

Grace Estefanía Méndez-Santacruz; Dionisio Vitalio Ponce-Ruiz

[DOI 10.35381/cm.v11i3.1871](https://doi.org/10.35381/cm.v11i3.1871)

El recorte presupuestario a la educación superior en el Ecuador y su inconstitucionalidad

Budget cuts to higher education in Ecuador and their unconstitutionality

Grace Estefanía Méndez-Santacruz
dq.graceems26@uniandes.edu.ec
Universidad Regional Autónoma de los Andes, Quevedo, Los Ríos
Ecuador
<https://orcid.org/0000-0002-3756-8666>

Dionisio Vitalio Ponce-Ruiz
uq.dionisioponce@uniandes.edu.ec
Universidad Regional Autónoma de los Andes, Quevedo, Los Ríos
Ecuador
<https://orcid.org/0000-0002-5712-4376>

Recibido: 25 de junio 2025
Revisado: 30 de julio 2025
Aprobado: 15 de septiembre 2025
Publicado: 01 de octubre 2025

Grace Estefanía Méndez-Santacruz; Dionisio Vitalio Ponce-Ruiz

RESUMEN

El objetivo de la presente investigación fue analizar el recorte presupuestario a la educación superior en el Ecuador y su inconstitucionalidad. La investigación es de enfoque cualitativo, que es el ideal para construir conocimiento a través del análisis basada en la observación de comportamientos naturales. Los resultados reflejaron que la Corte Constitucional del Ecuador, es el máximo órgano de control e interpretación en materia constitucional, pero una vez más ha quedado en relieve, que tener un órgano que ejerza este control no es garantía para que exista respeto irrestricto a la norma constitucional, pues han fallado contra norma expresa constitucional al consentir de una manera tácita que se reduzca el presupuesto a la educación. En conclusión, los estados de excepción, en la mayoría de los casos son los escenarios políticos y sociales perfectos para trasgredir normas fundamentales, pues constitucionalmente, son un mal no tan necesario dentro de la administración pública.

Descriptores: Educación; reducción de gastos; presupuesto; control; administración pública. (Tesauro UNESCO)

ABSTRACT

The objective of this research was to analyze budget cuts to higher education in Ecuador and their unconstitutionality. The research takes a qualitative approach, which is ideal for building knowledge through analysis based on the observation of natural behaviors. The results showed that the Constitutional Court of Ecuador is the highest body of control and interpretation in constitutional matters, but once again it has become clear that having a body that exercises this control is no guarantee of unrestricted respect for the constitutional norm, as they have ruled against the express constitutional norm by tacitly consenting to a reduction in the education budget. In conclusion, states of emergency are, in most cases, the perfect political and social scenarios for transgressing fundamental norms, since constitutionally, they are unnecessary evil within public administration.

Descriptors: Education; expenditure reduction; budget; control; public administration. (UNESCO Thesaurus)

Grace Estefanía Méndez-Santacruz; Dionisio Vitalio Ponce-Ruiz

INTRODUCCIÓN

La educación es un derecho fundamental reconocido en la (Constitución de la República del Ecuador, 2008) y establece que es obligación del estado garantizar el acceso a la educación desde el nivel básico hasta el tercer nivel, existiendo por parte del estado una obligación de financiarla en todos los niveles.

Asimismo, la educación superior es concebida como un derecho humano si de instrumentos internacionales de derechos humanos hablamos, así la (Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948) en su artículo 26 señala que “Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental”. Similar criterio recoge la (Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969) en su artículo 26 dispone que “Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación”.

Autores como Zamora (2017) manifiestan que “se entiende que la educación superior permanece integrada en la normativa internacional de los DD.HH como parte del derecho a la educación”. Es necesario resaltar la importancia que los tratados internacionales de derechos humanos tienen para la legislación interna de cada país, pues se trata de *ius cogens* mismas que son de carácter general y obligatorio; siendo por ello necesariamente vinculantes para cualquier estado.

Si bien en Ecuador garantiza constitucionalmente el acceso a la educación superior y el progresivo financiamiento, en el marco de la emergencia Sanitaria decretada por el gobierno en torno al Coronavirus, la administración del presidente Lenin Moreno a través del Ministerio de Finanzas, dispuso la reducción en el presupuesto de Educación Superior por la cantidad de 98 millones de dólares, acto normativo contenido en el (Oficio Circular N°MEF-VGF-2020-00, 2020) el cual establecía “las Directrices presupuestarias para el segundo trimestre del ejercicio fiscal 2020”.

Grace Estefanía Méndez-Santacruz; Dionisio Vitalio Ponce-Ruiz

La reducción presupuestaria se produce dentro de un estado de excepción decretado por el presidente de la República mediante (Decreto Ejecutivo N° 1017, 2020), el cual disponía:

Artículo 1.- DECLÁRESE el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional, por los casos de coronavirus confirmados y la declaratoria de pandemia de COVID-19 por parte de la Organización Mundial de la Salud, que representan un alto riesgo de contagio para toda la ciudadanía y generan afectación a los derechos a la salud y convivencia pacífica del Estado, a fin de controlar la situación de emergencia sanitaria para garantizar los derechos de las personas ante la inminente presencia del virus COVID-19 en Ecuador.

Una vez anunciada la reducción presupuestaria, se presentaron medidas cautelares en contra de las decisiones adoptadas por el Ministerio de finanzas, pues a criterio de los accionantes eran inconstitucionales y atentaban lo establecido en el (Dictamen N° 1-20-EE/20, 2020) el cual daba vialidad al Decreto de estado de excepción, pues consideraban que el recorte suspendía derechos constitucionales no contemplados en el decreto de estado de excepción. Debe resaltarse que la Corte Constitucional del Ecuador realiza control abstracto de constitucionalidad de las convocatorias de estados de excepción mediante sus dictámenes, así de esta forma los accionantes demandaron el incumplimiento del decreto que daba vialidad al estado de excepción por motivo de la pandemia.

En la solicitud de medidas cautelares solicitaron a la Corte Constitucional, se abstengan de efectuar recortes presupuestarios hasta que se resuelvan las cuestiones de fondo planteadas en acciones de Incumplimiento por parte de Universidades, organizaciones estudiantiles, y personas particulares. De esta forma el 4 de mayo del 2020, la Corte Constitucional acoge la solicitud de medidas contenidas en la acción de incumplimiento y en el dictamen de (Resolución sobre medidas cautelares, 2020) resolvió lo siguiente:

Grace Estefanía Méndez-Santacruz; Dionisio Vitalio Ponce-Ruiz

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 a detener los efectos del oficio circular Nro. MEFVGF-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.

MÉTODO

El método de investigación es cualitativo que es el ideal para construir conocimiento a través del análisis basada en la observación de comportamientos naturales, discursos, respuestas abiertas para la posterior interpretación de significados (Monje, 2011). En ese sentido la presente investigación tiene como finalidad observar las actuaciones administrativas emprendidas por el estado en torno al recorte presupuestario, para la correcta interpretación de resultados a partir del fenómeno estudiado.

También el método es históricos lógico, a través de este método se estudiaron la trayectoria real de los fenómenos y acontecimientos a lo largo de su desarrollo, realizando incluso una comparación entre la actual Constitución (2008) y la Constitución Política de la República del Ecuador (1998) en torno al presupuesto de educación.

De igual manera, se realizará un análisis documental, el cual, según Gómez, y otros, (2017) surge con fines de investigación científica e informativa, y sus productos, los documentos, representan sintéticamente a los originales, contienen información básica del documento original. Se utilizó este método ya que se analizó a profundidad la resolución emitida por el ministro de finanzas en torno al recorte Presupuestario, asimismo analizamos las acciones constitucionales emprendidas por distintos sectores en torno a la problemática surgida a raíz del anuncio de reducción económica.

Grace Estefanía Méndez-Santacruz; Dionisio Vitalio Ponce-Ruiz

RESULTADOS

La Corte Constitucional respecto de las acciones por incumplimiento planteadas se pronunció de fondo en la Sentencia N° 34-20-IS y acumulados (2020) allí hace un profundo análisis de los derechos alegados por los accionantes en torno a la inconstitucionalidad del recorte presupuestario a la educación destacándose múltiples situaciones.

Señaló que de conformidad con lo establecido en el artículo 141 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) “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” se entiende que constitucionalmente están facultados los distintos ministerios para implementar política pública en materia económica.

El Ministerio de Finanzas según lo determinado en el artículo 74 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010) tiene a su cargo “Formular y proponer, para la aprobación del presidente o Presidenta de la República, los lineamientos de política fiscal inherentes a los ingresos, gastos y financiamiento, en procura de los objetivos del SINFIP” por tanto la Corte estimó que el Viceministro de Finanzas actuó apegado a las normativas vigentes.

En torno a la reducción del presupuesto en educación el órgano constitucional estimó que no existe una reducción deliberada, sino que más bien este presupuesto se reduce por la caída en la reducción del IVA, teniendo por ello el efecto de una reducción de 98 millones de dólares para el ejercicio fiscal 2020. El fundamento legal de lo manifestado anteriormente se encuentran la Ley de Educación Superior (2010) pues en su artículo 4 literal b establece que entre otras la educación superior se financia con “Las rentas establecidas en la Ley del Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico (FOPEDEUPO); de que se vea mermado el presupuesto”.

Grace Estefanía Méndez-Santacruz; Dionisio Vitalio Ponce-Ruiz

Según lo establecido en el dictamen el Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico (FOPEDEUPO) recibe el 10% del IVA y de la declaración al impuesto a la renta recibe el 11%, por lo que evidentemente se produce una reducción en materia de presupuesto en la educación superior.

Finalmente, la Corte Constitucional desestima las acciones de incumplimiento planteadas contra el (Decreto Ejecutivo N° 1017, 2020) al estimar que el Ministerio de Finanzas no está actuando al margen de la Constitución en cuanto a la reducción del presupuesto en educación superior. Incluso, respecto del fondo de la petición de inconstitucionalidad con anterioridad el Dictamen N° 120-EE/20 (2020) señalo lo siguiente:

En ese sentido, el contenido del decreto de estado de excepción es el que determina el objeto del dictamen de constitucionalidad que emite la Corte Constitucional. Toda vez que el decreto presidencial que fue objeto del dictamen de constitucionalidad no menciona los pagos de la deuda, la Corte no realizó un control de constitucionalidad al respecto. A pesar de lo anterior, los accionantes pretenden que la Corte se pronuncie sobre una cuestión que no fue mencionada en el decreto de estado de excepción ni fue objeto del dictamen de constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción.

DISCUSIÓN

La Constitución de la República del Ecuador (2008) en su artículo Art. 28 establece que “La educación pública será universal y laica en todos sus niveles, y gratuita hasta el tercer nivel de educación superior inclusive”; difiere en gran medida en torno a los postulados de su predecesora, puesto que la Constitución Política de la República del Ecuador (1998) establecía en su artículo 67 “La educación pública será laica en todos sus niveles; obligatoria hasta el nivel básico, y gratuita hasta el bachillerato o su equivalente”.

Dentro de la presente investigación se ha evidenciado como dentro de un estado de excepción se está violentando la Constitución al permitir tácitamente una reducción

Grace Estefanía Méndez-Santacruz; Dionisio Vitalio Ponce-Ruiz

de rubros destinados a educación superior. Como bien manifiesta Oyarte (2016) “Los estados de excepción son un verdadero shock dentro del estado de derecho, de lo que derivan dos situaciones: su aplicación indiscriminada y su necesidad en un estado de emergencia”.

Por otro lado, la acción propuesta por los accionantes no fue la adecuada, pues debió plantearse directamente una acción de inconstitucionalidad contra la Ley de educación Superior, en lo referente al financiamiento de la educación superior por medio del Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico (FOPEDEUPO), pues la norma claramente atenta contra la supremacía constitucional establecida en la Carta Magna. La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (2009) en su artículo 98 señala que esta procede cuando cualquier acto normativo viola norma constitucional expresa.

En efecto según lo determinado en el artículo 348 de Constitución de la República del Ecuador (2008) “Art. 348.- La educación pública será gratuita y el Estado la financiará de manera oportuna, regular y suficiente. La distribución de los recursos destinados a la educación se regirá por criterios de equidad social, poblacional y territorial, entre otros.

Como bien señala Ramírez, (2008) “El Tribunal Constitucional no se limita a controlar la constitucionalidad de las leyes de forma preventiva -antes de que sean promulgados-, sino que también lo hace de manera represiva, esto es, una vez que éstas pasan a formar parte del sistema jurídico legal. La actual Corte Constitucional debió por iniciativa propia declarar la inconstitucionalidad, pues está facultada para ello según lo establecido en el artículo 436 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) al estimar que la Corte Constitucional dentro de sus atribuciones puede “Declarar de oficio la inconstitucionalidad de normas conexas, cuando en los casos sometidos a su conocimiento concluya que una o varias de ellas son contrarias a la Constitución.

El control abstracto de constitucionalidad busca la unanimidad y la concordancia entre las normas que integran el sistema jurídico, es decir, actúa como un legislador

Grace Estefanía Méndez-Santacruz; Dionisio Vitalio Ponce-Ruiz

negativo eliminando incompatibilidades normativas por el fondo y por la forma; dicho control es efectuado por la Corte Constitucional según lo determinado en el artículo 436 de la Carta Magna y artículo 74 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (2009). Por ello la Corte debió ir más allá y asegurar vía dictamen el financiamiento permanente del presupuesto en educación superior.

CONCLUSIONES

De la presente investigación se puede concluir que la Corte Constitucional del Ecuador, es el máximo órgano de control e interpretación en materia constitucional, pero una vez más ha quedado en relieve, que tener un órgano que ejerza este control no es garantía para que exista respeto irrestricto a la norma constitucional, pues han fallado contra norma expresa constitucional al consentir de una manera tácita que se reduzca el presupuesto a la educación.

La educación es un derecho humano universalizado, y ninguna norma de derecho interno puede restringir este principio, si constitucionalmente está expresado que la educación superior será financiada de manera oportuna, regular y suficiente, no es dable que se reduzca tal presupuesto en materia educativo porque la acción planteada no fue la correcta ante la Corte Constitucional. Es un deber y obligación de la Corte en función del control abstracto de constitucionalidad, mantener la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico interno con los postulados que la Constitución establece.

Los estados de excepción desde cualquier óptica constitucional violentan y restringen derechos, en la mayoría de los casos son los escenarios políticos y sociales perfectos para trasgredir normas fundamentales, pues constitucionalmente se consciente aquello, son un mal no tan necesario dentro de la administración pública.

Grace Estefanía Méndez-Santacruz; Dionisio Vitalio Ponce-Ruiz

FINANCIAMIENTO

No monetario.

AGRADECIMIENTO

A todos los factores sociales que influyeron en el desarrollo de esta investigación.

REFERENCIAS CONSULTADAS

- Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador (2008). CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR 2008. *Registro Oficial 449 de 20-oct-2008*, Quito, Ecuador. <https://n9.cl/hd0q>
- Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador (2008). Constitución Política de la Republica de Ecuador, 1998. <https://n9.cl/2dh3x>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2009). Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Quito, ECUADOR: CEP. <https://n9.cl/su7v>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). Ley de Educación Superior de Ecuador. *Registro Oficial Suplemento 298*. <https://n9.cl/xcmun>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). Código Orgánico De planificación y Finanzas Publica. <https://n9.cl/pgddq>
- Asamblea Nacional de Ecuador. (2014). Código Orgánico Integral Penal, Quito: Lexis. <https://n9.cl/s1o44>
- Organización de Estados Americanos. (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos. San Jose, Costa Rica. <https://n9.cl/780p>
- Corte Constitucional del Ecuador (2020). Sentencia N° 234-20-IS y acumulados. <https://n9.cl/xma890>
- Corte Constitucional del Ecuador. (2020). Dictamen N° 1-20-EE/20). <https://n9.cl/a4wzn>
- Corte Constitucional del Ecuador. (2020). Resolución sobre medidas cautelares, No. 34-20-IS/2. <https://n9.cl/wbyq1>
- Gómez, C., Álvarez, G., Romero, A., Castro, F. d., Vega, V., Comas, R., & Velásquez, M. (2017). La Investigación Científica y las formas de titulación. Ambato: Editorial Jurídica del Ecuador. <https://n9.cl/u3j5p>

Grace Estefanía Méndez-Santacruz; Dionisio Vitalio Ponce-Ruiz

- Monje, C. A. (2011). Metodología de la investigación cualitativa y cuantitativa. Neiva: Universidad Surcolombiana. <https://n9.cl/bwgqpoX>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2020). Oficio Circular N°MEF-VGF-2020-00. (16 de abril de 2020). Obtenido de Ministerio de <https://n9.cl/7x7ds>
- ONU. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. Ginebra: ONU. <https://n9.cl/imy5>
- Oyarte, R. (2016). Derecho Constitucional. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones. <https://n9.cl/m030p>
- Presidencia de la República del Ecuador. (2020). Decreto Ejecutivo N° 1017. (16 de marzo de 2020). Quito, Ecuador. <https://n9.cl/xx68>
- Ramírez, S. V. (2008). La Declaración de inconstitucionalidad de las leyes como control represivo abstracto. *Revista del Desarrollo*, 247-297. <https://n9.cl/xd02gk>
- Zamora, J. J. (2017). El derecho humano a la educación superior en México. *Revista de la educación superior*, 46(182), 45-56. <https://n9.cl/teslpt>