

Quito, D.M., 13 de junio de 2024

CASO 76-20-IN y acumulados

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

SENTENCIA 76-20-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional analiza las demandas de inconstitucionalidad planteadas en contra de la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas. La Corte no advierte una violación al principio de publicidad en el trámite de aprobación de la norma en los términos planteados por los accionantes. A su vez, determina que la norma impugnada **(i)** no es contraria a la autonomía que la Constitución reconoce a los gobiernos autónomos descentralizados, a la seguridad social y a las empresas públicas, **(ii)** no modifica la composición del sector público respecto de las instituciones autónomas ni la forma constitucional de cálculo de su presupuesto ni el presupuesto general del Estado y **(iii)** no contraviene las reglas fiscales constitucionales.

1. ANTECEDENTES PROCESALES.....	2
2. COMPETENCIA.....	3
3. PRETENSIONES Y FUNDAMENTOS	3
3.1. PRETENSIÓN Y FUNDAMENTOS DE LAS ACCIONES PÚBLICAS DE INCONSTITUCIONALIDAD ...	3
3.1.1. 96-20-IN	3
3.1.2. 119-20-IN	3
3.1.3. 76-20-IN	4
3.2. FUNDAMENTOS DE LA ASAMBLEA NACIONAL	9
3.3. FUNDAMENTOS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.....	10
3.4. FUNDAMENTOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO	12
3.5. <i>AMICI CURIAE</i>	13
4. CUESTIÓN PREVIA	13
5. PLANTEAMIENTO DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS.....	14
5.1. SOBRE LOS CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD POR RAZONES DE FORMA	14
5.2. SOBRE LOS CARGOS POR EL FONDO	16
6. DISPOSICIONES CUYA INCONSTITUCIONALIDAD SE DEMANDA	20
7. RESOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS.....	26
7.1. ¿EL TRÁMITE LEGISLATIVO DE LA LOOFP CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 137 DE LA CONSTITUCIÓN EN EL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD PUES SE HABRÍAN AGREGADO MODIFICACIONES AL PROYECTO INICIAL SIN DARSE A CONOCER A TODOS LOS ASAMBLEÍSTAS?.....	26
7.2. ¿EL ARTÍCULO 40 DE LA LOOFP TRANSGREDE LOS ARTÍCULOS 238, 293, 315 Y 370 DE LA CONSTITUCIÓN PORQUE CONTRAVENDRÍA LA AUTONOMÍA QUE EN ELLOS SE RECONOCE A LOS GAD, AL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL Y A LAS EMPRESAS PÚBLICAS?	30

7.3. ¿LOS ARTÍCULOS 2 Y 40 DE LA LOOFP CONTRAVIENEN LOS ARTÍCULOS 225, 272, 292, 315 Y 371 DE LA CONSTITUCIÓN PORQUE SE MODIFICARÍA LA COMPOSICIÓN DEL SECTOR PÚBLICO RESPECTO DE INSTITUCIONES AUTÓNOMAS Y, CON ELLO, SU PRESUPUESTO?	40
7.4. ¿EL ARTÍCULO 40 DE LA LOOFP TRANSGREDE LOS ARTÍCULOS 275, 284, 286 Y 298 DE LA CONSTITUCIÓN PORQUE AFECTARÍA SUS REGLAS FISCALES EN RELACIÓN CON LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y EL RÉGIMEN DE DESARROLLO?	43
8. DECISIÓN	48

1. Antecedentes procesales

1. El 30 de julio de 2020, Pablo Dávalos y Juan Montaña presentaron una acción de inconstitucionalidad por razones de forma y fondo en contra de los artículos 2, 4, 6, 15, 18, 23, 30, 38, 40, 41, 42 y 45 de la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas (“**LOOFP**”), que reforma el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (“**COPLAFIP**”).¹ La acción fue signada con el número **76-20-IN**.
2. El 2 de octubre de 2020, Andrés Arauz y, el 16 de diciembre de 2020, Iván Bastidas, demandaron la inconstitucionalidad de la LOOFP por razones de forma. Las demandas fueron signadas con los números **96-20-IN** y **119-20-IN**, respectivamente.²
3. El Tribunal de Sala de Admisión admitió a trámite las causas,³ negó la medida cautelar planteada en las tres demandas y corrió traslado a la Asamblea Nacional, a la Presidencia de la República y a la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”).
4. El 6 de octubre y 5 de noviembre de 2020 y el 18 y 22 de enero y 3 de marzo de 2021, la Presidencia, la PGE y la Asamblea Nacional contestaron las demandas.
5. El 20 de enero y el 9 de abril de 2021, Rosa Pavanelli, David Márquez y Oscar Guamán, respectivamente, presentaron escritos en calidad de *amicus curiae*.
6. El 26 de enero de 2024, la jueza Daniela Salazar Marín, conforme el orden cronológico de causas, avocó conocimiento y ordenó a la Asamblea Nacional y a la Presidencia de la República informar sobre la vigencia de la LOOFP y sus efectos. El 2 de febrero de 2024 las entidades indicadas presentaron escritos al respecto.

¹ Publicada en el Registro Oficial 253 de 24 de julio de 2020. La LOOFP se encuentra en su integralidad reproducida en el siguiente enlace: [Suplemento al Registro Oficial No. 253 \(registroficial.gob.ec\)](http://registroficial.gob.ec)

² La Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que existe identidad de objeto y acción entre las causas 76-20-IN, 96-20-IN y 119-20-IN.

³ Los casos 119-20-IN y 96-20-IN se acumularon al caso 76-20-IN por lo que su sustanciación correspondió a la jueza Daniela Salazar Marín debido al sorteo realizado el 30 de julio de 2020.

2. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad con base en los artículos 436.2 de la Constitución, 75.1 letra d) y 191.2 letra a) de la LOGJCC.

3. Pretensiones y fundamentos

3.1. Pretensión y fundamentos de las acciones públicas de inconstitucionalidad⁴

3.1.1. 96-20-IN

8. Andrés Arauz alega que se afectaron los artículos 136, 137, 138 y 139 de la Constitución en el trámite legislativo por las siguientes razones:

8.1. No se habría verificado la presencia del asambleísta Daniel Mendoza en la sesión 668 de 16 de mayo de 2020, conforme el artículo 3 del Reglamento para la Implementación de las Sesiones Virtuales y el Teletrabajo Emergente en la Asamblea Nacional, pues habría permanecido en su curul 42 sin audio o video. Para el accionante, lo anterior era necesario pues en calidad de presidente de la Comisión Especial Permanente de Régimen Económico y Tributario era el ponente del informe para segundo debate de la LOOFP y no podía delegarlo al asambleísta Franco Romero porque no se habría ausentado.

8.2. Por un lado, estima que, en contraposición al artículo 133 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (“**LOFL**”) se habría aprobado un proyecto con cambios de la asambleísta Ana Marín en la sesión 668 de 15 de mayo de 2020 aun cuando afirma que se dio por terminado el debate. Por otro lado, afirma que el texto con los cambios de todas formas fue aprobado por el ministerio de la ley.

9. Finalmente, reconoce que existieron los votos para aprobar la LOOFP pero que se debe considerar su “legitimidad” y solicita que se declare la inconstitucionalidad por razones de forma.

3.1.2. 119-20-IN

⁴ Se presentan primero los argumentos relacionados con la inconstitucionalidad por la forma y posteriormente los argumentos relativos a la inconstitucionalidad por el fondo.

10. Iván Bastidas solicita la inconstitucionalidad por razones de forma pues alega que el trámite de la LOOFP contravino los artículos 82, 84 y 226 de la Constitución y 145 de la LOFL porque se habría inobservado el artículo 12.6 de la LOFL al haberse agregado textos presentados por la entonces asambleísta Ana Marín sin ser debatidos. A su vez, habría estado pendiente una petición de reconsideración de la votación de 15 de marzo de 2020, que buscaba el archivo de la LOOFP, presentada por el entonces asambleísta Raúl Tello. En su lugar, se habrían aprobado los textos modificados por el ponente del proyecto, quien habría sido el vicepresidente de la Comisión de Régimen Económico, Franco Romero, y no su presidente, Daniel Mendoza.

3.1.3. 76-20-IN

11. Pablo Dávalos y Juan Montaña se centran en que la LOOFP se relacionaría con la austeridad fiscal, el neoliberalismo y el Fondo Monetario Internacional (“FMI”). En suma, se manifiestan en contra del FMI y su Manual de Estadísticas Fiscales pues, con reiteración, indican que se impone “nuevamente el neoliberalismo” y que el déficit fiscal no es un problema macroeconómico “en absoluto”. Sostienen que si un gobierno autónomo descentralizado (“GAD”) pertenece a la oposición política, el ente o la entidad rectora de las finanzas públicas (“ERFP”) podría instaurarle responsabilidad.
12. Sobre la inconstitucionalidad por razones de forma, los accionantes alegan que se desconoce el procedimiento de reforma parcial y el principio de paralelismo de las formas, conforme el artículo 442 de la Constitución, pues la norma impugnada haría cambios sustantivos en la Constitución.
13. Sobre la inconstitucionalidad por razones de fondo, a continuación, se detallan estas alegaciones específicas:

3.1.3.1. Alegaciones sobre autonomía institucional

14. Los accionantes se centran en que el artículo 40 de la LOOFP afecta la autonomía institucional al supuestamente transgredir las normas constitucionales, según el siguiente detalle:
- 14.1. Alegan que se transgreden los artículos 238, 292 y 293 de la Constitución porque las **reglas de crecimiento de egresos, gasto, resultado primario total y resultado primario no petrolero** afectarían la autonomía de los GAD pues se excluye su

presupuesto del presupuesto general del Estado y debería regirse por sus planes de desarrollo territorial y el Plan Nacional de Desarrollo.

14.2. Alegan que se transgreden los artículos 226 y 371 de la Constitución pues la **regla de resultado primario no petrolero** sometería la articulación del sistema de prestaciones de la seguridad social al ERFPP; afectaría las transferencias obligatorias que el Estado les asigna; y, las instituciones con autonomía tendrían que solicitar al ERFPP certificaciones.

14.3. Alegan que se transgreden los artículos 370 y 372 de la Constitución pues los **requisitos para financiar gastos de la seguridad social con recursos del presupuesto general del Estado** someterían la aprobación de temas administrativos de la seguridad social a un dictamen favorable del ERFPP.

14.4. Alegan que se transgreden los artículos 367, 226, 262, 263 y 264 de la Constitución pues la **regla de gasto primario computable del gobierno central y otras funciones del Estado** alteraría los ingresos permanentes y los ingresos por cotizaciones de la seguridad social, así como el plan de desarrollo territorial de los GAD pues el ERFPP les impondría un control a su gasto.

14.5. Alegan que se transgreden los artículos 226, 370, 371, 372 y 424 de la Constitución pues la **regla de deuda y otras obligaciones de pago del sector público no financiero y seguridad social** inscribiría a la seguridad social en una regla de deuda y afectaría fondos previsionales.

14.6. Alegan que se transgreden los artículos 226, 315, 371 y 372 de la Constitución porque en las **medidas correctivas** y en el **plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal** se permitiría al ERFPP intervenir con planes sobre instituciones autónomas e imponerles restricción presupuestaria.

3.1.3.2. Alegaciones sobre cambios del presupuesto general del Estado

15. Para los accionantes, el artículo 2 de la LOOFP haría más amplio el sector público, inscribiendo los presupuestos de los GAD en el presupuesto general del Estado.

16. Para los accionantes el artículo 40 afectaría las siguientes normas constitucionales:

16.1. Alegan que se transgreden los artículos 285 y 292 de la Constitución porque la **regla de gasto primario computable al gobierno central** alteraría el presupuesto general

del Estado al presuntamente incorporar a instituciones autónomas dentro del mismo. Esto ocurriría pues se sujetaría el gasto corriente a parámetros que no se relacionan con la planificación nacional. Además, no se permitiría una “adecuada” relación entre ingresos y gastos. Sostienen que se incluiría a la seguridad social en la regla fiscal de deuda externa, aun cuando los accionantes consideran que está fuera de ella al ser un sistema de solidaridad. También estiman que se impondría una regla para el gasto de los GAD sin relación alguna con sus ingresos pues sus recursos no forman parte del presupuesto general del Estado y no pueden someterse al control del ERFPP.

- 16.2.** Alegan que se transgreden los artículos 272, 292, 315 y 371 de la Constitución pues **la regla de determinación de objetivos, límites y metas fiscales totales del SPNF, la seguridad social y del presupuesto general del Estado** “prácticamente” incorporaría a las entidades autónomas al presupuesto general del Estado.

3.1.3.3. Alegaciones sobre conflictos con reglas fiscales constitucionales

- 17.** Los accionantes consideran que algunas secciones del artículo 40 de la LOOFP afectan reglas constitucionales. La sección de **reglas de crecimiento de egresos, gasto, resultado primario total y resultado primario no petrolero** afectaría los siguientes artículos de la Constitución:

17.1. Alegan que se transgrede el artículo 286 de la Constitución pues se convertiría en un mecanismo contable en contra de que el egreso permanente debe financiarse con ingreso permanente.

17.2. Alegan que se transgrede el artículo 298 de la Constitución porque se obligaría a las preasignaciones para los GAD, la salud, la educación, etc. a cambiar la forma de estructurar su relación ingreso/gasto.

- 18.** Para los accionantes la **regla de gasto primario computable de gobierno central y otras funciones del Estado**:

18.1. Distorsiona el artículo 286 de la Constitución porque separaría el gasto del ingreso. Así, afirman que se afectaría su “sentido” que indica que los egresos permanentes se financian con ingreso permanente. Añaden que no se puede definir una regla para el gasto y utilizar para su formulación preasignaciones que, a su parecer, son ingreso. Para los accionantes esto ocurre pues la regla señalaría que se entenderá por gasto computable, al gasto primario, excluyendo a las preasignaciones del artículo

298 de la Constitución del gasto total. Además, consideran que se lo nombraría como gasto primario computable, no obstante, a su juicio, las preasignaciones son ingreso y no gasto.

- 18.2.** Alteraría el sentido de los artículos 284 y 286 de la Constitución sobre los objetivos de la política económica porque pondría a todo el sector público en la austeridad y porque para cumplir las metas de gasto primario computable, el ERFPP podría evitar asignar recursos a sectores intensivos en gasto corriente.
- 19.** Los accionantes estiman que la **regla del crecimiento del gasto permanente** contraviene los artículos 286, 424 y 82 de la Constitución porque normaría el gasto permanente sin relación con el ingreso permanente afectando la claridad de las normas y la prevalencia de la Constitución.
- 20.** Finalmente, creen que la sección de **determinación de objetivos, límites y metas fiscales totales del SPNF, de la seguridad social y del presupuesto general del Estado** afectaría los artículos 275 y 286 de la Constitución porque se irrespetaría que las políticas económicas y fiscales deben entenderse de forma independiente al régimen de desarrollo, y establecería que los ingresos permanentes sean financiados con egresos permanentes, pues se separaría el ingreso del egreso.

3.1.3.4. Otras alegaciones

- 21.** Los accionantes creen que se provocarían mutaciones constitucionales pues, a su juicio, en la Constitución de 2008 el Estado debe ser el protagonista, distinto a lo “neoliberal”. Aun así, reconocen que no se modifica ninguna norma constitucional.
- 22.** Para los accionantes, el artículo 41 de la LOOFP se basa en una pretensión “imposible de cumplir” y el artículo 18 *ibídem* afecta el artículo 74.16 del COPLAFIP al crear negociaciones “extremadamente complejas” y “pérdidas económicas”. Además, afirman que el artículo 6 de la LOOFP permite al ERFPP modificar el plan anual de inversiones; que la definición de notas del tesoro del artículo 38 *ibídem* es “colusoria, ilegal e inmoral” sin “ética laica” en contra del “deber ser” del Banco Central; que los artículos 8 y 22 de la LOOFP reformarían el artículo 69 del COPLAFIP; y, que los artículos 12, 15 y 26 de la LOOFP inscriben a entidades autónomas en un plan nacional, pero reconocen que existen salvedades para dichas entidades. Sobre el artículo 40 *ibídem* los accionantes alegan que:

- 22.1.** Las reglas de crecimiento de egresos, gasto, resultado primario total y resultado primario no petrolero serían “una aberración absoluta”, un “concepto imposible”, la “imposición” del FMI; que no tendrían el sentido que debería tener la ley; y, que el ERFPP tendría la potestad de normar política fiscal.
- 22.2.** Los requisitos para financiar los gastos de la seguridad social con recursos del presupuesto general del Estado no serían claros, requerirían “maniobras legales” y afectarían el “deber ser” creando inseguridad fiscal.
- 22.3.** La regla de gasto primario computable del gobierno central y otras funciones del Estado no es “pertinente”; no sería clara ni eficaz al ser de “neoliberales”; afectaría la capacidad de inversión de los GAD y de fondos previsionales; el seguro social campesino no podría cumplirla porque sería solo gasto permanente; y, las empresas públicas deberían cambiar su modelo de negocio. Añaden que en Petroecuador habría una distorsión del resultado primario con los pagos al importar derivados de petróleo registrados en el presupuesto general del Estado al tiempo que se excluye de su cálculo la transferencia al Estado.
- 22.4.** Las reglas de deuda y otras obligaciones de pago del SPNF y seguridad social y sobre el endeudamiento para entidades de seguridad social confundirían conceptos de deuda pública externa y contradecirían otras normas de la LOOFP pues se excluiría los títulos valores emitidos para menos de 360 días de la deuda pública y, a la vez, se incluirían. Añaden que habría un techo al gasto corriente fracturando la solidaridad; que se obligaría a los GAD a “soslayar” sus planes separando “artificialmente” sus ingresos de los gastos con una regla inexistente; y, habría inseguridad jurídica pues no se definirían con “exactitud”.
- 22.5.** La regla de espacio adicional para aplicación de política fiscal contra cíclica afecta el COPLAFIP; la regla de exención del límite nominal anual del gasto primario tendría una premisa inexistente; la creación del fondo de estabilización sería por sí misma inconstitucional y sin sentido en un país sin moneda propia; y, que la regla del crecimiento del gasto permanente dificultaría “al desarrollo”.
- 22.6.** La regla de determinación de objetivos, límites y metas del SPNF, la seguridad social y del presupuesto general del Estado, el plan de fortalecimiento y las medidas preventivas y correctivas de advertencia no serían claras sino un “deslizamiento” al neoliberalismo que afectarían a posibles contratados por el Estado, crearían un régimen de “heurística jurídica”; impondrían criterios de planificación del ERFPP; y, afectarían el presupuesto general del Estado.

23. Con lo expuesto, los accionantes solicitan que se acepte su pretensión.

3.2. Fundamentos de la Asamblea Nacional

24. La Asamblea solicita que se ratifique la LOOFP y sostiene que las demandas de inconstitucionalidad no contienen argumentos ciertos, específicos y pertinentes pues se alega una incompatibilidad con el Manual de Estadísticas del FMI con base en el criterio subjetivo de los accionantes. Sobre la alegada inconstitucionalidad por razones de forma, la Asamblea indica que:

24.1. No ha existido una reforma constitucional sino la emisión de una norma infraconstitucional para mejorar las finanzas públicas con respeto al principio de unidad de materia y al trámite específico de la Constitución y la LOFL.

24.2. Conforme el artículo 61 de la LOFL y las sentencias 003-14-SIN-CC de esta Corte y C-1040/05 de la Corte Constitucional Colombiana, los proyectos de ley admiten cambios hasta cerrar la votación, siempre que sean sugeridos en el Pleno y que los cambios producidos en segunda vuelta al proyecto pueden ser amplios y considerables, siempre que consten expresamente antes de realizarse la votación y en tanto guarden relación con sus temas principales.

24.3. Conforme los artículos 133 y 7 de la LOFL es el presidente de la Asamblea quien dispone la votación de un proyecto legislativo y el Pleno el que decide. En el caso concreto, señala que se difundió el texto definitivo el 16 de mayo de 2020 en la sesión 668 en la cual el propio Pleno manifestó su acuerdo aprobándolo.

25. Sobre las razones de inconstitucionalidad por el fondo, la Asamblea considera que:

25.1. La LOOFP busca un manejo presupuestario responsable, acorde al artículo 286 de la Constitución que prescribe que las finanzas públicas deben ser sostenibles, responsables y transparentes. En esa línea, agrega que no existe una restricción o regresión de derechos y que, si bien existe un criterio de limitación del gasto, busca conducir las finanzas de manera sostenible y descentralizada, conforme el Plan Nacional de Desarrollo. Por lo que sostiene que no existe un cambio en las reglas fiscales constitucionales y que los accionantes omiten que los artículos 225, 297 y 315 de la Constitución determinan cuáles son los organismos del sector público para una gestión ordenada de los recursos.

25.2. Añaden que el artículo 2 de la LOOFP garantiza la autonomía institucional y que los accionantes tienen una “interpretación errada” pues el mismo menciona que no se altera la clasificación del artículo 225 de la Constitución ni la naturaleza de las entidades autónomas. A su vez, señala que la LOOFP únicamente establece una clasificación técnica, que responde a aspectos presupuestarios, contables y fiscales en su relación con el SPNF, conforme la vinculación que las entidades tienen con el presupuesto general del Estado.

25.3. La solidaridad social en el ejercicio de la autonomía es “urgente e ineludible” ante la crisis que enfrenta el país, por lo que toda entidad está obligada, por esta responsabilidad, a garantizar la adecuada inversión de recursos públicos.

3.3. Fundamentos de la Presidencia de la República

26. La Presidencia señala que la LOOFP cumplió el trámite legislativo respectivo y considera que las acciones plantean una “extensa letanía ideológica” con nula argumentación. Además, agrega que el Estado central tiene competencia exclusiva en la política fiscal, que la LOOFP desarrolla temas del COPLAFIP y preserva la calidad del gasto para alinear los presupuestos públicos con el plan nacional de desarrollo que busca un manejo responsable de todos los niveles de gobierno, conforme los artículos 261.5, 280, 286, 293 y 286 de la Constitución. Específicamente señala que:

26.1. Los accionantes no observan que el mismo artículo 2 de la LOOFP reconoce de manera expresa la naturaleza específica de las entidades autónomas y que los artículos 225, 297 y 315 de la Constitución determinan qué entidades conforman el sector público, para una gestión ordenada de los recursos.

26.2. El artículo 4 de la LOOFP garantiza el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y así evitar contradicciones entre los objetivos y los recursos existentes, debido a la conexión con el artículo 294 de la Constitución que obliga a la Función Ejecutiva en el presupuesto general del Estado.

26.3. El artículo 6 de la LOOFP menciona programas de inversión conforme los planes de inversión y de desarrollo, insumos que se enmarcan en el presupuesto general del Estado, el cual atañe a quienes participan del mismo, cuyo control es del ERF, de acuerdo al artículo 297 de la Constitución.

26.4. El artículo 15 de la LOOFP se guía por los artículos 294 y 295 de la Constitución pues el ERF solamente requiere información actualizada, como insumo técnico,

para la proforma presupuestaria anual y la programación cuatrianual, respetando la autonomía. Así, indica que la autonomía va a la par con el equilibrio macroeconómico e implica poder disponer recursos de forma independiente pero no evadir el trámite para su certificación y racionalización.

- 26.5.** Sobre el artículo 18 de la LOOFP, sostiene que la parte accionante obvia que el presupuesto general utiliza la proyección de ingresos permanentes, como tributos, y no permanentes, como ingresos petroleros. Agrega que al existir una brecha entre lo proyectado y lo recibido se afecta la liquidez. Por lo cual señala que el artículo 286 de la Constitución reconoce la estabilidad y responsabilidad fiscal, para buscar la previsibilidad de recursos para ejecutar el presupuesto, lo cual obliga al Estado, por medio del ERFP, a realizar las mejores gestiones para garantizar tal previsibilidad y evitar la volatilidad de ingresos.
- 26.6.** El artículo 23 de la LOOFP plantea alternativas para enfrentar efectos externos inesperados que puedan afectar al financiamiento. Además, la creación de un fondo atiende a los principios de responsabilidad y estabilidad económica del artículo 286 de la Constitución para aminorar la brecha de recursos.
- 26.7.** El artículo 30 de la LOOFP, en términos generales, ya se encontraba en el COPLAFIP y que únicamente desarrolla los conceptos de deuda pública para precautelar la transparencia en su gestión cuando existan obligaciones estatales que no hayan sido catalogadas como deuda pero que aun así representen desembolso de recursos, de lo contrario el Estado contraería mayor deuda de la que pueda afrontar, conforme los artículos 289 y 290 de la Constitución.
- 26.8.** El artículo 38 de la LOOFP desarrolla un concepto meramente técnico de las Notas del Tesoro, y solo es un complemento al existente COPLAFIP, para asegurar los recursos necesarios que el Estado tendrá.
- 26.9.** Las reglas del artículo 40 de la LOOFP ya se encontraban en el artículo 81 del COPLAFIP y solo se ajustan a condiciones actuales para un manejo financiero responsable acorde a los artículos 286 y 287 de la Constitución. Por ello, las reformas serían constitucionales para cumplir los principios de responsabilidad fiscal, mejorar la cobertura institucional, la interacción entre reglas fiscales y de gastos, las cláusulas de escape, los mecanismos de corrección, conforme la sentencia C-192/97 de la Corte Constitucional Colombiana.

- 26.10.** El artículo 41 de la LOOFP complementa la normativa indicada pues contempla los supuestos frente al incumplimiento de las reglas fiscales. Agrega que, al no ser contrario a la Constitución el artículo 40, no podría serlo el artículo 41 pues garantiza su respeto con mecanismos disuasivos para “evitar el desorden y el caos en las finanzas públicas”, de acuerdo al artículo 233 de la Constitución.
- 26.11.** El artículo 42 de la LOOFP solo cambia el nombre de la entidad de planificación nacional en coherencia con la institucionalidad y el artículo 45 *ibídem* se refiere a preceptos técnicos como reporte de saldo de atrasos, CETES, notas del tesoro, etc., conforme la Constitución para viabilizar la ley.
- 27.** Con ello, solicita desechar las demandas porque tienen un “extenso y soporífero contenido” y no demuestran inconstitucionalidad alguna sino “sesgo ideológico”.

3.4. Fundamentos de la Procuraduría General del Estado

- 28.** Sobre los cargos de inconstitucionalidad por razones de forma, la PGE sostiene que no hubo una reforma constitucional sino la emisión de una norma infraconstitucional para un mejor manejo de las finanzas públicas conforme el artículo 286 de la Constitución.
- 29.** En cuanto a los cargos de inconstitucionalidad por razones de fondo, para la PGE los accionantes tienen “criterios subjetivos” en contra del FMI con su “posición ideológica y política”, sin aportar “nada al objeto de la acción”. Así, afirma que esta “errónea percepción” deja de lado que la LOOFP no pretende una regresión de derechos ni interferir en entidades autónomas sino la tutela de derechos a través de un mejor manejo de las finanzas para satisfacer “intereses colectivos con equidad y justicia”. A su vez, la PGE resalta que la norma reconoce expresamente la autonomía institucional. Agrega que el endeudamiento del Estado se debe a decisiones políticas que “en la última década, ocasionaron un arbitrario uso de recursos del Estado” y que la necesidad de adoptar la norma atacada se enfoca en cumplir obligaciones, controlar el gasto y reducir el déficit.
- 30.** La PGE señala que la ONU en su informe sobre el impacto del COVID-19 en América Latina indica que se garantiza la democracia creando políticas económicas y fiscales transparentes. Agrega que, de forma similar que en el caso 57-20-IN, desde el 2017, el Ejecutivo ha establecido políticas para garantizar la eficiencia y eficacia de la Administración por medio de guías para el ahorro en el gasto y ejecución de la política fiscal que garantice la sostenibilidad y transparencia. Añade que, conforme el principio de libertad configurativa del legislador y la sentencia 9-20-IA/20, en la crisis económica que atraviesa el país y en el ejercicio de la responsabilidad y solidaridad a la que están

obligadas todas las instituciones públicas en el ejercicio de su autonomía, debe optimizarse el gasto.

- 31.** Para la PGE, no se puede afirmar que exista una afectación al modelo económico pues la Constitución no tiene un modelo “rígido” sino parámetros mínimos para garantizar el desarrollo. En ese sentido, la PGE señala que, conforme los artículos 285, 286 y 287 de la Constitución, existe salvaguardia económica y fiscal.
- 32.** Por lo expuesto, la PGE solicita que se rechacen las demandas porque buscan hacer “un juicio de valor acerca de qué modelo económico es el más adecuado”.

3.5. *Amici Curiae*

- 33.** Rosa Pavanelli, ciudadana italiana y secretaria de la federación sindical Internacional de Servicios Públicos, considera que la LOOFP sometería a todos los poderes del Estado y a proyectos de inversión al ERF (cita los artículos 26, 58 y 60 de la LOOFP). Añade que, a su parecer, la LOOFP introduce normas que integrarían al sistema de seguridad social en el sector público cuando cree que “en nuestro país” no es así. Sin embargo, al mismo tiempo señala que ni la LOOFP, la Constitución u otra ley han definido esa autonomía, por lo que “en cada caso se irá definiendo”.
- 34.** David Márquez y Oscar Guamán afirman que se contravienen los artículos 115 de la LOGJCC y 137 de la Constitución, en relación con el principio de publicidad, ante la presunta incorporación de textos no debatidos. Añaden que se incumplieron los artículos 70 del Código Orgánico Administrativo y 3 del Reglamento para la Implementación de las sesiones virtuales y el teletrabajo emergente en la Asamblea Nacional ante la delegación de Daniel Mendoza “al asambleísta Franco Romero”.

4. Cuestión previa

- 35.** La Asamblea Nacional señaló que la LOOFP, publicada en el Registro Oficial 253 de 24 de julio de 2020, “se encuentra modificada” por:
- 35.1.** La disposición reformativa primera de la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, publicada en el Registro Oficial 434, suplemento de 19 de abril de 2021.

- 35.2.** El artículo 110 de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19, publicada en el Registro Oficial 587, tercer suplemento de 29 de noviembre de 2021.
- 35.3.** El artículo 4 de la Ley Orgánica reformativa al COPLAFIP para garantizar presupuestos incrementales en salud y educación, publicada en el Registro Oficial 195, suplemento de 23 de noviembre de 2022.
- 35.4.** El artículo 1 de la Ley Orgánica reformativa a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso de Gestión del Suelo, para la adecuación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial correspondientes de los GAD, publicada en el Registro Oficial 197 de 25 de noviembre de 2022.
- 36.** Las normas indicadas reformaron los artículos 24, 9 26 y 46 de la LOOFP respectivamente. Dado que en las demandas presentadas se impugnaron por la forma la LOOFP y por el fondo únicamente los artículos 2, 4, 6, 15, 18, 23, 30, 38, 40, 41, 42 y 45 de la LOOFP y las reformas referidas no se relacionan con esos artículos, corresponde continuar con el análisis.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 37.** Esta Corte encuentra necesario señalar que, al hacer control abstracto de constitucionalidad, únicamente debe analizar posibles incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas impugnadas y las normas constitucionales. Los argumentos de la demanda deben demostrar dicha incompatibilidad normativa en abstracto con la Constitución.⁵

5.1. Sobre los cargos de inconstitucionalidad por razones de forma

- 38.** Los accionantes consideran que se contravendría el artículo 442 de la Constitución porque se habría desconocido el procedimiento de reforma parcial para modificar elementos constitutivos del Estado y el principio de paralelismo de las formas.
- 39.** A su vez, plantean que:

⁵ CCE, sentencias 36-18-IN/24, 8 de febrero de 2024, párrs. 69 y 70 y 9-14-IN/22, 2 de noviembre de 2022, párr. 21.

- 39.1.** No se habría cumplido con el artículo 3 del Reglamento para la Implementación de las sesiones virtuales en la Asamblea Nacional para la asistencia telemática del entonces asambleísta Daniel Mendoza en la sesión 668 de 16 de mayo de 2020 y porque no se habría cumplido con los requisitos legales para que se configure una delegación suficiente dado que el ponente fue Franco Romero, pero debía ser Daniel Mendoza. A ello, se agrega un cuestionamiento de legitimidad de los votos.
- 39.2.** No se habría atendido la petición de reconsideración de la votación de 15 de marzo de 2020 que buscaba el archivo de la ley por Raúl Tello y en su lugar se aprobó la ley con los votos suficientes.
- 39.3.** Se habría aprobado un proyecto con las observaciones de Ana Belén Marín que contenía cambios en la sesión 668 de 15 de mayo de 2020, aun cuando se habría dado por terminado el debate, sin que se hayan circulado debidamente.
- 40.** En cuanto al cargo expuesto en el párrafo 38 *ut supra*, los accionantes se limitan a señalar que se reformó la Constitución. No obstante, la entrada en vigencia de una norma, incluso si sería contraria a la Constitución, no equivale a una reforma de la Constitución. La Corte aprecia que los accionantes afirman que se habría reformado la Constitución con fundamento en su discrepancia con el fondo de los artículos de la LOOFP. Por ello, no se estima necesario plantear un problema jurídico relativo a una inconstitucionalidad por la forma con fundamento en un supuesto desconocimiento del procedimiento de reforma parcial de la Constitución, sin perjuicio de que estas alegaciones pueden ser analizadas como argumentos sobre inconstitucionalidad por razones de fondo.
- 41.** Esta Corte tampoco se puede pronunciar sobre los cargos contenidos en el párrafo 39.1 *ut supra* porque se plantean en contraste con un reglamento para verificar la asistencia telemática de los y las asambleístas y sobre el presunto incumplimiento de “requisitos legales” para verificar una delegación suficiente, mas no plantean una incompatibilidad con la Constitución.
- 42.** En la misma línea, en cuanto al cargo contenido en el párrafo 39.2 *ut supra* no se advierte qué artículo de la Constitución se encontraría presuntamente contravenido. El cargo se centra, por un lado, en que habría estado pendiente una petición de reconsideración sobre el archivo de la ley, sin embargo, a la par se reconoce que esta se aprobó con los votos suficientes. Con lo cual no se advierte un problema jurídico de índole constitucional a plantear.

43. Finalmente, en cuanto al cargo contenido en el párrafo 39.3 *ut supra*, se estima que puede plantearse un problema jurídico con respecto al artículo 137 de la Constitución. Esto es así porque el argumento se relaciona con la presunta afectación del principio de publicidad puesto que no se habría dado conocer la última modificación del proyecto de LOOFP planteada por la entonces asambleísta Ana Belén Marín.
44. De conformidad con los artículos 114 y 115 de la LOGJCC, el alcance del control formal de disposiciones de origen parlamentario implica el cumplimiento, entre otros, del principio de publicidad y este, entre otras cosas, implica que las modificaciones al proyecto inicial sean dadas a conocer a todas las y los asambleístas. Con base en ello, aun cuando se enuncian varios artículos de la Constitución, la Corte estima suficiente abordar el cargo a través del siguiente problema jurídico: **¿El trámite legislativo de la LOOFP contraviene el artículo 137 de la Constitución en el principio de publicidad pues se habrían agregado modificaciones al proyecto inicial sin darse a conocer a todas las y los asambleístas?**
45. Finalmente, esta Corte encuentra pertinente concluir esta sección, señalando que, ante el examen de un supuesto vicio de inconstitucionalidad formal, la violación de una regla de trámite legislativo no es suficiente porque, incluso si hubiera una violación de una regla de trámite, sería preciso que también se afecte el principio o fin al que sirve dicha regla para que el procedimiento sea inconstitucional. De manera que lo necesario para que una acusación de inconstitucionalidad por la forma proceda es el socavamiento de un principio o fin constitucional relativo al procedimiento de formación de la ley.⁶ Sobre la base de aquello, se ha planteado esta sección y se realizará el análisis del problema jurídico del acápite 7.1 *infra*.

5.2. Sobre los cargos por el fondo

46. Únicamente la demanda 76-20-IN ataca determinados artículos de la LOOFP en cuanto al fondo. En función de ello, en esta sección solo se aborda aquella demanda y no la de las causas 96-20-IN y 119-20-IN pues estas plantearon cargos en cuanto a la presunta inconstitucionalidad por la forma de la LOOFP, lo cual ya fue tratado en la sección previa. Ahora, previo a abordar los cargos de la demanda 76-20-IN, es oportuno señalar que si bien en la fase de admisión de la acción de la causa se determinó que la demanda cumplía con los requisitos para su admisión, entre estos una demanda debe contener argumentos claros, determinados, específicos y pertinentes en relación con las disposiciones

⁶ CCE, sentencia 32-21-IN/21 y acumulado, 11 de agosto de 2021, párr. 27. En similar sentido, CCE, dictamen 1-23-DJ/23, 29 de marzo de 2023, párr. 31.

constitucionales, de una lectura más a fondo realizada en la fase de sustanciación, la Corte advierte que la demanda es una disertación dirigida a criticar la LOOFP desde la técnica y política económica, como se advierte de los párrafos subsiguientes. En ese sentido, no se llegan a exponer argumentos concretos respecto de la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, motivo por el cual la Corte realiza el siguiente planteamiento de problemas jurídicos respecto del fondo que sigue.

- 47.** Los accionantes de la causa 76-20-IN atacan por el fondo únicamente los artículos 2, 4, 6, 15, 18, 23, 30, 38, 40, 41, 42 y 45 de la LOOFP. Esta Corte advierte que los accionantes se centran en plantear un desacuerdo ideológico respecto de la norma impugnada, así como su desagrado por el concepto de austeridad y por el FMI. Los accionantes pretenden que esta Corte se pronuncie sobre la eventual vulneración de derechos constitucionales porque, a su juicio, la reforma en sí misma les afecta y porque, a su parecer, la norma no es “pertinente”. Adicionalmente, plantean presuntos escenarios concretos hipotéticos en los cuales, a su juicio, se afectarían asignaciones presupuestarias y en los cuales habría posibles inconstitucionalidades relacionadas con la aplicación de la norma por las instituciones mencionadas en la LOOFP, en particular el ERF.
- 48.** Esta Corte también encuentra que la demanda 76-20-IN pretende que se resuelvan presuntos errores de técnica legislativa y cuestiones de conveniencia o inconveniencia sobre las reformas. Asimismo, los accionantes consideran que la LOOFP es contraria al COPLAFIP y pretenden que esta Corte se pronuncie sobre temas macroeconómicos en función de lo que a su juicio es correcto o incorrecto.
- 49.** Al respecto, es necesario reiterar que esta Corte está impedida de pronunciarse sobre la conveniencia de una norma, la aplicación de las LOOFP en casos prácticos y, peor aún, de lo que, para los accionantes, sería incorrecto en función de determinada ideología.⁷ No corresponde a esta Corte, a través de esta acción, analizar presuntas afectaciones de derechos constitucionales en casos concretos pues, para ello, existen las vías pertinentes en el ordenamiento jurídico;⁸ tampoco corresponde analizar la forma de aplicación de una determinada disposición jurídica o si esta es correcta o incorrecta.⁹
- 50.** No le compete a esta Corte referirse a lo que, a juicio de los accionantes, es un modelo económico errado o acerca de una validación o no de lo que los accionantes creen que es “neoliberalismo”. La Corte no podría considerar que la Constitución en sí misma es una

⁷ CCE, sentencias 20-12-IN/20, 01 de julio de 2020, párr. 149 y 40-18-IN/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 73.

⁸ Al respecto: CCE, sentencia 55-12-IN/21 de 17 de noviembre de 2021, párr. 104.

⁹ CCE, sentencia 3-18-IN/21 de 13 de octubre de 2021, párrs. 35 y 36.

medida afín a un determinado movimiento político y que una reforma legal por parte de un movimiento distinto al de los accionantes es inconstitucional por ese motivo. Tampoco, como se pretende, puede la Corte pronunciarse sobre la pertinencia o no de una reforma ni puede validar criterios de los accionantes como que el déficit fiscal no es un problema “en absoluto”. La Corte tampoco puede pronunciarse sobre lo que, al parecer de los accionantes, es una errónea interpretación de las “reglas fiscales” ni sobre la presunta “imposibilidad lógica” de aplicar la reforma planteada.

- 51.** A su vez, esta Corte no puede pronunciarse, en el ámbito de esta acción, sobre la presunta contradicción entre dos normas de rango infraconstitucional porque a través del control abstracto de constitucionalidad no corresponde un análisis acerca de la legalidad o no de una disposición jurídica. Pronunciamientos sobre posibles antinomias o contradicciones entre leyes son ajenas al objeto de esta acción, y pueden ser conocidas y resueltas por las autoridades competentes y a través de los cauces procedimentales respectivos.¹⁰
- 52.** Dado que los aspectos mencionados en los párrafos anteriores no son cargos formulados a partir de posibles incompatibilidades en abstracto entre la norma impugnada y la Constitución, no es posible que esta Corte efectúe un análisis y se llame la atención de los accionantes de la causa 76-20-IN, por fundamentar su demanda en aspectos que no se relacionan con el control constitucional en abstracto sino con determinadas visiones sobre el modelo económico que debería adoptar el gobierno. En particular, esta Corte no se pronunciará sobre ninguno de los fundamentos de la sección 3.1.3.4 titulada “otras alegaciones” justamente porque incurre en las prohibiciones establecidas previamente, así:
- 52.1.** Los accionantes se limitan a señalar que se afecta la seguridad jurídica porque no serían normas claras, previas o públicas, sin ningún cargo que pueda guiar el control. Los accionantes se limitan a señalar que se trata de un deslizamiento al “neoliberalismo”, lo que evidencia que no existe un cargo claro, cierto, específico y pertinente, en abstracto, en los términos del artículo 79.5 letra b de la LOGJCC sino una alegación sobre la presunta incorrección de la reforma.
- 52.2.** Los accionantes se limitan a señalar que se otorga competencias al ERF. No obstante, en la Constitución no existe un catálogo de las competencias de aquella entidad, cuestión que debe ser desarrollada mediante la norma respectiva, como sería la LOOFP. Tampoco el cargo expone si se le habrían quitado funciones establecidas en la Constitución a otra entidad pública para otorgar dichas funciones

¹⁰ CCE, sentencia 110-21-IN/22, 28 de octubre de 2022, párr. 122.

a la ERFPP. Por ello, no se sigue cuál sería la inconstitucionalidad alegada al no identificarse cuál sería la disposición constitucional presuntamente incompatible con la alegación de los accionantes.

- 52.3.** Los accionantes creen que existirá un riesgo en la forma de aplicar las normas porque para ellos se trataría de negociaciones complejas y porque estiman que lo regulado resulta ineficaz o imposible de cumplir, mas no plantean un argumento en abstracto de inconstitucionalidad.
- 52.4.** Los cargos de los accionantes se formulan como una supuesta incompatibilidad con el COPLAFIP, una norma infra constitucional mas no contra la Constitución.
- 52.5.** La alegación de los accionantes sobre la definición de “Notas del Tesoro” se refiere a lo presuntamente incorrecto de la misma pues a su juicio es colusoria, “ilegal e inmoral”. No se plantea un cargo en abstracto sino únicamente la inconformidad con la definición. No le compete a este Organismo corregir posibles errores de técnica legislativa que no se planteen con un cargo en abstracto de inconstitucionalidad. Como ha sido criterio de esta Corte “el establecer definiciones, *per se*, no contraviene ninguna norma constitucional. Esto es un tema de legalidad que, de considerar oportuno, [se] debe impugnar [...] en la justicia ordinaria”.¹¹
- 52.6.** Finalmente, los accionantes se refieren a una posible vulneración de derechos y pretenden que la Corte se pronuncie sobre una empresa pública en específico, a saber, Petroecuador, lo cual no puede abordarse a través de una acción pública de inconstitucionalidad en atención a su objeto, conforme ya fue indicado.
- 53.** Entonces, esta Corte se pronunciará únicamente respecto de los argumentos “claros, ciertos, específicos y pertinentes”¹² relacionados con la presunta incompatibilidad con la Constitución. Los cargos que contienen argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes en el marco de un control abstracto de constitucionalidad se relacionan con los artículos 2 y 40 de la LOOFP, como se explica en los párrafos subsiguientes. En función de ello, no se analizarán los artículos 4, 6, 15, 18, 23, 30, 38, 41, 42 y 45 de la LOOFP, sin perjuicio de que se pueda hacer referencia a los mismos en el marco del análisis de los artículos 2 y 40.

¹¹ CCE, sentencia 27-16-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 58.

¹² LOGJCC, artículo 79.5 letra b).

54. De la lectura de la demanda se observa que los cargos expuestos en el párrafo 14 *ut supra* se relacionan con la autonomía que tendrían ciertas entidades. Por ello, para evitar la reiteración argumentativa la Corte responderá a las alegaciones sobre la presunta afectación a la autonomía institucional a través del siguiente problema jurídico: **¿el artículo 40 de la LOOFP transgrede los artículos 238, 293, 315 y 370 de la Constitución porque contravendría la autonomía que en ellos se reconoce a los GAD, al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y a las empresas públicas?**
55. En similar sentido, en los cargos expuestos en los párrafos 15 y 16 *ut supra*, los accionantes afirman que se modificaría el sector público y con ello el presupuesto de las instituciones con autonomía en el presupuesto general del Estado. En atención a ello, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿los artículos 2 y 40 de la LOOFP contravienen los artículos 225, 272, 292, 315 y 371 de la Constitución porque se modificaría la composición del sector público respecto de instituciones autónomas y, con ello, su presupuesto?**
56. Asimismo, las alegaciones resumidas en los párrafos 17-20 *ut supra* son tendientes a señalar que la LOOFP afecta las reglas fiscales constitucionales. En función de ello, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿El artículo 40 de la LOOFP transgrede los artículos 275, 284, 286 y 298 de la Constitución porque afectaría sus reglas fiscales en relación con los objetivos de la política económica y el régimen de desarrollo?**

6. Disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda

57. Se demanda la inconstitucionalidad de la LOOFP, por razones de forma, en general, así como la inconstitucionalidad por razones de fondo, en contra de los artículos 2, 4, 6, 15, 18, 23, 30, 38, 40, 41, 42 y 45. Sin embargo, en función del planteamiento de problemas jurídicos, los cargos que se refieren a una presunta inconstitucionalidad por el fondo se refieren únicamente al artículo 2 y a reglas específicas del artículo 40 de la LOOFP. En atención a ello, se reproducen a continuación únicamente las disposiciones pertinentes:¹³

Contenido
Artículo 2: A continuación del artículo 8 [del COPLAFIP], inclúyase el siguiente Artículo innumerado: Art. (...).- Clasificación del Sector Público.- Todas las entidades, instituciones y organismos referidos en el artículo 4 de este Código, serán clasificados de la siguiente manera:

¹³ Sin perjuicio de ello, la LOOFP se encuentra en su integralidad reproducida en el siguiente enlace: [Suplemento al Registro Oficial No. 253 \(registroficial.gob.ec\)](http://registroficial.gob.ec).

1. Sector público financiero: Comprende todas las entidades cuya actividad principal es monetaria, de intermediación financiera, banca de inversión y/u otras para la prestación de servicios financieros de naturaleza similar.

2. Sector público no financiero: Comprende las siguientes entidades:

a. Las entidades cuya actividad primaria es desempeñar las funciones de gobierno. Este, a su vez, se sub-clasifica en:

i. Gobierno central o estado central: Está constituido por las diferentes entidades que pertenecen a la Función Ejecutiva. Dentro de esta clasificación se incluye el Régimen Especial de Galápagos.

ii. Otras funciones del Estado: Legislativa, Judicial, Electoral, y, Transparencia y Control Social.

iii. Gobiernos Autónomos Descentralizados: Comprende todos los gobiernos regionales, gobiernos provinciales, gobiernos municipales o distritos metropolitanos, gobiernos parroquiales rurales; y, las personas jurídicas creadas por acto normativo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, a excepción de sus empresas públicas.

iv. Las demás entidades que realicen Funciones del Estado que no se encuentren comprendidas en otras categorías establecidas en este artículo.

b. Las empresas públicas de economía mixta creadas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas en todos los niveles de gobierno, de conformidad con la ley que regula las empresas públicas. Se encuentran también comprendidas las sociedades de derecho privado cuya propiedad total o parcial mayoritaria pertenece a entidades del Sector Público No Financiero de conformidad con la Ley y a las condiciones y parámetros que se definan en el reglamento.

3. Entidades de la Seguridad Social: Son entidades autónomas, con patrimonio propio, cuyos fondos son propios y distintos a los del fisco y no forman parte del Presupuesto General del Estado, creadas para fines de cobertura de contingencias y concesión de prestaciones y servicios de Seguridad Social, conformadas por: El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) y el Instituto de Seguridad Social de la Policía (ISSPOL), Servicio de Cesantía de la Policía Nacional y otras de similar naturaleza y función creadas al amparo de estos regímenes de Seguridad Social. Se excluyen los fondos complementarios previsionales cerrados.

Se respetará en todo momento las competencias definidas por la Constitución y la Ley, así como la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, las entidades de la Seguridad Social, del Banco Central del Ecuador y del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social -BIESS-. Los fondos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y de la Seguridad Social son propios de cada institución y distintos de los del fisco, por lo que la aplicación de este Código no implicará ningún tipo de intervención o disposición por parte del gobierno central sobre estos fondos. La clasificación señalada en este artículo, no altera ni se contrapone a la clasificación establecida por el artículo 225 de la Constitución, ni tampoco a la naturaleza específica de las entidades de la Seguridad Social.

Artículo 40: A continuación del Artículo 177 [del COPLAFIP] agréguese el siguiente Título:
TÍTULO IV DE LAS REGLAS FISCALES CAPÍTULO I DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN
Art. (...).- Ámbito de aplicación de las reglas fiscales.- Las entidades comprendidas en el sector público no financiero se sujetarán, según corresponda, a las disposiciones del presente Código para cada regla fiscal de acuerdo a lo establecido en este capítulo. Los bancos públicos deberán cumplir de forma obligatoria las regulaciones para el manejo de riesgo de liquidez y solvencia que estén definidos en la Ley.
La fijación y aplicación de las reglas fiscales previstas en este título respetará en todo momento las competencias definidas por la Constitución y la Ley, así como la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y Entidades de la Seguridad Social. Los fondos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y de la Seguridad Social son propios de cada institución y distintos de los

del fisco, por lo que la aplicación de este artículo no implicará ningún tipo de intervención o disposición por parte del gobierno central sobre estos fondos.

[...]

SECCIÓN II DE LA REGLA DE DEUDA Y OTRAS OBLIGACIONES

Art. (...).- Regla de deuda y otras obligaciones de pago del sector público no financiero y Seguridad Social.- El saldo consolidado de la deuda pública y otras obligaciones no podrá superar el equivalente al 40% del PIB.

La política fiscal deberá ser formulada y ejecutada con el objetivo de reducir y estabilizar el saldo consolidado de la deuda pública del sector público no financiero y Seguridad Social y otras obligaciones al nivel del 40% del Producto Interno Bruto, [sic] Para propósitos de la aplicación de esta regla, se entiende por deuda pública y otras obligaciones de pago las siguientes:

1. El endeudamiento público, de acuerdo con lo previsto en este Código;
2. Los títulos valores con vencimientos menores a trescientos sesenta (360) días;
3. Los anticipos pactados en los contratos comerciales de venta de productos;
4. Los pasivos derivados de convenios de liquidez;
5. Los derechos contractuales originados o vinculados a operaciones ordinarias, y
6. Las obligaciones pendientes de pago del ejercicio fiscal en curso.

El indicador del saldo se calculará en términos consolidados, deduciendo la deuda y otras obligaciones entre entidades del sector público no financiero y Seguridad Social y su forma de cálculo será establecida en el reglamento de este Código.

El ente rector de las finanzas públicas, con base en la programación fiscal plurianual, regulará los límites de endeudamiento por sectores y por entidad sujeta al ámbito de este Código. En la proforma del Presupuesto General del Estado se incluirá el nivel anual de endeudamiento neto, calculado como la diferencia entre desembolsos y amortizaciones de deuda pública, para consideración y aprobación de la Asamblea Nacional.

[...]

SECCIÓN III DE LAS REGLAS DE CRECIMIENTO DE EGRESOS, GASTO, RESULTADO PRIMARIO TOTAL Y RESULTADO PRIMARIO NO PETROLERO

Art. (...).- Metas anuales del resultado primario total y no petrolero del Sector Público No Financiero y Seguridad Social.- El resultado primario y el resultado primario no petrolero deberán presentar metas fiscales específicas de ingresos y egresos anuales que permitan garantizar el cumplimiento de la regla de deuda y otras obligaciones de pago establecido en este Código. Para lo cual el ente rector de las finanzas públicas calculará una meta indicativa de resultado primario total para el año en curso y metas, igualmente indicativas, para los tres siguientes ejercicios fiscales, así como una meta obligatoria del resultado primario no petrolero para el año en curso y metas indicativas del resultado primario no petrolero, para el escenario cuatrianual. La meta de resultado primario no petrolero será definida en concordancia con los otros límites, metas y objetivos conforme a procedimientos establecidos en este Código.

Las metas anuales de resultado primario no petrolero serán vinculantes para el Gobierno Central y otras Funciones del Estado y un marco referencial para el resto de entidades del Sector Público no Financiero y Seguridad Social. Cada entidad deberá reportar la información prevista en el reglamento de este

Código respecto del seguimiento de estas metas en el sistema de administración financiera para garantizar la transparencia fiscal.

Art. (...).- Regla de gasto primario computable del Gobierno Central y otras Funciones del Estado.- Se entenderá por gasto computable, el gasto primario, excluidos [sic] las pre asignaciones establecidas en el Artículo 298 de la Constitución.

El ente rector de las finanzas públicas determinará el límite nominal anual de modificación del gasto primario computable para las entidades del Gobierno Central y otras Funciones del Estado, siendo de cumplimiento obligatorio para todas las entidades públicas que lo conforman. El límite se expresará en términos nominales y se calculará mediante la multiplicación del gasto computable del ejercicio anterior con el crecimiento de la economía de largo plazo, fijado para cada periodo del Plan Nacional de Desarrollo, expresado en valores nominales.

El incremento nominal anual del gasto primario computable para cada ejercicio fiscal no podrá superar el límite consolidado para la agrupación de entidades del Gobierno establecido en el segundo inciso.

El nivel de gasto primario computable resultante de la aplicación de la regla de gasto primario computable podrá modificarse en los años en que se produzcan aumentos o reducciones de ingresos originados por cambios normativos, y en cuantía equivalente a estos.

El límite de modificación del gasto primario computable, y la tasa de crecimiento nominal de largo plazo deberán ser publicados y comunicados por el ente rector de las finanzas públicas en las directrices presupuestarias para la elaboración de la proforma del Presupuesto General de Estado, junto con los objetivos y metas fiscales. Esta publicación será una referencia obligatoria para todas las entidades y organismos del Gobierno Central y las otras funciones del Estado para la elaboración, aprobación y ejecución de sus respectivos Presupuestos, [sic]

Art. (...).- Regla de gasto primario computable para los Gobiernos Autónomos Descentralizados.- Se entenderá por gasto computable el gasto primario. La fijación del límite nominal anual de modificación del gasto primario computable para cada entidad le corresponderá al órgano que cada nivel de gobierno determine. Será de cumplimiento obligatorio para todas las unidades o dependencias públicas que lo conforman. El límite se expresará en términos nominales y se calculará de la misma manera que el límite de gasto computable del Gobierno Central.

El nivel de gasto primario computable resultante de la aplicación de la regla de gasto primario computable podrá modificarse en los años en que se produzcan aumentos o reducciones de ingresos originados por cambios normativos, y en cuantía equivalente a estos.

Art. (...).- Espacio adicional por aplicación de política fiscal contra cíclica para la regla de gasto primario computable del Gobierno Central y otras Funciones del Estado.- En el caso de que la proyección anual de crecimiento económico sea menor de 2 puntos porcentuales al crecimiento de la economía de largo plazo y se pronostique una brecha negativa del producto, el incremento nominal anual del gasto primario computable podrá añadir un espacio adicional de hasta el 1% del PIB por año por aplicación de política fiscal contra cíclica por un plazo máximo de dos años consecutivos acumulables, debidamente justificada, siempre que se compense completamente en los dos años siguientes a la aplicación realizada y se retorne a la meta nominal fijada inicialmente para el último año de la compensación. La variación nominal anual del gasto primario computable deberá tener concordancia con las metas establecidas para el resultado primario total y no petrolero.

Esta disposición no afectará las asignaciones establecidas en la Constitución de la República.

Art. (...).- Exención del límite nominal anual de gasto primario computable por aplicación de la regla constitucional de gasto.- Si el gasto primario computable se sitúa por encima del límite, como

consecuencia del crecimiento del gasto en el Presupuesto General del Estado en la educación inicial básica y el bachillerato en aplicación de la Disposición Transitoria Decimoctava y en el financiamiento del Sistema Nacional de Salud, en aplicación de la Disposición Transitoria Vigésimosegunda de la Constitución, se descontará el efecto del crecimiento de esos gastos a efectos de verificación del cumplimiento de la regla.

Esta disposición no afectará las asignaciones establecidas en la Constitución de la República.

Art. (...)- Metodología del cálculo del crecimiento de la economía de largo plazo y su determinación para la regla de gasto primario computable.- La metodología para el cálculo del crecimiento de la economía de largo plazo será establecida por el Banco Central del Ecuador mediante la normativa correspondiente. El crecimiento de largo plazo será establecido por el Banco Central del Ecuador para el periodo de vigencia de cada Plan Nacional de Desarrollo. La metodología y el crecimiento de la economía de largo plazo, podrán ser actualizados cada dos años, cuando las condiciones de la economía muestren cambios estructurales, o en casos excepcionales debidamente justificados.

Los resultados, metodología e información necesaria para el cálculo del crecimiento de la economía de largo plazo deberán estar disponibles en medios electrónicos y ser publicados por el Banco Central del Ecuador.

Esta disposición no afectará las asignaciones establecidas en la Constitución de la República.

Art. (...)- Del crecimiento del gasto permanente.- El crecimiento nominal del gasto permanente del Gobierno Central y otras funciones del Estado, estará sujeto a los límites de crecimiento del gasto primario según el Artículo que regula el gasto primario computable del Gobierno Central y las otras Funciones del Estado y garantizará la provisión adecuada de bienes de capital.

La participación del gasto permanente en el gasto primario total se sujetará a los objetivos de política fiscal emitidos por el ente rector de las finanzas públicas.

Esta disposición no afectará las asignaciones establecidas en la Constitución de la República.

Art. (...)- Requisitos para financiar los gastos de la Seguridad Social con recursos del Presupuesto General del Estado.- Las entidades de Seguridad Social en la elaboración de su presupuesto, así como respecto al presupuesto ejecutado, deberán cumplir con los siguientes requisitos:

1. La normativa emitida por los Consejos Directivos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas o Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional, referente a prestaciones o aspectos administrativos que tengan impacto fiscal directo en las contribuciones y asignaciones que se financien a través del Presupuesto General del Estado, deberán tener previamente el dictamen favorable emitido por el ente rector de las finanzas públicas.

2. Para la creación y/o ampliación de subsidios o beneficios adicionales a la Seguridad Social se deberá disponer de una fuente de financiamiento específica y diferente a los recursos del Presupuesto General del Estado.

[...]

CAPÍTULO IV DE LA DETERMINACIÓN E INSTRUMENTACIÓN DE LAS REGLAS

SECCIÓN I DE LA DETERMINACIÓN DE OBJETIVOS, LÍMITES, Y METAS FISCALES TOTALES Y SECTORIALES PARA LAS REGLAS FISCALES

Art. (...)- Determinación de objetivos, límites y metas fiscales totales del SPNF [sistema público no financiero], la Seguridad Social y del Presupuesto General del Estado.- Los objetivos, límites y metas

respecto a las reglas fiscales totales del SPNF y la Seguridad Social y específicas del Presupuesto General del Estado: crecimiento de egresos, gastos, resultado primario total, resultado primario no petrolero, serán calculados, determinados, evaluados y actualizados por el ente rector de las finanzas públicas y por el órgano máximo de cada nivel de gobierno, en el marco de sus competencias, según corresponda.

La fijación de las metas de los resultados primarios deberá tener en cuenta la regla de gasto y la consecución del límite de deuda y otras obligaciones de este Código. La fijación de la meta de deuda pública y otras obligaciones deberá ser consistente con el objetivo de resultado primario no petrolero.

Hasta el 15 de abril de cada año se determinará los objetivos, límites y metas fiscales del Sector Público no Financiero y la Seguridad Social, las metas y límites para el Presupuesto General del Estado deberán ser determinadas dentro de los 7 días siguientes.

[...]

CAPÍTULO VI DEL CUMPLIMIENTO, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LAS REGLAS FISCALES

[...]

CAPÍTULO VII DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS Y CORRECTIVAS

[...]

SECCIÓN II DE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS

Art. (...).- Medidas correctivas.- Cuando de acuerdo con el informe correspondiente sobre cumplimiento de objetivos, se constate que existe incumplimiento de los objetivos de la regla de deuda pública y otras obligaciones de pago, resultado primario no petrolero, la regla de gasto y/o la regla de egresos permanentes por parte de las entidades del sector público no financiero y la Seguridad Social, cuando corresponda, se comunicará de los hallazgos a las entidades correspondientes para que tomen los correctivos necesarios.

Art. (...).- Plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal.- En caso de incumplimiento del objetivo de deuda pública, saldo primario no petrolero, regla de gasto y/o regla de egresos permanentes, y en los supuestos de suspensión de las reglas fiscales, la Administración Pública Central, entidad del sector público no financiero y la Seguridad Social que se encuentre en incumplimiento o afectado por la suspensión de la regla, formulará un plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal que permita en el año en curso y el siguiente, el cumplimiento de los objetivos y reglas fiscales, cuando corresponda. El Plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal tendrá como mínimo los siguientes contenidos:

1. La identificación de las causas del incumplimiento del objetivo establecido o, en su caso, del incumplimiento de la regla de gasto o de egreso permanente, cuando se elabore por incumplimiento de reglas;
2. El escenario base de ingresos y gastos, bajo el supuesto de que no se producen cambios en las políticas fiscales de ingresos, gastos y financiamiento;
3. La descripción, cuantificación y el calendario de aplicación de las medidas incluidas en el plan, señalando las partidas presupuestarias en los que se contabilizarán;
4. Las previsiones de las variables económicas y presupuestarias de las que parte el plan, así como los supuestos sobre los que se basan estas previsiones;

5. Los resultados esperados luego de la aplicación de las medidas correctivas; y,
6. Un análisis de sensibilidad considerando escenarios económicos alternativos.
En el caso de que el plan se origine por la suspensión de las reglas, además contendrá lo siguiente:
1. El cronograma, actividades, metas y factores previstos para alcanzar el objetivo de deuda pública y otras obligaciones; y,
2. Un análisis del perfil y sensibilidad de la deuda pública que incluirá, las principales variables que determinan su evolución, los factores de riesgo y el stock promedio de la deuda relacionados con la capacidad de pago de la entidad en el largo plazo.
La Administración Pública Central o entidad una vez formulado el plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal deberá aprobar, en el plazo de 15 días desde que se produzca el incumplimiento, las reformas presupuestarias que garanticen el cumplimiento de los objetivos fiscales establecidos para cada ejercicio fiscal. Dicho proceso deberá detallar las modificaciones en ingresos y egresos correspondientes. El plan no podrá ser revocado, estará en vigor hasta que finalice el segundo año y será objeto de un seguimiento específico por parte del ente rector de las finanzas públicas. En caso de que la entidad alcance el cumplimiento de los objetivos y metas fiscales antes de que finalice el segundo año y una vez que el ente rector de las finanzas públicas emita un informe favorable respecto a la capacidad para mantener el cumplimiento de la entidad correspondiente en el mediano plazo, se podrá dar por terminado el plan de forma anticipada.
[...]

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. ¿El trámite legislativo de la LOOFP contraviene el artículo 137 de la Constitución en el principio de publicidad pues se habrían agregado modificaciones al proyecto inicial sin darse a conocer a todos los asambleístas?

- 58.** El control constitucional por razones de forma tiene relación con la observancia de los requisitos constitucionales para la formación y emisión de una disposición normativa, en el caso que nos ocupa, de rango legal.¹⁴ En virtud de lo previsto en el artículo 114 de la LOGJCC, el control formal de constitucionalidad tendrá en cuenta los principios y reglas previstos en la Constitución y la ley que regula la Función Legislativa, así como el cumplimiento de los principios de publicidad y unidad de materia.
- 59.** Esta Corte encuentra que el principio de publicidad puede traducirse en dos configuraciones. La primera como un presupuesto de eficacia jurídica de una determinada norma, que se perfecciona con su publicación en el Registro Oficial y, la segunda, como el procedimiento, transversal a todo proceso legislativo, necesario para la debida conformación de la voluntad democrática. Sobre el principio de publicidad, la Constitución en su artículo 137 establece tres obligaciones que se derivan de este precepto, a saber: (i) que el proyecto de ley deberá someterse a dos debates; (ii) que la o el presidente de la Asamblea Nacional,

¹⁴ CCE, sentencia 75-15-IN/21 de 05 de mayo de 2021, párr. 72.

deberá ordenar que se distribuya el proyecto legislativo a los miembros de la Asamblea; y que, (iii) deberá difundirse públicamente su extracto, con la finalidad de que las y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan verse afectados por su expedición, acudan ante la comisión correspondiente y puedan exponer sus argumentos.

- 60.** Por su parte, la LOGJCC, en su artículo 115, establece que la Corte debe verificar, entre otras cosas, que: (i) los proyectos parlamentarios incluyan un título o nombre que los identifique; (ii) los proyectos parlamentarios incluyan una exposición y una descripción de su contenido; (iii) los proyectos parlamentarios sean dados a conocer con la antelación debida al inicio del debate y aprobación parlamentaria; y, (iv) las modificaciones al proyecto inicial sean dadas a conocer a todos los asambleístas.
- 61.** En el presente caso, a partir de las alegaciones planteadas se analizará si existió una difusión de los textos modificatorios del proyecto para el segundo debate y, en definitiva, que las modificaciones previas a la votación definitiva hayan sido conocidas por quienes integraron la Asamblea Nacional, de conformidad con el artículo 115 numeral 4 de la LOGJCC. Es decir, que “[l]as modificaciones al proyecto inicial sean dadas a conocer a todas las y los asambleístas”.
- 62.** El análisis que realiza esta Corte sobre el principio de publicidad debe partir de que se trata de un principio y no de una regla.¹⁵ De hecho, estamos ante un principio-directriz, que obliga a la Asamblea a emprender uno o varios cursos de acción encaminados al cumplimiento de un fin (la publicidad), en la mayor medida de lo posible. Al ser un principio, la publicidad puede y debe ser garantizada por una variedad de medidas. Cabe agregar que el proceso legislativo configura una presunción del cumplimiento del principio de publicidad, toda vez que cuando se utilizan los medios oficiales de publicidad, según las reglas de la Constitución, no se podría concluir que el objeto del debate fue desconocido y, por tanto, que no se hubiera conformado la voluntad legislativa correctamente.

¹⁵ En la sentencia 32-21-IN/21 y acumulado, la Corte señaló que las normas contenidas en disposiciones jurídicas pueden tener un doble carácter y ser: de acción o de resultado y de fin o de comportamiento. En las de acción, una vez que se cumplen las circunstancias del supuesto fáctico, el sujeto debe o no realizar ciertas acciones, es decir producir cierto resultado. Por su parte, las de fin ordenan o prohíben la consecución de un objetivo, de forma que aluden al comportamiento encaminado a la realización del estado de cosas. La constatación del cumplimiento de estos tipos de normas es diferente; por cuanto, en las primeras, el cumplimiento es de todo-o-nada, mientras que las segundas admiten un cumplimiento graduable con miras a procurar la realización de un fin en el mayor grado posible. CCE, sentencia 32-21-IN/21 y acumulado, 11 de agosto de 2021, párr. 85.1. En cuanto a la distinción de las reglas y principios, se pueden revisar, por ejemplo, las sentencias de esta Corte 740-12-EP/20, 546-12-EP/20, 1568-13-EP/20, entre otras, las cuales, si bien se derivan de acciones extraordinarias de protección, permiten entender aquella distinción.

63. Bajo esa óptica, esta Corte observa los siguientes actos que permiten concluir que, en efecto, las modificaciones fueron dadas a conocer con antelación:

63.1. El informe para segundo debate del proyecto de 10 de mayo de 2020 LOOFP en el cual constan observaciones de la asambleísta Ana Belén Marín¹⁶ y el oficio AN-CRET-2020-0020-M de 15 de mayo de 2020 en el cual se planteó la moción de aprobación del alcance al proyecto de LOOFP “incluyendo las observaciones presentadas por la asambleísta Ana Belén Marín [...]”.¹⁷

63.2. El acta 668-D de la sesión de reinstalación final del segundo debate de 16 de mayo de 2020 en la cual se establece que el prosecretario general de la Asamblea Nacional informa que “la propuesta presentada por la asambleísta Ana Belén Marín, al igual que el texto del informe de la Comisión, se encuentran debidamente difundidos en las curules electrónicas de los señores asambleístas”.¹⁸ También se advierte una mención expresa por parte del entonces asambleísta Franco Romero Loayza a que “se someta a votación la moción que presenté ayer incorporando estos cambios propuestos por la asambleísta Marín”.¹⁹

63.3. Finalmente, y lo más significativo es que la entonces asambleísta Marín trató los cambios introducidos en detalle. Así, se advierte de su intervención: “quiero dar lectura de los textos propuestos para mejorar y obtener la votación que esto así amerita [...]”.²⁰

63.4. El audio y video de la votación de la continuación de la sesión 668 para la votación del alcance a la LOOFP: en el cual se advierte la mención específica a que se trata de la votación del proyecto de ley **con las modificaciones sugeridas por la asambleísta Ana Belén Marín**.²¹

64. La Corte tampoco puede obviar de su análisis el que la LOOFP fue un proyecto de ley calificado como urgente en materia económica, por lo que difiere en los plazos para su

¹⁶ [Microsoft Word - INFORME.2doDebate.OFP-ArtFinalVotación-Sesión142.090520.docx \(asambleanacional.gob.ec\)](#), página 24.

¹⁷ En el acta 668-D de 16 de mayo de 2020 de la Asamblea Nacional, pp. 7 y 8, se hace referencia a esta información.

¹⁸ *Ibíd.*, pág. 21.

¹⁹ *Ibíd.*

²⁰ *Ibíd.*, pp. 15.

²¹ [Votación - Sesión 668 - #LeyFinanzasPublicas \(youtube.com\)](#) y [Reporte Generado por Loxageek Ids. \(asambleanacional.gob.ec\)](#)

aprobación del trámite ordinario, siendo estos más cortos.²² Ahora bien, la competencia de esta Corte no implica realizar un mero control del cumplimiento de las reglas de trámite establecidas en la LOFL, sino en determinar si alguna transgresión de estas reglas ha implicado una violación del principio de publicidad. Así, la constatación del cumplimiento de la publicidad como principio no pasa porque la Corte verifique el cumplimiento de determinados plazos, sino por las medidas dirigidas al cumplimiento de este principio.²³

- 65.** En función de lo anterior, la Corte observa que las modificaciones al proyecto inicial fueron dadas a conocer a todos los asambleístas con la debida antelación determinada en la LOFL.²⁴ Si bien esto ocurrió el mismo día de la votación, se deben considerar los tiempos más cortos para el trámite de urgencia económica. También se debe tomar en cuenta la discusión en la Asamblea como órgano político que busca llegar a acuerdos.
- 66.** En particular, en este caso se debe tomar en cuenta que el tiempo para evitar que el proyecto entre en vigencia por el ministerio de la ley vencía justamente el 16 de mayo de 2020 considerando que el proyecto se presentó ante la Asamblea el 16 de abril de 2020. Tampoco se advierte de la sesión 668-D realizada el 16 de mayo de 2020 alguna

²² De conformidad con los artículos 59 y 62 de la LOFL, en términos generales, los proyectos de urgencia en materia económica deben seguir los siguientes tiempos: (i) el primer debate que deberá llevarse a cabo luego de diez días plazo desde el inicio del tratamiento del proyecto para que las comisiones especializadas presenten sus informes con observaciones ante el presidente o presidenta de la Asamblea Nacional. Dentro de aquellos diez días, se deben dejar cinco para que ciudadanos y ciudadanas expongan argumentos. (ii) El segundo debate deberá considerar cuatro días plazo para que la comisión respectiva recoja observaciones del primer debate. Luego en cuarenta y ocho horas contadas desde la distribución del informe para segundo debate, el presidente o presidenta de la Asamblea debe incluir el informe para debate, en el cual se debe aprobar, modificar o negar el proyecto de ley. (iii) La Asamblea tiene el plazo de treinta días para tomar una decisión, de lo contrario, el presidente o presidenta lo promulgará como decreto. En cambio, en el trámite ordinario, por ejemplo, el primer y segundo debate pueden realizarse entre 60 y 90 días plazo respectivamente.

Además, se puede revisar: CCE, dictamen 1-23-OP/23, 25 de enero de 2023, párr. 52.

²³ CCE, dictamen 1-23-DJ/23, 29 de marzo de 2023, párr. 31.

²⁴ En lo pertinente, para el trámite de proyectos de ley calificados como urgencia económica, el artículo 62 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa señala: “[...] Cuando existan cambios en el texto final para votación, el ponente tendrá la obligación de indicar los mismos, previo a la votación. En el caso de que la comisión no tenga mayoría para aprobar o improbar los cambios en el plazo que determina el inciso anterior, la o el ponente tendrá la potestad de presentar el texto de votación al Pleno de la Asamblea Nacional. Si el texto aprobado por la Comisión y que incorpora las observaciones del segundo debate no cuenta con los votos necesarios para su aprobación en el Pleno de la Asamblea Nacional, el ponente podrá realizar los ajustes pertinentes y mocionar ante el Pleno de la Asamblea Nacional la aprobación del proyecto de ley con el nuevo texto, indicando las modificaciones realizadas [...]”.

intervención que refleje una inconformidad con el momento de distribución del texto y sus cambios finales.²⁵

67. Esta Corte ha remarcado que en función de la facultad constitucional de libertad de configuración del legislador, los y las asambleístas tienen la facultad de reformar, ampliar o simplificar el proyecto de ley en uso de sus facultades y límites constitucionales, siempre que sea resultado del debate democrático que se encauce en el transcurso del procedimiento legislativo, sin que aquello suponga, por sí solo, una transgresión al precepto constitucional contenido en el artículo 137 de la Constitución.²⁶
68. Por lo expuesto, no se advierte un incumplimiento del principio de publicidad en el procedimiento legislativo analizado que implique una inconstitucionalidad por razones de forma, y corresponde continuar con el análisis de los problemas jurídicos planteados por razones de fondo.

7.2. ¿El artículo 40 de la LOOFP transgrede los artículos 238, 293, 315 y 370 de la Constitución porque contravendría la autonomía que en ellos se reconoce a los GAD, al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y a las empresas públicas?

69. Previo a atender los cargos planteados, se estima pertinente referirse a la autonomía institucional. La autonomía puede traducirse en diversos ámbitos como políticos, administrativos, de gestión, académicos, orgánicos, organizativos, presupuestarios, económicos y financieros. Esta implica regirse mediante directrices propias bajo la propia responsabilidad de quien la ejerza, sin intervención injustificada por parte de otra entidad o nivel de gobierno. La autonomía institucional debe ser ejercida de manera responsable. A propósito del caso en cuestión, es pertinente referirse específicamente a ciertos ámbitos de la autonomía. La autonomía administrativa puede reflejarse en el pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión del talento humano y los recursos materiales para el ejercicio de las competencias y cumplimiento de atribuciones. Por su parte, la autonomía financiera se refleja en la posibilidad de manejar sus recursos de manera directa predecible, oportuna y automática, así como en la capacidad de generarlos y administrarlos, según corresponde.

²⁵ Se toma nota por ejemplo que en la sesión 668-B de 14 de mayo de 2020, la entonces asambleísta Wilma Andrade sí solicitó un tiempo mayor para analizar ciertos cambios. En el caso de la sesión 668-D del 16 de mayo de 2020 no se planteó ningún pedido similar por aquella persona u otra.

²⁶ CCE, sentencia 75-15-IN/21, 5 de mayo de 2021, párr. 88.

70. Respecto del artículo 40 de la LOOFP, que incluye un capítulo sobre “reglas fiscales” los accionantes atacan reglas específicas, que son las que la Corte tomará en cuenta para responder el problema jurídico.
71. Se impugnan las **reglas de crecimiento de egresos, gasto, resultado primario total y resultado primario no petrolero** en relación con la autonomía de los GAD pues se excluiría su presupuesto del general del Estado y debería regirse por sus planes de desarrollo territorial y el Plan Nacional de Desarrollo.
72. El artículo 238 de la Constitución sostiene que los GAD gozan de autonomía, entre otras, financiera. Por su parte, el artículo 293 de la norma constitucional señala que la formulación y la ejecución del presupuesto general del Estado se deben sujetar al Plan Nacional de Desarrollo. Específicamente señala que los presupuestos de los GAD se ajustarán a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y su autonomía. Los gobiernos autónomos descentralizados se someterán a reglas fiscales y de endeudamiento interno, análogas a las del presupuesto general del Estado, de acuerdo con la ley.
73. Cabe mencionar que el artículo 292 de la Constitución prescribe que el presupuesto general del Estado incluye todos los ingresos y egresos del sector público, “con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los [GAD]”.
74. De lo anterior, se puede advertir que, en efecto, el texto constitucional otorga autonomía financiera a los GAD y excluye sus recursos del presupuesto general del Estado. Sin embargo, a diferencia de lo que alegan los accionantes, la Constitución también señala que sus presupuestos se deben ajustar al Plan Nacional de Desarrollo. De conformidad con el artículo 280 de la Constitución, el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los GAD. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.
75. De tal forma que la norma constitucional enmarca a todos los presupuestos en un solo marco nacional de planificación, al menos de forma indicativa, para que avancen en objetivos comunes ligados, en última instancia, al cumplimiento de la Constitución. Como ha señalado esta Corte, si bien la Constitución reconoce y promueve el ejercicio

de competencias autónomas y descentralizadas, no debe entenderse que esto permita a los GAD emplear sus facultades sin observar las políticas emitidas con alcance nacional.²⁷ Es decir, los GAD tienen autonomía financiera para generar y administrar sus propios recursos y presupuesto, pero siempre en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.

- 76.** En atención al cargo de los accionantes relacionado con que las **reglas de crecimiento de egresos, gasto, resultado primario total y resultado primario no petrolero** afectarían la autonomía de los GAD, se observa, de la lectura de los artículos innumerado que contienen las referidas reglas, que las metas anuales del resultado primario no petrolero solo son un “marco referencial” para las entidades del sector público no financiero y la seguridad social. La medida en concreto implica el reporte de información. A su vez, las reglas de gasto primario computable del gobierno central y otras funciones del Estado, de espacio adicional por aplicación de política fiscal contra cíclica para la regla de gasto primario computable del Gobierno Central y otras Funciones del Estado y de crecimiento nominal del gasto permanente, no se refieren a los GAD, más bien, se observa que en la regla de “gasto primario computable para los Gobiernos Autónomos Descentralizados” se determina que su implementación corresponderá al órgano de cada nivel de gobierno.
- 77.** Luego, los accionantes consideran que la **regla de resultado primario no petrolero** sometería la articulación del sistema de prestaciones de la seguridad social al ERFPP; afectaría las transferencias obligatorias que el Estado les asigna; y, las instituciones con autonomía tendrían que solicitar al ERFPP certificaciones.
- 78.** Para atender la alegación corresponde mencionar que los artículos 370 y 371 de la Constitución determinan que existe autonomía del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.²⁸ A su vez, se establece que las prestaciones de la seguridad social se financian, entre otras fuentes, con los aportes y contribuciones del Estado y que los “recursos del Estado destinados para el seguro universal obligatorio constarán cada año en el Presupuesto General del Estado y serán transferidos de forma oportuna”.
- 79.** De lo expuesto, en efecto, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social tiene especial regulación en la Constitución, sin embargo, al contrario de lo que los accionantes afirman, la regla de resultado primario no petrolero no somete la articulación del sistema de

²⁷ Por ejemplo, a propósito del uso y gestión el suelo: CCE, sentencia 36-18-IN/24, 8 de febrero de 2024, párr. 92.

²⁸ CCE, sentencia 49-16-IN/19, 7 de noviembre de 2019, párr. 30.

prestaciones de la seguridad social del IESS al ERFP. De hecho, expresamente señala que es un “marco referencial” para la seguridad social. Tampoco del texto de la regla indicada se advierte que las transferencias obligatorias que el Estado debe asignar a la seguridad social se vean afectadas por el solo hecho de la vigencia de la norma. Finalmente, de la literalidad de la regla no se advierte que las entidades con autonomía deban solicitar certificación al ERFP porque, corresponde reiterar nuevamente, se trata de un marco referencial y para la seguridad social se trata de un reporte de información para, como dice la norma, “garantizar la transparencia fiscal”.

- 80.** A la par, los accionantes alegan que los **requisitos para financiar gastos de la seguridad social con recursos del presupuesto general del Estado** someterían la aprobación de temas de la seguridad social a un dictamen favorable del ERFP.
- 81.** De la revisión de la regla atacada, se advierten dos numerales. En el primero, en efecto, se observa que las “prestaciones o aspectos administrativos que tengan impacto fiscal directo en las contribuciones y asignaciones” financiadas a través los gastos de la seguridad social que se financien con el presupuesto general del Estado deben contar con un dictamen favorable del ERFP. El segundo se refiere a que para la creación y/o ampliación de subsidios o beneficios adicionales a la seguridad social se deberá disponer de una fuente de financiamiento específica y diferente a los recursos del presupuesto general del Estado. Se debe señalar que el primer numeral se relaciona con normativa emitida por los Consejos Directivos de las instituciones de la seguridad social, de tal manera que no alcanza a normas de rango legal, sin que implique un eximente del control constitucional. Esta Corte no encuentra que aquello afecte la autonomía institucional de la seguridad social, al contrario, va a la par con el objetivo de sostenibilidad de la misma. Esta Corte ya ha establecido que la seguridad social debe manejarse de manera responsable, transparente y sostenible.²⁹ También este Organismo ha reconocido que el Estado tiene la obligación de verificar periódicamente la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social.³⁰ De lo contrario, la seguridad social corre riesgos de desfinanciamiento y sobre su sostenibilidad, conforme el artículo 368 de la Constitución.³¹ Adicionalmente, el segundo numeral tiene relación con que la creación de nuevas prestaciones, debe contar con financiamiento. La obligación de contar con una fuente específica y diferente del presupuesto general del Estado es concordante con el

²⁹ CCE, sentencia 83-16-IN/21, 10 de marzo de 2021, párr. 221.

³⁰ CCE, sentencia 56-21-IN/23, 9 de noviembre de 2023, párr. 60.

³¹ Art. 368.- 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, eficiencia, celeridad y transparencia. El Estado normará, regulará y controlará las actividades relacionadas con la seguridad social.

último inciso del artículo 369 de la Constitución que señala que la creación de nuevas prestaciones deberá estar debidamente financiada.

- 82.** Aquí también resulta pertinente recordar que la Corte ya ha señalado previamente que aunque el fin último de la política económica y, por ende, de la política fiscal debe ser la realización de los derechos fundamentales, no se puede perder de vista al principio de sostenibilidad fiscal porque, sencillamente, dicha sostenibilidad es condición de factibilidad para el disfrute de los derechos fundamentales.³²
- 83.** Por otra parte, los accionantes estiman que la **regla de gasto primario computable al gobierno central y otras funciones del Estado** alteraría los ingresos permanentes y por cotizaciones de la seguridad social, así como la planificación del desarrollo territorial de los GAD pues el ERFPP impondría un control sobre su capacidad de gasto.
- 84.** Como se mencionó previamente, aquella regla no sería aplicable a los GAD pues tiene su propia regla denominada “regla de gasto primario computable para los Gobiernos Autónomos Descentralizados”, en la cual se determina que le corresponde su accionar al órgano que cada nivel de gobierno determine. En función de ello, no persiste la alegación de los accionantes en cuanto a los GAD. En similar sentido, la regla de gasto primario computable del gobierno central y otras funciones del Estado no se refiere a la seguridad social. De conformidad con el artículo 2 de la LOOFP, en la denominación de “gobierno central y otras funciones del Estado” no se encuentra la seguridad social. Con ello, no resulta necesario continuar con el análisis porque la alegación de los accionantes carece de sustento.
- 85.** Otra alegación de los accionantes es que la **regla de deuda y otras obligaciones de pago del sector público no financiero y seguridad social** inscribiría a la seguridad social en una regla de deuda, cuando es un régimen “acreedor”, y afectaría los fondos previsionales.
- 86.** Esta Corte observa que efectivamente la seguridad social se financia, entre otras fuentes con los aportes y contribuciones del Estado, conforme el artículo 371 de la Constitución. La misma norma determina que los recursos del Estado destinados para el seguro universal obligatorio constarán cada año en el presupuesto general del Estado y serán transferidos de forma oportuna.

³² CCE, sentencia 32-21-IN/21, 11 de agosto de 2021, párr. 116.

87. A la par, el artículo 372 de la Constitución señala que ninguna institución del Estado podrá intervenir o disponer de los fondos y reservas, ni menoscabar el patrimonio de la seguridad social. Se agrega que los fondos previsionales públicos y sus inversiones se canalizarán a través de una institución financiera de propiedad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y su gestión se sujetará a los principios de seguridad, solvencia, eficiencia, rentabilidad y al control del órgano competente.
88. Esta Corte no observa una afectación hacia los fondos previsionales o hacia el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social como tal por la regla de deuda y otras obligaciones de pago del sector público no financiero. Los accionantes no presentan mayores argumentos para entender cómo se afecta la autonomía institucional pues se limitan a señalar que la seguridad social es un régimen acreedor.
89. Los accionantes consideran que la seguridad social es acreedora del Estado central, pero a la vez consideran que aquellos valores debidos no deberían ser calificados como deuda. Esta Corte observa que la regla de deuda y otras obligaciones de pago del sector público no financiero y seguridad social busca estabilizar progresivamente la deuda pública. De la regla no se advierte inconstitucionalidad manifiesta por contraposición con el texto constitucional. Como fue mencionado previamente, la Corte ha reconocido que se debe precautelar la sostenibilidad de la seguridad social en relación con la transparencia en la gestión de las obligaciones estatales, incluso que no sean deuda, pero impliquen desembolso de recursos, para evitar una afectación a la previsibilidad y sostenibilidad del sistema. Al respecto, se debe recordar que el artículo 371 de la Constitución determina que una fuente para el pago de la seguridad social es el presupuesto general del estado y que este aporte debe estar debidamente financiado. En ese sentido, sin perjuicio de la regla atacada, la Corte recuerda al Estado que no puede dejar de definir o reconocer el rubro pendiente que mantiene con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.
90. Finalmente, los accionantes señalan que las **medidas correctivas** y el **plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal** permitirían al ERFPP intervenir con planes sobre instituciones autónomas e imponerles restricción presupuestaria.
91. Los artículos 238, 315 y 370 de la Constitución otorgan autonomía a los GAD, empresas públicas y al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Corresponde entonces abordar qué implica la autonomía institucional otorgada por la Constitución a estas instituciones.
92. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social goza de autonomía para establecer las formas en las cuales atenderá sus deberes constitucionales, conforme el artículo 270 de

la Constitución,³³ entre lo cual está el manejo de sus fondos. Esta Corte ha reconocido que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, principalmente, debe responder por las contingencias de las personas afiliadas y precautelar la sostenibilidad de los fondos previsionales, que administra, de acuerdo con la ley.³⁴ Ambas obligaciones dependen de un financiamiento sostenible, de lo contrario, “el IESS simplemente no podría cubrir las contingencias y garantizar el derecho a la seguridad social que tiene toda persona afiliada”.³⁵

93. Por su parte, los GAD, de conformidad con el artículo 238 de la Constitución, se traducen en regímenes autónomos política, administrativa y financieramente, dentro del cual cada nivel de gobierno ejerce competencias específicas³⁶ establecidas en la Constitución y desarrolladas, principalmente, en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.³⁷ La autonomía política “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”;³⁸ la autonomía administrativa “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”;³⁹ y, la financiera implica que los GAD reciban de manera directa, predecible, oportuna, automática y sin condiciones, los recursos que les corresponden,⁴⁰ entre ellos, su porcentaje del presupuesto general del Estado.

94. Para efectos del cumplimiento de estas competencias, los GAD participan de los ingresos del Estado central, conforme el artículo 271 de la Constitución y se debe señalar que el ejercicio de la autonomía de los GAD no excluye la acción de los organismos nacionales de control en uso de sus facultades constitucionales y legales sin que se incurra en interferencia o superposición de funciones con los órganos propios de los GAD.⁴¹

95. Finalmente, las empresas públicas, de conformidad con el artículo 315 de la Constitución, estarán bajo la regulación y el control específico de los organismos pertinentes, de

³³ CCE, dictamen 6-23-UE/23, 5 de octubre de 2023, párr. 159.

³⁴ *Ibid.*, párr. 160.

³⁵ *Ibid.*, párr. 160. Para mayor abundamiento, el artículo 18 de la Ley de Seguridad Social señala que “La autonomía normativa, técnica, administrativa, financiera y presupuestaria, la ejercerá el IESS a través del Consejo Directivo, mediante la aprobación de normas técnicas y la expedición de reglamentos y resoluciones que serán de aplicación obligatoria en todos los órganos y dependencias del Instituto”.

³⁶ CCE, sentencia 38-16-IN/24, 8 de febrero de 2024, párr. 83.

³⁷ Artículo 238 de la Constitución e *ibid.*, párr. 139.

³⁸ *Ibid.*, párr. 144.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ COOTAD, art. 5.

acuerdo con la ley; funcionarán como sociedades de derecho público, con personalidad jurídica, autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión, con altos parámetros de calidad y criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales. A propósito de las empresas públicas, se debe precisar que el artículo 2 de la LOOPF excluye a las empresas de los GAD y más bien se refiere a empresas públicas de economía mixta. A este propósito, el artículo 4 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas define a las empresas públicas.⁴² En función de ello, en el análisis sobre las empresas públicas debe considerarse esta puntualización.

- 96.** Ahora bien, el artículo 261 numeral 5 de la Constitución establece, entre otras competencias exclusivas del Estado central, refiriéndose al nivel de gobierno central, las políticas económica, tributaria y fiscal. Conforme al artículo 141 numeral 2 *ibídem*, la Función Ejecutiva, de la cual el presidente o presidenta de la República es el titular, está integrada por los organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito de sus competencias, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales.⁴³
- 97.** Por otra parte, la Constitución en su artículo 151 establece que las ministras y los ministros representan a la presidenta o presidente de la República en los asuntos propios del ministerio a su cargo, entre las cuales según el artículo 154 de la Carta Fundamental, está la rectoría de las políticas públicas propias de su área y la expedición de acuerdos y resoluciones administrativas requeridas por su gestión.⁴⁴
- 98.** Para desarrollar y regular estas competencias, el COPLAFIP crea el Sistema Nacional de Finanzas Públicas (“SINFIP”), cuya rectoría corresponde al presidente de la República, quien la ejerce a través del Ministerio de Economía y Finanzas como ERF. El SINFIP, según el artículo 70 del COPLAFIP, comprende el conjunto de normas, políticas,

⁴² LOEP, art. 4: Las empresas públicas son entidades que pertenecen al Estado en los términos que establece la Constitución de la República, personas jurídicas de derecho público, con patrimonio propio, dotadas de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión. Estarán destinadas a la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y en general al desarrollo de actividades económicas que corresponden al Estado. Las empresas subsidiarias son sociedades mercantiles de economía mixta creadas por la empresa pública, en las que el Estado o sus instituciones tengan la mayoría accionaria. Las empresas filiales son sucursales de la empresa pública matriz que estarán administradas por un gerente, creadas para desarrollar actividades o prestar servicios de manera descentralizada y desconcentrada. Las Agencias y Unidades de Negocio son áreas administrativo - operativas de la empresa pública, dirigidas por un administrador con poder especial para el cumplimiento de las atribuciones que le sean conferidas por el representante legal de la referida empresa, que no gozan de personería jurídica propia y que se establecen para desarrollar actividades o prestar servicios de manera descentralizada y desconcentrada.

⁴³ CCE, sentencia 9-20-IA/20, 31 de agosto de 2020, párrs. 74-77.

⁴⁴ *Ibíd.*

instrumentos, procesos, actividades, registros y operaciones que las entidades y organismos del sector público deben realizar, que tienen por objetivo gestionar los ingresos, gastos y financiamientos públicos.⁴⁵ Entre estas entidades aquellas comprendidas en los artículos 225, 297 y 315 de la Constitución.

99. La Corte ha reconocido que el ERFPP es competente para construir la parte presupuestaria, organizar el SINFIP, aumentar y rebajar ingresos y gastos hasta por un 15% respecto a las cifras presupuestarias aprobadas por la Asamblea Nacional y, en general, dictar instrumentos de cumplimiento obligatorio por parte de las entidades del sector público para el diseño, implantación y funcionamiento del SINFIP.⁴⁶
100. Esta Corte también ha señalado que un mecanismo específico a través del cual la Constitución garantiza la autonomía financiera institucional son las preasignaciones presupuestarias, predecibles y automáticas, según el artículo 298 de la Constitución. Estas preasignaciones expresan también claras prioridades de política fiscal, al punto que la Constitución prohíbe expresamente en este mismo artículo crear otras preasignaciones presupuestarias. Por esta misma razón, en cuanto a salud, educación y justicia, el artículo 286 la Constitución establece una regla constitucional de naturaleza fiscal por la cual los egresos permanentes en estas áreas son prioritarios y deben ser financiados por ingresos permanentes y, excepcionalmente, por ingresos no permanentes.⁴⁷
101. También esta Corte ha reconocido que el ERFPP, en ejercicio de sus competencias, y precautelando la sostenibilidad, estabilidad y consistencia de la gestión de las finanzas públicas, puede realizar estimaciones de los presupuestos de todas las entidades que conforman el presupuesto general del Estado, entre estas, entidades que tienen autonomía.⁴⁸
102. De lo expuesto, este Organismo encuentra que en el marco del SINFIP, el ERFPP tiene rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas fiscales nacionales en el sector público para efectos de la construcción del presupuesto general del Estado y otras obligaciones macroeconómicas. En esa línea, el ERFPP podría examinar instituciones con autonomía institucional en la medida en que participan del presupuesto general del Estado, lo cual por ejemplo ocurriría a través de las **medidas correctivas** y en el **plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal**, sin que incurra en interferencia o superposición

⁴⁵ *Ibíd.*

⁴⁶ CCE, sentencias 9-20-IA/20, 31 de agosto de 2020, párr. 78; 34-20-IS/20, 31 de agosto de 2020, párrs. 107, 108, 120; y, 37-20-IS/20, 31 de agosto de 2020, párr. 133 y 140.

⁴⁷ CCE, sentencia 9-20-IA/20, 31 de agosto de 2020, párrs. 96, 97 y 98.

⁴⁸ *Ibíd.*, párr. 139.

de funciones con los órganos propios de estas instituciones. De la revisión de estas medidas y del plan, se advierte que implican un trabajo conjunto entre el Estado central y las entidades con autonomía. Así, en lo que se refiere a las medidas correctivas, esta Corte observa que se tratan de pautas dirigidas a comunicar “hallazgos a las entidades correspondientes para que tomen los correctivos necesarios” con respecto al cumplimiento de las reglas de la LOOFP. Por su parte, el plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal se relaciona con una guía para seguir las pautas en caso de incumplimiento, recalando que, como indica la propia norma, cada institución se encargará de su implementación como un ejercicio responsable de su autonomía. En ello, esta Corte no advierte, en abstracto, una intromisión abusiva en la autonomía administrativa o financiera de las entidades autónomas.

103. La autonomía no puede ser entendida de manera absoluta, y por lo tanto la existencia de determinados controles o medidas correctivas no es, en principio, incompatible con la autonomía reconocida en la Constitución. Ahora bien, en observancia de la Constitución, las reglas impugnadas no podrían ser entendidas o aplicadas de tal forma que impliquen una limitación injustificada a las competencias de los GAD, empresas públicas, seguridad social y cualquier otra entidad con autonomía financiera para planificar, priorizar y ejecutar sus presupuestos de forma autónoma.⁴⁹ Tampoco podrían implicar restricciones y modificaciones presupuestarias tomadas de forma unilateral e inconsulta que afecten el normal desenvolvimiento de las instituciones autónomas.⁵⁰

104. En respuesta al problema jurídico planteado, del análisis de las reglas analizadas del artículo 40 de la LOOFP no se advierte una afectación, en abstracto, a las normas constitucionales que reconocen la autonomía para los GAD. Se debe recordar que no se pueden imponer restricciones o límites a la autonomía administrativa y financiera de forma aislada por parte del ERFPP, entidad que debe plantear cualquier modificación en trabajo con junto con los GAD, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y las empresas públicas. Con aquella premisa, una vez realizada una confrontación entre las normas indicadas en contraste con la Constitución, en abstracto, no se advierte una incompatibilidad con la Constitución. Sin perjuicio de lo explicado, en atención a los

⁴⁹ CCE, dictamen 6-23-UE/23, 5 de octubre de 2023, párrs. 139-154.

⁵⁰ CCE, sentencia 9-20-IA/20, 31 de agosto de 2020, párr. 141 y conforme ha recordado la Corte, considerando que el artículo 1 de la Constitución señala que en Ecuador es un Estado constitucional de derechos y de justicia, los derechos forzosamente tienen un costo, cuya satisfacción es necesaria y prioritaria. De ahí que la Constitución también proscriba el fiscalismo consistente en la oposición irrazonablemente austera a leyes promotoras de derechos fundamentales (especialmente, en su dimensión prestacional): la política fiscal no puede estar aislada de la política de los derechos; la primera es un instrumento al servicio de la segunda, no un fin en sí mismo. CCE, sentencia 32-21-IN/21, 11 de agosto de 2021, párr. 97. Por ejemplo, en el caso 9-20-IA, la Corte verificó que ciertas circulares emitidas afectaron la autonomía universitaria.

cargos planteados por los accionantes, de ser el caso, la aplicación de la norma podría tener un control de constitucionalidad por la vía pertinente, de conformidad a la naturaleza del acto que se emita.

7.3. ¿Los artículos 2 y 40 de la LOOFP contravienen los artículos 225, 272, 292, 315 y 371 de la Constitución porque se modificaría la composición del sector público respecto de instituciones autónomas y, con ello, su presupuesto?

- 105.** Los accionantes afirman que el artículo 2 modificaría el presupuesto de entidades con autonomía en el presupuesto general del Estado al modificar la composición del sector público. En similar sentido, los accionantes alegan que en el artículo 40 de la LOOFP, las reglas de **gasto primario computable al gobierno central y de determinación de objetivos, límites y metas fiscales totales del SPNF, la seguridad social y del presupuesto general del Estado** alterarían la estructura del presupuesto general del Estado al incorporar a instituciones autónomas en el mismo.
- 106.** Para atender los cuestionamientos señalados, corresponde hacer referencia al artículo 292 de la Constitución que indica que el presupuesto general del Estado incluye todos los ingresos y egresos del sector público, “con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los [GAD]”.
- 107.** A este propósito, el artículo 293 de la Constitución señala que los presupuestos de los GAD y los de otras entidades públicas se ajustarán a los planes según cada región, respectivamente, en el marco del plan nacional de desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y su autonomía. También menciona que los GAD se someterán a reglas fiscales y de endeudamiento interno, análogas a las del presupuesto general del Estado, de acuerdo con la ley. Adicionalmente, los artículos 271 y 272 de la norma constitucional determinan la forma de participación de los GAD en los ingresos del Estado central y los criterios de distribución de los recursos de los GAD, respectivamente.
- 108.** Luego, en lo pertinente, el artículo 315 de la Constitución establece que los excedentes de las empresas públicas “podrán destinarse a la inversión y reinversión en las mismas empresas o sus subsidiarias, relacionadas o asociadas, de carácter público, en niveles que garanticen su desarrollo. Los excedentes que no fueran invertidos o reinvertidos se transferirán al Presupuesto General del Estado”.
- 109.** A su vez, el artículo 371 indica que los recursos estatales “destinados para el seguro universal obligatorio constarán cada año en el Presupuesto General del Estado y serán transferidos de forma oportuna” y la disposición transitoria primera de la Constitución

señala que es la ley la que “incorporará los procedimientos para el cálculo y distribución anual de los fondos que recibirán los [GAD] del Presupuesto General del Estado”.

- 110.** Finalmente, el artículo 225 de la Constitución señala que el sector público comprende: (1) los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social; (2) las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado; (3) los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado; y, (4) las personas jurídicas creadas por acto normativo de los GAD para la prestación de servicios públicos.
- 111.** El artículo 2 de la LOOFP establece una clasificación del sector público. Los GAD, la seguridad social y las empresas públicas, en general, se encuentran en la denominación de sector público. Luego, los GAD y las empresas públicas se clasifican en sector público no financiero (numeral 2 del artículo 2.2 de la LOOFP), mientras que las entidades de la seguridad social se encuentran separadas en una subdivisión propia (numeral 3 del artículo 2.3 de la LOOFP). El mismo artículo prescribe que se respetará en todo momento las competencias definidas por la Constitución y la Ley, así como la autonomía de los GAD, las entidades de la seguridad social, del Banco Central del Ecuador y del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.
- 112.** La norma expresamente afirma que los fondos de los GAD y de la seguridad social son propios de cada institución y distintos de los del fisco, por lo que la aplicación del COPLAFIP no “implicará ningún tipo de intervención o disposición por parte del gobierno central sobre estos fondos”. Adicionalmente, en el mismo artículo 2 en revisión, se prescribe que la clasificación señalada en ese artículo, “no altera ni se contraponen a la clasificación establecida por el artículo 225 de la Constitución, ni tampoco a la naturaleza específica de las entidades de la Seguridad Social”.
- 113.** Finalmente, al comparar el artículo 225 de la Constitución con la clasificación del artículo 2 de la LOOFP no se advierte un cambio. Al contrario, ambas normas abarcan a las mismas entidades bajo un paraguas de “sector público”. La determinación de subclasificaciones al respecto no contraría aquello y la Corte no podría determinar una inconstitucionalidad solo por aquella razón. Adicionalmente, como se señaló previamente, el artículo 2 de la LOOFP excluye a las empresas públicas de los GAD y se refiere a empresas públicas de economía mixta. En ese sentido, el solo establecimiento de una clasificación a nivel legal no implica que se haya alterado o trasgredido la norma constitucional según la cual el presupuesto general del Estado no incluye a los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los GAD.

- 114.** Ahora bien, corresponde revisar si las reglas de (i) **gasto primario computable al gobierno central** y (ii) **de determinación de objetivos, límites y metas fiscales totales del SPNF, la seguridad social y del presupuesto general del Estado** alteran la estructura del presupuesto general del Estado.
- 115.** Sobre (i) se advierte que el ERFPP establecerá un límite nominal anual para el gobierno central de modificación del gasto primario computable. Este límite junto con la tasa de crecimiento nominal de largo plazo deberán ser publicados y comunicados por el ERFPP en las directrices presupuestarias para la elaboración de la proforma del presupuesto general del Estado, junto con los objetivos y metas fiscales. Finalmente, aquella publicación es obligatoria para el Gobierno Central y las otras funciones del Estado para la elaboración, aprobación y ejecución de sus respectivos presupuestos. El “Gobierno Central y las “otras funciones del Estado” entendidas, conforme el artículo 2 de la LOOFP son las funciones ejecutiva, “Legislativa, Judicial, Electoral, y, Transparencia y Control Social”. Así, no se advierte una modificación en el presupuesto general del Estado en relación con los GAD, la seguridad social o las empresas públicas porque, en términos generales, sus presupuestos se mantienen excluidos del presupuesto general del Estado. El límite nominal anual se refiere al gobierno central y las funciones judiciales, electorales y de transparencia, sin que se advierta de la lectura de la disposición una inclusión de los GAD, la seguridad social o las empresas públicas como parte de la clasificación de “Gobierno Central”.
- 116.** En cuanto a (ii), se advierte que se refiere a objetivos, límites y metas del SPNF, de la seguridad social y del presupuesto general del Estado respecto a las reglas fiscales. Al respecto, se determina que serán calculados, determinados, evaluados y actualizados por el ERFPP y por el órgano máximo de cada nivel de gobierno, en el marco de sus competencias, según corresponda. A su vez, se menciona que estos objetivos deben compatibilizarse con la regla de gasto, el resultado primario no petrolero, el límite de deuda y “otras obligaciones de este Código”.
- 117.** De lo anterior, se podría entender que se establecen objetivos, límites y metas al presupuesto general del Estado, pero no se puede establecer que existe una modificación al mismo. Así, de lo anterior, no se advierte una modificación constitucional, sino que se sigue manteniendo la regla general, conforme el artículo 292 de la Constitución, en que el presupuesto general del Estado incluye todos los ingresos y egresos del sector público, exceptuando los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los GAD. A lo anterior, se agrega que la LOOFP se enmarca en la premisa de que se “respetará en todo momento las competencias definidas por la Constitución y la

Ley, así como la autonomía de los [GAD], las entidades de la Seguridad Social, del Banco Central del Ecuador y del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social [...]” y en que los fondos de los GAD y la seguridad social “son propios de cada institución y distintos de los del fisco, por lo que la aplicación de este Código no implicará ningún tipo de intervención o disposición por parte del gobierno central sobre estos fondos”.

118. En definitiva, no se encuentra una modificación de la estructura del sector público y de la regla constitucional de formación del presupuesto general del Estado que excluye ciertos presupuestos del mismo, ni de la forma de distribución de los presupuestos de la seguridad social o de los GAD. De tal manera que cualquier interpretación o aplicación, que escapa el control constitucional en abstracto, en todo caso deberá respetar la garantía constitucional de autonomía institucional.

7.4. ¿El artículo 40 de la LOOFP transgrede los artículos 275, 284, 286 y 298 de la Constitución porque afectaría sus reglas fiscales en relación con los objetivos de la política económica y el régimen de desarrollo?

119. Los accionantes argumentan que la sección de las **reglas de crecimiento de egresos, gasto, resultado primario total y resultado primario no petrolero** no sería compatible con: (i) el artículo 286 de la Constitución porque se convertiría un mecanismo contable que afectaría la premisa constitucional por la cual el egreso permanente debe financiarse con ingreso permanente y (ii) el artículo 298 *ibídem* pues las preasignaciones para GAD, salud, educación, etc. cambiarían la forma de estructurar su relación ingreso/gasto.

120. Sobre la alegación (i): El artículo 286 de la Constitución prescribe:

[l]as finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. **Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes. Los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes** (énfasis agregado).

121. En la sección atacada por los accionantes se encuentran ocho disposiciones tituladas: metas anuales del resultado primario total y no petrolero del sector público no financiero y seguridad social; regla de gasto primario computable del Gobierno Central y otras funciones del Estado; regla de gasto primario computable para los GAD; espacio adicional por aplicación de política fiscal contra cíclica para la regla de gasto primario computable del Gobierno Central y otras funciones del Estado; exención del límite nominal anual de gasto primario computable por aplicación de la regla constitucional de gasto; metodología del cálculo del crecimiento de la economía de largo plazo y su

determinación para la regla de gasto primario computable; del crecimiento del gasto permanente; y, requisitos para financiar los gastos de la seguridad social con recursos del presupuesto general del Estado.

- 122.** De la revisión de las mismas, se encuentra que, en general, son disposiciones relacionadas con la regulación financiera. A su vez, de su lectura no se advierte que el enunciado constitucional por el cual los egresos permanentes se financian con ingresos permanentes se vea afectado por la sola existencia de las reglas referidas. La forma de aplicación de estas reglas escapa el ámbito del control abstracto. Dicho eso, esta Corte toma nota en particular que la regla de espacio adicional por aplicación de política fiscal contra cíclica para la regla de gasto primario computable del gobierno central y otras funciones del Estado prevé la posibilidad de añadir un espacio adicional de hasta el 1% del PIB por año por aplicación de política fiscal contra cíclica en el incremento anual nominal anual del gasto primario computable. Si bien no se refleja directamente de la regla un cambio en relación con el financiamiento de egresos e ingresos permanentes, la aplicación del aumento indicado no podría contrarrestar dicha regla. Finalmente, más allá de eso, sobre la aplicación de la regla, esta Corte no podría pronunciarse en abstracto pues no es un tema de constitucionalidad.
- 123.** Sobre la alegación (ii): El artículo 298 señala que se establecen preasignaciones presupuestarias destinadas a los GAD, 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 y se prohíbe crear otras preasignaciones presupuestarias.
- 124.** Para los accionantes, se afectaría la forma de estructurar las preasignaciones determinadas en el artículo 298 de la Constitución. De la lectura de la sección atacada no se advierte alguna disposición que contravenga el artículo en cuestión en lo que se refiere a la estructuración de las preasignaciones en el sentido de que deben ser predecibles y automáticas. De manera particular en la regla de gasto primario computable del gobierno central y otras funciones del Estado se excluyen las preasignaciones del artículo 298 de la Constitución. En similar sentido, las reglas de espacio adicional por aplicación de política fiscal contra cíclica para la regla de gasto primario computable del gobierno central y otras funciones del Estado, la de exención del límite nominal anual de gasto primario computable por aplicación de la regla constitucional de gasto, la de metodología del cálculo del crecimiento de la economía de largo plazo y su determinación para la regla de gasto primario computable y la de crecimiento del gasto permanente determinan que no afectarán las asignaciones establecidas en la Constitución.

- 125.** Luego, los accionantes sostienen que **la regla de gasto primario computable del gobierno central y otras funciones del Estado** distorsiona el artículo 286 de la Constitución porque separaría el gasto del ingreso. A criterio de los accionantes, esto ocurre pues la regla señalaría que se entenderá por gasto computable, al gasto primario, excluyendo a las preasignaciones del artículo 298 de la Constitución del gasto total y lo nombraría gasto primario computable, no obstante, a su juicio, las preasignaciones son ingreso y no gasto.
- 126.** Vista la alegación de los accionantes, esta Corte no encuentra un conflicto con el artículo 286 de la Constitución. Aquel artículo establece como una regla de la política fiscal que **los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes**. Para los accionantes, existiría una afectación porque presuntamente en la regla de la LOOFP se separaría el gasto del ingreso al señalar que se excluyen las preasignaciones del artículo 298 del gasto primario. Sin embargo, al menos de la literalidad de la norma no se advierte que la exclusión de las preasignaciones del artículo 298 de la Constitución del gasto primario implique que los egresos permanentes dejarán de ser financiados con ingresos permanentes. Más allá de que los accionantes estiman que las preasignaciones son ingreso y no gasto, no se advierte una afectación al artículo 298 de la Constitución en lo que se refiere a que se establecerán preasignaciones presupuestarias para los GAD, la salud, la educación y para la investigación, ciencia, tecnología e innovación en los términos previstos en la ley. Esto es así porque la norma no cambia las preasignaciones, más bien las reconoce. A su vez, no se encuentra una transgresión a que las transferencias correspondientes a preasignaciones serán predecibles y automáticas o que se esté creando otra preasignación presupuestaria distinta a las referidas por la Constitución.
- 127.** Los accionantes también señalan que se altera el sentido de los artículos 284 y 286 de la norma constitucional en cuanto a los objetivos de la política económica porque se pondría a todo el sector público en la austeridad y porque para cumplir las metas de gasto primario computable, el ERFPP, podría evitar asignar recursos a sectores intensivos en gasto corriente “como salud, educación, justicia, seguridad interna y externa”.
- 128.** Al respecto, el artículo 284 de la Constitución establece los objetivos de la política económica en nueve numerales. De su texto, para efectos de responder al cargo corresponde mencionar el numeral 7. Así, es objetivo constitucional de la política económica “7. Mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo”. A su vez, como fue ya citado previamente, el artículo 286 establece que las finanzas públicas **en todos los niveles de**

gobierno se deben conducir de manera sostenible, responsable, transparente y hacia la “estabilidad económica”.⁵¹

129. De lo anterior entonces es posible concluir que la alegación de los accionantes respecto de **la regla de gasto primario computable del gobierno central y otras funciones del Estado** no permite identificar una incompatibilidad con los artículos 284, 286 y 298 de la propia Constitución. El texto constitucional predispone que las finanzas públicas deben tener un ordenamiento para alcanzar estabilidad económica. Para ello justamente hay que ordenarlas y conducir las sostenible, responsable y transparentemente. Tampoco es posible concluir que la regla de gasto primario podría evitar asignar recursos a sectores intensivos en gasto corriente. Incluso de ser así, aquello no contraviene los artículos 284 y 286 de la norma constitucional que establecen objetivos generales de la política fiscal. Si lo que a los accionantes les preocupa son los sectores escogidos por la Constitución por su especial relevancia como GAD, salud, educación, etc., justamente la regla atacada excluye estas preasignaciones de la misma regla.⁵²

130. Otra alegación de los accionantes es que la **regla del crecimiento del gasto permanente** afectaría el artículo 286 porque normaría el gasto permanente sin relación con el ingreso permanente. Nuevamente, de la lectura de aquella regla no se observa una contravención a la premisa base por la cual los egresos permanentes se deben financiar con ingresos permanentes. La regla constitucional señala que el gasto permanente se financia con ingreso permanente. Entonces, si la norma se refiere a la interacción entre los tipos de gasto, no es posible advertir que implica una trasgresión por la cual los ingresos permanentes financian gastos permanentes.

131. Finalmente, los accionantes creen que la regla de **determinación de objetivos, límites y metas fiscales totales del SPNF, la seguridad social y del presupuesto general del Estado** afectaría los artículos 275 y 286 de la Constitución porque se irrespetaría que las políticas económicas y fiscales deben entenderse de forma independiente al régimen de desarrollo y establecería que los ingresos permanentes serán financiados con egresos permanentes, pues las reglas fiscales separan el ingreso del egreso.

⁵¹ En el caso 9-20-IA/20, esta Corte reconoció e instó a instituciones con autonomía, como son las instituciones de educación superior, que en el ejercicio de la responsabilidad y solidaridad a la que están obligadas en el ejercicio de su autonomía, por mandato de la Constitución y la ley, deben mejorar inmediatamente la racionalización y optimización del gasto en coordinación con los organismos públicos competentes. Así mismo, la Corte recordó que, según la Constitución, no están exentas de fiscalización respecto al uso que hagan de los recursos públicos y están obligadas a rendir cuentas.

⁵² La norma señala que “Se entenderá por gasto computable, el gasto primario, exclud[a]s las pre asignaciones establecidas en el Artículo 298 de la Constitución [...]”.

- 132.** El artículo 275 de la Constitución define al régimen de desarrollo como el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay. El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente.
- 133.** Luego, como ya se ha reiterado el artículo 286, indica que las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes. Los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes.
- 134.** Del texto constitucional se advierte que las políticas económicas y fiscales no pueden entenderse de forma independientemente al régimen de desarrollo. De hecho, el artículo 275 señala que es parte del régimen de desarrollo el sistema económico. El sistema económico abarca, entre otros conceptos, las finanzas públicas en todos los niveles de gobierno. El sistema económico no debe estar separado de forma radical del régimen de desarrollo pues este régimen se construye, entre otras cosas, a través de políticas económicas y fiscales sostenibles, responsables y transparentes. Finalmente, tampoco se encuentra una afectación a la regla por la cual los egresos permanentes se financian con ingresos permanentes.
- 135.** En esa línea de ideas, esta Corte estima que su rol en el marco del control abstracto de constitucionalidad está limitado a asegurar el respeto de los derechos y las reglas fiscales y económicas que se encuentran recogidas en la Constitución. No obstante, este Organismo no puede asociar tales reglas con un determinado modelo económico. Tampoco es función de este Organismo asociar determinados derechos constitucionales con un modelo económico específico, o definir el sumak kawsay en función de cierto modelo económico. Los distintos modelos económicos que se puedan ensayar en una democracia deben respetar los derechos reconocidos en la Constitución, así como las reglas que sobre la economía se han consagrado a nivel constitucional. Sin embargo, una interpretación de la Corte no puede estar dirigida a asociar a la Constitución con un modelo económico específico, sino que debe permitir que distintos gobiernos puedan definir sus modelos económicos en función de su legitimidad democrática, siempre que lo hagan en el marco de las reglas fiscales y económicas consagradas a nivel Constitucional. Lo contrario implicaría constitucionalizar programas económicos como

si se tratase de derechos constitucionales fundamentales, interpretación que podría ser contraria a la necesidad de que la norma fundamental perdure a pesar de los cambios de gobierno.

136. Finalmente, como fue señalado en la sección 5.2 *ut supra*, el pronunciamiento de esta Corte en respuesta a los problemas jurídicos planteados con relación al control abstracto de inconstitucionalidad por razones de fondo se hizo bajo la premisa de que la demanda 76-20-IN se centró en una crítica a la LOOFP desde la técnica y política económica. Con base en ello, se debe puntualizar que el pronunciamiento de esta Corte sobre desestimar la demanda en cuanto a los cargos sobre el fondo es única y exclusivamente con fundamento en los argumentos examinados en esta sentencia.

8. Decisión

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

- 1. Desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad en los casos **76-20-IN y acumulados**.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 13 de junio de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)