

CASO N.º 9-20-IA

Juez constitucional ponente: Agustín Grijalva Jiménez

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. –

GUILLERMO GONZALO LASCANO BAEZ, Coordinador General Jurídico del Ministerio de Economía y Finanzas conforme se acredita con la Acción de Personal N° 0427 de 17 de abril de 2020, y en virtud de la delegación de funciones constante en el Acuerdo Ministerial N° 098 de 20 de febrero de 2017, dentro de la Acción de Inconstitucionalidad **No. 9-20-IA**, propuesto por: Gilda Paulina Palacios Herrera, Christian Alexander Paula Aguirre, Juan Montaña Pinto, Raúl LLasag Fernández, y ; Susy Alexandra Garbay Mancheno, DOCENTES DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR, en contra de Richard Martínez, Ministro de Economía y Finanzas; Fabián Carrillo Jaramillo, Viceministro de Economía y Finanzas; Olga Susana Núñez Sánchez, Subsecretaria de presupuesto del Ministerio de Finanzas; Catalina Vélez Verdugo, Presidenta del Consejo de Educación Superior; e, Íñigo Salvador Crespo, Procurador General del Estado., comparezco en debida forma dentro del término señalado para el efecto, a fin de presentar el siguiente INFORME DE CONSTITUCIONALIDAD de los actos impugnados en los siguientes términos:

I. FUNDAMENTACIÓN DE LA CONTESTACIÓN

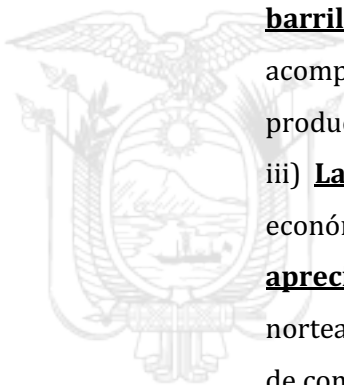
ASPECTOS TÉCNICO – ECONÓMICOS - JURÍDICOS QUE DETERMINAN LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO IMPUGNADO



1. Mediante Oficio No. MEF-SP-2020-004 de 21 de mayo de 2020, la Subsecretaría de Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante MEF), emite análisis técnico-económico, en el cual se analiza la realidad económica que enfrenta el Ecuador, y la necesidad técnica de ajustar y adaptar el presupuesto, conforme se expone a continuación:

Sobre la situación económica actual del Ecuador:

2. Como es de conocimiento general, la economía ecuatoriana ha sufrido el impacto de al menos cuatro eventos externos: i) **La caída del precio del barril de petróleo**, que llegó a ser cotizado hasta en valores negativos, acompañado de la rotura de los oleoductos y poliducto que mermó la producción local; ii) **La menor disponibilidad de financiamiento externo**; iii) **La pandemia mundial del Covid-19**, que ha generado una recesión económica histórica, no solo a escala nacional, sino mundial; y, iv) **La apreciación del tipo de cambio real** (por el incremento del valor del dólar norteamericano en los mercados de divisas), lo cual conlleva a una pérdida de competitividad frente a los principales socios comerciales.
3. El impacto de los factores exógenos mencionados en la economía ecuatoriana determinaría una **caída estimada del Producto Interno Bruto (PIB) de al menos 6% para este año**, con su consecuente impacto en la recaudación de los ingresos tributarios que financian el Presupuesto General del Estado del 2020. Como resultado de dicho impacto, **los ingresos totales en el primer cuatrimestre de 2020 cayeron alrededor de 10% respecto del mismo período de 2019**, que responde a una reducción tanto en los ingresos permanentes (7%) como en los ingresos no permanentes (45%).
4. Mediante Informe Técnico No. MEF-DM-SPF-DNPF-2020-030 de fecha 29 de abril de 2020 emitido por la Subsecretaría de Política Fiscal, se presenta la





actualización de la programación fiscal la cual recoge el **impacto económico por efecto de la pandemia COVID 2019 estimando una reducción adicional de USD 1.830 millones respecto de la recaudación prevista, lo cual representa un impacto del 13,78% del ingreso tributario en relación a lo presupuestado hasta aquel momento.**

5. Así, al comparar los ingresos tributarios recaudados en el período enero - abril del 2020 frente a igual período del 2019, se registra un **decremento de USD 678 millones**. La caída más significativa en los ingresos tributarios se observó en la **recaudación por IVA, con una caída de USD 154.0 millones y en el impuesto a la renta con una reducción de USD 429.2 millones**.

Esta caída en la recaudación se mantiene sostenidamente hasta la presente fecha y trasciende al primer semestre de este año 2020 haciendo más severa la brecha de ingresos totales al Presupuesto General del Estado.

6. Esta es la realidad económica que enfrenta nuestro país, la cual es considerada por muchos como la más fuerte crisis económica que ha tenido que enfrentar el Ecuador en su historia, y frente a la cual, si no se toman las decisiones adecuadas, se pone en riesgo la sostenibilidad del sistema económico ecuatoriano y en específico la dolarización.

El Ministerio de Economía y Finanzas como Ente Rector del Sistema Nacional de Finanzas Públicas SINFIP:

7. El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, claramente ha establecido que el derecho a la seguridad jurídica de los ecuatorianos, se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes. Según ha sido concebido por la Corte Constitucional, en la Sentencia 045-15-SEP-CC, la seguridad jurídica constituye una garantía de los ciudadanos para con el Estado en la medida en que el respeto a la Constitución y la aplicación de normas previas, claras y públicas por parte de

aquel, provee un régimen de predictibilidad que le obliga a actuar sobre la base del ordenamiento. Tal y como lo contempla el artículo 11 numeral 10 de la Constitución de la República; la aplicación de la norma y por ende el respeto al ordenamiento jurídico, permite el desarrollo progresivo del contenido de los Derechos fundamentales; de ahí la relevancia del Derecho Fundamental a la Seguridad Jurídica, dado su carácter transversal con los demás derechos fundamentales. En dicha sentencia, la Corte ha afirmado:

"[...]De esta forma, se tiene que el derecho constitucional a la seguridad jurídica se estructura a partir de tres elementos: el primero, referido al principio de supremacía constitucional, establece como su fundamento el respeto a la Constitución, la cual se constituye en la máxima norma del ordenamiento jurídica que goza de supremacía; el segundo, referido a la existencia de normas jurídicas previas, claras y públicas, es decir la presencia de un ordenamiento jurídico predeterminado; y finalmente, el tercero, que establece la obligación de las autoridades competentes de aplicar las disposiciones previstas en la normativa jurídica con lo que se garantiza certeza jurídica a las personas."



8. El Ministerio de Economía y Finanzas en todo momento ha actuado respetando el derecho a la seguridad jurídica, dentro del marco de sus competencias contenidas en el ordenamiento jurídico vigente, y en plena armonía con los objetivos de la política económica señalados en el Art. 284 de la Constitución¹, tal como se demuestra a continuación.

¹ Constitución de la República. Art. 284.- La política económica tendrá los siguientes objetivos:

1. Asegurar una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza nacional.
2. Incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional.
3. Asegurar la soberanía alimentaria y energética.
4. Promocionar la incorporación del valor agregado con máxima eficiencia, dentro de los límites biofísicos de la naturaleza y el respeto a la vida y a las culturas.
5. Lograr un desarrollo equilibrado del territorio nacional, la integración entre regiones, en el campo, entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural.

9. Además de la observancia de los derechos constitucionales, para la expedición de los actos normativos impugnados el MEF, ha considerado, en primer lugar, dos reglas fiscales de rango constitucional, dentro del cual ha de enmarcar sus actuaciones, las cuales están previstas en los Arts. 286 y 287 de la Constitución:

9.1. Las finanzas públicas, 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.**

9.2. Toda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente. Solamente las instituciones de derecho público podrán financiarse con tasas y contribuciones especiales establecidas por ley.

10. Estas facultades se concretan a nivel infra constitucional y con especificidad técnica jurídica en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP), que en su artículo 71 establece la rectoría del Sistema Nacional de Finanzas Públicas en los siguientes términos:

*“(...) La rectoría del SINFIP **corresponde a la Presidenta o Presidente de la República, quien la ejercerá a través del Ministerio a cargo de las finanzas públicas,** que será el ente rector del SINFIP. (...)”* Es decir, a través del Ministerio de Economía y Finanzas.

6. Impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales.

7. Mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo.

8. Propiciar el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes y eficientes.

9. Impulsar un consumo social y ambientalmente responsable.



11. Ahora bien, es necesario entender que el Sistema Nacional de Finanzas Públicas SINFIIP, comprende el conjunto de normas, políticas, instrumentos, procesos, actividades, registros y operaciones que las entidades y organismos del Sector Público, deben realizar con el objeto de gestionar en forma programada los ingresos, gastos y financiamiento públicos, con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo y a las políticas públicas establecidas en la Constitución y la Ley. El SINFIIP tiene como objetivos específicos, aplicables al caso que nos ocupa los siguientes:

1. La sostenibilidad, estabilidad y consistencia de la gestión de las finanzas públicas;
2. La efectividad de la recaudación de los ingresos públicos;
3. La efectividad, oportunidad y equidad de la asignación y/uso de los recursos públicos;

Además se establecen los principios establecidos en el artículo 73 del mismo COPLAFIP los cuales son: **legalidad**, universalidad, unidad, plurianualidad, integralidad, oportunidad, efectividad, **sostenibilidad²**, centralización normativa, desconcentración y descentralización operativas, participación, **flexibilidad y transparencia**.

12. El Ministerio de Economía y Finanzas, en estricto apego a la Constitución de la República del Ecuador en sus artículos 82, 226, 229 y 284.1, 424, ejerce sus competencias determinadas en los deberes y atribuciones determinados

² La sostenibilidad fiscal se encuentra definida en el Art. 5 del mismo COPLAFIP en los siguientes términos: *“Se entiende por sostenibilidad fiscal a la capacidad fiscal de generación de ingresos, la ejecución de gastos, el manejo del financiamiento, incluido el endeudamiento, y la adecuada gestión de los activos, pasivos y patrimonios, de carácter público, **que permitan garantizar la ejecución de las políticas públicas en el corto, mediano y largo plazos, de manera responsable y oportuna, salvaguardando los intereses de las presentes y futuras generaciones.**”*

La planificación en todos los niveles de gobierno deberá guardar concordancia con criterios y lineamientos de sostenibilidad fiscal, conforme a lo dispuesto en el artículo 286 de la Constitución de la República.”

en el artículo 74 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que para el caso concreto es pertinente mencionar:

*“Art. 74.- Deberes y atribuciones del ente rector del SINFIP.- El ente rector del SINFIP, como ente estratégico para el país y su desarrollo, tiene las siguientes atribuciones y deberes, **que serán** cumplidos por el Ministro(a) a cargo de las finanzas públicas:*

(...)

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

7. Organizar el SINFIP y la gestión financiera de los organismos, entidades y dependencias del sector público, para lograr **la efectividad en la asignación y utilización de los recursos públicos;**

(...)

10. Aumentar y rebajar los ingresos y gastos que modifiquen los niveles fijados en el Presupuesto General del Estado hasta por un total del 15% respecto de las cifras aprobadas por la Asamblea Nacional.” (El énfasis es añadido).

Asignaciones presupuestarias a Educación Superior. -

13. Los recursos para las instituciones de Educación Superior se asignan considerando los porcentajes de distribución calculados por la SENESCYT, mismos que se obtienen de la aplicación de la fórmula de distribución que califica diferentes parámetros de cumplimiento de las entidades, estos porcentajes son remitidos al MEF para su aplicación con base a un indicador indexado al porcentaje de recaudación de IVA e Impuesto a la Renta del año en curso, como se explicará más adelante.

14. Con oficio No. CES-SG-2019-2371-O de 22 de octubre de 2019, el Consejo de Educación Superior remitió la fórmula de distribución de recursos para las



instituciones de educación superior para el ejercicio fiscal 2020, conforme a la base legal vigente, la misma que se explica a continuación:

14.1. CÁLCULO DE INGRESOS TRIBUTARIOS Y PREASIGNACIONES

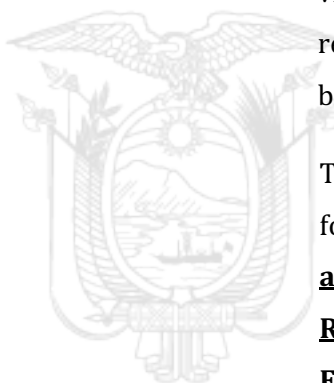
Las estimaciones de ingresos tributarios se sustentan en la información sobre supuestos macroeconómicos del Ministerio de Economía y Finanzas, en coordinación con el Banco Central del Ecuador; así como, de insumos del Servicio de Rentas Internas y el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador relacionados con las metas de recaudación y de gestión institucional, estadísticas de recaudaciones, leyes tributarias vigentes; además de normas y disposiciones que inciden en el rendimiento de los impuestos y en la participación de las entidades beneficiarias.

Todo este proceso forma parte de la etapa de programación y formulación de la proforma del Presupuesto General del Estado, **que de acuerdo a los artículos 147, 292, 294 y 295 de la Constitución de la República, Art. 5, 74 y 100 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas** es entregada por el señor Presidente Constitucional de la República a la Asamblea Nacional.

La proforma del Presupuesto General del Estado del año 2020, elaborada a partir de dichas estimaciones del escenario macroeconómico del Ecuador para este año, fue remitida a través del Oficio No. Oficio No. T.99_SGJ-19-0871 de 31 de octubre de 2019.

14.2. PARTICIPACION FOPEDEUPO

La Ley Orgánica de Educación Superior (R.O.S 298 de 12-oct.-2010 reformada al 02-ago.-2018) en su Art. 20 determina el patrimonio y financiamiento de las instituciones del sistema de educación superior, entre ellas:



- Las rentas establecidas en la Ley del Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico (FOPEDEUPO); publicada en R.O. 940 de 07-05-1996, la cual dispone que se financiará entre otros con el equivalente al 10% del rendimiento total del IVA.
- La Ley de Equidad Tributaria del Ecuador (R.O.S.242; de 29-12-2007)³

Para cálculo de las citadas preasignaciones se debe considerar las siguientes deducciones:

- Art. 80 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (R.O.S.306; 22-10-2010): *“Garantía de recursos de las entidades públicas.- Para la transferencia de las preasignaciones constitucionales y con la finalidad de salvaguardar los intereses de las entidades públicas que generan recursos por autogestión, que reciben donaciones, así como otros ingresos provenientes de financiamiento; no se consideran parte de los ingresos permanentes y no permanentes del Estado Central, pero sí del Presupuesto General del Estado, los siguientes: Ingresos provenientes del financiamiento; donaciones y cooperación no reembolsable; autogestión y otras preasignaciones de ingreso; el IVA pagado por las entidades que conforman el Estado Central en la compra de bienes y servicios; y, los impuestos recaudados mediante cualquier mecanismo de pago que no constituyen ingresos efectivos...”*
- La Ley de Fomento Ambiental y Optimización de Ingresos del Estado (R.O.S. 583 de 24-11-2011) en sus Arts. 7 y 8 dispone que



³ La disposición Transitoria Segunda de la Ley de Equidad Tributaria dispone:
“Hasta que se promulgue una ley que defina las participaciones de las Universidades en el presupuesto del Estado, las universidades tendrán la siguiente participación en la distribución del Impuesto a la Renta:
 a) **Universidades y Escuelas Politécnicas públicas: 10% de la recaudación total.**
 b) **Universidades Particulares cofinanciadas: 1% de la recaudación total”.**



los valores a devolverse no serán parte de los ingresos permanentes del Estado Central.

- Además, la Ley de Racionalización Tributaria (R.O.S. 321 de 18-11-1999) que incrementó la tarifa del IVA del 10% al 12%, dispuso que las participaciones se calculen considerando el rendimiento con la tarifa del 10%.

<p>RENTA *</p> <p>Impuesto Neto consensuado Administración Tributaria</p> <p>(x) 10% Universidades y Escuelas Politécnicas públicas</p> <p>(x) <u>1% Universidades Particulares cofinanciadas</u></p> <p>(=) Monto preasignado</p> <p>IVA **</p> <p>Impuesto Neto consensuado Administración Tributaria ***</p> <p>(-) IVA devuelto por asignación presupuestaria</p> <p>(-) <u>IVA pagado por Gobierno Central</u></p> <p>(=) Subtotal cálculo participación Universidades</p> <p>(x) 10% con Tarifa IVA 10%</p> <p>(=) Monto preasignado</p>
--



Ajustes Presupuestarios:

15. Sobre la base de la reestimación de ingresos elaborada por la Subsecretaria de Política Fiscal del Ministerio de Economía y Finanzas, como producto del impacto de los cuatro factores exógenos en la situación económica del Ecuador, se realizó una reestimación a los ingresos tributarios, petroleros y no tributarios que financian el Presupuesto General del Estado, determinándose una caída de estos ingresos, ante lo cual el Ministerio de Economía y Finanzas, de acuerdo a lo establecido en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP), como Ente Rector de las Finanzas Públicas, y precautelando la sostenibilidad, estabilidad y consistencia de la gestión de las finanzas públicas, se ha visto en la necesidad

y obligación de realizar reestimaciones en los presupuestos de todas las entidades que conforman el Presupuesto General del Estado, como consecuencia de la caída en los ingresos que financian la ejecución presupuestaria del año 2020, **sin que esto signifique afectar la gratuidad, la autonomía universitaria y la calidad de la educación en general, ni de la educación superior en particular.**

16. En ese contexto, el Ministerio de Economía y Finanzas -MEF- y la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación -Senescyt-, **han mantenido reuniones de trabajo con los rectores de las universidades públicas del país para explicar la gravedad de la situación que atraviesa la economía lo que hace necesario realizar esfuerzos conjuntos para optimizar los presupuestos.** de acuerdo a lo que dispone la realidad de la economía nacional.

17. Las actuaciones del MEF se amparan en estricta legalidad y constitucionalidad al momento de realizar el ajuste al presupuesto debido a que **el mismo es un instrumento dinámico de la planificación, su elaboración se basa en proyecciones y supuestos macroeconómicos que se espera que ocurran,** y que son proporcionados por los diferentes organismos como el SRI, SENAE, Banco Central, Petroecuador, entre otros. Durante la ejecución del presupuesto en el transcurso del año es obligatorio para el Ministerio de Economía y Finanzas en su calidad de ente rector de las Finanzas Públicas realizar actualizaciones que se adapten a la realidad de los ingresos y gastos que se producen en el ejercicio económico. Por lo tanto, si los supuestos presupuestarios se modifican, como en efecto ha ocurrido con ocasión de la pandemia por COVID 19 y demás actos que han desembocado en la abrupta y caída de ingresos tributarios que de gran manera financian el presupuesto de las Instituciones de Educación Superior, esto tiene incidencia en el financiamiento del Presupuesto General del Estado. Vale también señalar que dada la manera de calcular el presupuesto de las Instituciones de Educación Superior, en caso de que durante el presente ejercicio económico



la recaudación del IVA y del Impuesto a la Renta mejorem, es factible revisar las reestimaciones presupuestarias actuales, dada que el presupuesto es un flujo monetario que se va materializando conforme se realiza la recaudación de fondos necesarios para su ejecución.

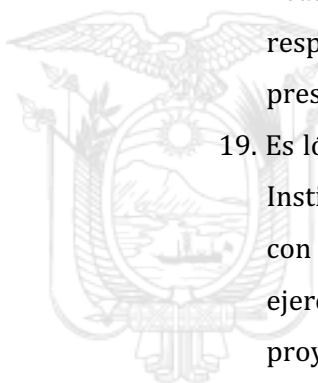
18. El dinamismo del presupuesto, y la forma en la que se calcula el presupuesto de las Instituciones de Educación Superior, ha permitido en años anteriores, que el presupuesto de estas sea incrementado debido a la mayor recaudación de ingresos tributarios que alimentan en gran parte su presupuesto, en épocas en donde no atravesábamos por una tan grande y marcada crisis económica. Este mismo dinamismo permite que el Estado Ecuatoriano, a través del ente rector de las finanzas públicas, ajuste responsablemente y en ejercicio estricto de la fórmula de cálculo, el presupuesto de las IES.

19. Es lógico determinar que si la fórmula de cálculo de los presupuestos de las Instituciones de Educación Superior se encuentra directamente vinculada con la cantidad de ingresos tributarios que el Estado recaudará en un ejercicio fiscal, y que si por eventos fuera del control del gobierno esta proyección de recaudación cae dramáticamente, es obligación del estado utilizar esta fórmula de cálculo para sincerar el presupuesto de las IES, debido a que si no se realiza este ejercicio se estaría planificando la ejecución de valores irreales, lo que pondría en grave peligro toda la sostenibilidad económica del país.

20. El COPLAFIP en su Art. 77 y 292 define y desarrollan de manera clara que es el Presupuesto General del Estado, siendo este:

“Art. 77.- Presupuesto General del Estado.- El Presupuesto General del Estado es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos de todas las entidades que constituyen las diferentes funciones del Estado.

Art. 292.- El Presupuesto General del Estado es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, e 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 gobiernos autónomos descentralizados.”

21. De conformidad a lo dispuesto en el artículo 121 del COPLAFIP el presupuesto cierra el ciclo presupuestario con la clausura y liquidación el 31 de diciembre de cada año, después de esta fecha no se podrán contraer compromisos, ni obligaciones, ni realizar acciones u operaciones de ninguna naturaleza que afecten al presupuesto clausurado.

El Ministerio de Economía y Finanzas no ha destinado recursos de educación a otros fines

22. Sobre el numeral 2 del Art. 165 de la Constitución de la República, es preciso reiterar que **el ente Rector de las finanzas públicas no ha utilizado recursos destinados a la educación para atender la emergencia sanitaria, ni para cubrir ninguna otra obligación del Presupuesto General del Estado.**
23. Como se demostró anteriormente, las asignaciones presupuestarias de educación superior se determinan con base a una participación en la recaudación de IVA e Impuesto a la Renta. Así, si la recaudación sube, las Instituciones de Educación Superior percibirán mayores ingresos, y si la recaudación baja, ocurrirá lo propio con sus ingresos. Este proceso ocurre en el transcurso del año fiscal, hasta equiparar el valor presupuestado. Cabe mencionar que este mecanismo ha sido el que ha operado desde el año 2008, sin embargo, las fluctuaciones en recaudación nunca han llegado al estado actual, lo cual, ciertamente no solo preocupa a las IES sino a todo el Estado en su conjunto.
24. La reestimación de ingresos de las IES no se ha vulnerado el numeral 2 del artículo 165 de la Constitución de la República porque no se han utilizado



fondos públicos destinados a la educación, en otros fines. Únicamente se ha aplicado la base de cálculo del FOPEDEUPO a la recaudación tributaria real ocurrida en el año 2020. Debemos recordar que los ingresos que se presupuestan en el PGE a finales del ejercicio económico anterior son solamente un supuesto que se concreta materializa y devenga durante el transcurso del ejercicio presupuestario en curso. Por lo tanto, frente a un escenario de caída vertiginosa de ingresos es jurídica y técnicamente procedente que exista una reestimación de valores indexados al componente de los ingresos del PGE. Mientras los Ingresos Tributarios sean menores, todas las fuentes de financiamiento de las IES que tengan directa relación con los mismos se verán afectadas, dada que así ha sido establecida en su base de cálculo en la Ley., Así lo explica el Art. 81 COPLAFIP que establece como regla fiscal

Ejecución Presupuestaria de Universidades Públicas. -

25. En los años 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019 las entidades de este sector han recibido asignaciones iniciales y la ejecución refleja incrementos que obedecen al registro de los saldos presupuestarios en las diferentes fuentes de financiamiento y, se evidencia además que en promedio durante el período 2015-2019 alcanzan 83% de ejecución al cierre del año fiscal. Esto quiere decir que en un aproximado porcentual existe un 17% del presupuesto de las Universidades que no se ejecuta ni se compromete.
26. Por todo lo que se ha explicado en este informe, en el año fiscal en curso (2020) se observa un ajuste a las asignaciones originado en una de sus fuentes de financiamiento, cuya base de cálculo de acuerdo a la normativa proviene de la recaudación de los impuestos de IVA y Renta. Sin embargo, el promedio de la reestimación representa una incidencia del 6% de los presupuestos de las Instituciones de Educación Superior. Con ello podemos señalar que es absolutamente falsa e irresponsable la afirmación de que las IES se encuentran en riesgo de cerrar sus puertas y dejar de prestar

servicios a la población. Más aún cuando se ha dejado intacto el rubro denominado “GRATUIDAD” en el PGE, por el cual sirve para cubrir plenamente el funcionamiento gratuito y sin costo desde el principio hasta el final de la carrera de los estudiantes universitarios. Por ello es preciso reiterar que se encuentra garantizada la gratuidad del sistema de educación superior.

No se ha afectado a la autonomía universitaria

27. Los actos impugnados no contienen ninguna directriz que afecte la autonomía financiera de las universidades. Como se explicó, en el mismo se establecen directrices y lineamientos que orienten la eficiencia del gasto público para la época de crisis económica ocasionada por la pandemia de COVID 19, no se ha bloqueado la ejecución presupuestaria de ninguna manera a las universidades y cabe aclarar que además sobre la base de esta Circular no se hizo ningún ajuste presupuestario a las universidades. (artículo 74 del COPLAFIP).

28. En este sentido, el Art. 70 del COPLAFIP es claro al determinar que las IES están sujetas al Sistema Nacional de Finanzas Públicas, pero sin detrimento de su autonomía económica o administrativa.

“Art. 70.- Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SINFIP).- El SINFIP comprende el conjunto de normas, políticas, instrumentos, procesos, actividades, registros y operaciones que las entidades y organismos del Sector Público, deben realizar con el objeto de gestionar en forma programada los ingresos, gastos y financiamiento públicos, con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo y a las políticas públicas establecidas en esta Ley.

Todas las entidades, instituciones y organismos comprendidos en los artículos 225, 297 y 315 de la Constitución de la República se sujetarán al SINFIP, en los términos previstos en este código, sin perjuicio de la facultad de gestión autónoma de orden administrativo, económico,

financiero, presupuestario y organizativo que la Constitución o las leyes establecen para determinadas entidades.”

Esto es posible verificar en el sistema Esigef, en el que no se ha bloqueado a ninguna institución de educación superior del Presupuesto General del Estado, más aún las Universidades han continuado realizando traspasos en sus presupuestos.

II

CONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO IMPUGNADO

29. Tanto el **Oficio Nro. Circular Nro. MEF-VGF-2020-003-C**, expedido por el economista Fabián Carrillo Jaramillo⁴, Viceministro de Finanzas; como el **Oficio circular N°. MEF-SP-2020-0002** de 20 de abril del 2020, emitido por la economista Olga Núñez Sánchez, Subsecretaria de Presupuesto del Ministerio de Finanzas; han sido emitidos en estricto apego a la Constitución de la República del Ecuador, y el ordenamiento jurídico aplicable. Estas directrices han sido dirigidas a quienes conforman el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, y hacen referencia a directrices de optimización de egresos, optimización de los contratos de servicios ocasionales, suspender la incorporación de personal adicional, suspender las autorizaciones para el pago de horas suplementarias y extraordinarias para los trabajadores y servidores de las instituciones públicas durante el tiempo de aplicación del teletrabajo. Revisar y negociar a la baja aquellos contratos relacionados con

⁴ Según el Art. 75 del COPLAFIP esta facultad es delegable, y de acuerdo al artículo 1 literal a), del Acuerdo Ministerial No. 0104B, de 29 de agosto de 2019, que establece lo siguiente: “Delegar al Viceministro de Finanzas para que cumpla las siguientes funciones y atribuciones: “a. Emitir las normas, manuales, instructivos, directrices, clasificadores, catálogos, glosarios y otros instrumentos de cumplimiento obligatorio por parte de las entidades del sector público para el diseño, implantación y funcionamiento del Sistema Nacional de Finanzas Públicas y sus componentes... (...)”.

servicios de limpieza, de seguridad y vigilancia privada y transportación, dada las condiciones actuales de trabajo en el sector público.

El artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador establece:

*"(...) Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal **ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley.** Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución. (...)"* (El énfasis es añadido)

Las directrices dictadas, suponen el ejercicio de las competencias conferidas al Ente Rector de las Finanzas Públicas del Ecuador tal como se señala en el párrafo 11 de este escrito.

30. La Circular Nro. MEF-VGF-2020-0003-C, no realiza variación alguna a las las fuentes de ingreso de las Instituciones de Educación Superior (IES), ya que la misma desarrolla directrices de ejecución presupuestaria para el segundo trimestre del año 2020, es decir, señala lineamientos y recomendaciones de como las Instituciones Públicas sometidas al Sistema Nacional de Finanzas Públicas administran sus gastos. En este sentido no es un recorte presupuestario.
31. Por lo tanto, el ámbito de la Circular Nro. MEF-VGF-2020-0003-C, no hace referencia ni dispone modificación alguna de los ingresos preasignados de las Instituciones de Educación Superior.
32. Así mismo, el Código Orgánico Administrativo establece dentro de las competencias de las administraciones públicas, las actividades que pueden realizar en el ejercicio de sus cargos, como son:

*"Art. 89.- **Actividad de las Administraciones Públicas.** Las actuaciones administrativas son:*

1. Acto administrativo
2. Acto de simple administración
3. Contrato administrativo
4. Hecho administrativo
5. Acto normativo de carácter administrativo

Las administraciones públicas pueden, excepcionalmente, emplear instrumentos de derecho privado, para el ejercicio de sus competencias."

En este sentido, es indispensable tomar en cuenta el contenido del Art.120 del COPLAFIP que señala:



*"Art. 120.- Normativa aplicable. - **Las disposiciones sobre el seguimiento y la evaluación financiera de la ejecución presupuestaria serán dictadas por el ente rector de las finanzas públicas y tendrán el carácter de obligatorio para las entidades y organismos que integran el sector público.**" (El énfasis es añadido).*

Sobre el control abstracto de constitucionalidad:

33. La Corte Constitucional del Ecuador en Sentencia Nro. 37-16-SIN-CC emitida dentro del caso Nro. 0054-11-IN, expuso:

"El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico. Así pues, garantizar que los preceptos de las normas infra constitucionales se adecuen a lo dispuesto en la Constitución, constituyen una tarea primordial de la Corte Constitucional, la vela por la armonía del ordenamiento jurídico.

Por otro lado, esta modalidad de control de puede realizarse tanto de la forma como del fondo del acto normativo y/o administrativo con carácter de

general. Así, en control abstracto formal se verifica que el proceso de formación que dio origen al acto impugnado, haya cumplido con el procedimiento previsto en la Constitución y en la Ley, mientras que en el control abstracto del fondo se examina la compatibilidad de su contenido con las disposiciones constitucionales.

Por lo tanto, queda claro que la impugnación **a la forma** de la **DIRECTRIZ** dada por el Señor Economista Fabián Carrillo Jaramillo, carece de fundamento, ya que en el presente caso los Oficios Circulares: **a) Oficio circular Nro. MEF-VGF-2020-003-C**, expedido por el economista Fabián Carrillo Jaramillo, Viceministro de Finanzas; y, **b) Oficio circular N°. MEF-SP-2020-0002** de 20 de abril del 2020, emitido por la economista Olga Núñez Sánchez, Subsecretaria de presupuesto del Ministerio de Finanzas, cuyos efectos se encuentran suspendidos, SON DIRECTRICES, emitidas dentro de las competencias que le otorgan al Ente Rector de las Finanzas Públicas tanto el artículo 154 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el artículo 74 numeral 6 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que jamás pueden ser entendidas como un Reglamento para la aplicación de una Ley, como mal interpretan los docentes de la Universidad Central del Ecuador.

34. Respecto a la impugnación realizada **al fondo** de los actos impugnados, se ha realizado la explicación en todo el acápite I.

Los efectos de las circulares se encuentran extintos

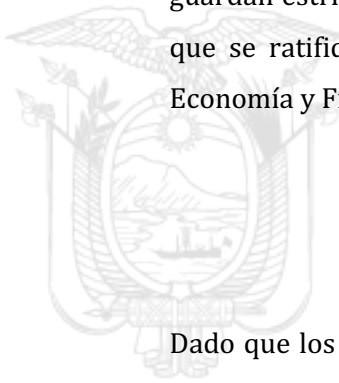
35. Cabe mencionar que a la presente fecha los efectos de las Circulares impugnadas se encuentran extintos, pues **se dictaron para el segundo trimestre del ejercicio fiscal 2020**, el cual se encuentra concluido. En tal virtud no procede la revisión de la constitucionalidad de la misma.



36. Esta Corte en su sentencia 0003-11-IA-SEN-JM señaló que dentro de la acción de una acción de inconstitucionalidad no existe materia sobre la cual pronunciarse en el caso de que el acto impugnado se haya extinguido, como ha ocurrido en la especie.

II. PRETENSIÓN

Por todos los fundamentos técnico jurídicos expuestos en la presente contestación, y una vez que ha quedado demostrado que los actos impugnados por los accionantes guardan estricto apego y concordancia con las normas constitucionales, solicitamos que se ratifique la constitucionalidad de los actos emitidos por el Ministerio de Economía y Finanzas, y no se de a lugar la acción solicitada por los accionantes.



III. SOLICITUD DE ACUMULACIÓN

Dado que los actos emitidos por el Ministerio de Economía y Finanzas impugnados en la presente acción, y que los fundamentos jurídicos y fácticos que los accionantes han esgrimido en la misma, guardan total similitud y concordancia con los expuestos en la Acción Pública de Inconstitucionalidad de Acto Administrativo con efectos generales signada por la Corte Constitucional con el número 05-20-IA, solicito que se ACUMULE LA PRESENTE CAUSA en la signada con el número 05-20-IA.

III. DELEGACIÓN

Delego como abogados defensores en la presente causa en representación del Ministerio de Economía y Finanzas al Abg. Jonathan Salazar Lema, en su calidad de Director Jurídico de Patrocinio, y a las abogadas Mariné Dávila, Andrea Badillo y Jenny

Gonzalez, profesionales del derecho a quienes delego para que, a nombre y representación del Ministerio de Economía y Finanzas, de forma individual o conjunta, comparezcan, actúen en diligencias, suscriban y presenten los escritos que fueren necesarios en defensa de los intereses de esta Cartera de Estado.

IV. NOTIFICACIONES

Las notificaciones que correspondan al Ministerio de Economía y Finanzas las recibiremos en los casilleros electrónicos institucionales: 10017010001 y notificaciones@finanzas.gob.ec.

Firmo conjuntamente con el abogado delgado a comparecer en la presente causa.



Firmado electrónicamente por:
**GUILLERMO
GONZALO LASCANO
BAEZ**

Abg. Gonzalo Lascano Báez Mgst. PhD. (c)
Mat 17-2010-592 CJ
COORDINADOR GENERAL JURÍDICO
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

Abg. Jonathan Edmundo Salazar Lema
DIRECTOR JURÍDICO DE PATROCINIO
MAT. N° 17-2018-113 FAP