

Quito, D.M., 05 de octubre de 2023

CASO 6-23-UE

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

DICTAMEN 6-23-UE/23

Resumen: La Corte Constitucional emite un dictamen no favorable del proyecto de Decreto-ley denominado “Decreto ley orgánica de urgencia económica para el equilibrio, organización y transparencia de las finanzas públicas” remitido por el presidente de la República del Ecuador, el señor Guillermo Lasso Mendoza, por ser incompatible con el artículo 148 de la CRE. Además, la Corte Constitucional advierte que producto del ejercicio de control constitucional preliminar que ha desarrollado, ha encontrado que el proyecto de decreto-ley *in examine*, podría tener ciertas tensiones con normas y principios constitucionales; particularmente con el principio de no regresión y el derecho a la salud. Por otra parte, concluye que los artículos 11, 28 y 39 del proyecto de decreto-ley contravienen el derecho a la salud y el principio de sostenibilidad de la seguridad social.

1.	Antecedentes.....	2
2.	Competencia	4
3.	Contenido del proyecto de Decreto-Ley.....	4
4.	Argumentos de los sujetos procesales	10
4.1.	De la Presidencia de la República.....	10
4.1.1.	Exposición de motivos del proyecto de Decreto-Ley.....	10
4.1.2.	Informe motivado sobre la urgencia económica.....	14
4.1.3.	Audiencia.....	15
5.	Análisis constitucional.....	16
5.1.	Cuestiones previas	16
5.1.1.	La facultad del presidente de la República para emitir decretos-leyes de urgencia económica frente a la disolución de la Asamblea Nacional, reconocida en el artículo 148 de la CRE.....	16
5.1.2.	La diferencia entre los decretos-ley de urgencia económica previstos en los artículos 140 y 148 de la CRE y los controles constitucionales para cada uno.....	18
5.1.3.	El rol de la Corte Constitucional en relación con los decretos-leyes de urgencia económica emitidos con base en el artículo 148 de la CRE.....	18
5.2.	Planteamiento de los problemas jurídicos	19
6.	Resolución de los problemas jurídicos	20

6.1. ¿El Proyecto de Decreto-Ley es compatible con el artículo 148 de la Constitución por tratar sobre materia económica y ser urgente?.....	20
6.1.1. Sobre la materia económica.....	20
6.1.2. Sobre la urgencia	23
6.1.2.1. Circunstancias apremiantes que plausiblemente podrían requerir la respuesta del Estado.....	23
6.1.2.2. Conexidad plausible, es decir, la relación entre las medidas propuestas y las circunstancias apremiantes.....	29
6.1.2.3. Sobre la inmediatez de los efectos del Decreto-Ley, es decir, que no puedan esperar hasta la instalación de la nueva conformación de la Asamblea Nacional	33
6.2. ¿Existen inconstitucionalidades <i>manifiestas</i> o <i>evidentes</i> en el contenido del proyecto de Decreto-Ley que contravengan los derechos, principios y garantías reconocidos por la CRE??	36
6.2.1. Régimen de preasignaciones presupuestarias.....	37
6.2.2. Protección del derecho a la salud	40
6.2.3. Autonomía de los Gobiernos autónomos descentralizados	45
6.2.4. Sostenibilidad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.....	48
7. Dictamen.....	51

1. Antecedentes

1. El 17 de mayo de 2023, mediante decreto ejecutivo 741, el presidente de la República del Ecuador, Guillermo Alberto Santiago Lasso Mendoza (“**presidente de la República**”) decretó “[d]isolver la Asamblea Nacional por grave crisis política y conmoción interna, de conformidad con el artículo 148 de la Constitución de la República del Ecuador”.
2. Mediante oficio T.517-SGJ-23-0244 de 5 de septiembre de 2023, el presidente de la República remitió a la Corte Constitucional el proyecto de Decreto-Ley de urgencia económica denominado “Decreto Ley Orgánica de Urgencia Económica para el Equilibrio, Organización y Transparencia de las Finanzas Públicas” (“**proyecto de Decreto-Ley**”), a fin de que este Organismo emita su dictamen, de conformidad con el artículo 148 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”). Además, adjuntó un informe favorable al proyecto de Decreto-Ley emitido por Daniel Eduardo Lemus Sares, viceministro de Finanzas.
3. El 5 de septiembre de 2023, la causa fue signada con el número 6-23-UE y, tras el sorteo respectivo, su sustanciación correspondió a la jueza constitucional Teresa

Nuques Martínez; quien, mediante auto de 15 de septiembre de 2023, avocó conocimiento de la presente causa y dispuso:

- 3.1.** Que, el señor presidente de la República del Ecuador, el Ministerio de Economía y Finanzas, la Subsecretaría de presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas, la Procuraduría General del Estado, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en el término de tres días, contado a partir de la notificación del presente auto, remitan a este Organismo un informe motivado sobre la urgencia económica del proyecto Decreto Ley.
- 3.2.** De manera específica, requerir a la Presidencia de la República, al Ministerio de Economía y Finanzas, y a la Subsecretaría de presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas que remitan un informe explicando las razones por las cuales, las reformas legales que se pretenden a través del decreto, no podrían ser atendidas por la próxima configuración de la Asamblea Nacional, además de explicar detalladamente cómo cada una de las reformas propuestas modificarían el estado actual de las cosas en materia presupuestaria, y la necesidad de cada de una de las reformas de manera singularizada.
- 3.3.** Convocar al presidente de la República del Ecuador, el Ministerio de Economía y Finanzas, la Subsecretaría de presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas, la Procuraduría General del Estado, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a una audiencia pública telemática a efectuarse el día 26 de septiembre de 2023; y,
- 3.4.** Poner en conocimiento de la ciudadanía en general la causa para la presentación de *amici curiae*.
- 4.** El 8 de septiembre de 2023, el Frente Nacional por un Nuevo IESS, representado por Henry Llanes Suárez presentó un escrito de “Observaciones al Decreto-Ley”.
- 5.** Entre el 14 y el 26 de septiembre de 2023, el Frente Unitario de Trabajadores (“FUT”);¹ el Partido Socialista Ecuatoriano;² Diana Acosta-Feldman Jaramillo por sus

¹ El escrito fue presentado por José Villavicencio Cañar, en calidad de presidente de turno del FUT, Marcela Arellano Villa en calidad de presidenta de la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres; Mesías Tatamuez Moreno en calidad de presidente de la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas Unitarias del Ecuador; Isabel Vargas Torres, en calidad de presidenta de la Unión Nacional de Educadores; Wilson Álvarez Bedón -por sus propios derechos-; y Luis Cherres Arana en calidad de presidente de la Federación Nacional de Obreros de Gobiernos Provinciales; todos, por sus propios derechos y en calidad de representantes de las organizaciones antedichas.

² A través de Andrés Alejandro Campaña Remache y Gustavo Rodrigo Vallejo Fierro por sus propios derechos y en representación del Partido Socialista Ecuatoriano.

propios y personales derechos; Nelson Armando Erazo Hidalgo por sus propios derechos y en calidad de presidente del Frente Popular, Raúl Aníbal Yáñez Montero por sus propios derechos y en calidad de coordinador nacional de maestros jubilados del Ecuador, Neri Francisco Padilla Torres por sus propios derechos y en calidad de presidente de la FEUE, Margohod Corrales por sus propios derechos y en calidad de presidente de la FEUNASSC, Manuel María Moya Cevallos por sus propios derechos y en calidad de presidente de CUBE, Roberto Licino Rodríguez Quirola por sus propios derechos y en calidad de presidente nacional de servidores universitarios y politécnicos del Ecuador, Dayana Yamileth Basantes Aguayo por sus propios derechos y en calidad de presidenta de la FESE, Edwin Orlando Vizuete Olmos por sus propios derechos y en calidad de presidente de la FUOS-Pichincha; y, Virgilio Hernández Enríquez por sus propios derechos presentaron *amici curiae*.

6. El 20 de septiembre de 2023, el secretario jurídico de la Presidencia de la República presentó el informe requerido.
7. El 26 de septiembre de 2023, se celebró la audiencia pública convocada, contando con la comparecencia de: (i) los representantes de la Presidencia de la República; (ii) los representantes del Ministerio de Economía y Finanzas; (iii) los representantes de la Procuraduría General del Estado; (iv) Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo; y, (v) los *amici curiae* que presentaron su escrito y registraron su participación a la audiencia dentro del término concedido.

2. Competencia

8. El artículo 148 de la CRE y el literal e) del numeral 2 del artículo 191 de la LOGJCC establecen la competencia de la Corte Constitucional para emitir dictamen previo de constitucionalidad de los decretos-ley de urgencia en materia económica.

3. Contenido del proyecto de Decreto-Ley

9. El proyecto de Decreto-Ley está conformado por un capítulo que contiene treinta y nueve artículos que plantean reformas al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (“COPFP”), una disposición derogatoria y una disposición final, cuyo contenido se detalla a continuación:

- 9.1. El artículo 1 dispone incorporar como segundo inciso del artículo 60 del COPFP la elaboración de un programa o proyecto de inversión que deberá contar con el dictamen de prioridad por parte del ente rector de la Planificación, para el cumplimiento de obligaciones firmes o contingentes que se deriven de contratos de gestión delegada.

- 9.2.** El artículo 2, que sustituye el artículo no numerado a continuación del artículo 60 del COPFP, establece que el programa de preservación de capital del Presupuesto General del Estado deberá contar con la prioridad a ser establecida por el ente rector de la planificación y será incorporado en el Plan Anual de Inversiones de manera diferenciada. Además, se señala que el referido programa estará a cargo del ente rector de las finanzas públicas y se exceptuará de su registro en el Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública; así como también, se prevé el cierre de este.
- 9.3.** El artículo 3 realiza modificaciones en el artículo 74 del COPFP, tales como (i) la sustitución del primer inciso del numeral 15, en cuanto a establecer como deber y atribución del ente rector del Sistema Nacional de Finanzas Públicas, dictaminar en forma previa, obligatoria y vinculante sobre todo instrumento legal o administrativo que tenga impacto en los recursos públicos o que genere obligaciones no contempladas en los presupuestos del Sector Público no Financiero, exceptuando a los Gobiernos Autónomos Descentralizados; (ii) la inclusión como numeral 38 de la fijación del límite de gasto tributario generado por beneficios e incentivos tributarios reconocidos en la ley, que requiera dictamen del ente rector de las finanzas públicas; y, (iii) la “renumer[ación]” del actual numeral 38 como 39.
- 9.4.** El artículo 4, que sustituye el artículo 80.1 del COPFP, establece que para el cálculo del incremento anual de las asignaciones presupuestarias en educación inicial, básica y bachillerato, así como en el Sistema Nacional de Salud previstos en las disposiciones transitorias decimoctava y vigésima segunda de la CRE, se deberán utilizar las asignaciones respectivas en el presupuesto devengado al 31 de diciembre del año anterior al de elaboración de la proforma y que el incremento resultante no será inferior al cero punto cinco por ciento del Producto Interno Bruto nominal promedio de los cinco últimos años.
- 9.5.** El artículo 5 prevé las siguientes modificaciones al artículo 80.2 del COPFP: (i) la inclusión en el primer inciso, luego de la frase: “la entidad rectora en materia de educación”, el texto “educación intercultural bilingüe y la etnoeducación”; y, (ii) la inclusión en el tercer inciso, luego de la frase: “No se podrá incluir”, el texto “el presupuesto”.
- 9.6.** El artículo 6, que sustituye los incisos segundo y tercero del artículo 80.3 del COPFP, establece las asignaciones de salud que también serán incluidas en el cálculo de las asignaciones totales para el Sistema Nacional de Salud en la Proforma del Presupuesto General del Estado.

- 9.7.** El artículo 7, que sustituye el artículo 80.4 del COPFP, establece la no regresión cuando se alcance la asignación constitucional de mínimo seis por ciento del Producto Interno Bruto nominal promedio de los últimos cinco años para la educación inicial, básica y bachillerato; o, mínimo cuatro por ciento del Producto Interno Bruto nominal promedio de los últimos cinco años para el Sistema Nacional de Salud.
- 9.8.** El artículo 8, que incluirá el artículo 80.5 en el COPFP, contempla el financiamiento del presupuesto asignado para cumplir las preasignaciones constitucionales.
- 9.9.** El artículo 9, que sustituye el primer inciso del artículo no numerado a continuación del artículo 91 del COPFP, explica qué se entiende por excedentes.
- 9.10.** El artículo 10, que agrega un inciso final al artículo 112 del COPFP, exige que la banca pública, previo a la aprobación de las proformas presupuestarias por parte de la Junta de Política y Regulación Financiera, cuente con el dictamen favorable por parte del ente rector de las finanzas públicas.
- 9.11.** El artículo 11 reforma el primer inciso del artículo 118 del COPFP referente a la modificación del presupuesto general del Estado por el ente rector de las finanzas públicas.
- 9.12.** El artículo 12, que sustituye el artículo 123 del COPFP, establece el contenido y finalidad del componente del endeudamiento público.
- 9.13.** El artículo 13 modifica el inciso final del artículo 126 del COPFP respecto a que la calificación de la situación excepcional a la prohibición del endeudamiento para gasto permanente será definida en el mencionado código.
- 9.14.** El artículo 14 sustituye en el primer inciso del artículo 127 del COPFP referente a la responsabilidad de la ejecución, la palabra “Gobierno Central” por “Presupuesto General del Estado”.
- 9.15.** El artículo 15, que sustituye el inciso primero del artículo 139 del COPFP, establece cuál es la atribución y autorización del Comité de Deuda y Financiamiento.
- 9.16.** El artículo 16, que sustituye el artículo 144 del COPFP, se refiere a la negociación de bonos y otros títulos, añadiendo que toda emisión de bonos de deuda externa se sujetará a la legislación y jurisdicción en la que se negocie.

- 9.17.** El artículo 17 sustituye en el tercer inciso del artículo 152 del COPFP la frase “60 días” por “30 días”.
- 9.18.** El artículo 18, que sustituye el primer inciso del artículo 171 del COPFP, contempla la emisión y colocación de las Notas del Tesoro.
- 9.19.** El artículo 19, que sustituye el primer inciso del primer artículo no numerado a continuación del artículo 177 del COPFP, establece el ámbito de aplicación de las reglas fiscales.
- 9.20.** El artículo 20, que sustituye los dos últimos incisos del primer artículo no numerado de la sección II: De la Regla de Deuda y Otras Obligaciones del capítulo II: De las Reglas Fiscales del COPFP, establece que el ente rector de las finanzas públicas regulará los límites de endeudamiento de las entidades del sector público no financiero y seguridad social; así como también, determina el cálculo del nivel anual de endeudamiento neto.
- 9.21.** El artículo 21 sustituye el tercer artículo no numerado de la sección II: De la Regla de Deuda y Otras Obligaciones del capítulo II: De las Reglas Fiscales del COPFP, señalando que cada empresa pública deberá observar los límites de endeudamiento emitidos por el ente rector de las finanzas públicas o por cada nivel de gobierno, para la aprobación y ejecución de sus presupuestos.
- 9.22.** El artículo 22, que sustituye el primer inciso del cuarto artículo no numerado de la sección II: De la Regla de Deuda y Otras Obligaciones del capítulo II: De las Reglas Fiscales del COPFP, establece que, para la aprobación y ejecución de sus presupuestos, las entidades de Seguridad Social deberán observar los límites de endeudamiento contemplados en el código.
- 9.23.** El artículo 23 dispone agregar como tercer numeral del primer artículo no numerado del capítulo III: De las causales excepcionales de suspensión del COPFP, la reducción de los ingresos permanentes por causales distintas a reformas tributarias o actos administrativos, así como la incorporación de un inciso después del quinto, referente a quién le corresponde aprobar la solicitud en este caso.
- 9.24.** El artículo 24 sustituye el segundo artículo no numerado de la sección I: De las Medidas Preventivas del capítulo VII: De las Medidas Preventivas y Correctivas del COPFP, referente a la formulación de una advertencia motivada para que se adopten las medidas necesarias para mitigar el riesgo de incumplimiento o evitar el efecto.

- 9.25.** El artículo 25 reemplaza en la Disposición General Décima Primera del COPFP donde dice “previa la autorización del ente rector de finanzas públicas” por el siguiente texto “previa la autorización de su Directorio y del ente rector de finanzas públicas”, refiriéndose a la autorización que se requiere para que los recursos públicos de las empresas públicas nacionales y de las entidades financieras públicas puedan gestionarse a través de fideicomisos.
- 9.26.** El artículo 26 dispone agregar un segundo inciso en la Disposición General Décima Segunda del COPFP, que obliga a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales a utilizar para su gestión financiera, la plataforma informática del sistema de administración del Ministerio rector de las Finanzas Públicas.
- 9.27.** El artículo 27 dispone eliminar la Disposición General Vigésima Primera del COPFP, la cual establecía que toda contribución que mantuviere pendiente de liquidación el Estado por concepto del pago del aporte del 40% de las pensiones jubilares desde la promulgación de la CRE, con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que no haya sido transferida en el periodo previsto se liquidará aplicando al capital adeudado la tasa de interés equivalente al rendimiento promedio ponderado de cada año de la cartera de crédito del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.
- 9.28.** El artículo 28 agrega un texto a continuación del primer inciso de la Disposición General Trigésima Segunda del COPFP, en cuanto a la inclusión de la contribución obligatoria del Estado por las prestaciones de Salud al IESS en la proforma del Presupuesto General del Estado y a que, en relación al fondo solidario tripartito por el tratamiento de las enfermedades catastróficas del IESS, la contribución obligatoria del Estado será del 33,33%.
- 9.29.** El artículo 29 agrega la Disposición General Trigésima Tercera en el COPFP, que establece que las contribuciones que le corresponden al Estado para atender el pago de pensiones militares vía asignación y transferencia a favor del ISSFA e ISSPOL por concepto de las pensiones de retiro, invalidez y muerte, por el periodo comprendido entre el 22 de octubre de 2016 y el 2 de mayo de 2017, serán equivalentes al sesenta por ciento del costo anual total de las pensiones.
- 9.30.** El artículo 30 dispone la inclusión de la Disposición General Trigésima Cuarta en el COPFP sobre la incorporación al presupuesto de inversión del ejercicio fiscal siguiente de los saldos presupuestarios comprometidos de egresos no permanentes de las instituciones de educación superior públicas que se

encuentren en ejecución, no devengados a la finalización del ejercicio económico.

- 9.31.** El artículo 31 incluye como Disposición General Trigésima Quinta en el COPFP la prohibición del cobro de intereses y/o multas generadas por el no pago oportuno de bienes, servicios adquiridos, así como por las contribuciones periódicas, aportes, cuotas y/o inscripciones, siempre que esto ocurra entre entidades públicas que forman parte del Presupuesto General del Estado, excluyéndose a las universidades y escuelas politécnicas públicas.
- 9.32.** El artículo 32, que dispone la inclusión de la Disposición General Trigésima Sexta en el COPFP, establece que el ente rector de las finanzas públicas podrá proponer a sus acreedores el pago de las obligaciones a través del mecanismo de pago-inversión, en caso de necesidades justificadas de la Caja Fiscal y/o las políticas de reducción y gestión de cuentas por pagar.
- 9.33.** El artículo 33 modifica el cuarto inciso de la Disposición Transitoria Vigésima Segunda del COPFP respecto a la definición de los Certificados de Tesorería (“CETES”).
- 9.34.** El artículo 34 incluye la Disposición Transitoria Trigésima en el COPFP, en la cual se establece que, por única vez, con ocasión de las elecciones anticipadas convocadas en el año 2023, el presidente de la República dentro del plazo de 90 días contados a partir de su posesión remitirá a la Asamblea Nacional la proforma del Presupuesto General del Estado para el año 2024, a fin de que se proceda con su aprobación de conformidad con el artículo 295 de la CRE.
- 9.35.** El artículo 35 incluye la Disposición Transitoria Trigésima Primera en el COPFP, en la cual se dispone la remisión del cien por ciento de intereses, multas y cualquier otro tipo de recargos generados por el retraso en los pagos de bienes y servicios entre entidades del Estado, debido a la deficiencia temporal de caja fiscal generada durante la duración de la pandemia COVID-19, de las transferencias realizadas para cubrir las obligaciones totales de capital correspondientes a favor de las entidades del sector público, hasta el 31 de diciembre de 2023.
- 9.36.** El artículo 36, que incluye como Disposición Transitoria Trigésima Segunda en el COPFP, se refiere a la elaboración del registro presupuestario de las obligaciones no devengadas que hayan sido pagadas mediante la entrega de títulos valores de deuda pública que hayan vencido o estén por vencer, financiado

con los ingresos de la colocación de los títulos valores que fueron entregados en dación en pago.

- 9.37.** El artículo 37 incluye como Disposición Transitoria Trigésima Tercera en el COPFP la obligación de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, distritos metropolitanos y municipales de implementar la plataforma informática del sistema de administración financiera que determine el ente rector de las finanzas públicas.
- 9.38.** El artículo 38 incluye como Disposición Transitoria Trigésima Cuarta en el COPFP que los intereses y multas adeudados entre entidades del Presupuesto General del Estado por el no pago oportuno de bienes, servicios, contribuciones, inscripciones y mantenimientos que a la fecha de expedición del Decreto-Ley se encuentren pendientes de pago, serán redimidos en su totalidad, excluyéndose de esta disposición a las universidades y escuelas politécnicas públicas y aquellos generados por la activación de garantías soberanas en operaciones de endeudamiento público.
- 9.39.** El artículo 39, que incluye la Disposición Transitoria Trigésima Quinta en el COPFP, dispone que los intereses generados por las contribuciones que mantuviere pendiente de liquidación el Estado por concepto del pago del aporte del 40% de las pensiones jubilares desde la promulgación de la CRE de la República, con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que a la fecha de expedición del Decreto-Ley se encuentren pendientes de pago, serán redimidos en su totalidad.
- 9.40.** La Disposición Derogatoria deroga todas las normas de igual o menor jerarquía que se contrapongan al Decreto-Ley de urgencia económica.
- 9.41.** La Disposición Final señala que el Decreto-Ley de urgencia económica entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. De la Presidencia de la República

4.1.1. Exposición de motivos del proyecto de Decreto-Ley

- 10.** En la exposición de motivos del proyecto de Decreto-Ley, se establece que las finanzas públicas deberán conducirse de forma sostenible, responsable, transparente y que su objetivo es alcanzar la sostenibilidad y equilibrio fiscal a mediano plazo. También señala los objetivos del COPFP y menciona que el ente rector encargado del Sistema

Nacional de las Finanzas Públicas (“SNFP”) es el Ministerio de Economía y Finanzas (“MEF”) el cual deberá observar los principios de legalidad, universalidad, unidad, pluri-anualidad, integralidad, oportunidad, efectividad, sostenibilidad, centralización normativa, desconcentración y descentralización operativas, participación, flexibilidad y transparencia.

11. Asegura que la necesidad del proyecto de Decreto-Ley radica en

adaptar el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y el marco regulatorio requerido para los procesos establecidos para el funcionamiento, administración, seguimiento y control del Sistema Nacional de Finanzas Públicas en aras de que el manejo de las cuentas fiscales garantice el cumplimiento de los objetivos económicos.

12. Califica al proyecto de Decreto-Ley como urgente en materia económica con base en el artículo 140 de la CRE, y los siguientes elementos: a) que sea de iniciativa presidencial; b) que se refiera a materia económica; y c) que sea calificado de urgente por parte del presidente. También menciona que, de conformidad con el artículo 148 de la CRE, el presidente de la República puede emitir decretos-ley de urgencia económica que podrán ser aprobados o derogados posteriormente por el legislativo. Así también, indica que la calificación de “urgencia económica” es una potestad exclusiva del presidente de la República.

13. En los considerandos también se menciona que otra de las finalidades del proyecto de Decreto-Ley es que “el manejo de las cuentas fiscales garantice el cumplimiento de los objetivos económicos”. Refieren que dada la ausencia de la Asamblea Nacional “se torna urgente poder viabilizar los mecanismos necesarios que le permitan al Ejecutivo cumplir con los deberes y atribuciones dispuestos en la normativa legal vigente”. Además, señala que con el proyecto de Decreto-Ley se pretende normar “lo relacionado con la presentación de la proforma del Presupuesto General del Estado, así como posibilitar al presidente de la República entregar sus informes de ejecución presupuestaria toda vez que le compete rendir cuentas sobre los recursos públicos”. Esto, con la finalidad de generar transparencia y el debido acceso a la información de calidad y oportuna.

14. Señalan que es necesario que el COPFP “brinde claridad sobre los procedimientos e interacciones institucionales a fin de que se implemente una gestión de riesgos integral y articulada entre todo el Sector Público”. Asimismo, indica que, para esta implementación, debe ajustarse la normativa para incluir “dentro de la definición de riesgos fiscales a los ocasionados por la materialización de pasivos contingentes en contratos de gestión delegada”. También aseguran que “el Estado deja de percibir ingresos, debido a los beneficios e incentivos tributarios que contempla la normativa

vigente, lo que afecta en la liquidez y sostenibilidad de las finanzas públicas”, por lo que se busca que tales incentivos no se conviertan “en un medio de evasión fiscal”.

15. En el proyecto de Decreto-Ley se menciona que los principales temas de análisis de las reformas son:

15.1. La corresponsabilidad para la administración adecuada de las preasignaciones constitucionales en relación con los objetivos del plan nacional de desarrollo, garantizando la sostenibilidad fiscal;

15.2. Gestión de riesgos en el marco de la gestión delegada, pues las disposiciones relacionadas con la gestión de riesgos “no son suficientes para su adecuada administración”, sobre este punto, el proyecto de Decreto-Ley establece que:

Previo a la suscripción de actos o contratos de gestión delegada, se debe obtener un dictamen del Ministerio de Economía y Finanzas [que] permit[a] al inversionista obtener financiamiento para cada proyecto y constituy[a] un mecanismo que brind[e] un mensaje al inversionista privado de que el Estado, a través del [MEF], se compromete a cumplir con las obligaciones financieras que se deriven de los contratos que suscriban las entidades delegantes del Gobierno Central en caso de existir la materialización de cualquier riesgo identificado previamente. [Asimismo] existirán límites a la asunción de riesgos fiscales y compromisos firmes derivados de los contratos de gestión delegada.

15.3. Gestión de la deuda pública. El proyecto de Decreto-Ley menciona que el COPFP ha tenido varias reformas recientes, lo cual “ha implicado la desactualización de otros numerales que se han mantenido en su versión original”, de modo que se volvería urgente actualizar la norma “para reflejar y abordar eficazmente los nuevos desafíos y realidades que enfrenta el componente de deuda pública y otras obligaciones de pago”. Por último, concluyen que ante la llegada del fenómeno de “El Niño”, podrían existir inundaciones, desbordamiento de ríos y deslizamiento de tierras “lo cual ocasionaría graves impactos [...] Ante esta problemática se vuelve imperioso contar con mecanismos de prevención y mitigación, para lo cual, el Estado eventualmente deberá acudir a recursos de deuda para afrontar la situación”.

16. En la exposición de motivos, también se señalan otras reformas propuestas como: i) la consolidación de la información financiera de empresas públicas dado que la “situación de las Empresas Públicas [...] no es la más favorable en términos de resultados, eficiencia, transparencia, consistencia y racionalidad de cifras [...]” se señala que, con las reformas sugeridas se busca que los directorios de las empresas públicas “emitan su aprobación respecto de aspectos que impactan en la gestión financiera de las mismas tales como el gasto en talento humano que debe ajustarse a

los objetivos empresariales”; ii) transferencias de las cuotas del “Modelo de Equidad Territorial” a los gobiernos autónomos descentralizados; iii) registros contables, prohibiendo la entrega de recursos financieros “en calidad de anticipo para cubrir obligaciones generadas por la entrega de bienes y servicios”; iv) remisión de intereses, multas y cualquier otro tipo de recargo “en especial entre entidades y empresas del Estado durante el período de la pandemia”.

17. Por otro lado, señalan que la situación económica en la que se fundamenta el proyecto de Decreto-Ley es el conjunto de efectos producidos por la pandemia por COVID-19, el conflicto armado entre Rusia y Ucrania, que habrían afectado los mercados internacionales en la demanda y variación de precios de productos. Asimismo, indican que el comercio mundial:

disminuiría en 2023 en un 2,4% [...] se espera que la inflación mundial alcance el 7,0% y para 2024 se ubique en el 4,9% [...] a esto se suma que Ecuador todavía afronta las consecuencias de las pérdidas económicas ocasionadas por las paralizaciones de octubre de 2019 y junio de 2022, más la caída de la producción petrolera [...] De acuerdo con la previsión oficial de crecimiento generada por el Banco Central del Ecuador [...] la economía ecuatoriana crecerá 2,6% en 2023. Esto constituye una revisión baja [por lo que] es importante buscar alternativas mediante la gestión de deuda, como: nuevas fuentes de financiamiento a menores tasas y plazos largos, dinamizando complementariamente el mercado interno de bonos del Estado.

18. Luego de señalar varios pronunciamientos de este Organismo, el proyecto de Decreto-Ley establece:
19. Respecto de las circunstancias apremiantes, señala que los efectos de la pandemia por COVID-19, el conflicto entre Rusia y Ucrania que han ocasionado “problemas en los mercados internacionales”, así como la proyección del Fondo Monetario Internacional (“FMI”) sobre el crecimiento económico del 2023 que se situará “por debajo de la media histórica”, y “las pérdidas económicas ocasionadas por las paralizaciones de octubre de 2019 y junio de 2022, más la caída de la producción petrolera debido al cierre de operaciones del [SOTE, OCP] [...] con la potencial llegada del fenómeno de ‘El Niño’ [...] podría detonarse en una materialización de riesgos fiscales”. Además, enfatiza en los datos referidos en el párrafo 17 *supra*.
20. Sobre la conexidad plausible entre las medidas que adopta el proyecto y las circunstancias apremiantes que el proyecto pretende atender, se indica que es necesario “entregar un instrumento como es el Presupuesto General del Estado con normas claras y precisas para que el nuevo gobierno, que apenas tendrá unas semanas para elaborar la proforma para el siguiente año pueda hacerlo sin contratiempos”. También señalan que, con las reformas, se:

[e]stablece una forma programada para realizar los gastos, así como también para la recepción de los recursos tanto internos como externos y su distribución racional conforme lo determinan los demás cuerpos legales vigentes, tal es el caso de los recursos que por modelo de equidad se entrega a los GAD, para que los mismos lleguen de manera oportuna a cada uno de ellos y puedan afrontar la llegada del fenómeno de “El Niño”.

21. En cuanto a la inmediatez, se indica que las reformas permitirán que el manejo de las cuentas fiscales garantice el cumplimiento de los objetivos económicos.
22. Por otro lado, respecto del principio de unidad de materia, el proyecto de Decreto-Ley refiere que se observa el mismo en tanto “la normativa propuesta se enmarca de manera racional, coherente y vinculante al área temática de finanzas públicas, sin que exista dispersión en el contenido de la normativa propuesta”.
23. Por último, en sus considerandos, el Decreto-Ley se fundamentó en los artículos 1, 3, 85 numeral 1, 148, 226, 227, 261, 275, 276 numerales 1 y 2, 283 al 285 de la CRE, en los artículos 74 numerales 2, 4, 15, 81, 107 del COPFP, en el Código Orgánico Monetario y Financiero, y en el artículo 50 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

4.1.2. Informe motivado sobre la urgencia económica

24. Por otra parte, mediante escrito presentado el 20 de septiembre de 2023, el secretario jurídico de la Presidencia de la República, Juan Pablo Ortiz Mena presentó “el informe con el cual se justifica las razones de la urgencia económica del Decreto-Ley [...]”.
25. Sobre la finalidad del Decreto-Ley indicó que “tiene el propósito de adaptar un marco regulatorio de los procesos establecidos para el funcionamiento, administración, seguimiento y control del Sistema Nacional de Finanzas Públicas en aras de que el manejo de las cuentas fiscales garantice el cumplimiento de objetivos económicos”.
26. Sobre las circunstancias apremiantes el informe señaló que:

La economía ecuatoriana actual todavía afronta las consecuencias de la crisis sanitaria de 2020, además de las pérdidas económicas ocasionadas por las paralizaciones de octubre de 2019 y junio de 2022, más la caída de la producción petrolera debido al cierre de operaciones en el Sistema de Oleoducto Transecuatoriano (SOTE), el Poliducto Shushufindi-Quito y el Oleoducto de Crudos Pesados (OCP) la terminación de producción de petróleo en el ITT y el desmantelamiento de las instalaciones petroleras e incluso una inminente amenaza de desastre natural con la potencial llegada del fenómeno de “El Niño” que podría detonarse en una materialización de riesgos fiscales.

27. Asimismo, en cuanto al análisis de la conexidad plausible entre las medidas que adopta el Decreto-Ley y las circunstancias apremiantes, en el informe se dijo que con el

Decreto-Ley “se establece una forma programada para realizar los gastos, así como también para la recepción de los recursos tanto internos como externos y su distribución racional conforme lo determinan los demás cuerpos vigentes”.

28. Agregó que las reformas:

[s]e conectan perfectamente con las circunstancias apremiantes indicadas anteriormente, cuando el proyecto busca la atención adecuada de estos riesgos y con los recursos suficientes, por lo que entregar un instrumento como es el Presupuesto General del Estado con normas claras y precisas para que el nuevo gobierno [...] pueda hacerlo sin contratiempos y con el tecnicismo que dicho trabajo necesita, precautelando siempre la sostenibilidad y el equilibrio fiscal.

29. Finalmente, en cuanto a la inmediatez el secretario jurídico de la Presidencia de la República indicó que “el articulado propuesto en el decreto-ley, es de inmediata ejecución en los concurrentes procesos cuya responsabilidad son del ente rector de las finanzas públicas; las reformas planteadas son indispensables en el cumplimiento de los objetivos de política económica”.

4.1.3. Audiencia

30. Dentro de la audiencia realizada el 26 de septiembre de 2023, la Presidencia de la República enfatizó en la urgencia y facultad del Ejecutivo para expedir este tipo de decretos, con arreglo al artículo 148 de la CRE. Por su parte, el MEF, a través del ministro y viceministro, defendió la urgencia y necesidad de las medidas que se pretenden incorporar a través del proyecto de Decreto-Ley.

31. Posteriormente, compareció el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, a través de su procuradora judicial Mirian del Carmen Toro Albuja, quien manifestó su oposición al proyecto Decreto-Ley por la afectación que se produciría en las finanzas y sostenibilidad del IESS.³

³ En el Informe de Riesgos-Impacto al IESS por Decreto Ley Orgánica de Urgencia Económica para el Equilibrio Organización y Transparencia de las Finanzas Públicas, signado como IEES-DNRI-INF-2023-49 de 19 de septiembre de 2023; el IESS manifestó a esta Corte que:

[c]on base en la data histórica del IESS, desde enero de 2014 el endeudamiento del Estado con el IESS a agosto de 2023 asciende a USD 9.450,65 millones; un crecimiento de 298.13% respecto del año 2014. (...) De los más USD 9.450.65 millones que debe el Estado al IESS, USD 4.080,30 millones corresponde a la deuda con los patrimonios de los Seguros de IVM, Riesgos de Trabajo y Seguro Social Campesino por el concepto de pago del 40% por pensiones jubilares, mismos que corresponden intereses por cobrar por lucro cesante. (...) El Estado, al mes de julio de 2023 adeuda por intereses USD 1.129,80 millones, siendo este el impacto actual si se aplicaría el Decreto Ley propuesto por el Gobierno Nacional. (...) Además, si el Decreto Ley propuesto se aplicaría, el IESS no contaría con los recursos de intereses pasados, y adicionalmente en el supuesto caso de

32. Luego, intervino la Secretaría Nacional de Planificación, a través de su subsecretario general y el director de patrocinio.⁴
33. Adicional a la comparecencia de los intervinientes antes mencionados, comparecieron también, en calidad de *amici curiae* los siguientes: (i) Bryan Antonio Dume Candelario, por sus propios derechos; (ii) José Villavicencio, a nombre del Frente Unitario de los Trabajadores; (iii) Xavier Veloz, por el Partido Socialista Ecuatoriano; y, (iv) Diana Acosta-Feldman Jaramillo, Rogelio Fernando Valencia Alcívar, Patricia Elizabeth Borja Laverde, Carlo Alejandro Romero García y Virgilio Humberto Hernández Enríquez, todos por sus propios derechos.⁵

5. Análisis constitucional

5.1. Cuestiones previas

5.1.1. La facultad del presidente de la República para emitir decretos-leyes de urgencia económica frente a la disolución de la Asamblea Nacional, reconocida en el artículo 148 de la CRE

34. El artículo 148 de la CRE faculta al presidente de la República a disolver la Asamblea Nacional por una sola vez, en caso de que se configure una de las causales previstas en su primer inciso.⁶ Así, una vez ejercida dicha facultad, se produce la terminación anticipada del periodo presidencial y el Consejo Nacional Electoral está en la obligación de convocar a elecciones legislativas y presidenciales con la finalidad de que la ciudadanía elija nuevas autoridades para el resto de los respectivos periodos.
35. Durante el periodo constitucional de transición política hasta la reconfiguración de los poderes Ejecutivo y Legislativo a través de comicios anticipados, el presidente de la República está materialmente impedido de presentar iniciativas legislativas ante la

que pagara en el plazo de 5 años la deuda que mantiene con el IESS perdería aproximadamente entre USD 902,49 millones. (...) El IESS no forma parte del presupuesto general del Estado conforme lo señala el artículo 292 de la Constitución del Ecuador. (...) El impacto estimado de los intereses pasados y los intereses futuros con el supuesto de pago de 5 años y de no mayor endeudamiento del Estado sería de más de USD 2032,29 millones lo cual afecta al patrimonio de los Seguros de IVM, Riesgos de Trabajo y Seguro Social Campesino.

⁴ En la audiencia pública el representante de SENPLADES hizo un recuento de la parte motivo del proyecto de Decreto-Ley.

⁵ Los *amici curiae* comparecieron y expusieron sus argumentos en la audiencia pública conforme consta de la grabación audiovisual de esta diligencia. <https://www.youtube.com/watch?v=zEaBr7x5Jh0>.

⁶ CRE, Art. 148.- “La Presidenta o Presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, ésta se hubiera arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna”.

Asamblea Nacional. No obstante, la CRE confiere al presidente de la República la potestad excepcional de normar mediante decretos-leyes de urgencia económica, ante la ocurrencia de situaciones imprevistas.⁷

36. Este Organismo ha señalado que “la posibilidad de legislar [de la Presidencia] opera como una facultad de naturaleza extraordinaria y limitada pues, de lo contrario, se verían afectados los principios de separación de poderes y deliberación democrática”.⁸ Es extraordinaria puesto que en un régimen ordinario la facultad de expedir leyes le corresponde a la Asamblea Nacional, cuyos integrantes son elegidos por votación popular, a través del debate parlamentario con participación del Ejecutivo como colegislador. Por el contrario, en el régimen extraordinario que ha sido contemplado por la CRE en su artículo 148, ante la disolución de la Asamblea Nacional, se habilita al presidente de la República a expedir normativa con rango de ley, siempre que sea de urgencia económica.
37. Así también, esta potestad excepcional de legislar es *limitada* debido a que, el presidente de la República únicamente está facultado a emitir decretos-leyes de urgencia económica para sobrellevar necesidades apremiantes de índole económica, mas no puede ser entendida como una facultad abierta o una carta en blanco.⁹ En este sentido, considerando que la competencia de dictar decretos-leyes de urgencia económica se encuentra prevista en el artículo 148 de la CRE como una potestad del Ejecutivo que se circunscribe exclusivamente a un “periodo constitucional de transición política”,¹⁰ este Organismo considera oportuno señalar que este tipo de decretos deben tener una vocación de transitoriedad y un carácter reformable, que no “vac[íe] de contenido al control posterior que puede efectuar la Asamblea Nacional” de conformidad con la CRE; de ahí que, en concordancia con la jurisprudencia constitucional, resultaría improcedente un decreto-ley de esta naturaleza que contenga disposiciones irreformables, en la medida que, lesionaría la posibilidad de debate

⁷ CRE, Art. 148.- “(...) Hasta la instalación de la Asamblea Nacional, la Presidenta o Presidente de la República podrá, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, expedir decretos-leyes de urgencia económica, que podrán ser aprobados o derogados por el órgano legislativo”.

⁸ CCE, Dictamen 2-23-UE/23, 16 de junio de 2023, párr. 34.

⁹ Esta Corte ha señalado que la facultad de expedir decretos-leyes de urgencia económica no ocurre únicamente ante situaciones de emergencia, caso fortuito o fuerza mayor como, por ejemplo, en caso de un desastre natural que no pueda ser afrontado por medio de los cauces ordinarios, pues “pueden surgir situaciones que, si bien no son emergentes, sí son apremiantes y requieren una intervención inmediata del Estado”. *Ibid.*, párr.36.

¹⁰ CCE, Dictamen 2-23-UE/23, 16 de junio de 2023, párr. 32.

democrático inherente a los procesos de configuración legal previstos en el texto constitucional.¹¹

5.1.2. La diferencia entre los decretos-ley de urgencia económica previstos en los artículos 140 y 148 de la CRE y los controles constitucionales para cada uno

38. Este Organismo ha señalado previamente que las figuras contempladas en los artículos 140 y 148 de la CRE tienen fines y controles distintos.¹² Tal es así que, la CRE en su artículo 140 faculta al presidente de la República a presentar ante la Asamblea Nacional, en un *régimen ordinario*, proyectos de ley calificados de urgencia económica.

39. Por otra parte, en cuanto al artículo 148 de la CRE, este Organismo determinó que:

[r]esponde a un régimen constitucional extraordinario que describe una situación excepcional donde no existe ese contrapeso natural y, por consiguiente, no es posible que exista ningún proceso de calificación ni deliberación previo. Es por ello que la Constitución prevé dos controles especiales y extraordinarios para este escenario: uno *ante* y uno *ex post*.¹³

40. Esta facultad del Ejecutivo se justifica, únicamente cuando se presenten situaciones económicas urgentes que requieran una atención inmediata. Así también, la CRE prevé un control posterior por parte del órgano legislativo; pues habilita a que la nueva Asamblea Nacional pueda revisar los decretos-leyes expedidos por el presidente de la República, a fin de aprobarlos o derogarlos, “con el objetivo de compensar la ausencia de debate democrático”.¹⁴

5.1.3. El rol de la Corte Constitucional en relación con los decretos-leyes de urgencia económica emitidos con base en el artículo 148 de la CRE

41. En Ecuador, la Corte Constitucional es el Organismo al cual se le confirió la facultad de realizar control de constitucionalidad, de conformidad con las disposiciones de la CRE. Siendo así, en el caso *in examine*, la CRE ha previsto el control previo de los decretos-ley de urgencia económica cuando estos son emitidos por el presidente de la República, durante la disolución de la Asamblea Nacional.¹⁵

¹¹ Íd., párr. 63-66.

¹² CCE, Dictamen 2-23-UE/23, 16 de junio de 2023, párr. 48.

¹³ *Ibid.*, párr. 44.

¹⁴ *Ibid.*, párr. 46.

¹⁵ CRE, artículo 148.

42. Con base en lo mencionado, esta Corte debe realizar un control sobre las *posibles* incompatibilidades que podría tener el Decreto-Ley de urgencia económica sometido a control. Así, se examinará “si existe correspondencia entre el proyecto de Decreto-Ley y la calificación de urgente en materia económica; ya que, su contenido necesariamente debe atender a un tema económico urgente, pues, de otra forma, la propia emisión del proyecto de Decreto-Ley sería contraria a la CRE”.¹⁶ Este examen toma en consideración que, dado que el presidente de la República es el único facultado para expedir decretos-leyes urgente económicos sobre la base del artículo 148 de la CRE, es menester que este Organismo constate los requisitos de urgencia económica, de modo que el decreto expedido en ejercicio de dicha facultad exclusiva no se haya emitido inobservando la CRE.
43. Además, conviene enfatizar que el ejercicio del control jurídico preventivo no muta a este Organismo en un ente de deliberación política ni en *colegislador*, pues su función es puramente jurisdiccional y de control preventivo de constitucionalidad.¹⁷ Es por ello que, tal como manda el propio artículo 148 de la CRE, la Corte Constitucional debe evaluar que no existan *prima facie* posibles incompatibilidades entre el Decreto-Ley y la CRE. Aquella labor también se la realiza sobre la base del criterio de la ciudadanía quienes han sido convocados en calidad de *amici curiae*, quienes pueden presentar argumentos sobre la constitucionalidad del Decreto-Ley o sobre posibles cuestiones que ameriten análisis por parte de esta Corte.
44. Por último, es menester resaltar que el presente control no excluye el control político que puedan realizar las autoridades de la Asamblea Nacional, una vez que se encuentren en funciones. Tampoco obsta del posterior control de constitucionalidad concreto o abstracto siempre que se presenten cargos específicos en las acciones pertinentes.

5.2. Planteamiento de los problemas jurídicos

45. Esta Corte ha mencionado que, al tratarse de un ejercicio de control previo de constitucionalidad, en este procedimiento jurisdiccional no existe un accionante particular - persona natural o jurídica- que impugne la constitucionalidad del proyecto de Decreto-Ley. En razón de aquello, a la Corte Constitucional le corresponde determinar *ex officio* los problemas jurídicos a conocer y resolver en un ejercicio de control constitucional preliminar.¹⁸

¹⁶ CCE, dictamen 3-23-UE, 28 de julio de 2023, párr. 60.

¹⁷ CCE, Dictamen 1-23-UE/23, 16 de junio de 2023, párr. 60; y 2-23-UE/23, 16 de junio de 2023, párr. 51.

¹⁸ CCE, Dictamen 4-23-UE/23, 28 de julio de 2023, párr. 69-70.

46. De esta forma, la Corte en la línea jurisprudencial que ha desarrollado sobre decretos de urgencia económica dictados en el marco del artículo 148 de la CRE, ha establecido dos asuntos que deben ser tratados como problemas jurídicos en esta clase de dictamen: (i) *¿El proyecto de Decreto-Ley contraviene el artículo 148 de la CRE por regular temas que no constituyen urgencia económica?;* y, (ii) *¿Existen inconstitucionalidades manifiestas o evidentes en el contenido del proyecto de Decreto-Ley que contravengan los derechos, principios y garantías reconocidos por la CRE?*

6. Resolución de los problemas jurídicos

6.1. ¿El proyecto de Decreto-Ley contraviene el artículo 148 de la CRE por regular temas que no constituyen urgencia económica?

47. El artículo 148 de la CRE faculta al presidente de la República a emitir decretos-leyes que: i) traten materia económica, y ii) sean urgentes. Estas características se evidencian cuando se verifican “circunstancias apremiantes que, plausiblemente, requieran de una respuesta inmediata” por el Ejecutivo.¹⁹ Asimismo, mediante dictamen 2-23-UE/23, este Organismo precisó que las situaciones de emergencia no se limitan al caso fortuito o de fuerza mayor, sino a aquellos eventos que, por ser apremiantes, requieran la intervención inmediata del Estado.
48. Ahora bien, a partir de los pronunciamientos anteriores de este Organismo,²⁰ para calificar la urgencia, un proyecto de Decreto-Ley deberá cumplir con tres subrequisitos:
- (i) que el decreto-ley pretenda enfrentar circunstancias apremiantes que, *plausiblemente*, podrían requerir la respuesta inmediata del Estado; (ii) las medidas propuestas en el proyecto de decreto-ley guarden una relación de conexidad plausible con y limitada a las circunstancias apremiantes; y, (iii) las medidas propuestas en el proyecto de decreto-ley surtan efectos inmediatos, por lo que su adopción no podría esperar hasta la instalación de la nueva conformación de la Asamblea Nacional.
49. Con base en lo expuesto, esta Corte examinará si el proyecto de Decreto-Ley es compatible o no con el artículo 148 de la CRE, por lo que, se deben verificar los criterios sobre la materia económica y sobre la urgencia.

6.1.1. Sobre la materia económica

¹⁹ CCE, Dictamen 1-23-UE/23, 15 de junio de 2023, párr. 79.

²⁰ CCE, Dictamen 4-23-UE/23, 28 de julio de 2023, párr. 72.

50. El presidente de la República considera que el proyecto de Decreto-Ley trata sobre materia económica debido a que se pretende normar “lo relacionado con la presentación de la proforma del Presupuesto General del Estado, así como posibilitar al presidente de la República entregar sus informes de ejecución presupuestaria toda vez que le compete rendir cuentas sobre los recursos públicos”. Así también se buscaría adecuar la corresponsabilidad para la administración adecuada de preasignaciones en relación con los objetivos del plan nacional de desarrollo, la gestión de riesgos en el marco de los contratos de gestión delegada, y la gestión de la deuda pública. Por último, el presidente de la República también señala que busca:

i) la consolidación de la información financiera de empresas públicas dado que la “situación de las Empresas Públicas [...] no es la más favorable en términos de resultados, eficiencia, transparencia, consistencia y racionalidad de cifras [...]” se señala que, con las reformas sugeridas se busca que los directorios de las empresas públicas “emitan su aprobación respecto de aspectos que impactan en la gestión financiera de las mismas tales como el gasto en talento humano que debe ajustarse a los objetivos empresariales”; ii) transferencias de las cuotas del “Modelo de Equidad Territorial” a los gobiernos autónomos descentralizados; iii) registros contables, prohibiendo la entrega de recursos financieros “en calidad de anticipo para cubrir obligaciones generadas por la entrega de bienes y servicios”; iv) remisión de intereses, multas y cualquier otro tipo de recargo “en especial entre entidades y empresas del Estado durante el período de la pandemia”.

51. Ahora bien, de la lectura de los motivos expuestos por el presidente de la República se verifica que sus argumentaciones se encuadran en ámbitos relativos al diseño y ejecución presupuestaria, el endeudamiento público, el control contable de las empresas públicas, la transferencia de asignaciones a gobiernos autónomos descentralizados y otros organismos públicos; y la remisión de intereses, multas y otros recargos entre entidades y empresas del sector público.

52. En este orden, los motivos declarados por la Presidencia de la República se adecuan a lo que podría ser calificado como *materia económica* en la esfera legislativa. Particularmente, se observa que el presidente mediante el Decreto-Ley *in examine* pretende normar acerca de tópicos que la CRE contempla dentro del:

52.1. Título V “Organización territorial del Estado”, Capítulo quinto “Recursos económicos”; en cuanto atañe a lo que la Presidencia de la República denomina “transferencias de las cuotas del “Modelo de Equidad Territorial” a los gobiernos autónomos descentralizados”.

52.2. Título VI “Régimen de desarrollo”, Capítulo cuarto “Soberanía económica”, a saber: el endeudamiento público (sección tercera), el Presupuesto General del Estado (sección cuarta), la política financiera (sección sexta);

- 52.3. Título VI “Régimen de desarrollo”, Capítulo quinto “Sectores estratégicos, servicios y empresas públicas”, en lo que versa sobre la contabilidad y finanzas de las empresas públicas.
- 52.4. Título VII “Régimen de Buen vivir”, Capítulo primero “Inclusión y equidad”, en lo referente a las asignaciones a la Seguridad Social (sección tercera).
53. Adicional a las motivaciones declaradas por el presidente de la República, de una lectura *in limine* de las disposiciones normativas contenidas en el proyecto Decreto-Ley objeto de este control constitucional, se evidencia que aquellas efectivamente se encuadran dentro de los tópicos detallados en el párrafo precedente; de ahí que, en su mayoría responden a materia económica, con arreglo también a los artículos 284 y 285 de la CRE.²¹
54. Sin embargo, vale precisar que el artículo 5 del proyecto de Decreto-Ley se limita a realizar una actualización y precisión terminológica. Así, dispone que la frase “la entidad rectora en materia de educación” que consta en el artículo 80.2. del COPFP, se actualice por: “entidad rectora en materia de educación, *educación intercultural bilingüe y la etnoeducación*”; y que en el último inciso del artículo 80.2. del COPFP que actualmente dispone:
- No se podrá incluir a entidades y organismos de educación superior ni otros organismos que no tengan como su objetivo principal la educación inicial, básica y bachillerato, ni tampoco aquellos que no formen parte del Presupuesto General del Estado.
55. Se hace la siguiente precisión terminológica (agregar la frase: el presupuesto), sin perjuicio de aquello se comprende de forma implícita del texto actual:

²¹ CRE. Art. 284.- La política económica tendrá los siguientes objetivos: 1. Asegurar una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza nacional. 2. Incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional. 3. Asegurar la soberanía alimentaria y energética. 4. Promocionar la incorporación del valor agregado con máxima eficiencia, dentro de los límites biofísicos de la naturaleza y el respeto a la vida y a las culturas. 5. Lograr un desarrollo equilibrado del territorio nacional, la integración entre regiones, en el campo, entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural. 6. Impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales. 7. Mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo. 8. Propiciar el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes y eficientes. 9. Impulsar un consumo social y ambientalmente responsable. Art. 285.- La política fiscal tendrá como objetivos específicos: 1. El financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos. 2. La redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados. 3. La generación de incentivos para la inversión en los diferentes sectores de la economía y para la producción de bienes y servicios, socialmente deseables y ambientalmente aceptables.

No se podrá incluir *el presupuesto* a entidades y organismos de educación superior ni otros organismos que no tengan como su objetivo principal la educación inicial, básica y bachillerato, ni tampoco aquellos que no formen parte del Presupuesto General del Estado.

56. Del mismo modo, en cuanto al artículo 14 del proyecto de Decreto-Ley se advierte que aquel contiene una disposición normativa, dirigida a sustituir la palabra “Gobierno Central” por “Presupuesto General del Estado” en el artículo 127 del COPFP, a pesar de que, en el texto actual de dicho artículo, no existe ninguna referencia a “Gobierno Central”.
57. Con base en lo dicho, se comprueba que, si bien los artículos 5 y 14 del proyecto de Decreto-Ley, *prima facie*, no regulan algún tópico económico, sino que buscan incluir precisiones y actualizaciones lingüísticas, también es cierto que, sin ser estrictamente de naturaleza económica, esta Corte considera que las disposiciones señaladas implican cambios formales que permitirán articular los efectos jurídicos específicos en materia económica que devienen del resto de disposiciones del proyecto de Decreto-Ley. Por tanto, el proyecto Decreto-Ley visto en su integralidad, cumple con el elemento de versar sobre materia económica.

6.1.2. Sobre la urgencia

6.1.2.1. Circunstancias apremiantes que plausiblemente podrían requerir la respuesta del Estado

58. Las circunstancias apremiantes han sido calificadas por este Organismo como aquellas que, por ejemplo, (i) requieren la respuesta inmediata del Estado, esto es, cuya falta de atención estatal podría ocasionar efectos adversos o irreversibles respecto de la situación que se pretende evitar; y (ii) que no pueden esperar a ser atendidas hasta la instalación de la Asamblea Nacional que resulte electa.²²
59. Por consiguiente, la calificación de un decreto como económicamente *urgente* en el contexto del artículo 148 de la CRE, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, no podría -por regla general- incluir problemáticas que pudieron ser atendidas con anterioridad por iniciativa del Ejecutivo dentro del régimen democrático ordinario; o que pueden obtener una respuesta sin necesidad de la emisión de un decreto de urgencia económica; como se visualiza en los siguientes casos:

(a) el proyecto de Decreto-Ley pretende remediar una problemática que data de varios años y que previamente no fue considerada como urgente económica en el régimen ordinario por la Función Ejecutiva; (b) que se presentaron iniciativas legislativas con

²² CCE, Dictamen 2-23-UE/23, 16 de junio del 2023, párr. 78.

similares disposiciones a las del proyecto de Decreto-Ley, sin que las mismas hayan sido presentadas como urgentes en materia económica y sin que al día de hoy se produjera un cambio fáctico que tornara a la situación en apremiante; y, además, que (c) el ordenamiento jurídico determina competencias específicas que pueden ser empleadas como herramientas para abordar al menos una parte de la problemática que pretende tratar el proyecto de Decreto-Ley, por lo que, no se justifica recurrir a una medida extraordinaria cuando nunca se trató dicho tema como una circunstancia apremiante en el régimen ordinario y no ha surgido una situación superviniente que la distinga.²³

- 60.** Empero, en algunos casos “pueden surgir situaciones que, si bien no son emergentes, sí son apremiantes y requieren una intervención inmediata del Estado”.²⁴ Es decir, puede darse el hipotético caso en el cual, si bien la situación que demanda atención del Estado no ha surgido durante el tiempo en que la Asamblea Nacional se encuentra disuelta, la falta de respuesta de aquella implicaría consecuencias muy graves para el pueblo ecuatoriano.²⁵ En razón de esto, habrá que analizar cada circunstancia en concreto a efectos de calificar su urgencia económica.
- 61.** En este orden, le corresponde a la Corte Constitucional analizar si los motivos expuestos por la Presidencia de la República pueden calificarse como circunstancias apremiantes. En mérito del carácter extraordinario de esta facultad del Ejecutivo, es propicio que este Organismo a la hora de evaluar la exposición de motivos califique si la Presidencia de la República ha expuesto una construcción argumentativa mínimamente plausible, esto es, haya acompañado sus afirmaciones con datos o razones comprobables que las sustenten.
- 62.** Bajo esta lógica, de la lectura del proyecto de Decreto-Ley se tiene que el Ejecutivo ha sostenido que “*la situación actual de la economía ecuatoriana genera la necesidad de establecer reformas normativas que garanticen el manejo adecuado de los recursos públicos a fin de que sean reasignados a los sectores prioritarios y se cumpla así con los principios constitucionales*”.
- 63.** Así, las circunstancias apremiantes que el Ejecutivo observa en “la situación actual de la economía ecuatoriana”, son las siguientes:
- 63.1.** Ecuador, al igual que el resto del mundo, afrontó en los últimos años externalidades negativas globales, como los efectos producidos por la pandemia de Covid-19 y los producidos por el conflicto entre Rusia y Ucrania.

²³ CCE, Dictamen 3-23-UE/23, 28 de julio del 2023, párr. 80.

²⁴ CCE, Dictamen 2-23-UE/23, 16 de junio de 2023, párr. 36.

²⁵ Ver CCE, Dictamen 5-23-UE/23, 18 de septiembre de 2023.

- 63.1.1.** Desde su inicio, el conflicto entre Rusia y Ucrania afectó la cadena de producción, transporte y presionó al incremento en los precios de los combustibles, energía y fertilizantes, además de agravar el problema logístico que se generó con la pandemia.
- 63.1.2.** Las medidas de política monetaria restrictiva (aumento de tasas de interés de referencia) que están aplicando los bancos centrales de la Unión Europea y de los Estados Unidos de América para controlar la alta inflación y anclar las expectativas, más el recrudecimiento del conflicto entre Rusia y Ucrania, tendrán efectos en la demanda, consumo privado y los precios de los *commodities*.
- 63.1.3.** [...] el Fondo Monetario Internacional ajust[ó] la previsión de crecimiento mundial para 2023, bajo el supuesto que las recientes tensiones en el sector Financiero internacional están contenidas. Se estima que el crecimiento mundial se situará por debajo de la media histórica. Así también, con la trayectoria de la demanda mundial, se prevé que el comercio mundial disminuiría en 2023 en un 2,4% [...].
- 63.1.4.** [...] para 2023 se espera que la inflación mundial alcance 7,0% y para 2024 se ubique en el 4.9% [...].
- 63.2.** [...] el Ecuador todavía afronta las consecuencias de las pérdidas económicas ocasionadas por las paralizaciones de octubre de 2019 y junio de 2022, más la caída de la producción petrolera debido al cierre de operaciones en el Sistema de Oleoducto Transecuatoriano (SOTE), el Poliducto Shushufindi-Quito y el Oleoducto de Crudos Pesados (OCP), el cierre de operaciones petroleras en el ITT [...] e incluso una inminente amenaza de desastre natural con la potencial llegada del fenómeno de El Niño que podría incrementar los riesgos fiscales.
- 63.2.1** [...] la previsión oficial de crecimiento generada por el Banco Central del Ecuador (BCE) y publicada el 31 de marzo de 2023, la economía ecuatoriana crecerá 2,6% en 2023. Esto constituye una revisión a la baja respecto a la previsión publicada en septiembre de 2022 (3,1%) y está explicada por la desaceleración en las exportaciones petroleras.
- 63.2.2** [...] la proyección de los indicadores macroeconómicos de mediano plazo, sobre los cuales se determina la programación fiscal del Presupuesto General del Estado (PGE) incluida la Cuenta de Financiamiento de Derivados Deficitarios (CFDD), se estima para el

año 2023 las operaciones de ingresos y gastos alcancen un Resultado Global Deficitario de USD\$ 2.897 millones.

63.2.3 Dicho resultado deficitario se explica por la disminución de ingresos del 5,6% respecto al año 2022, en los ingresos petroleros. Esta reducción obedece a una caída del precio del crudo, que pasó de USD\$ 85.8 por barril en 2022 a USDS 64.8 por barril en el 2023 y una disminución en el volumen de producción fiscalizada.

63.2.4 [...] la Secretaría de Gestión de Riesgos, ante la inminente llegada del fenómeno de "El Niño", estima que las fuertes lluvias causarían inundaciones, desbordamientos de ríos y deslizamientos de tierra en todo el territorio nacional ubicado hasta los 1.500 metros sobre el nivel del mar (esto es, 20 de las 24 provincias), lo cual ocasionaría graves impactos en la industria, en sectores como la infraestructura (afectación de vías, saneamiento, abastecimiento de agua potable, distribución energética); así también, la agricultura, acuicultura y pesca [...] Ante esta problemática se vuelve imperioso contar con mecanismos de prevención y mitigación, para lo cual, el Estado eventualmente deberá acudir a recursos de deuda para afrontar la situación, [...].

63.3. Por el lado de los gastos permanentes y no permanentes, existió un incremento en el rubro sueldos y salarios, asociados principalmente al cumplimiento de lo prescrito en la Ley Orgánica de Educación Intercultural ("LOEI") que dispuso un incremento por recategorización salarial y también a los compromisos adquiridos en las distintas mesas de diálogo derivadas del paro ocurrido en el mes de junio de 2022 en los sectores de salud, educación y seguridad.

63.4. Por otra parte, los gastos financieros por ajuste de tasas de interés; bienes y servicios por compromisos sociales adquiridos en los sectores de educación, salud, y seguridad; niveles de inversión pública relacionados con la rehabilitación y mantenimiento vial, la construcción y mantenimiento de infraestructura educativa, construcción y repotenciación de hospitales públicos; y. en lo referente al gasto social, se contemplan esfuerzos por optimizar el gasto destinado a protección social dirigido a la población en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad.

64. En esta línea, con relación a la primera circunstancia apremiante: *externalidades negativas globales*; la Presidencia de la República identifica como sus causas, a los

efectos negativos de la pandemia por la COVID-19 y al conflicto ruso-ucraniano (párrafo 63.1 *supra*).

65. Sobre las consecuencias negativas del conflicto ruso-ucraniano, el Ejecutivo menciona el “incremento en los precios de los combustibles, energía y fertilizante”, “[l]as medidas de política monetaria restrictiva”; y, el aumento en “los precios de los *commodities*”. Y menciona que los datos de organismos internacionales prevén que el comercio mundial disminuiría en 2023 en un 2,4%; y, que para 2023 se espera que la inflación mundial alcance 7,0% y para 2024 se ubique en el 4.9% [...]. De este modo, este Organismo verifica que el Ejecutivo ha argumentado de forma plausible sobre la existencia de externalidades negativas derivadas del conflicto ruso-ucraniano que podrían repercutir en circunstancias apremiantes para la economía nacional.
66. Por su parte, en lo que versa sobre la pandemia de la COVID-19, este Organismo en el dictamen 4-23-UE/23 y en la sentencia 127-21-IN/23 concluyó que la gestión de la pandemia de COVID-19 se enmarcó en el contexto de un desastre en cuanto existió: “una disrupción grave en el funcionamiento de la sociedad —y específicamente de Ecuador— [que agravó] las condiciones de vulnerabilidad ya existentes en el país, además de causar pérdidas humanas y materiales”.²⁶
67. Asimismo, este Organismo categorizó a la pandemia como un acontecimiento de “gran escala, de aparición súbita y originado por un evento natural”.²⁷ Si bien actualmente la Organización Mundial de la Salud indicó que la pandemia por la COVID-19 terminó,²⁸ este Organismo concluyó que:

Si el presidente de la República -quien está en una mejor posición que esta Corte en cuanto al acceso de herramientas, personal y recursos técnicos- ha identificado que todavía perduran ciertos efectos del desastre que vivió y posiblemente siga viviendo el país por la pandemia de COVID-19 [...] entonces está justificada la toma de acciones de forma inmediata y prioritaria para tratar de disminuir los efectos adversos de estas circunstancias apremiantes.²⁹

²⁶ CCE, sentencia 127-21-IN/23 (Vacunación obligatoria contra el COVID-19), 10 de mayo de 2023, párr. 47. En esta sentencia, la Corte acogió la siguiente definición de desastre: “Disrupción grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad en cualquier escala debida a fenómenos peligrosos que interaccionan con las condiciones de exposición, vulnerabilidad y capacidad, ocasionando uno o más de los siguientes: pérdidas e impactos humanos, materiales, económicos y ambientales” tomada del Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres (Nota del Secretario General ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, A/71/644, 2016, pág. 13).

²⁷ CCE, dictamen 4-23-UE/23, 28 de julio de 2023, párr. 84.

²⁸ <https://news.un.org/en/story/2023/05/1136367>

²⁹ CCE, dictamen 4-23-UE/23, 28 de julio de 2023, párr. 86.

68. En mérito de aquello, este Organismo concluye que el Ejecutivo ha argumentado plausiblemente como una circunstancia apremiante a las consecuencias económicas derivadas de la crisis entre Rusia y Ucrania, y la COVID-19.
69. Por otra parte, en cuanto a la segunda circunstancia apremiante que el presidente de la República identifica (párr. 63.2 *supra*), esto es, “las consecuencias de las pérdidas económicas ocasionadas por las paralizaciones de octubre de 2019 y junio de 2022”, “la caída de la producción petrolera”, y “la potencial llegada del fenómeno de El Niño”; esta Corte observa que las razones que la Presidencia expone versan exclusivamente sobre los dos últimos escenarios.
70. En efecto, dentro de los datos que adjunta para soporte de su tesis, tales como que hay una “revisión a la baja [...] explicada por la desaceleración en las exportaciones petroleras”, el hecho de que haya una “disminución de ingresos del 5,6% respecto al año 2022, en los ingresos petroleros”; y que “la Secretaría de Gestión de Riesgos, [...] estima que las fuertes lluvias causarían inundaciones, desbordamientos de ríos y deslizamientos de tierra en todo el territorio nacional [...] (esto es, 20 de las 24 provincias)”; no dan muestra de alguna consecuencia económica negativa derivada de las manifestaciones “de octubre de 2019 y junio de 2022”.
71. A la luz de lo analizado, esta Corte concluye que el Ejecutivo únicamente ha logrado demostrar plausiblemente como una circunstancia apremiante a las consecuencias económicas derivadas de la disminución de la producción petrolera y la potencial llegada del fenómeno de “El Niño”; sin que este Organismo encuentre argumentación alguna que permita sostener a las paralizaciones sociales como una circunstancia apremiante para la emisión de este Decreto-Ley.
72. Finalmente, en cuanto a la tercera y cuarta situación que el Ejecutivo describe como apremiante (párr. 63.3 y 63.4 *supra*): el aumento en “los gastos permanentes y no permanentes, [...] en el rubro sueldos y salarios, asociados principalmente al cumplimiento de lo prescrito en la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI)”; y el alza en “los gastos financieros por ajuste de tasas de interés; bienes y servicios por compromisos sociales adquiridos en los sectores de educación, salud, y seguridad”. La Corte resalta que más allá de la mera aseveración de aumento en los gastos permanentes, no permanente y financieros, la presidencia de la República no ha acompañado a dichas tesis ni siquiera con una sola razón, que brinde alguna evidencia sobre la existencia de dicho aumento.
73. Con base en lo examinado, la Corte Constitucional concluye que el Ejecutivo no ha logrado demostrar plausiblemente las razones por las cuales estas circunstancias (*los gastos financieros por ajuste de tasas de interés; bienes y servicios por compromisos*

sociales; y rubros de sueldos asociados a la LOEI) serían urgentes en un plano económico.

74. Así las cosas, conforme el análisis precedente, este Organismo concluye que el presente subrequisito –*circunstancias apremiantes que plausiblemente podrían requerir la respuesta del Estado*- se encuentra cumplido parcialmente, en lo que atañe a los argumentos sobre circunstancias económicas apremiantes provocadas por la crisis entre Rusia y Ucrania, la COVID-19, la disminución de la producción petrolera y la potencial llegada del fenómeno de “El Niño”; por lo que la Corte continuará con el análisis de los demás subrequisitos especificados en el párrafo 48 *supra*.

6.1.2.2. Conexidad plausible, es decir, la relación entre las medidas propuestas y las circunstancias apremiantes

75. Respecto de la conexidad plausible, es decir, la relación entre las medidas propuestas y las circunstancias apremiantes se verifica que la Presidencia de la República, para argumentar el cumplimiento de este subrequisito, ha manifestado lo siguiente:

75.1. Primero, sostiene que busca “entregar un instrumento como es el Presupuesto General del Estado con normas claras y precisas para que el nuevo gobierno, que apenas tendrá unas semanas para elaborar la proforma para el siguiente año pueda hacerlo sin contratiempos y con el tecnicismo que dicho trabajo necesita, precautelando siempre la sostenibilidad y el equilibrio fiscal”.

75.2. Luego, asevera que “[c]on las reformas planteadas se establece una forma programada para realizar los gastos, así como también para la recepción de los recursos tanto internos como externos y su distribución racional conforme lo determinan los demás cuerpos legales vigentes, tal es el caso de los recursos que por modelo de equidad se entrega a los GAD, para que los mismos lleguen de manera oportuna a cada uno de ellos y puedan afrontar la llegada del fenómeno de El Niño”.

75.3. Posteriormente, manifiesta que “un adecuado tratamiento de los riesgos fiscales permitirá que se los afronte de la mejor manera y con un impacto menor en las finanzas públicas. Esta es una materia, que resulta imprescindible que se incluya con inmediatez, por cuanto de producirse los riesgos mencionados, y los mismos no estuvieron previstos, serían que el Estado, tendría que enfrentar con recursos que estaban destinados a otros usos dentro del presupuesto”.

75.4. Agrega que “al considerar que el sector público es un todo, que abarca no solo la función ejecutiva sino también las empresas públicas cuyos excedentes, por

disposición constitucional contribuyen al Presupuesto General del Estado, se ha visto preciso incluir disposiciones para que estos rendimientos no tengan un desmedro por causa de pagos injustificados y exorbitantes por concepto de asuntos laborales internos de estas empresas”.

- 75.5. Por último, indica que “se ha planteado remisión de intereses para obligaciones generadas entre entidades del sector público, en el periodo específico de la pandemia del COVID - 19, estas medidas deben tratarse con prontitud por cuanto los valores generados atentan contra el equilibrio de las finanzas públicas”.
76. Con esto, le corresponde analizar a este Organismo si existe algún tipo de conexión argumentativa plausible entre las circunstancias apremiantes que superaron el análisis del subrequisito de urgencia, y las razones expuestas en el párrafo previo.
77. Para el efecto, este Organismo precisa que, para la valoración de la plausibilidad de las razones manifestadas por el Ejecutivo, deberá revisarse que los motivos expuestos por la Presidencia de la República cumplan con identificar una relación de conexidad entre las reformas propuestas y la gestión de las circunstancias apremiantes identificadas.
78. Así, en cuanto a la primera razón expuesta (párrafo 75.1 *supra*), la Presidencia de la República indica que el proyecto de Decreto-Ley, persigue “entregar un instrumento como es el Presupuesto General del Estado con normas claras y precisas para [...] el nuevo gobierno”. Además, indica que esto permitirá que el nuevo gobierno pueda elaborar la proforma del Presupuesto General del Estado “sin contratiempos y con el tecnicismo que dicho trabajo necesita, precautelando siempre la sostenibilidad y el equilibrio fiscal”.
79. De hecho, la Presidencia de la República se ha limitado a acompañar la medida que identifica con una serie de calificativos marcados por ambigüedad, vaguedad y carga emotiva positiva, tales como “normas *claras y precisas*”, “*sin contratiempos*” y “con el *tecnicismo* que dicho trabajo necesita”.
80. No obstante, el Ejecutivo no explica los motivos por los cuales las reformas propuestas, permitirían acceder a un diseño presupuestario *claro* para atender las situaciones apremiantes identificadas -*externalidades negativas globales, disminución en la producción petrolera, etc.*-. Así tampoco ha brindado las razones por las cuales el actual diseño presupuestario adolecería de oscuridad o falta de precisión, o resultaría ineficaz para tales efectos.
81. En la misma línea, el Ejecutivo no ha cumplido con evidenciar de manera plausible los motivos por los cuales el diseño presupuestario vigente conllevaría algún tipo de

contratiempo para el gobierno entrante, en lo que atañe a la posibilidad de atender las circunstancias agravantes descritas. Incluso, cuando el propio MEF -en la audiencia pública- reconoció que, al encontrarnos en año electoral, se prorrogaría el Presupuesto General del Estado del año anterior, como manda el artículo 295 de la CRE.

82. Por otro lado, si bien la Presidencia de la República manifiesta que es necesario que el Presupuesto General del Estado sea elaborado “con el *tecnicismo* que dicho trabajo necesita”, omite singularizar cuáles serían tales normas técnicas –criterios de corrección- que de incluirse en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, por medio del proyecto de Decreto-Ley, permitirían, alcanzar un *mayor nivel* de tecnicidad económica-financiera, y posibilitarían responder a lo apremiante de las situaciones que se describieron en el acápite previo.
83. Así las cosas, esta Corte considera necesario resaltar que las meras afirmaciones y/o empleo de calificativos con carga emotiva positiva, a saber: *celeridad, claridad, tecnicismo*, entre otros, sin que se los acompañe de razones técnicas y objetivas, no demuestran de manera plausible una relación de conexidad entre las medidas propuestas y las circunstancias apremiantes.
84. Con base en aquello, este Organismo concluye que la primera razón expuesta por la Presidencia de la República no dibuja una relación de conexidad plausible entre el contenido del proyecto de Decreto-Ley y las circunstancias apremiantes previamente singularizadas.
85. Por su parte, en lo que atañe a la segunda razón expuesta (párr. 75.2 *supra*), la Presidencia de la República afirma que “[c]on las reformas planteadas se establece una forma *programada* para realizar los gastos, así como también para la recepción de los recursos tanto internos como externos y su distribución racional *conforme lo determinan los demás cuerpos legales vigentes*”.
86. En este sentido, nuevamente se comprueba que el argumento del Ejecutivo se centra en un calificativo “*forma programada*”, sin explicar de manera concreta en qué consistirá tal *programación* y cómo aquello serviría para atender las circunstancias apremiantes que se identificaron en el acápite precedente.
87. Es más, pareciera que el presidente de la República desdice la conexión necesaria entre las reformas planteadas y los fines perseguidos, en la medida de que expresa que el proyecto de Decreto-Ley busca una “distribución racional”, “*conforme lo determinan los demás cuerpos legales vigentes*”. Es decir, acepta que en la actualidad ya hay un conjunto de normas legales que ordenan la distribución racional de recursos y gastos. Lo que demostraría que las reformas propuestas no introducirían una herramienta con

un propósito diverso al que ya brinda el marco jurídico que en la actualidad regula este tópico.

88. Cuestión que también fue admitido por el MEF durante la audiencia pública, al reconocer expresamente que en la actualidad se cuenta con mecanismos que permitirían adoptar medidas para enfrentar las circunstancias calificadas como apremiantes.³⁰
89. En mérito de lo señalado, este Organismo concluye que de la segunda razón expuesta por la Presidencia de la República no se desprende una relación de conexidad plausible entre el contenido del proyecto de Decreto-Ley y las circunstancias apremiantes previamente descritas.
90. Continuando con este análisis; sobre la tercera razón expuesta (párr. 75.3 supra), la Presidencia afirma que “un *adecuado* tratamiento de los riesgos fiscales permitirá que se los afronte de la *mejor manera* y con un *impacto menor* en las finanzas públicas”.
91. Al respecto, no queda claro a qué alude la Presidencia cuando refiere a “un *adecuado* tratamiento de los riesgos fiscales”, ni de qué forma se obtendría una “*mejor manera*” de afrontar los riesgos, y conseguir “un *impacto menor*” en las finanzas. Esta Corte recuerda que la mera adjetivación de una medida como “adecuada”, “acertada”, “propicia”, etc., no es razón suficiente para demostrar un nexo de causalidad entre las reformas legales planteadas y los hechos que se buscan evitar.
92. Así, este Organismo concluye que la Presidencia de la República no ha demostrado de forma plausible una relación de conexidad entre el contenido del proyecto de Decreto-Ley y las circunstancias apremiantes previamente descritas, a partir de esta tercera razón.
93. En lo atinente a la cuarta razón expuesta por el Ejecutivo (párr. 75.4 supra), este Organismo verifica que evitar el pago de rubros exorbitantes por asuntos laborales en empresas públicas no estuvo contemplada como una circunstancia apremiante por la Presidencia de la República; de ahí que la cuarta razón expuesta resulta ajena a las situaciones apremiantes abordadas dentro del análisis de este acápite.
94. Por último, en lo que respecta a la quinta razón (párr. 75.5 supra), este Organismo comprueba que la Presidencia de la República se ha limitado a mencionar que “la remisión de intereses para obligaciones generadas entre entidades del sector público,

³⁰ Audiencia Pública. Intervención de réplica del viceministro de economía y finanzas: “*lo que se busca justamente es buscar eficiencia dentro de algo que ya está establecido*”.

en el periodo específico de la pandemia del COVID – 19”, es necesario para preservar “el equilibrio de las finanzas públicas”.

95. Con base en lo analizado, esta Corte comprueba que el Ejecutivo no ha precisado el monto al que ascendería tales deudas y las razones por las cuales su remisión favorecería al equilibrio de las finanzas públicas, más aún, teniendo en consideración que tales obligaciones pendientes de pago, en la actualidad se registran como cuentas por cobrar *-haber-* en favor de los diversos órganos y entidades acreedoras del Estado. Con base en esto, le correspondía al presidente de la República argumentar de forma plausible por qué la eliminación de estas cuentas por cobrar no generaría una consecuencia más grave sobre las finanzas públicas que la que se busca evitar.
96. En virtud de lo observado, en la medida de que se ha comprobado que las medidas propuestas en el proyecto de Decreto-Ley no guardan una relación de conexidad plausible con y limitada a las circunstancias apremiantes, este Organismo concluye que no se cumple con el subrequisito de conexidad plausible. A continuación, conforme los parámetros que ha delimitado este Organismo en dictámenes anteriores, se analizará la inmediatez de los efectos que surtiría el Decreto-Ley.

6.1.2.3. Sobre la inmediatez de los efectos del Decreto-Ley, es decir, que no puedan esperar hasta la instalación de la nueva conformación de la Asamblea Nacional

97. Este Organismo en su jurisprudencia sobre los decretos leyes dictados al amparo del artículo 148 de la CRE, estableció como subrequisito que “los efectos económicos inmediatos correlativos, es decir, que las medidas dispuestas en el decreto surtan efectos inmediatos, los cuales no podrían esperar a la nueva conformación de la Asamblea Nacional”.³¹ En ese entendimiento, el presidente debe otorgar las razones suficientes que justifiquen la inmediatez de la medida que no pueda esperar a la posesión del poder legislativo.
98. A criterio del presidente de la República se justificaría la inmediatez debido a que “el siguiente gobierno tendrá la responsabilidad de formular y ejecutar el Presupuesto General del Estado por una ocasión, razón por la cual es responsable contar con mecanismos adecuados que permitan gestionar de forma eficiente el incremento anual de asignaciones presupuestarias en educación y salud, como lo garantiza la Constitución [...]”.

³¹ CCE, Dictamen 2-23-UE/23, 16 de junio de 2023, párr. 78.

99. En ese sentido resulta fundamental acudir a la Constitución, tanto el artículo 294 como el artículo 295 hacen referencia al procedimiento para la aprobación del presupuesto del Estado, al encontrarnos en un año electoral corresponde que se ejecute la proforma del gobierno actual, al tenor del texto constitucional³² y de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.³³ Además, es necesario destacar que la Asamblea Nacional dentro de sus obligaciones ha previsto que puede existir algún aumento de gastos durante la ejecución presupuestaria, y que el mismo deberá ser aprobado por ese Organismo.³⁴ En consecuencia, las medidas que se pretenden incorporar por medio del proyecto Decreto-Ley están impedidas de surtir efectos, sin la instalación del órgano legislativo, en razón de las competencias que le otorga la CRE a dicha función del Estado. Además, es preciso recordar que este Organismo ya determinó que “el régimen extraordinario regulado por el artículo 148 de la Constitución *no modifica el régimen ordinario de competencias de cada organismo constitucional*”.³⁵
100. Respecto de la inmediatez en cuanto a las asignaciones prioritarias consideradas dentro de la proforma, es menester tener en cuenta que actualmente la Presidencia de la República ha previsto asignaciones prioritarias en la proforma actual,³⁶ que será precisamente aquella que rija hasta que se apruebe la del gobierno entrante, con lo cual no se ha logrado demostrar que las medidas establecidas en el decreto sean de aplicación inmediata. Incluso, en el escrito ingresado por el secretario jurídico de la Presidencia de la República, el 20 de septiembre de 2023, reconoció que con el proyecto de Decreto-Ley se busca, entre otras cosas:

³² CRE. Art. 295. [...] Hasta que se apruebe el presupuesto del año en que se posesiona la Presidenta o Presidente de la República, regirá el presupuesto anterior. Cualquier aumento de gastos durante la ejecución presupuestaria deberá ser aprobado por la Asamblea Nacional, dentro del límite establecido por la ley.

³³ LOFL. Art. 107.- Vigencia del presupuesto anterior. - Hasta que se apruebe el presupuesto del año en que se posesiona la Presidenta o Presidente de la República, regirá el presupuesto del año inmediato anterior.

³⁴ LOFL. Art. 104.- Obligaciones de la Asamblea Nacional. - La Asamblea Nacional controlará que la proforma anual y la programación cuatrienal se adecuen a la Constitución de la República, a la ley y al Plan Nacional de Desarrollo. Cualquier aumento de gastos durante la ejecución presupuestaria deberá ser aprobado por la Asamblea Nacional, dentro del límite establecido por la ley.

³⁵ CCE, Dictamen 4-23-UE/23, 28 de julio de 2023, párr. 66.

³⁶ El Estado actualmente cuenta con varios instrumentos que le permiten viabilizar las asignaciones priorizadas. Proforma del Presupuesto 2023.

https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2022/10/31102022_Boletin_PPGE2023_001.pdf;

<https://www.asambleanacional.gob.ec/es/contenido/presupuesto-general-del-estado-2023>

Justificativo a la Proforma de presupuesto 2023.

https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2022/11/Anexo-1_Justificativo-Proforma-2023.pdf

<https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2022/11/Fe-de-erratas-Justificativo-Proforma-2023-1.pdf>

Normar y regular el procedimiento de cálculo de los incrementos a realizarse en el Presupuesto General del Estado en los sectores de educación [...] y el sistema nacional de salud en cumplimiento de la norma constitucional a fin de que los recursos para estos ámbitos se encuentren financiados y sean sostenibles *en el mediano y largo plazo* [...].³⁷

- 101.** Situación que concuerda con lo manifestado por el MEF al analizar que gran parte de las medidas no buscan solucionar, de forma inmediata, las situaciones relatadas en el proyecto de Decreto-Ley. Por ejemplo, en la matriz presentada por dicha cartera del Estado se dijo que a través de las reformas contenidas en los artículos 1 y 3 del proyecto de Decreto-Ley se incorporará un “mecanismo que permitirá tener una mejor planificación en cuanto a *una posible materialización* de riesgos fiscales que *podrían generarse en el mediano y largo plazo*”.³⁸
- 102.** Por otro lado, el mandatario, en el párrafo 75 de la exposición de motivos del proyecto de Decreto-Ley, manifestó que “las reformas planteadas son indispensables en el cumplimiento de los objetivos de política económica y su implementación requiere un trámite expedito”. En ese sentido, es menester destacar que el planteamiento de políticas públicas y el cumplimiento de estas hacen parte del ejercicio ordinario de la administración del estado por ende no se puede hacer uso de una facultad extraordinaria para dar cumplimiento a los objetivos del plan de desarrollo del gobierno actual y mucho menos a costa de ello justificar una condición de inmediatez en la aplicación del proyecto de Decreto-Ley.
- 103.** En este sentido, el Ejecutivo no ha cumplido con la carga argumentativa necesaria para justificar la inmediatez, más allá de mencionar que se estaría afectando el cumplimiento de su plan de gobierno. En virtud de lo antes mencionado, no se justifica la expedición de un decreto de urgencia en uso de una facultad excepcional del presidente; y, por lo cual tampoco se justifican las razones de inmediatez de la reforma planteada con el proyecto de Decreto-Ley.
- 104.** Además, es necesario destacar que el presidente cuenta con medios ordinarios que actualmente le permite viabilizar las políticas públicas, medios que han sido previstos por el actual COPFP,³⁹ como es el caso de aquella que prevé la mejor gestión de los riesgos fiscales.⁴⁰ En consecuencia, no se justifica, la reforma de la ley por medio de

³⁷ Escrito ingresado por el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, 20 de septiembre de 2023.

³⁸ Matriz presentada por el MEF, 20 de septiembre de 2023.

³⁹ COPFP. Art. 85.- Política fiscal. - La política fiscal dictada por el Presidente de la República en los campos de ingresos, gastos, financiamiento, activos, pasivos y patrimonio del Sector Público no Financiero, propenderá al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y de los objetivos del SINFIPI. El ente rector de las finanzas públicas recomendará los lineamientos de política fiscal, en coordinación con las entidades involucradas. Concordante 284, 285 y 286 CRE.

⁴⁰ Política de Prevención Mitigación y gestión de Riesgos Fiscales.

este mecanismo extraordinario, que busca dar una respuesta a situaciones que no puedan esperar a la nueva conformación de la Asamblea Nacional, como lo ha determinado previamente este Organismo.⁴¹

105. En mérito del análisis precedente, este Organismo evidencia que la Presidencia de la República no ha logrado demostrar la urgencia del proyecto de Decreto-Ley orgánica de urgencia económica para el equilibrio, organización y transparencia de las finanzas públicas; toda vez que, no ha logrado justificar de forma plausible que las medidas propuestas en el proyecto de Decreto-Ley *in examine* guarden una relación de conexidad plausible con y limitada a las circunstancias apremiantes descritas por el Ejecutivo; así tampoco, ha expuesto razones suficientes y plausibles para probar que las disposiciones del proyecto de Decreto-Ley puedan surtir efectos inmediatos de manera previa a la instalación de la nueva conformación de la Asamblea Nacional.

6.2. ¿Existen inconstitucionalidades *manifiestas o evidentes* en el contenido del proyecto de Decreto-Ley que contravengan los derechos, principios y garantías reconocidos por la CRE??

106. El proyecto de Decreto-Ley está conformado por un capítulo que contiene treinta y nueve artículos que plantean reformas COPFP, una disposición derogatoria y una disposición final, conforme el detalle expuesto en el párrafo 9 *supra*.

107. Al respecto, le corresponde a este Organismo realizar un control constitucional *ex ante* y en abstracto, a fin de examinar preventivamente el presente proyecto de Decreto-Ley a la luz de la CRE para determinar si transgrede o contraviene sus disposiciones de forma *manifiesta*. No obstante, es preciso dejar claro que este control efectuado por la Corte Constitucional, aunque parte de la revisión integral del texto de un proyecto de Decreto-Ley, no obsta que posteriormente exista un control político por parte de la Asamblea Nacional ni un control constitucional, ya sea concreto o abstracto, a partir de la presentación de cargos específicos sobre su articulado.⁴²

108. En este contexto, con base de la revisión del contenido del proyecto de Decreto-Ley así como del aporte de los *amici curiae* que han expuesto sus argumentos ante este Organismo; la Corte Constitucional analizará posibles inconstitucionalidades manifiestas entre el proyecto de Decreto-Ley y el régimen de preasignaciones constitucionales, la protección del derecho a la salud, la autonomía de los gobiernos

https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2022/10/Anexo-7_Riesgos-Fiscales.pdf

⁴¹ CCE, Dictamen 3-23-UE/23, 28 de julio de 2023, párr. 104; 4-23-UE/23, 28 de julio de 2023, párr. 123.

⁴² CCE, Dictamen 2-23-UE/23, 16 de junio de 2023, párr. 51 y 53.

autónomos descentralizados y la sostenibilidad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

109. Finalmente, teniendo en cuenta la naturaleza del control constitucional preliminar que realiza este Organismo en el presente dictamen, a saber, un control de carácter *ex ante* y abstracto, el cual no ocupa el mismo detenimiento que el empleado en otras clases de controles constitucionales, que se ejecutan *ex post*, ya sea en abstracto o de forma concreta; la Corte Constitucional advierte que se encuentra habilitada para hacer notar tensiones entre el contenido del proyecto de Decreto-Ley *in examine* y el texto constitucional, cuya determinación ameritaría una evaluación *ex post* de mayor profundidad.

6.2.1. Régimen de preasignaciones presupuestarias

110. El artículo 298 de la CRE determina:

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

111. Por su parte, las disposiciones transitorias decimoctava y vigésima segunda de la CRE, en lo pertinente, establecen:

DECIMOCTAVA.- El Estado asignará de forma progresiva recursos públicos del Presupuesto General del Estado para la educación inicial básica y el bachillerato, con incrementos anuales de al menos el cero punto cinco por ciento del Producto Interno Bruto hasta alcanzar un mínimo del seis por ciento del Producto Interno Bruto.

VIGESIMOSEGUNDA.- El Presupuesto General del Estado destinado al financiamiento del sistema nacional de salud, se incrementará cada año en un porcentaje no inferior al cero punto cinco por ciento del Producto Interior Bruto, hasta alcanzar al menos el cuatro por ciento.

112. Sobre la no regresividad de los derechos, el artículo 11 numerales 4 y 8 de la CRE, disponen:

Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

4. Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales.

8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las

condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.

113. Con relación a esto, el artículo 4 del proyecto de Decreto-Ley, sustituyendo el artículo 80.1 del COPFP, establece que para el cálculo del incremento anual de las asignaciones presupuestarias en educación inicial, básica y bachillerato, así como en el Sistema Nacional de Salud previstos en las disposiciones transitorias decimoctava y vigésima segunda de la CRE, se deberán utilizar las asignaciones respectivas en el presupuesto devengado al 31 de diciembre del año anterior al de elaboración de la proforma y que el incremento resultante no será inferior al cero punto cinco por ciento del Producto Interno Bruto nominal promedio de los cinco últimos años. Con esto, el proyecto de ley pretende reformar el artículo 80.1 del COPFP de la siguiente forma:

Tabla 1:

Art. COPFP	Texto Actual	Proyecto de Decreto-Ley
80.1	Cálculo incremental.- Para el cálculo del incremento anual de las asignaciones presupuestarias en educación inicial, básica y bachillerato, así como en el Sistema Nacional de Salud previstos en las disposiciones transitorias Decimoctava y Vigésima Segunda de la CRE de la República del Ecuador, se deberá utilizar las asignaciones respectivas en el presupuesto inicial del año en curso o el codificado del mes anterior a la elaboración de la proforma del Presupuesto General del Estado. Para el cálculo anterior se tomará, de manera obligatoria, el valor más alto de entre el	Cálculo incremental.- Para el cálculo del incremento anual de las asignaciones presupuestarias en educación inicial, básica y bachillerato, así como en el Sistema Nacional de Salud previstos en las disposiciones transitorias Decimoctava y Vigésima Segunda de la CRE de la República del Ecuador, se deberá utilizar las asignaciones respectivas en el presupuesto <u>devengado al 31 de diciembre del año anterior al de elaboración de la proforma.</u> El incremento resultante no será inferior al cero punto cinco (0.5%) del Producto Interno Bruto nominal <u>promedio de los 5 últimos años</u> ”.

	<p>presupuesto inicial del año en curso o el codificado del mes anterior a la elaboración de la proforma del Presupuesto General del Estado.</p> <p>El incremento resultante, no será inferior al cero punto cinco (0.5%) del Producto Interno Bruto nominal estimado para dicha proforma.</p>	
--	--	--

- 114.** En este sentido, se advierte que el artículo 4 del proyecto de Decreto-Ley, propone una metodología para el cálculo incremental de las preasignaciones de salud y educación que emplea como base el presupuesto devengado del año anterior, lo cual podría ocasionar una reducción en la cuantía de las preasignaciones; toda vez que, las expone a la posibilidad de que en caso de que el Ejecutivo y los órganos de la administración pública no ejecutasen por completo el presupuesto asignado en el año anterior, sea cual fuere el motivo, aquello provoque un decremento injustificado en los montos para el cálculo incremental del financiamiento de salud y educación del año siguiente.
- 115.** Esto es, sujeta el cálculo incremental del financiamiento de la educación y de la salud al grado de diligencia administrativa-financiera de las entidades y órganos sujetos al Presupuesto General del Estado -ministerios, secretarías, agencias, etc.-, sin tomar en consideración la demanda real -*necesidades materiales*- que dichos sectores requieran para garantizar los derechos a la salud y la educación en el año entrante.
- 116.** Por citar un ejemplo, si en el año anterior, la proforma presupuestaria estuvo fijada en USD 30.000'000.000,00 de los cuales sólo se devengaron efectivamente 15.000'000.000,00, producto de una hipotética falta de ejecución por parte de entidades administrativas, ajenas al sector salud y educación; con la entrada en vigencia del proyecto de Decreto-Ley, el cálculo incremental de las preasignaciones de salud y educación del año siguiente se realizará con una base equivalente a la mitad del año previo, producto de que otros sectores ajenos a la salud y educación no devengaron completamente su presupuesto.
- 117.** De forma semejante, la disposición del proyecto de Decreto-Ley *in examine* ordena que “[e]l incremento resultante no será inferior al cero punto cinco (0.5%) del Producto Interno Bruto nominal *promedio de los 5 últimos años*”; cuando, en su lugar, las

disposiciones transitorias decimoctava y vigésima segunda de la CRE reglan que este incremento será de al menos el cero punto cinco por ciento del Producto Interno Bruto.

- 118.** Esto es, el artículo 4 del proyecto de Decreto-Ley modifica la base de cálculo del incremento anual, cambiándola del cero punto cinco del Producto Interno Bruto, al cero punto cinco del Producto Interno Bruto *nominal promedio* de los 5 últimos años. De ahí que, el proyecto de Decreto-Ley, a diferencia del texto constitucional, sujeta el cálculo incremental a una base: (i) *nominal*, esto es, sin descontar los montos de inflación; y, (ii) *promedio* de los 5 últimos años.
- 119.** Por consiguiente, este Organismo considera que el artículo 4 del proyecto de Decreto-Ley, en lo que respecta a la forma de cálculo incremental de las preasignaciones presupuestarias examinadas en este acápite, podría entrar en tensión con el principio de progresividad y no regresividad de derechos garantizado en el artículo 11 numerales 4 y 8 de la CRE; así como con las disposiciones transitorias decimoctava y vigésima segunda de la CRE.⁴³

6.2.2. Protección del derecho a la salud

- 120.** Sobre el derecho a la salud y la asistencia sanitaria de pacientes con enfermedades catastróficas, la CRE en sus artículos 32 y 50 determina:

Art. 32.- La salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir.

Art. 50.- *El Estado garantizará a toda persona que sufra de enfermedades catastróficas o de alta complejidad el derecho a la atención especializada y gratuita en todos los niveles, de manera oportuna y preferente.*

- 121.** El proyecto de Decreto-Ley incorporó dentro de la Disposición General Trigésima Segunda del COPFP lo siguiente:

El ente rector de las finanzas públicas deberá incluir en la proforma del Presupuesto General del Estado la Contribución Obligatoria del Estado por las prestaciones de Salud al IESS conforme lo establece la Ley de Seguridad Social. Para el reconocimiento y asignación de recursos, el IESS deberá presentar los resultados de auditorías externas alineadas a las directrices emitidas por el ente rector de salud pública.

⁴³ Esta fórmula de cálculo propuesta para la preasignación presupuestaria podría llegar a contrariar además los fines declarados por el propio proyecto de Decreto-Ley, por cuanto, esto implicaría que, los sectores prioritarios, como salud y educación, en el caso de que se presente una eventualidad como los efectos del fenómeno de El Niño u otra pandemia, tengan la necesidad de gestionar y efectuar todos los trámites pertinentes para solicitar una nueva asignación, lo que a su vez implicaría una reestructuración del presupuesto de otros sectores y no podrían actuar con la urgencia que el caso amerita.

Con relación al fondo solidario tripartito contenido en el artículo 103 de la Ley de Seguridad Social por el tratamiento de enfermedades catastróficas del IESS, la contribución obligatoria del Estado será del 33,33%.

- 122.** La disposición mencionada de la Ley de Seguridad Social prevé que el derecho al “tratamiento de enfermedades catastróficas reconocidas por el Estado como problemas de salud pública, bajo la modalidad de un fondo solidario financiado con el aporte obligatorio de los afiliados y empleadores y la contribución obligatoria del Estado”.⁴⁴
- 123.** Esta Corte determinó -en sentencia 679-18-JP/20 y acumulados- que “el fondo para enfermedades catastróficas no se ha creado aún a pesar del mandato legal. El IESS deberá, en el plazo de un año, realizar los estudios actuariales, reglamentar y crear el fondo solidario para enfermedades catastróficas”.⁴⁵ Sin que hasta la fecha haya sido creado dicho fondo.
- 124.** Sobre el establecimiento de porcentajes y cuotas en las contribuciones estatales, este Organismo ha sido claro en afirmar que deben estar “soportad[as] por estudios técnicos actualizados y su finalidad sea la sostenibilidad del sistema”,⁴⁶ requisito que no ha cumplido el Ejecutivo en la presente causa. De hecho, durante la audiencia pública, el MEF reconoció expresamente que dicho porcentaje se obtuvo al dividir directamente 100 entre 3 (por considerar que son tres actores los que deberían financiar el fondo).
- 125.** Este Organismo ha expresado previamente, en su jurisprudencia, que el MEF “en el marco de sus competencias debe adoptar las medidas necesarias para contar con los recursos económicos destinados a garantizar el derecho a la salud”.⁴⁷ En idéntico sentido, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el MEF deberá:

adoptar las medidas necesarias para contar con los recursos económicos destinados a garantizar el derecho a la salud. De manera especial, asegurar recursos que permitan la disponibilidad de los tratamientos, medicamentos e insumos para la atención de enfermedades catastróficas, como es el caso de diálisis para los pacientes con insuficiencia renal. Esto supone también adoptar medidas preventivas para impedir que situaciones de recesión económica constituyan una amenaza para la disponibilidad o el acceso a tratamientos, medicamentos o insumos necesarios para la atención de enfermedades catastrófica.⁴⁸

⁴⁴ Ley de Seguridad Social, artículo 103(f).

⁴⁵ CCE, sentencia 679-18-JP/20 y acumulados, 5 de agosto de 2020, párr. 289.

⁴⁶ CCE, sentencia 23-18-IN/19, 18 de diciembre de 2019, párr. 40.

⁴⁷ CCE, sentencia 16-16-JC/20, 30 de septiembre de 2020, párr. 142.

⁴⁸ *Ibid.*

- 126.** La Corte ha manifestado que los órganos de la administración pública central, “deben mantener procesos de coordinación eficaces en el marco de sus competencias a fin de cumplir oportunamente y de manera regular con el financiamiento [...] [del] derecho a la salud”.⁴⁹
- 127.** En razón de lo analizado, esta Corte señala que el establecimiento de la contribución obligatoria del Estado para el financiamiento del fondo solidario tripartito contenido en el artículo 103 de la Ley de Seguridad Social, sin un soporte técnico financiero (auditorías, informes actuariales, etc.) que tenga en cuenta las reales necesidades financieras para garantizar la atención especializada y gratuita en todos los niveles, de manera oportuna y preferente de enfermedades catastróficas, contraviene los parámetros que este Organismo ha fijado en su jurisprudencia para la configuración de medidas normativas que puedan llegar a afectar la sostenibilidad y financiamiento de la atención sanitaria de este tipo de enfermedades, lo cual provoca que la disposición *in examine* del proyecto de Decreto Ley sea inconstitucional por la forma de manera manifiesta.
- 128.** Por otra parte, este Organismo identifica que el artículo 11 del proyecto Decreto-Ley reforma el artículo 118 del COPFP, elimina la prohibición de realizar modificaciones presupuestarias para rebajar el Presupuesto General del Estado en lo que atañe a “las asignaciones para el tratamiento de las Enfermedades Raras, Huérfanas y Catastróficas”. Así, esta disposición jurídica modifica el texto actual del artículo 118 del COPFP, de la siguiente forma:

Tabla 2:

Art. CPF	Texto Actual	Proyecto de Decreto-Ley
118	“Modificación del Presupuesto General del Estado por el ente rector de las finanzas públicas.- El ente rector de las finanzas públicas podrá realizar modificaciones presupuestarias para rebajar el Presupuesto General del Estado, con excepción de los ingresos de la Seguridad Social, las	“Modificación del Presupuesto General del Estado por el ente rector de las finanzas públicas. El ente rector de las finanzas públicas podrá realizar modificaciones presupuestarias para rebajar el Presupuesto General del Estado, <u>con excepción del presupuesto para las transferencias a la Seguridad Social [...].”</u>

⁴⁹ *Íd.*, párr. 141.

	<p>asignaciones para el tratamiento de las Enfermedades Raras, Huérfanas y Catastróficas y los presupuestos de Educación Superior [...].”</p>	
--	---	--

- 129.** De esta manera, se verifica que la reforma legal propuesta por el Ejecutivo viabilizaría que “[e]l ente rector de las finanzas públicas [pueda] realizar modificaciones presupuestarias para *rebajar*” las asignaciones para el tratamiento de las enfermedades raras, huérfanas y catastróficas. Al respecto, esta Corte advierte que el artículo 11 numerales 4 y 8 de la CRE, determina que ninguna norma jurídica puede restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales y que será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.
- 130.** Con esto, la Corte Constitucional no encuentra algún tipo de justificación técnica que haya sido brindada por la Presidencia de la República o el MEF para argumentar la existencia de una razón objetiva o motivo válido en razón del cual, resulte necesario permitir que un órgano de la administración pública, como es el ente rector de las finanzas públicas, tenga la potestad de disminuir el presupuesto para la atención sanitaria de las enfermedades raras, huérfanas y catastróficas.
- 131.** En este sentido, la inclusión de la posibilidad de que el ente rector de las finanzas públicas pueda realizar modificaciones presupuestarias para rebajar las asignaciones para el tratamiento de enfermedades raras, huérfanas y catastróficas, deviene en inconstitucional de forma manifiesta.
- 132.** Continuando con el análisis del proyecto de Decreto-Ley, se observa que este ordena que “[p]ara el reconocimiento y asignación de recursos, el IESS deberá presentar los resultados de auditorías externas alineadas a las directrices emitidas por el ente rector de salud pública”. Este Organismo encuentra razonable que se implementen mecanismos de transparencia -como las auditorías externas- dentro de los procesos de asignaciones de recursos a las entidades de seguridad social. No obstante, advierte que una interpretación rígida de esta regla fiscal podría provocar que se condicione el reconocimiento y las asignaciones presupuestarias para la sostenibilidad de los servicios de salud prestados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, a la aprobación de auditorías externas; lo cual podría poner en riesgo la continuidad de los servicios de asistencia sanitaria de este campo. Este tipo de condicionamiento podría revelar una posible tensión entre la disposición analizada y el texto constitucional.

133. Por otro lado, en el artículo 6 del proyecto de Decreto-Ley que busca reformar el artículo 80.3 del COPFP, el cual contempla la forma de cómputo para el cálculo de las asignaciones para la salud, incorporando lo siguiente:

Se incluirán también las asignaciones de entidades que *presten* atención en salud y que pertenezcan a otra clasificación sectorial del Presupuesto General del Estado, *las transferencias que realice el Gobierno Central por concepto de prestaciones en salud por parte de las entidades de la seguridad social, así como las compensaciones presupuestarias dispuestas por ley a entidades prestadoras de servicio de salud.*

134. La CRE garantiza que el “financiamiento público en salud será oportuno, regular y suficiente, y deberá provenir de fuentes permanentes del Presupuesto General del Estado”.⁵⁰ Asimismo, dentro de la seguridad social la Constitución reconoce que las “prestaciones de salud de las contingencias de enfermedad y maternidad se brindarán a través de la red pública integral de salud”,⁵¹ sobre esta red la misma CRE prevé que

será parte del sistema nacional de salud y estará conformada por el conjunto articulado de establecimientos estatales, de la seguridad social y con otros proveedores que pertenecen al Estado, con vínculos jurídicos, operativos y de complementariedad.⁵²

135. Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 372 de la CRE, los fondos de la seguridad social “[s]erán propios y distintos de los del fisco, y servirán para cumplir de forma adecuada los fines de su creación y sus funciones. Ninguna institución del Estado podrá intervenir o disponer de sus fondos y reservas, ni menoscabar su patrimonio”.⁵³

136. En este sentido, este Organismo verifica que, el hecho de que se compute dentro de las asignaciones presupuestarias de salud a las “transferencias que realice el Gobierno Central por concepto de prestaciones en salud por parte de las entidades de la seguridad social, [...] [y] entidades prestadoras de servicio de salud”, pudiese provocar una disminución injustificada en el financiamiento de la atención sanitaria para personas que no se encuentren amparadas por la seguridad social. Esto, en tanto que, el presupuesto de salud pública pasaría a incluir las transferencias que la Administración Pública Central dirige al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

137. Es decir, las cuotas del presupuesto de salud -cálculo de preasignaciones- ya no solo se dirigirían a financiar los centros administrados por el Ministerio de Salud Pública, sino que además financiarían –sin que aumente el porcentaje de la preasignación- los centros de atención sanitaria a cargo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

⁵⁰ CRE, artículo 366.

⁵¹ CRE, artículo 369.

⁵² CRE, artículo 360.

⁵³ CRE, artículo 372.

138. Por consiguiente, esta eventual disminución en el monto de financiamiento de los centros del Ministerio de Salud Pública, provocada por contabilizar dentro de las asignaciones del Presupuesto General del Estado dirigidas al sector salud, aquellas transferencias que realice el Gobierno Central por concepto de prestaciones sanitarias de la seguridad social; podría entrar en tensión con el ejercicio del derecho a la salud reconocido en el artículo 32 de la CRE y el principio de progresividad y no regresividad de derechos garantizado en el artículo 11 numerales 4 y 8 de la CRE.

6.2.3. Autonomía de los Gobiernos autónomos descentralizados

139. De acuerdo al artículo 1 de la CRE, el Ecuador se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada; esto implica que, dentro de la conformación del Estado se encuentran, entre otros, el Estado central, así como también los gobiernos autónomos descentralizados (“GAD”). Al respecto, el artículo 238 de la CRE consagra que los GAD gozarán de autonomía política, administrativa y financiera.

140. Así entonces, la CRE configura un régimen autónomo descentralizado dentro del cual cada nivel de gobierno ejerce competencias específicas establecidas en la misma Constitución y desarrolladas, principalmente, por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“COOTAD”).

141. Precisamente para el ejercicio de las competencias constitucionales asignadas a los GAD, la CRE dispone la participación de estos en los ingresos del Estado central, a través de la asignación obligatoria de recursos económicos.

142. En este sentido, el artículo 271 *ibidem* establece que los GAD participarán de los ingresos permanentes en al menos el quince por ciento y de los ingresos no permanentes en un monto no inferior al cinco por ciento. Además, la disposición constitucional determina que las asignaciones de los GAD deben ser: “predecibles, directas, oportunas y automáticas, y se harán efectivas mediante las transferencias desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional a las cuentas de los gobiernos autónomos descentralizados”.

143. La CRE además determina que los recursos a asignarse a los gobiernos autónomos descentralizados constituyen preasignaciones presupuestarias, por lo que, conforme al artículo 298 *ibidem*, las transferencias correspondientes a preasignaciones serán predecibles y automáticas.

144. Por otro lado, el COOTAD desarrolla la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados consagrada en el artículo 238 de la CRE; es así que, el artículo 5 del COOTAD establece que los GAD tienen autonomía política, administrativa y

financiera que comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, sin intervención de otro nivel. En relación a la autonomía administrativa, se establece que: “consiste en el pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión de sus talentos humanos y recursos materiales para el ejercicio de sus competencias y cumplimiento de sus atribuciones”. Respecto a la autonomía financiera la disposición previamente referida sostiene que esta “se expresa en el derecho de los gobiernos autónomos descentralizados de recibir de manera directa, predecible, oportuna, automática y sin condiciones, los recursos que les corresponden [...]”.

145. En la misma línea, el artículo 167 del COOTAD establece respecto a las asignaciones anuales de los GAD, que estas serán “*predecibles, directas, oportunas, automáticas*, y se harán efectivas mediante las transferencias desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional a las subcuentas de los gobiernos autónomos descentralizados, en el Banco Central del Ecuador”.

146. De lo señalado, se advierte que las disposiciones constitucionales y legales que establecen las reglas respecto a la participación de los GAD en las rentas del Estado, son expresas y claras al determinar la forma en como procederá la asignación de recursos, resaltando que estas transferencias deben cumplir con los parámetros de ser *predecibles, directas, oportunas y automáticas*.

147. Al respecto, se observa que el artículo 8 del proyecto de Decreto-Ley en análisis, propone incorporar una disposición dentro del COPFP en la que se establezca que el presupuesto asignado para cumplir las preasignaciones constitucionales será financiado prioritariamente con recursos esperados, y además establece que, su ejecución dependerá de la disponibilidad efectiva. En efecto, el artículo cuestión prevé lo siguiente:

Art. 80.5.- Financiamiento.- El presupuesto asignado para cumplir las preasignaciones constitucionales será financiado prioritariamente con recursos esperados y su ejecución dependerá de la *disponibilidad efectiva*.

148. Por su parte, la CRE -artículo 298- fija los únicos sectores para los que se puede reservar una parte o porcentaje de los ingresos del Estado, a través de las denominadas preasignaciones; las mismas que, conforme a lo señalado por esta Corte, constituyen prioridades de política fiscal. Es este sentido que la disposición constitucional citada prevé además que, las transferencias correspondientes a preasignaciones deban ser predecibles y automáticas.

- 149.** Además, en los casos puntuales, al regular las asignaciones a los GAD, la CRE refuerza que “serán predecibles, directas, oportunas y *automáticas*”.⁵⁴ Acorde a lo dicho, esta Corte considera que el establecer que los recursos para las preasignaciones dependan de la *disponibilidad efectiva*, podría implicar cierta tensión con el mandato de que dichas transferencias cumplan con los parámetros que exige la CRE.
- 150.** Por otro lado, el artículo 26 del proyecto de Decreto-Ley objeto de análisis, propone reformar la Disposición General Décima Segunda del COPFP, estableciendo que los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales utilicen de forma obligatoria la plataforma del sistema de administración financiera del ente rector de las Finanzas Públicas para la gestión financiera de estas entidades; dejando a salvo la facultad de los GAD parroquiales para la utilización de este sistema.
- 151.** Actualmente, el artículo 152 del COPFP, establece como obligación para las entidades y organismos del sector público, lo siguiente:
- las máximas autoridades de las entidades y organismos del sector público enviarán la información financiera y presupuestaria, señalada en este código o en las normas técnicas y en conformidad con éstas, dentro de los plazos previstos en dichos instrumentos. En caso de incumplimiento, el ente rector de las finanzas públicas suspenderá la asignación de recursos y/o transferencias desde el Presupuesto General del Estado, luego de 60 días de finalizado el mes del cual no se ha enviado la información.
- 152.** En la misma línea, el artículo 188 del Reglamento al COPFP establece que: “Cada nivel de gobierno a excepción de las Juntas Parroquiales, deberá definir, establecer y disponer de un único Sistema Integrado para el uso obligatorio en la gestión de las finanzas públicas de las entidades que lo conforman”; agrega además que, estos sistemas deben guardar concordancia con las disposiciones de estandarización de los sistemas de administración financiera que prevé dicho Reglamento.
- 153.** La disposición indicada establece asimismo que, para el reporte de información de administración financiera, todas las entidades públicas fuera del Presupuesto General del Estado deberán: “utilizar las plataformas informáticas del Presupuesto General del Estado, para remitir información al ente rector de las finanzas públicas”.
- 154.** A partir de lo señalado, este Organismo advierte que la reforma que se propone, no podría ser entendida de tal forma que el uso de esta plataforma implique una limitación injustificada a la competencia de los GAD para planificar, priorizar y ejecutar sus presupuestos de forma autónoma.

⁵⁴ CRE, artículo 271.

155. Cabe indicar además que, lo señalado previamente no obsta a que los GAD cumplan con reportar al ente rector de las finanzas públicas los informes presupuestarios y financieros, conforme lo determina la normativa vigente, a efectos de cumplir con los criterios de transparencia en el manejo de los recursos públicos previstos en la CRE, COOTAD, COPFP y demás normativa aplicable.

6.2.4. Sostenibilidad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

156. El artículo 39 del proyecto de Decreto-Ley dispone que los intereses generados por las contribuciones que mantuviere pendientes de liquidación el Estado por concepto del pago del aporte del 40% de las pensiones jubilares desde la promulgación de la CRE de la República, con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que a la fecha de expedición del proyecto Decreto-Ley se encuentren pendientes de pago, serán redimidos en su totalidad.

Artículo 39.- Inclúyase como Disposición Transitoria TRIGÉSIMA QUINTA, el siguiente texto:

TRIGÉSIMA QUINTA. - Los intereses generados por las contribuciones que mantuviere pendiente de liquidación el Estado por concepto del pago del aporte del 40% de las pensiones jubilares desde la promulgación de la Constitución de la República, con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social que a la fecha de expedición de este decreto-ley se encuentren pendientes de pago, serán redimidos en su totalidad”.

157. La CRE ha determinado como principios de la seguridad social la inclusión y equidad social y por los de obligatoriedad, suficiencia, integración, solidaridad y subsidiaridad,⁵⁵ por lo cual no podrán desatenderse las necesidades contingentes de la población. En ese ejercicio y para solventar esas necesidades se hace fundamental contar con el presupuesto suficiente para atenderlas.⁵⁶

158. En esta misma línea, el artículo 3.1 de la CRE dispone que son deberes primordiales del Estado: 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación y la seguridad social; en el mismo orden, el

⁵⁵ CRE. Art. 367.- El sistema de seguridad social es público y universal, no podrá privatizarse y atenderá las necesidades contingentes de la población. La protección de las contingencias se hará efectiva a través del seguro universal obligatorio y de sus regímenes especiales. El sistema se guiará por los principios del sistema nacional de inclusión y equidad social y por los de obligatoriedad, suficiencia, integración, solidaridad y subsidiaridad. Concordancias: CRE, Art. 34 LSS, Arts. 1. CCE, Sentencia 1024-19-JP/21 de 1 de septiembre de 2021, párr. 101; sentencia 49-16-IN/19 de 07 de noviembre de 2019, párr. 35 – 37; sentencia 105-10-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 18

⁵⁶ El fin de tener una seguridad social debidamente financiada es una obligación constitucional “que permite no solo que el asegurado pueda acceder a las prestaciones propias de este derecho, sino que garantiza que las futuras generaciones también puedan hacerlo.” CCE, Sentencia 14-20-CN/20, párrafo 32.

artículo 34 de la CRE reconoce el derecho a la seguridad social como un derecho irrenunciable de todas las personas, y menciona que será deber y responsabilidad primordial del Estado garantizar y hacer efectivo el ejercicio pleno del derecho a la seguridad social.

- 159.** En ese sentido, recordamos que la entidad encargada de este derecho es el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), entidad autónoma regulada por la ley, y que conforme la constitución será responsable de la prestación de las contingencias del seguro universal obligatorio a sus afiliados.⁵⁷ En consideración de aquello, el IESS goza de autonomía para establecer las formas en las cuales atenderá sus deberes constitucionales. De hecho, el artículo 372 de la CRE, determina que los fondos de la seguridad social “[s]erán propios y distintos de los del fisco, y servirán para cumplir de forma adecuada los fines de su creación y sus funciones. Ninguna institución del Estado podrá intervenir o disponer de sus fondos y reservas, ni menoscabar su patrimonio”.⁵⁸
- 160.** Es fundamental tener en cuenta que esta Corte ha reconocido que el IESS “tiene dos obligaciones claras y diferenciadas. Por un lado, debe responder por las contingencias de las personas afiliadas. Es decir, debe garantizar el ejercicio al derecho a la seguridad social. Por otro lado, debe precautelar la sostenibilidad de los fondos previsionales administrados por el IESS. Sin el adecuado financiamiento, el IESS simplemente no podría cubrir las contingencias y garantizar el derecho a la seguridad social que tiene toda persona afiliada”.⁵⁹
- 161.** En el mismo sentido, la Corte ha dicho que la “sostenibilidad del sistema de seguridad social es un criterio de manejo y administración que permite no solo que el asegurado pueda acceder a las prestaciones propias de este derecho, sino que garantiza que las futuras generaciones también puedan hacerlo.”⁶⁰
- 162.** Dentro de la intervención realizada por el MEF en la audiencia pública, determinó que, a su criterio, se justificaba la remisión de los intereses, debido a que -según esta cartera de Estado- no existía una forma para su determinación; situación que fue controvertida en la intervención del IESS. Incluso, en el supuesto de ser cierto lo dicho

⁵⁷ CRE. Art. 370.- El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, entidad autónoma regulada por la ley, será responsable de la prestación de las contingencias del seguro universal obligatorio a sus afiliados. La Policía Nacional y las Fuerzas Armadas podrán contar con un régimen especial de seguridad social, de acuerdo con la ley; sus entidades de seguridad social formarán parte de la red pública integral de salud y del sistema de seguridad social. Concordancias: LSS, Arts. 16, 17, 18, 19, 96, 304; LSSFFAA, Arts. 1, 2, 3 LSSPN, Arts. 1, 2, 3.

⁵⁸ CRE, artículo 372.

⁵⁹ CCE, Sentencia 1024-19-JP/21 de 1 de septiembre de 2021, párr. 102.

⁶⁰ CCE, Sentencia 14-20-CN/20, 2 de diciembre de 2020, párrafo 32.

por el MEF (imposibilidad de determinar los intereses), este Organismo no encuentra razonable que se emplee una medida de remisión de intereses, previo a establecer una forma para delimitarlos; o que se fundamente en estudios actuariales.

- 163.** Además, no deja de llamar la atención a este Organismo, el hecho de que el Ejecutivo por medio del proyecto de Decreto-Ley *in examine* pretenda remitir intereses que el Estado central mantiene pendientes de pago por concepto del aporte del 40% de las pensiones jubilares, desde la promulgación de la CRE; sin tener en cuenta el criterio jurídico-técnico del IESS y de sus beneficiarios; y sin prever las eventuales afectaciones que esto provocaría sobre la gestión financiera autónoma y la sostenibilidad fiscal de dicha institución.
- 164.** En este sentido, el eliminar cuentas por cobrar del IESS sin justificación técnica alguna, atenta directamente en contra de su sostenibilidad, contraviniendo el artículo 368 de la CRE, que dispone: “El sistema de seguridad social comprenderá las entidades públicas, normas, políticas, recursos, servicios y prestaciones de seguridad social, y funcionará con base en criterios de sostenibilidad”, por lo cual el artículo 39 del proyecto de Decreto-Ley es manifiestamente inconstitucional.

- 165.** En mérito del análisis precedente, la Corte Constitucional advierte que producto del ejercicio de control constitucional preliminar que ha desarrollado en los acápites precedentes, ha encontrado que el proyecto de Decreto-ley orgánica de urgencia económica para el equilibrio, organización y transparencia de las finanzas públicas, podría tener ciertas tensiones con las normas y principios garantizados en la CRE; particularmente con el principio constitucional de no regresión y el derecho a la salud.
- 166.** Por otra parte, ha concluido que los artículos 11 y 28 del proyecto de Decreto-Ley, al establecer la contribución obligatoria del Estado para el financiamiento del fondo solidario tripartito contenido en el artículo 103 de la Ley de Seguridad Social, en un porcentaje del 33%, sin un soporte técnico y objetivo (auditorías, informes actuariales, etc.) que tenga en cuenta las reales necesidades financieras para garantizar la atención especializada y gratuita en todos los niveles, de manera oportuna y preferente de enfermedades catastróficas; así como, al incluir la posibilidad de que el ente rector de las finanzas públicas pueda realizar modificaciones presupuestarias para rebajar las asignaciones para el tratamiento de enfermedades raras, huérfanas y catastróficas, son inconstitucionales de forma manifiesta. Asimismo, ha comprobado que el artículo 39 del mencionado proyecto de Decreto-Ley, al eliminar cuentas por cobrar del IESS sin justificación técnica alguna, atenta directamente en contra de la sostenibilidad del sistema de seguridad social contraviniendo el artículo 368 de la CRE.

7. Dictamen

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. Emitir **dictamen 6-23-UE** no favorable respecto del proyecto de Decreto-Ley de urgencia económica denominado “Decreto-Ley orgánica de urgencia económica para el equilibrio, organización y transparencia de las finanzas públicas”.
2. Se recuerda al presidente de la República que, los decretos de urgencia económica que se envíen a esta Corte en ejercicio de la competencia extraordinaria establecida en el artículo 148 de la CRE, deberán remitirse con el tiempo suficiente para realizar el control previo de constitucionalidad, tomando en cuenta su número, extensión y complejidad respecto de la materia económica que aborden. De no ser así, a la Corte Constitucional no le sería posible ejercer con oportunidad el control constitucional respectivo.
3. Notifíquese, publíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional extraordinaria de jueves 05 de octubre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN 6-23-UE/23

VOTO CONCURRENTENTE

Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), así como en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”), presenté mi concurrencia respecto del dictamen de mayoría 6-23-UE/23. Así, con el acostumbrado respeto a los argumentos esgrimidos por la jueza ponente y por los jueces constitucionales que votaron a favor, considero necesario precisar mi postura respecto del control de constitucionalidad que le corresponde efectuar a este Organismo, al amparo de lo previsto en el artículo 148 de la Constitución de la República (“CRE”).
2. El dictamen de mayoría refiere que existen dos regímenes diferenciados a partir de lo previsto en los artículos 140 y 148 de la CRE, por lo que señala que la emisión de dichos artículos, aunque tiene una denominación similar, su alcance y naturaleza son distintos.
3. Al respecto, a mi criterio, es importante distinguir que, por una parte, el artículo 140 de la CRE, en su inciso primero prevé que “La Presidenta o Presidente de la República podrá enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley *calificados de urgencia en materia económica*. La Asamblea deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos dentro de un plazo máximo de treinta días a partir de su recepción [...]” (énfasis agregado); y que, por otro lado, el artículo 148 de la CRE, en su último inciso establece que “Hasta la instalación de la Asamblea Nacional, la Presidenta o Presidente de la República *podrá, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, expedir decretos-leyes de urgencia económica*, que podrán ser aprobados o derogados por el órgano legislativo” (énfasis agregado).
4. En este contexto, sobre la calificación de un proyecto ley de urgencia económica, el presidente de la República cuando remite un proyecto de ley a la Asamblea, con tal calificación, lo hace por una disposición constitucional, esto es, el artículo 140 de la CRE, que justamente le faculta a calificarlo de urgente en materia económica. En tanto que, de la literalidad del contenido del inciso primero del artículo 148 de la CRE, se observa que la norma como tal, no establece que los decretos-leyes respecto de los cuales la Corte Constitucional debe emitir un dictamen previo, sean remitidos a este Organismo con tal calificación.

5. Sin desconocer la diferencia que existe entre un régimen ordinario y extraordinario; en el primer caso -artículo 140 de la CRE- el proyecto de ley ya es remitido con la calificación de urgente en materia económica; en tanto que, en el segundo caso - artículo 148 de la CRE- aunque la norma constitucional no disponga que se remita con dicha calificación, no se puede dejar de observar que constituyen competencias exclusivas del Estado Central, de la Función Ejecutiva y en específico del Presidente de la República.
6. En el dictamen de mayoría, así como en anteriores, esta Corte Constitucional ha determinado que para calificar la urgencia de un proyecto de Decreto-ley, este debe cumplir con tres requisitos:
 - (i) que el decreto-ley pretenda enfrentar circunstancias apremiantes que, *plausiblemente*, podrían requerir la respuesta inmediata del Estado;
 - (ii) las medidas propuestas en el proyecto de decreto-ley guarden una relación de conexidad plausible con y limitada a las circunstancias apremiantes; y,
 - (iii) las medidas propuestas en el proyecto de decreto-ley surtan efectos inmediatos, por lo que su adopción no podría esperar hasta la instalación de la nueva conformación de la Asamblea Nacional.
7. El dictamen de mayoría, al verificar las circunstancias apremiantes que plausiblemente podrían requerir la respuesta del Estado, constata a partir del párr. 61:

[...] si los motivos expuestos por la Presidencia de la República pueden calificarse como circunstancias apremiantes. En mérito del carácter extraordinario de esta facultad del Ejecutivo, es propicio que este Organismo a la hora de evaluar la exposición de motivos califique si la Presidencia de la República ha expuesto una construcción argumentativa mínimamente plausible, esto es, haya acompañado sus afirmaciones con datos o razones comprobables que las sustenten.
8. Luego de examinar las circunstancias apremiantes anotadas por el Ejecutivo, en lo atinente a que la economía nacional aún no se recupera de los efectos de las protestas de octubre de 2019 y julio de 2022; el dictamen mayoritario considera que no hay argumentación alguna que permita sostener a las paralizaciones sociales como una circunstancia apremiante para la emisión de este Decreto-ley.
9. Las paralizaciones sociales en referencia mantuvieron al país en vilo y los medios de comunicación reportaban las cifras que las entidades estatales, organizaciones especializadas y gremios manejaban sobre la afectación económica de la medida de hecho.¹ Este voto concurrente considera que, más allá de la obligación del presidente

¹ Véase, por ejemplo: <https://www.bce.fin.ec/index.php/publicaciones/editoriales/item/1520-estimacion-de-perdidas-y-danos-ocasionados-por-el-paro-nacional-de-junio-de-2022>;
<https://www.primicias.ec/noticias/economia/inversiones-sierra-paro-ecuador-consecuencias/>;

de la República de argumentar sobre las situaciones de apremio, existen hechos y acontecimientos cuyas repercusiones están bajo el entendimiento de la sociedad.

10. En el Decreto-ley que nos ocupa, también se incluyó como circunstancia apremiante a la emergencia sanitaria por COVID 19, lo cual es avalado en el dictamen de mayoría, pese a que el Ejecutivo no esbozó mayor explicación, pues es evidente que esa justificación no admite argumento en contrario. De ahí que cuestiono el que la valoración de la naturaleza apremiante esté supeditada al argumento del presidente de la República, pues hay circunstancias que no necesitan explicarse profusamente por ser de conocimiento y entendimiento público, tal como sucedió con la circunstancia del COVID 19, toda vez que en el análisis del fallo mayoritario, se corrobora su carácter apremiante, no en función únicamente del deber argumentativo del presidente de la República, sino, bajo las consideraciones que esta Corte ha expresado en su jurisprudencia sobre la pandemia.
11. Asimismo, el dictamen de mayoría no considera como una circunstancia apremiante el aumento en los gastos permanentes generados por el cumplimiento de la Ley Orgánica de Educación Intercultural (“LOEI”); ya que, a juicio de la mayoría de jueces constitucionales, la Presidencia de la República no ha dado razones que brinden alguna evidencia sobre la existencia de dicho aumento.
12. Sobre aquello, esta Magistratura conoció a profundidad la problemática del incremento generalizado de las remuneraciones del magisterio a través de la sentencia 32-21-IN/21 y el dictamen 2-22-OP/22; decisiones en cuya deliberación fueron puntos críticos del análisis el financiamiento y la repercusión presupuestaria del alza salarial de los docentes. De tal modo, este voto estima que no se puede condicionar la naturaleza de una circunstancia como apremiante al argumento presidencial, cuando la propia Corte conoció de primera mano la información relacionada al tema en comento.
13. En todo caso, reitero mi apreciación de que el papel de la Corte Constitucional al pronunciarse sobre si es o no de urgencia económica, debe ser respetuoso con la integralidad de las disposiciones constitucionales que confieren potestades en materia económica al presidente de la República, y, de las argumentaciones realizadas por la presidencia, más información de público conocimiento, este voto encuentra justificada la urgencia del proyecto de decreto-ley.
14. En este orden de ideas, se debe tomar en cuenta además que la Corte Constitucional no ejerce competencias en el orden económico, y la Constitución atribuye esa experticia técnica a otras entidades. Esto no quiere decir, sin embargo, que la materia

<https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/afectaciones-protetas-2022-ecuador-superan-octubre-2019.html>

quedaría por fuera del control, ya que, si se pretendiera proponer una reforma educativa, por ejemplo, no pasaría el control de la Corte por contravenir la esencia del artículo 148 de la CRE.

15. Por otro lado, en el párr.104 del dictamen se establece que el Ejecutivo no ha cumplido con la carga argumentativa necesaria para justificar la inmediatez, fundamentado en que “el planteamiento de políticas públicas y el cumplimiento de estas hacen parte del ejercicio ordinario de la administración del estado (sic) por ende no se puede hacer uso de una facultad extraordinaria para dar cumplimiento a los objetivos del plan de desarrollo del gobierno actual y mucho menos a costa de ello justificar una condición de inmediatez”. No coincido con este criterio, pues justamente el presidente de la República en ejercicio de sus facultades constitucionales decretó la disolución de la Asamblea Nacional por grave crisis política y conmoción interna, en este escenario, partiendo de lo previsto en el último inciso del artículo 148 de la CRE, el propio texto constitucional faculta al presidente a expedir decretos-leyes de urgencia económica.
16. De ahí que, la misma Constitución haya previsto que en dichas circunstancias, se requiera un control previo de la Corte Constitucional a través de un dictamen. De esta forma, se garantiza un control previo de constitucionalidad del mismo y también un control posterior por parte de la Asamblea Nacional. Por tal motivo, el criterio de inmediatez que se aplica en este dictamen de mayoría no necesariamente puede conllevar a que no pueda esperar el tratamiento de la Asamblea Nacional del proyecto de decreto-ley, pues este órgano legislativo, una vez instalado, interviene en su tratamiento, pudiendo aprobarlo o derogarlo.
17. En cuanto al análisis de si existen inconstitucionalidades manifiestas o evidentes en el contenido del proyecto de Decreto-ley que contravengan los derechos, principios y garantías reconocidos por la CRE, el dictamen de mayoría al revisar lo concerniente al régimen de preasignaciones presupuestarias, concretamente el artículo 4 del proyecto de Decreto-Ley que propone sustituir el artículo 80.1 del COPFP, concluye en el párr. 116:

Por citar un ejemplo, si en el año anterior, la proforma presupuestaria estuvo fijada en USD 30.000'000.000,00 de los cuales sólo se devengaron efectivamente 15.000'000.000,00, producto de una hipotética falta de ejecución por parte de entidades administrativas, ajenas al sector salud y educación; con la entrada en vigencia del proyecto de Decreto-Ley, el cálculo incremental de las preasignaciones de salud y educación del año siguiente se realizará con una base equivalente a la mitad del año previo, producto de que otros sectores ajenos a la salud y educación no devengaron completamente su presupuesto.

18. No puedo coincidir con esa apreciación, pues en el ejemplo y en la conclusión del mismo, se considera al presupuesto general del Estado como un todo indivisible. El

COPFP en su artículo 96 establece las fases del ciclo presupuestario, a saber: programación presupuestaria, formulación presupuestaria, aprobación presupuestaria, ejecución presupuestaria, evaluación y seguimiento presupuestario, y clausura y liquidación presupuestaria. Fases que son definidas y normadas por el prenombrado cuerpo legal, evidenciándose que el tratamiento del presupuesto se efectúa de manera individualizada, es decir, desde la programación hasta la liquidación presupuestaria, se lo hace a nivel de cada entidad del sector público.

- 19.** De tal modo, el presupuesto de cada institución del Estado se programa, se formula, se somete a aprobación, se ejecuta, puede ser evaluado y ser objeto de seguimiento, y es clausurado y liquidado. Por ello, el análisis de lo devengado se hace en función de cada entidad, sin perjuicio de que se consoliden cifras para contar con una valoración macroeconómica. De ahí que, un indicador presupuestario que se sustente en lo devengado, debe ceñirse al presupuesto de cada institución, con lo cual resulta determinante la eficiencia propia y no la de otras entidades. Con el número considerable de entidades que reciben recursos del presupuesto general del Estado, no tiene asidero el pensar, por ejemplo, que el cálculo de un incremento del Ministerio de Salud, dependa del presupuesto devengado de las universidades, de las fuerzas armadas, de las juntas parroquiales, etc.
- 20.** En referencia a la protección del derecho a la salud, el fallo mayoritario, al examinar el artículo 6 del proyecto de Decreto-Ley que busca reformar el artículo 80.3 del COPFP, que contempla la forma de cómputo para el cálculo de las asignaciones para la salud; considera que habría una eventual disminución en el monto de financiamiento de los centros del Ministerio de Salud Pública, provocada por contabilizar dentro de las asignaciones del Presupuesto General del Estado dirigidas al sector salud, aquellas transferencias que realice el Gobierno Central por concepto de prestaciones sanitarias de la seguridad social.
- 21.** Este voto discrepa con este criterio. El número 36 del artículo 74 del COPFP establece como obligación del Ministerio de Economía y Finanzas, el realizar las transferencias a las entidades y organismos del sector público sobre la base de la programación presupuestaria. En ese mismo sentido, la “Normativa del Sistema de Administración Financiera del Sector Público” expedida por el Ministerio de Economía y Finanzas, consagra en el ítem 2.1.4, dentro de los principios presupuestarios, al de especificación, por el cual: “El presupuesto establecerá claramente el origen de los ingresos y la finalidad específica a la que se destinan; en consecuencia, impone la limitación que no permite gastar más allá del techo asignado y en propósitos distintos de los contemplados en el mismo”.

22. De acuerdo al “Manual de Procedimientos del Sistema de Presupuestos” de la prenombrada cartera de Estado, se define a las asignaciones presupuestarias como las: “Previsiones de egresos acordes con los planes estratégicos y POA institucionales”. En función de lo cual, cada asignación presupuestaria constituye un: “Importe destinado a cubrir las erogaciones previstas en programas, subprogramas, proyectos y unidades presupuestarias, necesarias para el logro de los objetivos y metas programadas”.
23. En tal sentido, este voto estima que no existiría una eventual disminución en el monto de financiamiento de los centros del Ministerio de Salud Pública por contabilizar dentro de las asignaciones del Presupuesto General del Estado dirigidas al sector salud, aquellas transferencias que realice el Gobierno Central por concepto de prestaciones sanitarias de la seguridad social; toda vez que, de acuerdo a las normativas técnicas citadas, cada entidad y organismo público en función de las definiciones de su presupuesto, recibe asignaciones por parte del Ministerio de Economía Finanzas para cubrir los gastos programados. Así, conforme a la especificación que debe tener el presupuesto, existe una limitación a los gastos y el destino de los mismos. Por lo que, en consonancia con esto, las asignaciones destinadas a la salud pública no podrían mermarse para cubrir gastos de la seguridad social, pues cada transferencia debe responder a una programación, en mérito de la cual se respeta el monto y destino de toda asignación.
24. Finalmente, en lo que atañe al análisis de la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, la sentencia de mayoría considera que el establecer que los recursos para las preasignaciones dependan de la disponibilidad efectiva puede generar una tensión con el mandato constitucional de que las transferencias deban ser predecibles y automáticas.
25. En ese sentido, si bien el COPFP no establece el concepto de disponibilidad efectiva, de acuerdo a los preceptos constitucionales en materia presupuestaria, el segmento del presupuesto de los GADs se formula conforme a una proyección de recaudación tributaria, 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.
26. De ahí entonces que, si el presupuesto se materializa a partir de la recaudación tributaria del ejercicio fiscal en curso, es evidente que, en inicio, la preasignación no constituye una cantidad dineraria fija y de tenencia previa por parte de los GADs, sino que, dada la naturaleza predictiva de las preasignaciones, la disponibilidad efectiva del

presupuesto podría entenderse como lo efectivamente recaudado y no lo proyectado, lo cual guarda relación con lo que a las etapas del ciclo presupuestario concierne².

27. No obstante las discrepancias argumentativas expuestas anteriormente, manifiesto mi concurrencia y mi conformidad con el control de constitucionalidad realizado a los articulados del Decreto-ley, pues coincido con la conclusión de que ciertas disposiciones normativas devienen en inconstitucionales, y, por lo tanto, no puede obtener dictamen favorable.
28. Así, respecto del artículo 39 del proyecto de Decreto-Ley, comparto la conclusión de incompatibilidad con el artículo 368 de la CRE, que señala en la decisión de mayoría, pues no existe criterio técnico-jurídico para que proceda una remisión intereses generados por el impago del aporte del 40% de las pensiones jubilares, por parte del Estado central al IESS, sin que aquello no afecte manifiestamente la sostenibilidad de la seguridad social.
29. Coincido, en la declaratoria de inconstitucionalidad por la forma del artículo 28 del Decreto-ley, debido a que la determinación del porcentaje del 33,33% respecto a la contribución obligatoria del Estado en el fondo solidario previsto en el COPFP, no contó con un soporte técnico financiero, lo cual contraviene los parámetros que este Organismo ha fijado en su jurisprudencia para la configuración de medidas normativas que puedan llegar a afectar la sostenibilidad y financiamiento de la atención sanitaria de este tipo de enfermedades de los afiliados.
30. Así mismo, comparto la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 11 del Decreto-ley, pues eliminar la prohibición de realizar modificaciones presupuestarias para rebajar el Presupuesto General del Estado en lo que atañe a “las asignaciones para el tratamiento de las Enfermedades Raras, Huérfanas y Catastróficas y los presupuestos de Educación Superior”, contraviene el artículo 11 numerales 4 y 8 de la CRE, que determinan que ninguna norma jurídica puede restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales.

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

² En la sentencia 34-20-IS/20 la Corte Constitucional hace un análisis profundo de las preasignaciones presupuestarias.

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en el dictamen de la causa 6-23-UE, fue presentado en Secretaría General el 06 de octubre de 2023, mediante correo electrónico a las 09:46; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL