportunidades, lo que se definirá mediante ley”.

³ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia No. C-191/16. Expediente: D-10965 del 20 de abril de 2016.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 5-13-1N/19 del 2 de julio-de 2019.

*(s)i una persona es inocente, nadie puede presumir que no lo es por el solo hecho de que se haya iniciado un proceso penal en su contra [...] (así) (l)a presunción de inocencia es un juicio lógico que encierra, necesariamente, indicios de culpabilidad, misma que no es admisible que se acepte por el sólo hecho de haberse iniciado un proceso penal.*⁵

10. Incluso, en el mismo texto el profesor Zavala Baquerizo, sostiene que las medidas cautelares tienen una finalidad de carácter preventivo y no llegan a afectar la situación jurídica de inocencia.
11. Así, su inocencia se presumirá hasta que, de ser el caso, el juez competente declare la responsabilidad penal del acusado al concluir el proceso⁶; mismo que deberá desarrollarse en respeto de las plenas garantías procesales y siempre que se haya demostrado su culpabilidad.
12. En tercer lugar, el artículo bajo análisis no suprime ni desatiende la competencia constitucional de la Fiscalía de dirigir la investigación preprocesal y procesal penal⁷, así como de recabar suficientes elementos de convicción para iniciar la fase de instrucción fiscal; y, que, de hallar méritos, acuse a los presuntos infractores ante el juez competente, e impulse la acusación en la sustanciación del juicio penal.
13. Es decir, el margen de 72 horas otorgado en la ley para la justificación del origen de la mercadería, no destruye el estado de inocencia de quien sea procesado por no acreditar la legal tenencia de los bienes que se encuentran en su posesión. Aquí vale recordar que el sistema aduanero ecuatoriano, modernizado, realiza los trámites en línea, lo que permite al comerciante demostrar, con la brevedad del caso, la internación de mercadería, con el correspondiente pago de tributos realizado ante la autoridad competente.
14. Por lo tanto, la falta de presentación de la documentación que se requiera, a los operadores de justicia o autoridades, no constituye vulneración a la garantía constitucional de presunción de inocencia.
15. Por lo anterior, consideramos que el legislador no desbordó su margen de configuración al disponer “*la justificación del origen lícito de las mercancías*” en el marco de la investigación del delito de contrabando, pues ello se fundamenta en la alta complejidad del delito en cuestión, y en el ineludible deber del Estado de

⁵ J. Zavala Baquerizo. *El Debido Proceso Penal*. Editorial Edino: Guayaquil, 2002. Pág. 63.

⁶ Tal como lo prescribe el artículo 76, número 2 de la Constitución de la República del Ecuador, a saber: “(s)e presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada”.

⁷ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 195.- “*La Fiscalía dirigirá, de oficio o a petición de parte, la investigación preprocesal y procesal penal; durante el proceso ejercerá la acción pública con sujeción a los principios de oportunidad y mínima intervención penal, con especial atención al interés público y a los derechos de las víctimas. De hallar mérito acusará a los presuntos infractores ante el juez competente, e impulsará la acusación en la sustanciación del juicio penal*”.

procurar la eficiencia en el control del contrabando y, en general, en la persecución de delitos relacionados a la defraudación aduanera.

16. Asimismo, la exposición de motivos del Código Orgánico Integral Penal ha fundamentado el diseño de “*los tipos penales considerando las garantías constitucionales, la efectividad del combate del delito y la precisión en elementos de la tipicidad*”.
17. Lo contrario, implicaría aplicar una interpretación involutiva, que desconoce el dinamismo de las situaciones fácticas que son reguladas por las normas jurídicas, convirtiéndolas en inoperantes o ineficientes; y, en el caso concreto, contraria al correcto funcionamiento de la justicia penal.
18. En tal virtud, y en atención del principio de interpretación constitucional *in dubio pro legislatore*, salvamos nuestro voto, señalando que la norma objeto de la consulta es compatible con la Constitución.

III. Decisión

19. En mérito las consideraciones *ut supra*, **NEGAMOS** la consulta planteada, por considerar que la norma consultada no es violatoria de la garantía de presunción de inocencia contemplada en el número 2 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE
Firmado digitalmente por CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE
Fecha: 2020.09.08 09:52:26 -05'00'

Dra. Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ
Firmado digitalmente por HILDA TERESA NUQUES MARTINEZ
Fecha: 2020.09.08 10:31:13 -05'00'

Dra. Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Firmado digitalmente por PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET
Fecha: 2020.09.07 13:41:55 -05'00'

Dr. Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado de las señoras Juezas Constitucionales Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez y del señor Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en la causa N.º 14-19-CN, fue presentado en Secretaría General, el 21 de agosto de 2020, mediante correo electrónico, a las 14h55; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Fecha: 2020.09.07 13:41:55 -05'00'

Dra. Aída García Berni
Secretaria General

CASO Nro. 0014-19-CN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes siete de septiembre de dos mil veinte, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Sentencia No. 15-20-AN/20

Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

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

CASO No. 15-20-AN

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

Sentencia

Tema: En la presente sentencia se determina que el Ministerio de Economía y Finanzas ha incumplido los artículos 22 y 33 de la Ley Orgánica de Educación Superior, por cuanto se ha demostrado en el proceso que existen asignaciones pendientes de pago a favor de las Universidades privadas que reciben rentas estatales, accionantes en la presente causa.

I. Antecedentes Procesales

1. Con fecha 6 de mayo de 2020, la Universidad del Azuay, la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, la Universidad Politécnica Salesiana, la Universidad Laica Vicente Rocafuerte de Guayaquil, la Universidad Católica de Cuenca, la Universidad UTE y la Universidad Técnica Particular de Loja (**“Universidades o las accionantes”**) presentaron, por intermedio de sus personeros, acción por incumplimiento en contra del Ministro de Economía y Finanzas (**“Ministerio”**) por el presunto incumplimiento de los artículos 22 y 33 de la Ley Orgánica de Educación Superior (**“LOES”**), que señalan:

“Art. 22.- Privación de rentas. - La Función Ejecutiva no podrá privar de sus rentas o asignaciones presupuestarias, o retardar las transferencias a ninguna institución del sistema, salvo en los casos previstos en esta Ley”.

“Art. 33.- Acreditación de rentas. - El Ministerio de Finanzas dispondrá la acreditación automática de las rentas establecidas a favor de las instituciones de régimen público y particular que reciben asignaciones y rentas del Estado, de conformidad con la Ley.”

2. Las accionantes señalan irregularidades en la entrega de las asignaciones que por Ley les corresponden; indicando que no les fueron entregadas o que no han sido cumplidas a su totalidad o plenitud. Por tal razón, estiman que en la especie se configura un incumplimiento de los artículos 22 y 33 de la LOES, y plantean como pretensión la transferencia – sin demora y retardo – de todas las asignaciones y rentas que el Estado ecuatoriano debe entregar a las Universidades,

máxime si estos recursos se destinan a becas cuyos beneficiarios son estudiantes de escasos recursos económicos.

3. Junto con la demanda, presentaron prueba del reclamo previo, consistente en el oficio No. UPC-003-2020 de fecha 11 de febrero de 2020 dirigido al señor Ec. Richard Martínez Alvarado en su calidad de Ministro de Economía y Finanzas y entregado el 28 de febrero de 2020 en dicha cartera de Estado. Señalan que han discurrido en demasía los 40 días término que contempla la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional sin que su requerimiento haya sido atendido.
4. En consecuencia, las accionantes exigen el cumplimiento de las disposiciones legales antes citadas al Ministro de Economía y Finanzas del Ecuador, Ec. Richard Martínez Alvarado.
5. La presente causa fue sorteada el 7 de mayo de 2020, recayendo su conocimiento en la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. Posteriormente, el 21 de mayo de 2020, la Sala de Admisión, conformada por los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet, Daniela Salazar Marín y Teresa Nuques Martínez, resolvió admitir a trámite la presente acción por incumplimiento. En sesión del Pleno de este organismo de fecha 24 de junio de 2020, se decidió priorizar a la presente acción.
6. En auto del 3 de julio de 2020, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento de la presente causa y convocó a las partes procesales a una audiencia pública a celebrarse el día 10 de julio de 2020.
7. El día 10 de julio de 2020 se llevó a cabo la audiencia señalada, con la participación de los patrocinadores de las accionantes, del Director Jurídico de Patrocinio del Ministerio de Economía y Finanzas, la patrocinadora de la Procuraduría General del Estado y los *amici curiae* doctor Jorge Benavides y la Procuradora General de la Universidad Técnica de Machala.
8. Mediante escrito de fecha 13 de julio de 2020, el Ministerio de Economía y Finanzas adjuntó la documentación probatoria ofrecida en la audiencia pública. La jueza constitucional sustanciadora corrió traslado de la misma con auto de 15 de julio de 2020. En fecha 21 de julio de 2020, los legitimados activos indicaron que la documentación adjuntada demostraba el incumplimiento por ellos exigidos.

II. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción por incumplimiento de conformidad con lo previsto por los artículos 93 y 436.5 de la Constitución (**CRE**), 52 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**en adelante, "LOGJCC"**).

III. Alegaciones de la acción por incumplimiento

3.1. Alegaciones de las legitimadas activas

10. Las accionantes sostienen que el Ministerio de Economía y Finanzas ha incumplido con las obligaciones establecidas en los artículos 22 y 33 de la LOES referentes a la transferencia de recursos y asignaciones a las instituciones de educación superior. Además, argumentan que tales obligaciones cumplen con los requisitos de ser claras, expresas y exigibles.
11. Ellos denunciaron irregularidades en la entrega de las asignaciones que por Ley les corresponden; aduciendo su falta de entrega o entrega incompleta. Recalcan que estos recursos se destinan a becas cuyos beneficiarios son estudiantes de escasos recursos económicos.
12. Dando cumplimiento al requisito de reclamo previo, presentaron el oficio No. UPC-003-2020 de fecha 11 de febrero de 2020 dirigido al de Ministro de Economía y Finanzas y entregado el 28 de febrero de 2020 en dicha cartera de Estado. Señalan que han discurrido en demasía los 40 días término que contempla la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional sin que su requerimiento haya sido atendido.
13. Por consiguiente, como pretensión, las accionantes solicitan que se le ordene al Ministerio de Economía y Finanzas transferir las asignaciones y rentas exigidas, de forma ágil, inmediata, oportuna y sin retardo; asimismo, peticionan que como garantía de no repetición se le disponga a la referida cartera de Estado, que se abstenga de incurrir en retraso, privación o demora de las asignaciones reclamadas.
14. En la audiencia pública practicada, reiteraron sus argumentaciones. Incluso señalaron mediante escrito posterior de fecha 21 de julio de 2020, que la documentación adjuntada al proceso por el Ministerio de Economía y Finanzas demostraba el incumplimiento señalado.

3.2. Alegaciones de la autoridad demandada

15. En la audiencia pública convocada por la jueza sustanciadora, el Ministerio argumentó que es pública y notoria la realidad económica del país, a partir de varios aspectos no controlables por el Estado ecuatoriano, tales como la crisis sanitaria provocada por el COVID-19.
16. Señala que el presupuesto de las universidades cofinanciadas no se ha visto afectado; sin embargo, señaló que existe una deuda a favor de dichas instituciones que no puede desconocerse, la cual está siendo honrada con base en los principios constitucionales que rigen las finanzas públicas. Con soporte en la documentación mostrada en la audiencia, el compareciente expuso detalles sobre la deuda que el

Ministerio mantendría con las Universidades tanto en lo que corresponde al año 2019, como lo que corre del presente ejercicio fiscal.

17. Que el desembolso inmediato pondría en grave crisis al propio sistema económico, dado el déficit de la caja fiscal. No obstante, se han realizado varios desembolsos hasta el momento, en consideración a la sostenibilidad fiscal. Ante ello, se planteó en la audiencia una solución conjunta que no sea por medio de una acción por incumplimiento, sino por medio de un acuerdo o compromiso que permita cancelación de rubros de manera programática y responsable.
18. Señala que reconocer la deuda no quiere decir que existe incumplimiento, dado que para cumplir con los pagos a las universidades no existe una fecha límite para tales pagos, y que los pagos realizados por el Ministerio han sido prudentes, responsables, óptimos y urgentes.
19. Una vez concluida la audiencia, la entidad presentó el escrito de fecha 13 de julio de 2020, adjuntando la documentación probatoria ofrecida en la audiencia pública; la que fue oportunamente contestada por los legitimados activos, como se ha indicado previamente.

3.3. Alegaciones de la Procuraduría General del Estado

20. En la audiencia pública, su representante señaló que el Estado ecuatoriano está sufriendo una grave crisis económica y que por tanto, solicita a la Corte que se permita llegar a acuerdos entre las partes litigantes, que permitan la sostenibilidad de las arcas fiscales.

3.4. Alegaciones de los *amici curiae*

3.4.1 Alegaciones del doctor Jorge Benavides, por sus propios derechos.

21. En la audiencia, mencionó que existen tres elementos reconocidos internacionalmente con relación al acceso a la educación, que a saber son: a. no discriminación y trato igualitario en el acceso; b. acceso material, físico, sea en espacios geográficos o en línea; c. acceso en su dimensión económica. A criterio del compareciente, el retardo por parte del Ministerio supone un potencial peligro para las y los estudiantes con menos recursos económicos; afectando así el tercero y último de los elementos antes mencionados.

3.4.1 Alegaciones de la Universidad Técnica de Machala.

22. En la audiencia, la Procuradora General de esta Universidad indicó que la Función Ejecutiva, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, inobservó disposiciones constitucionales y legales claras, expresas y exigibles, que en su contenido no permiten que las asignaciones presupuestarias de las instituciones de educación superior sean reorganizadas, privadas o retardadas.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte

4.1. Planteamiento del problema jurídico

23. En el párrafo 12 de la sentencia No. 7-12-AN/19 se afirmó:

“Siempre que la Corte debe resolver una demanda de acción por incumplimiento, a ella le corresponde abordar cuatro cuestiones: a) la de si la obligación cuyo incumplimiento alega el accionante se deriva o no de la disposición normativa que él mismo invoca; b) si la mencionada obligación es o no clara, expresa y exigible; c) si la obligación antedicha se incumplió o no; y, d) cuáles son las medidas adecuadas y suficientes para el cumplimiento de tal obligación.”

24. En esta línea, la presente Corte procederá a abordar cada uno de estos cuestionamientos, con el objeto de comprobar la existencia del incumplimiento que se le imputa al legitimado pasivo.

25. (a) Para empezar, la Corte analizará las obligaciones que se derivan de manera objetiva de las disposiciones invocadas por las accionantes, con la finalidad de verificar si dichas obligaciones se corresponden o guardan identidad con las que han sido alegadas por las legitimadas activas, respecto a: *“la transferencia inmediata de las asignaciones y rentas (...)”* y *“[abstenerse] de incurrir en retraso, privación o demora de las asignaciones reclamadas (...)”*.

26. Así, se tiene que los artículos 22 y 33 de la LOES establecen:

*“Art. 22.- Privación de rentas. - La Función Ejecutiva **no podrá privar** de sus rentas o asignaciones presupuestarias, o retardar las transferencias a ninguna institución del sistema, salvo en los casos previstos en esta Ley.”*

*“Art. 33.- Acreditación de rentas. - El Ministerio de Finanzas **dispondrá la acreditación automática de las rentas** establecidas a favor de las instituciones de régimen público y particular que reciben asignaciones y rentas del Estado, de conformidad con la Ley.”*

[Énfasis agregado]

27. De lo transcrito, se observa que las disposiciones jurídicas en estudio, se componen respectivamente de un enunciado prohibitivo y de un enunciado mandatorio, en razón de lo cual, la primera disposición **prohíbe** a la Función Ejecutiva privar a las instituciones de educación superior de sus rentas o asignaciones presupuestarias, o retardar la transferencia de las mismas; por su parte, la segunda, **manda** al Ministerio de Economía y Finanzas a acreditar automáticamente las rentas establecidas para dichas instituciones.

- 28.** Con esto es posible verificar que, de las normas en referencia se derivan de manera lógica y objetiva dos obligaciones, una de no hacer – la prohibitiva-, y otra de hacer –la mandatoria-, cuyo contenido prestacional gira entorno a las asignaciones presupuestarias y rentas de las instituciones del sistema de educación superior. En este sentido, si se comparan las obligaciones obtenidas del análisis normativo de los artículos 22 y 33 de la LOES, con las alegadas por las accionantes, se reconoce que existe entre las mismas una relación de identidad. Concluyéndose que las obligaciones cuyo incumplimiento se alega tienen una fuente real en las disposiciones normativas invocadas; cumpliendo por tanto con el primer parámetro establecido en la sentencia No. 7-12-AN/19.
- 29. (b)** El artículo 52 de la LOGJCC determina que la acción procederá cuando la norma, sentencia, decisión o informe de organismos internacionales de protección de derechos humanos, cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible. La obligación de hacer o no hacer contenida en la acción por incumplimiento se verifica cuando se establece en la misma la realización o abstención de una conducta, por una parte, conforme lo ordenado en la normativa, mientras que la otra parte, debe recibir el beneficio de lo ordenado o exigir su cumplimiento. De tal forma que, para corroborar la existencia de la obligación, se debe verificar estos elementos: el sujeto activo o titular del derecho, el sujeto pasivo u obligado a ejecutar y el objeto o contenido de la obligación¹.
- 30.** En este sentido, para que una obligación sea considerada clara, los elementos de la obligación (el sujeto activo, el sujeto pasivo y el objeto de la obligación) deben estar determinados o ser fácilmente determinables en la disposición cuyo incumplimiento se alega. La obligación debe ser entendible, su contenido evidente y no requerir de interpretaciones extensivas para identificar la obligación.²
- 31.** Por su parte, para que una obligación sea expresa debe estar redactada en términos precisos y específicos de manera que no dé lugar a equívocos. El contenido de la obligación debe estar manifiestamente escrito en la ley, la obligación no debe ser implícita ni producto de una inferencia indirecta.³ Finalmente, para que una obligación sea exigible no debe mediar plazo o condición que esté pendiente de verificarse. Solo si existen estos presupuestos, la Corte Constitucional puede analizar si se cumplió o no la obligación.
- 32.** Con esto, de la lectura de los artículos 22 y 33 de la LOES se advierte que tanto los elementos subjetivos como los elementos objetivos que componen las obligaciones contenidas en ambas disposiciones jurídicas, se encuentran determinados de forma expresa en su texto, obedeciendo a la siguiente estructura:

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 38-12-AN/19 de 04 de diciembre de 2019, que cita la sentencia N.º 001-13-SAN-CC, caso N.º. 0014-12-AN.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 11-12-AN/19 de 20 de agosto de 2019.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 23-11-AN/19 de 25 de septiembre de 2019.

Artículo	Sujeto Pasivo	Sujeto Activo	Contenido
Art. 22 LOES	“La <i>Función Ejecutiva</i> (...)”	“(..)institución del sistema (...)”.	“(..) no podrá privar de sus rentas o asignaciones presupuestarias, o retardar las transferencias (...)”
Art. 33 LOES	“El <i>Ministerio de Finanzas</i> (...)”	“(..) instituciones de régimen público y particular (...)”	“(..) dispondrá la acreditación automática de las rentas (...)”

33. Así se tiene que el sujeto pasivo en ambos casos corresponde a la Función Ejecutiva, de igual manera, en cuanto al sujeto activo se observa que este se halla identificado por las instituciones del sistema de educación superior que reciben asignaciones y rentas del Estado, mientras que, por último, el contenido de la obligación está dado por una prestación de carácter económico relacionada a la transferencia oportuna de rentas y asignaciones presupuestarias. Por ende, resulta lógico concluir, que de conformidad a los presupuestos previamente señalados, las obligaciones cuyo cumplimiento se exige gozan de claridad.
34. Asimismo, en lo relativo al carácter expreso de las obligaciones, se tiene que para la comprensión de las mismas no ha hecho falta ningún tipo de interpretación extensiva o inferencia indirecta que revele algún tipo de contenido implícito para dichas obligaciones. Finalmente, se advierte que la exigibilidad de las mismas no pende de ningún plazo o condición, estableciéndose en la norma cuyo cumplimiento se demanda que las mismas deberán de ejecutarse de manera inmediata; constituyendo consecuentemente obligaciones expresas y exigibles, y cumpliendo con el segundo de los requisitos manifestados en la sentencia No. 7-12-AN/19.
35. En la audiencia pública, fueron materia de debate los plazos en los que deben hacerse las transferencias. La defensa de las accionantes indicó que las acreditaciones son de carácter mensual, no obstante, el Ministerio replicó que el pago mensual no es una obligación legal, pero sí una práctica usual. Al respecto, este Organismo considera que la periodicidad de tales asignaciones tiene relación directa con la finalidad de estas; es decir, con el objetivo del financiamiento de becas para estudiantes de escasos recursos económicos⁴. Por lo tanto, a fin de cumplir con los principios de oportunidad y eficiencia que permitan la atención adecuada a los destinatarios finales (los estudiantes de escasos recursos); estas asignaciones deben realizarse en el momento óptimo para devengar los costos de estudios de los becarios y evitar cualquier obstáculo para la satisfacción del derecho a la educación de aquellos. En este sentido, siendo que la matriculación y los aranceles – principales costos educativos- son rubros de exigibilidad sucesiva

⁴ LOES: “Art. 30.- *Asignaciones y rentas a favor de las universidades y escuelas politécnicas particulares.- Las universidades y escuelas politécnicas particulares que a la entrada en vigencia de la Constitución recibían asignaciones y rentas del Estado, podrán continuar percibiéndolas en el futuro si cumplen todas y cada una de las siguientes obligaciones: (...) 3. Destinar los recursos recibidos exclusivamente al otorgamiento de becas totales o parciales a estudiantes de escasos recursos económicos, en estudios de tercer nivel desde el inicio de la carrera.*”

y mensualizada, debe entenderse que las transferencias por parte del Ministerio de Economía y Finanzas hacia las accionantes debió de seguir idéntica periodicidad.

36. (c) Ahora bien, en lo que atañe a la determinación del incumplimiento de la obligación *sub iudice* como consecuencia de la falta de transferencia de rentas y asignaciones presupuestarias a las accionantes, es preciso indicar que el mismo no constituye un hecho controvertido y ha sido admitido por el Ministerio de Economía y Finanzas tanto en la audiencia pública como en los documentos que adjuntó como material probatorio.
37. Así, en la audiencia pública del 10 de julio de 2020 el abogado autorizado por el legitimado pasivo, en respuesta a los alegatos de las accionantes, mencionó: "...frente a esto tenemos que decir algo con total transparencia y con total honestidad existe una deuda a favor de las instituciones de educación superior cofinanciadas, (...) es claro y evidente que existe una deuda, (...)"; lo cual encuentra sustento documental en el Memorando Nro. MEF-STN-2020-0383-M, de 13 de julio de 2020, identificado por el asunto: "Solicitud de información para defensa del MEF ante Corte Constitucional caso 15-20-AN", que el Ministerio de Economía y Finanzas adjuntó como prueba, en donde se especifican mediante cuadros, el valor a pagar de las asignaciones y transferencias de los años 2019 y 2020, conforme al siguiente detalle:

ASIGNACIÓN Y TRANSFERENCIA AÑO 2019							
RUC/C I	Beneficiario	Codificado 2019	Devengado 2019	Pagado 2019	Por Pagar al 31 de diciembre 2019	No. CUR pagado en el año 2020	Por pagar al 08-07-2020
019003 298100 1	UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA	5,692,835.00	5,692,835.00	4,269,626.19	1,423,208.81	93000697, 93213210, 94245382, 93000865, 93213166, 94245385, 93000954, 93213111, 94245395	-
019013 177700 1	UNIVERSIDAD DEL AZUAY	5,137,201.00	5,137,201.00	3,852,900.72	1,284,300.28	93000707, 93213209, 93000857, 93213196, 93000974, 93213135	428,100.12
019015 153000 1	UNIVERSIDAD POLITECNICA SALESIANA	13,005,675.00	13,005,675.00	9,754,256.25	3,251,418.75	93000713, 93213207, 94245390, 93000851, 93213195, 94245391, 93000970,	-

						93213133, 94245396	
099014 905400 1	UNIVERSIDAD CATOLICA DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL	11,370,39 4.00	11,370,39 4.00	10,422,8 61.24	947,532.76	94092257, 94092268, 94092275	-
099097 237000 1	UNIVERSIDAD LAICA VICENTE ROCAFUERTE DE GUAYAQUIL	3,119,614. 00	3,119,614. 00	2,339,71 0.47	779,903.53	93000785, 93213206, 93000843, 93213192, 93000967, 93213129	259,967.8 7
119006 872900 1	UNIVERSIDAD TECNICA PARTICULAR DE LOJA	10,195,68 4.00	10,195,68 4.00	7,646,76 3.06	2,548,920.9 4	93000775, 93213205, 93867576, 93000830, 93213172, 93867570, 93000961, 93213125, 93867558	-
179010 560100 1	PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL ECUADOR	15,213,17 1.00	15,213,17 1.00	13,945,4 06.75	1,267,764.2 5	93661934, 93661930, 93661840	-
179180 914900 1	UNIVERSIDAD UTE	8,431,639. 00	8,431,638. 92	8,431,63 8.92	-		-
	TOTAL	72,166,21 3.00	72,166,21 2.92	60,663,1 63.60	11,503,049. 32		688,067.9 9

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

ASIGNACIÓN Y TRANSFERENCIA AÑO 2020					
RUC/CI	Beneficiario	Codificado 2020	Devengado 2020	Pagado 2020	Saldo por pagar al 08-07-2020
01900329 81001	UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA	4,156,845.28	2,265,607.99	1,888,006.66	377,601.33
01901317 77001	UNIVERSIDAD DEL AZUAY	3,720,857.83	2,027,981.70	-	2,027,981.70
01901515 30001	UNIVERSIDAD POLITECNICA SALESIANA	9,597,564.27	5,230,966.50	4,359,138.75	871,827.75
09901490 54001	UNIVERSIDAD CATOLICA DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL	8,251,660.09	4,497,407.58	-	4,497,407.58
09909723	UNIVERSIDAD LAICA	2,231,036.10	1,215,982.87	-	1,215,982.87

70001	VICENTE ROCAFUERTE DE GUAYAQUIL				
11900687 29001	UNIVERSIDAD TECNICA PARTICULAR DE LOJA	7,496,442.04	4,085,790.24	2,723,860.16	1,361,930.08
17901056 01001	PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL ECUADOR	11,125,279.35	6,063,617.88	4,042,411.92	2,021,205.96
17918091 49001	UNIVERSIDAD UTE	6,181,480.96	3,369,096.90	2,807,580.75	561,516.15
	TOTAL	52,761,165.92	28,756,451.6 6	15,820,998.2 4	12,935,453.42
Nota: Los valores pendientes se transfieren de acuerdo a la programación y disponibilidad de caja					

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

- 38.** Como puede observarse de los cuadros aportados por el Ministerio de Economía y Finanzas, dicha cartera de Estado ha realizado consignaciones a las accionantes, correspondientes al periodo fiscal 2019 como al actual periodo fiscal 2020, existiendo a la fecha de corte (08-07-2020) asignaciones pendientes de pago. El primero de los cuadros fue mostrado en la audiencia pública celebrada en la presente causa; y sobre él, el representante del Ministerio indicó en dicho acto procesal que para comprender la totalidad de la deuda a las accionantes hay que considerar tanto los valores constantes en la columna “Por pagar al 31 de diciembre de 2019” como los que constan en la “Por Pagar al 08-07-2020”, mas no exclusivamente el último de ellos.⁵
- 39.** En lo que respecta al segundo cuadro, de él se desprende que existen saldos pendientes de pago a todas las accionantes; incluso consta que existen instituciones de educación superior que a la fecha de corte no han recibido pago alguno por concepto de las asignaciones estatales pertenecientes al periodo fiscal 2020 (v.g. Universidades del Azuay, Católica de Santiago de Guayaquil y Laica Vicente Rocafuerte de Guayaquil).
- 40.** En adición, es importante señalar que si bien el legitimado pasivo ha reconocido su falta de pago durante sus intervenciones ha argumentado como eventuales justificativos para la imposibilidad de cumplimiento de obligaciones con Universidades cofinanciadas, el hecho de que:

“(…) las fuentes de financiamiento del Estado ecuatoriano han sido afectadas como consecuencia de shocks externos, la drástica caída del precio del petróleo

⁵ Una vez expuesto el cuadro intitulado "Asignación y transferencia año 2019" por parte de legitimado pasivo en dicha diligencia, la jueza sustanciadora preguntó lo siguiente: “...mi pregunta referida en el cuadro anterior es que para poder notar la deuda habría que ver las dos columnas: las pendientes a 31 de diciembre de 2019 y las pendientes a julio 2020; eso es lo que comprendo de la lectura del cuadro de manera horizontal”. A lo que el representante del Ministerio respondió: “Sí señora jueza, la apreciación que usted acaba de tener es totalmente correcta”.

en los mercados internacionales y más recientemente por el impacto social y económico de la crisis sanitaria internacional. Se ha sumado a este complejo escenario, la ruptura de los dos oleoductos y la consecuencia sobre las exportaciones de petróleo y la producción de derivados. Este complejo escenario económico ha comprometido severamente la situación actual de la caja fiscal, con lo cual se han complicado las posibilidades de atender oportunamente todos los pagos que se tienen pendientes con los distintos sectores.”⁶

41. Sin embargo, el nexo causal que intenta demostrar el legitimado pasivo entre los eventos negativos que han impactado a la economía ecuatoriana y la imposibilidad de cumplir con las transferencias y asignaciones a las accionadas, pierde consistencia argumentativa cuando se advierte que **(i)** las deudas del Ministerio de Economía y Finanzas con respecto a las universidades cofinanciadas se encuentra pendientes de pago desde el año 2019, esto es, con anterioridad a la fecha de ocurrencia de los eventos enunciados por dicha Cartera de Estado como causas de exoneración de su responsabilidad; y que **(ii)** con relación a la situación económica del país, atribuible según la entidad a la pandemia de COVID-19, esta Corte en el Dictamen No. 3-20-EE/20 indicó:

“ (...) la “emergencia económica” a la que hace referencia el Presidente de la República, guarda estrecha relación con el lento accionar de entidades dependientes de la Función Ejecutiva, para controlar y mitigar esta pandemia, pues no se constata la planificación oportuna de mecanismos para enfrentarla, dentro de los cauces constitucionales ordinarios.”

42. De ahí pues que esta Corte estime improcedente admitir hechos que han sobrevenido durante la mora del legitimado pasivo, y que le son, en parte, atribuibles a su propio actuar, como causales de justificación para exonerarlo de las consecuencias jurídicas que acarrea el incumplimiento antes referido.
43. **(d)** Finalmente, con relación a cuáles deberán ser las medidas adecuadas y suficientes para el cumplimiento de la obligación *sub iudice*, esta Corte considera que, tal como lo ha reconocido el Ministerio de Economía y Finanzas, la entidad se encuentra en mora con relación a las rentas y asignaciones correspondientes al año 2019. Sobre las asignaciones y rentas exigidas por los accionantes y que corresponden al año 2020, pese a que no existe un plazo expreso en la ley, la entidad tampoco ha atendido a la finalidad de la obligación y la periodicidad oportuna y eficiente para atender a los destinatarios finales de esas transferencias: los estudiantes de bajos recursos económicos que son beneficiarios de las becas conferidas por las universidades accionantes.
44. A fin de cumplir con las referidas obligaciones, el Ministerio de Economía y Finanzas deberá elaborar un cronograma de pagos que no implique ningún detrimento o afectación a los egresos que deban realizarse en el área de salud,

⁶ Memorando Nro. MEF-STN-2020-0383-M, de 13 de julio de 2020, suscrito por el Subsecretario del Tesoro Nacional del Ministerio de Economía y Finanzas.

justicia y los demás sectores concernientes a la educación (inicial, secundaria, superior pública, etc.), debiendo para esto dirigir los ingresos disponibles y de los que se llegara a disponer para el financiamiento prioritario de todos estos sectores sobre cualquier otro, en los términos indicados en el párrafo precedente. La elaboración de este cronograma deberá tener en consideración los siguientes parámetros: **a.** La periodicidad para las transferencias de las rentas y asignaciones procurará coincidir con el mismo período que afecta a la exigibilidad de las matrículas y aranceles de los becarios; **b.** El pago total de las asignaciones correspondientes al periodo 2019 se realizará como fecha límite el 31 de diciembre de 2020; **c.** Para el pago total de las asignaciones correspondientes al periodo 2020, el cronograma deberá contemplar una fecha límite razonable dentro del año fiscal 2021.

V. 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 por incumplimiento planteada por las accionantes.
2. Declarar el incumplimiento de los artículos 22 y 33 de la Ley Orgánica de Educación Superior por parte del Ministerio de Economía y Finanzas.
3. Como medidas de cumplimiento, se ordena al Ministerio de Economía y Finanzas que presente un cronograma de pagos con relación a las asignaciones y rentas que el Estado ecuatoriano adeuda a las accionadas por obligaciones derivadas de los artículos 22 y 33 de la Ley Orgánica de Educación Superior; que se sujetará a los parámetros establecidos en esta sentencia (*párr.* 35, 43 y 44). Para ello, se le concede el plazo de un mes desde la notificación de esta sentencia.
4. De conformidad con el artículo 100 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, actívese la fase de seguimiento de la presente decisión.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

DANIELA
SALAZAR MARIN

Firmado digitalmente por DANIELA SALAZAR
MARIN
Nombre de reconocimiento (DN): c=EC,
o=SECURITY DATA S.A., ou=ENTIDAD DE
CERTIFICACION DE INFORMACION,
serialNumber=220420111252, cn=DANIELA
SALAZAR MARIN
Fecha: 2020.09.08 17:05:25 -05'00'

Daniela Salazar Marín
PRESIDENTA (S)

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla

Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión extraordinaria de lunes 31 de agosto de 2020; el Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes no consigna su voto en virtud de la excusa presentada en la causa, aprobada en sesión de 29 de julio de 2020.- Lo certifico.

AIDA Firmado
SOLEDAD digitalmente
GARCIA por AIDA
BERNI SOLEDAD
Aída García Berni GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 15-20-AN

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes ocho de septiembre de dos mil veinte, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI



Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Sentencia No. 34-20-IS y acumulados
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

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

CASO No. 34-20-IS y acumulados.

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

Sentencia

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

I. Antecedentes procesales y procedimiento

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. Argumentos y pretensiones de las partes

2.1 Accionantes.

2.1.1 Caso 34-20-IS

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

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

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

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

2.1.2 Caso 35-20-IS

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

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

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

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

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

2.1.3 Caso 36-20-IS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1.4 Caso 38-20-IS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1.5 Caso 39-20-IS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2 Accionados

2.2.1 Presidencia de la República.

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

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

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

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

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

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

2.2.2 Ministerio de Economía y Finanzas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2.3 Procuraduría General del Estado.

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

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

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

2.3 Terceros con interés

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

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

2.3.1 Red Latinoamericana de Derechos Humanos.

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

2.3.2 Bolena – Consultores Género y Adversidades.

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

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

2.3.3 Omar Toral Zavala y otros.

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

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

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

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

2.3.4 *Ex Docentes de la Universidad de Guayaquil.*

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3.7 Estudiantes de la Escuela Superior Politécnica del Litoral.

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

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

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

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

2.3.9 Escuela Politécnica Nacional.

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

2.3.10 Coalición Feminista UCE.

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

2.3.11 Asociación Escuela de Derecho de la PUCE.

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

2.3.12 Educación con Interculturalidad Imbabura.

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

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

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

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

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

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

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

2.3.15 Federación de Asociaciones de Profesores de la Universidad Central.

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3.18 Blanca Celina Meza Cruz y José Francisco Nájera.

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

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

2.3.19 Defensoría del Pueblo.

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

“(...) el criterio de los legitimados activos... es compartido por la Defensoría del Pueblo, las actuaciones de las autoridades del Ministerio de Economía, concretamente del señor viceministro de Finanzas, al emitir la Circular No. MEF- VGE-2020-0003-C, en la práctica significó el recorte presupuestario a las instituciones de Educación, el despido de servidores de la educación y, como consecuencia de ello la afectación directa al derecho a la educación. Como se ve, esta Circular ministerial dictada el 16 de abril de 2020, es (con) posterioridad (sic) al Dictamen Constitucional No. 1-20 EE/20 del 19 de marzo, lo que demuestra claramente su incumplimiento por parte de las autoridades públicas quienes, rompiendo el principio de legalidad, rebasando el límite de sus competencias constitucionales y legales afectaron los fondos públicos destinados a la educación. No escapará a su ilustrado criterio que, durante el Estado de excepción, los únicos derechos cuyo ejercicio puede suspenderse o limitarse, por parte del propio presidente de la República son: la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión y libertad de información, tal como lo determina el Art. 165 de la Constitución de la República. En este marco, se faculta al primer mandatario a ‘Utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, excepto los correspondientes a la salud y educación’ (...)”.

III. Competencia

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

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

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

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

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

IV. Análisis constitucional

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

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

vez, en el alcance de la acción de incumplimiento respecto de los dictámenes constitucionales de Estado de excepción e impiden que la Corte se pronuncie, a través de esta acción, sobre cuestiones ajenas al objeto del dictamen de constitucionalidad⁷.

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

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

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

4.1.1. Sobre la letra j) del numeral 1.

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

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

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

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

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

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

4.1.2. Sobre el numeral 2.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁸ Art. 225.- *El sector público comprende:*

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

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

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

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

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

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

instructivos, directrices, clasificadores, catálogos, glosarios y otros instrumentos de cumplimiento obligatorio por parte de las entidades del sector público para el diseño, implantación y funcionamiento del SINFIP y sus componentes;”.

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

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

4.1.3. Sobre el numeral 3.

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

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

⁹ El mencionado funcionario, ha procedido de manera similar a través de los oficios circulares signados con los números MEF-VGF-2019-0003-C, MEF-VGF-2019-0005-C, MEF-VGF-2019-0006-C, MEF-VGF-2019-0008-C; fechados a 16 de agosto, 11 de octubre, 17 de diciembre y 27 de diciembre de 2019, respectivamente. En dichas misivas, el Viceministro de Finanzas emite directrices y lineamientos presupuestarios, dirigidos en general a las máximas autoridades de las entidades del sector público, entre ellas, las universidades estatales.

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

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

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

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

“Art. 164.- La Presidenta o Presidente de la República podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural. La declaración del estado de excepción no interrumpirá las actividades de las funciones del Estado.

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

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

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

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

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

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

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

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

117. Con fecha 16 de abril de 2020 el Viceministro de Finanzas mediante oficio circular Nro. MEF-VGF2020-0003-C expidió las “Directrices de ejecución presupuestaria para el segundo trimestre del año 2020”, mismas que, según el documento, rigen para todas las entidades que conforman el sector público, dentro del contexto de la realidad económica y fiscal que atraviesa el país.

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

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

¹⁰ Art. 82.- Componentes del SINFIP.- Se entiende por componentes del SINFIP, a cada conjunto de procesos necesarios para la organización y gestión del mismo.

Los componentes son: política y programación fiscal, ingresos, presupuesto, endeudamiento público, contabilidad gubernamental y tesorería.

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

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

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

4.1.4. Sobre el numeral 4.

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

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

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

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

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

4.1.5. Sobre el numeral 5.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

131. Así, se evidencia que las universidades públicas tienen como fuentes principales de financiamiento, las asignaciones establecidas en el presupuesto general del Estado para funcionamiento y gratuidad (asignaciones en fuente fiscal o fuente 001) y las rentas provenientes de la Ley del Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico -FOPEDEUPO- (preasignación o fuente 003). Conforme lo mencionado en las demandas, las decisiones presupuestarias del Ministerio de Economía y Finanzas tienen relación con el ítem presupuestario referente al pago de nómina¹².

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

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

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

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

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

135. La Ley del FOPEDEUPO¹⁴ establece la creación de un fondo permanente de desarrollo universitario, el cual se nutre principalmente del 10% de la recaudación neta del IVA y del 11% de la recaudación neta del impuesto a la renta. De esta manera, el pago de nómina de las universidades públicas se financia con lo

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

¹⁴ El artículo 1 de la Ley de Creación del Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico FOPEDEUPO (Registro Oficial No. 940 de 07 de mayo de 1996) cuenta con literales del a) a la j), siendo los específicos los literales b) y c):

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁹ En la prueba presentada por dicha cartera de Estado, consta el Informe Técnico No. MEF-DM-SPF-DNPF-2020-030 de 29 de abril de 2020, a través del cual el Subsecretario de Política Fiscal presenta al Viceministro de Finanzas, la actualización de la programación de la programación fiscal del año 2020, en donde consta una extensa motivación técnica relacionada con los efectos de la pandemia en la economía, especialmente en los ingresos por concepto de IVA e impuesto a la renta.

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

“Al comparar la recaudación actual (enero – junio) con similar período de años anteriores observamos los siguientes resultados:

Impuesto a la renta:

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

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

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

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

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

Impuesto al Valor Agregado (IVA):

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

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

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

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

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

142. En la especie, el 30 de abril del año en curso, el Ministerio de Economía y Finanzas registró en el Sistema de Administración Financiera e-SIGEF, modificaciones presupuestarias de disminución de ingresos en los presupuestos de las 31 universidades estatales; con la descripción: “SEGÚN EL ART. 74 DEL COPLAFIP REESTIMACIÓN DE INGRESOS NACIONALES REDUCCIÓN DEL IVA Y REDUCCIÓN RENTA”²⁰.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2.3. Sobre las pretensiones de los accionantes.

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

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

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

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

V. Sobre las medidas cautelares otorgadas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁶ Escrito ingresado el 01 de junio de 2020.

VI. Decisión

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

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

**DANIELA
SALAZAR MARIN**

Firmado digitalmente por DANIELA SALAZAR MARIN
Nombre de reconocimiento (DN): c=EC, o=SECURITY
DATA S.A., ou=ENTIDAD DE CERTIFICACION DE
INFORMACION, serialNumber=220420111252,
cn=DANIELA SALAZAR MARIN
Fecha: 2020.09.08 17:04:38 -05'00'

Daniela Salazar Marín
PRESIDENTA (S)

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

**AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI**

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 34-20-IS y acumulados

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes ocho de septiembre de dos mil veinte, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI



Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Auto de aclaración y ampliación No. 34-20-IS/20 y acumuladas**Jueza ponente:** Carmen Corral Ponce**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR** - Quito, D.M. - 23 de septiembre de 2020.

VISTOS: El Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 23 de septiembre del 2020, dentro de la causa No. 34-20-IS y acumuladas, acción de cumplimiento de sentencia o dictamen constitucional, **DISPONE:** **1.** Agréguese al proceso los escritos de aclaración y ampliación de la sentencia emitida el 31 de agosto de 2020, presentados por: Angélica Porras Velasco y Richard González Dávila, de 14 de septiembre de 2020; doctor Fernando Sempértegui Ontaneda, rector de la Universidad Central del Ecuador, de 14 de septiembre de 2020; Ana Paula Azanza Álvarez, de 15 de septiembre de 2020; y, abogado Freddy Eduardo Viejó González, de 15 de septiembre de 2020. **2.** Conforme al estado de la causa, se procede a dar contestación a los mismos.

I. Antecedentes

1. El 4 de mayo de 2020, Pablo Dávalos Aguilar y otros ciudadanos, presentaron una demanda de acción de incumplimiento del dictamen de constitucionalidad No. 1-20-EE/20, por la expedición de la Circular Nro. MEF-VGF-2020-0003-C del 16 de abril de 2020 suscrita por el Viceministro de Finanzas, Fabián Carrillo Jaramillo. En virtud del sorteo electrónico, la causa quedó signada con el No. 34-20-IS, correspondiendo su sustanciación a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce. Posteriormente se presentaron demandas similares, signadas con los números 35, 36, 38 y 39-20-IS, las cuales, por resolución del Pleno de la Corte Constitucional, fueron acumuladas a la inicial.

2. El 31 de agosto de 2020, el Pleno de la Corte Constitucional emitió la sentencia No. 34-20-IS y acumuladas en la que resolvió desestimar las acciones de incumplimiento planteadas, misma que fue notificada el 9 de septiembre de 2020 a los accionantes e instituciones accionadas.

3. El 14 de septiembre de 2020, se presentaron dos solicitudes de aclaración y ampliación de la sentencia de 31 de agosto de 2020. La primera presentada por Angélica Porras Velasco y Richard González Dávila, y la segunda por el doctor Fernando Sempértegui Ontaneda, rector de la Universidad Central del Ecuador. El 15 de septiembre de 2020, se recibieron dos escritos de solicitud de aclaración y ampliación de la señorita Ana Paula Azanza Álvarez y del Abg. Freddy Eduardo Viejó González.

II. Legitimación activa y oportunidad

4. Esta Corte verifica que los ciudadanos Angélica Porras Velasco y Richard González Dávila son parte de los accionantes de la causa 34-20-IS, al igual que la señorita Ana Paula Azanza Álvarez en la número 36-20-IS y que el doctor Fernando Sempértegui Ontaneda, en la número 38-20-IS; no siendo éste el caso del abogado Viejó González, quien intervino en el proceso como *amicus curiae*, por lo que no es parte procesal, y por lo tanto, no corresponde a esta Corte atender su pedido.

5. El artículo 40 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, en su parte pertinente, dispone: *“De las sentencias y dictámenes adoptados por el Pleno de la Corte Constitucional se podrá solicitar aclaración y/o ampliación, en el término de tres días contados a partir de su notificación. (...)”*.

6. La sentencia No. 34-20-IS y acumuladas, fue emitida el lunes 31 de agosto de 2020 y notificada el miércoles 9 de septiembre de 2020. Considerando el término establecido en la norma reglamentaria, los pedidos de aclaración y ampliación debían ser presentados hasta el lunes 14 de septiembre de 2020. En tal sentido, se colige que solamente los escritos de aclaración y ampliación presentados por los ciudadanos Angélica Porras Velasco y Richard González Dávila, así como por el Dr. Fernando Sempértegui Ontaneda fueron presentados oportunamente; por lo que, sobre dichos pedidos se pronunciará esta Corte.

III. Fundamentos de la solicitud

i. De los ciudadanos Angélica Porras Velasco y Richard González Dávila

7. Los prenombrados ciudadanos enfocan su solicitud de aclaración y ampliación en cuatro cuestiones concretas.

8. En la primera de estos, solicitan: *“(...) aclare la Corte, cuál es el porcentaje del recorte presupuestario universitario, que hizo el Ministerio de Finanzas, de conformidad con lo previsto en el artículo 76 numeral 10 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, según se indica en el Fallo [sic], ya que el mismo no podría ser mayor al 15% y más cuando está excluido la aplicación de esta norma legal para el sector educación, por expresa disposición del último párrafo del artículo 355 de la Constitución”*.

9. En cuanto a la segunda cuestión, piden que: *“(...) aclare la Corte, como [sic] la rebaja del presupuesto no implica la violación del último párrafo del artículo 355 de la Constitución de la República (...)”*.

10. Con respecto a la tercera, mencionan: *“Sírvese aclarar la Corte, si la carga de la prueba le corresponde al demandado, cómo es que se afirma que los comparecientes no hemos probado que los dineros que se han rebajado no se han usado para otras áreas, pues a los demandados les correspondía determinar que han rebajado el presupuesto de otras al igual que el de educación y que no pudieron evitar la reducción en esta área, pues lo contrario es un eufemismo decir que rebajo aquí en educación, pero sigo utilizando lo mismo para Comunicación o propaganda, por ejemplo”*.

11. Finalmente, requieren: *“(...) sírvase aclarar si la norma del artículo 15 del Reglamento de Sustanciación de proceso determina que en caso de ausencia temporal o definitiva de un juez titular en una causa se debe convocar a un juez del banco de elegibles, porque se afirma en el fallo que la excusa o recusación no constituyen*

ausencia temporal o definitiva de un juez titular dentro de un caso, párrafo 92. No olvidemos que el Pleno de la Corte lo conforman nueve jueces para cada caso.”

ii. Del Dr. Fernando Sempértegui Ontaneda, rector de la Universidad Central del Ecuador.

12. La referida autoridad universitaria, puntualiza en inicio: *“El pedido de aclaración que voy a efectuar, lo realizo no por la obscuridad o ininteligibilidad del texto del fallo, sino que obedece a aspectos conceptuales”.*

13. Luego de transcribir los párrafos 147 y 148 del fallo, solicita: *“(…) por lo citado agradeceré se aclare: si el Ministerio de Economía y Finanzas, por sí y ante sí, en forma inopinada y a su arbitrio, y sin violentar la autonomía universitaria prevista en el Art. 355 de la Constitución de la República, puede en cualquier tiempo modificar, reformar o reducir el presupuesto universitario”.*

IV. Análisis de las solicitudes de aclaración y ampliación

14. El artículo 440 de la Constitución de la República prescribe que las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables. En ese sentido, el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación.

15. Esta Corte ha señalado que: *“La petición de aclaración procede cuando algún punto de la decisión fuere oscuro, ininteligible, contradictorio o confuso y por lo tanto obliga al Órgano jurisdiccional a aclararlo; mientras que la ampliación procede cuando la decisión ha omitido pronunciarse sobre puntos solicitados, debatidos y controvertidos durante la etapa de sustanciación de la causa principal”¹.*

16. En función de aquello, a pesar que de la lectura de los pedidos de los accionantes se denota más que nada una inconformidad con la decisión, le corresponde a este Organismo determinar si la sentencia No. 34-20-IS y acumuladas es susceptible de ser aclarada y/o ampliada, a partir de los razonamientos planteados por los solicitantes.

i. Sobre la solicitud presentada por los ciudadanos Angélica Porras Velasco y Richard González Dávila.

17. Con respecto a la primera cuestión, se verifica que los accionantes pretenden que la Corte determine cuál es el porcentaje al que ascienden las modificaciones presupuestarias efectuadas por el Ministerio de Economía y Finanzas a los presupuestos de las universidades públicas, para contrastarlo con el número 10 del artículo 76 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

¹ Corte Constitucional del Ecuador. Auto No. 1-12-IS/19 de 13 de diciembre de 2019.

18. En la sentencia recurrida, se verifica que no existe ningún pronunciamiento concerniente a los montos específicos de las modificaciones presupuestarias efectuadas por el Ministerio de Economía y Finanzas, menos aún si estas excedían el límite porcentual prescrito en la legislación; razón por la cual, no se verifica ningún pasaje oscuro en la sentencia que amerite alguna aclaración.

19. En cuanto a la segunda cuestión, los solicitantes requieren que se aclare si una modificación en el presupuesto universitario viola el último inciso del artículo 355 de la Constitución de la República, que reza: “(...) *La Función Ejecutiva no podrá privar de sus rentas o asignaciones presupuestarias, o retardar las transferencias a ninguna institución del sistema, ni clausurarlas o reorganizarlas de forma total o parcial*”.

20. Merece recordarse que, en la sentencia en estudio, no se hizo ningún análisis material de acto administrativo alguno, pues no era la acción adecuada para tal efecto. En tal sentido, no existe oscuridad que amerite una aclaración por parte de esta Corte.

21. En lo que atañe a la tercera cuestión, los recurrentes buscan que la Corte se pronuncie sobre cuestiones probatorias, en el sentido de a quién le correspondía demostrar que la diferencia del presupuesto que se redujo a las universidades se ha destinado o no a otras finalidades.

22. Si en el párrafo 147 de la sentencia la Corte fue clara al determinar que: “(...) *dadas las especiales características del presupuesto universitario y los factores que inciden en la variación conforme a proyecciones, en estricto sentido financiero, el presupuesto proveniente del FOPEDUPO, se materializa a partir de la recaudación tributaria del ejercicio fiscal en curso, por lo que, no constituye una cantidad dineraria fija y de tenencia previa por parte de las universidades, por lo que no se evidencia en las presentes causas “disposición” de esos recursos a otros fines.*”; se colige del razonamiento y estudio de este Organismo, dada la disminución de la recaudación tributaria, esos recursos nunca se materializaron, y por lo tanto, no podían ser objeto de disposición.

23. La referencia a esa falta de demostración constituye una conclusión del aserto de la Corte, mas no, una verificación de naturaleza probatoria. De tal modo, en este punto, tampoco existe oscuridad en la sentencia.

24. Sobre el cuarto planteamiento, los solicitantes inquietan sobre el alcance de una norma reglamentaria, atinente a los casos de ausencia temporal o definitiva de los jueces de la Corte Constitucional, sustentando su requerimiento en una apreciación muy particular sobre el quorum de instalación y de decisión del Pleno. La explicación de los párrafos 91 y 92 de la sentencia es absolutamente inteligible, sin que se determine algún atisbo de oscuridad que amerite una aclaración por parte de esta Corte.

ii. Sobre la solicitud presentada por el Dr. Fernando Sempértgui Ontaneda, rector de la Universidad Central del Ecuador.

25. De acuerdo con su solicitud, el accionante pide que se absuelva “(...) si el Ministerio de Economía y Finanzas, por sí y ante sí, en forma inopinada y a su arbitrio, y sin violentar la autonomía universitaria prevista en el Art. 355 de la Constitución de la República, puede en cualquier tiempo modificar, reformar o reducir el presupuesto universitario”.

26. En la sentencia la Corte analiza los componentes del presupuesto de las universidades públicas, profundizando en aquel que se nutre de ingresos permanentes y que a la vez solventa el gasto permanente; y además, examina el presupuesto universitario en función de las atribuciones, facultades y limitaciones del organismo rector de las finanzas públicas; por lo que, el fallo no da lugar a dubitaciones que ameriten un pronunciamiento de este Organismo; más aún cuando, tal como se anotó líneas arriba, el solicitante admite en su escrito que su pedido de aclaración no obedece a cuestiones de oscuridad o ininteligibilidad de la sentencia, sino a aspectos conceptuales; y precisamente, es la dificultad en la comprensión del fallo lo que da viabilidad a una solicitud de aclaración.

27. No obstante lo anterior, la Corte reitera a las partes y a la opinión pública que esta sentencia resuelve una acción de incumplimiento sobre los parámetros del Dictamen de Estado de Excepción 1-20-EE. En consecuencia, la Corte en esta causa no realizó un análisis material del oficio circular Nro. MEF-VGF-2020-0003-C del 16 de abril de 2020 y, por tanto, no constituye un pronunciamiento respecto de su constitucionalidad.

V. Decisión

Sobre la base de los antecedentes y consideraciones que preceden, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

I. Negar las solicitudes de ampliación y aclaración presentadas por los ciudadanos Angélica Porras Velasco y Richard González Dávila, así como por el Dr. Fernando Sempértgui Ontaneda, rector de la Universidad Central del Ecuador.

II. Disponer que se esté a lo resuelto en la sentencia No. 34-20-IS y acumuladas de 31 de agosto de 2020, notificada el 9 de septiembre de 2020.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES



Firma digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2020.09.24
10:01:01 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Alf Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet; en sesión ordinaria de miércoles 23 de septiembre de 2020; el Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes no consigna su voto, en virtud de la excusa presentada en la causa, la misma que fue aprobada en sesión de 12 de mayo de 2020.- Lo certifico.

AIDA Firmado
SOLEDAD digitalmente
GARCIA por AIDA
BERNI SOLEDAD
Dra. Aida García Berni GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL