

CASO N.º 5-20-IA

Jueza Constitucional Ponente: Dra. Karla Andrade Quevedo

SEÑORAS Y SEÑORES JUECES DE LA 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. 5-20-IA**, propuesto por: Iván Kennedy Bastidas Ordóñez, Presidente de la Confederación Nacional de Servidores Públicos del Ecuador; y otros en contra de Richard Martínez, Ministro de Economía y Finanzas; Fabián Carrillo Jaramillo, Viceministro de 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 del acto impugnado en los siguientes términos:

I. FUNDAMENTACIÓN DE LA CONTESTACIÓN

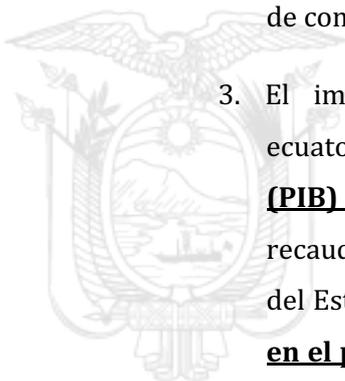
ASPECTOS TÉCNICO - ECONÓMICOS - JURÍDICOS QUE DETERMINAN LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO IMPUGNADO

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.

7. La Corte Constitucional del Ecuador Corte Constitucional en el Dictamen emitido el 29 de junio de 2020, indica claramente que:

“31. Queda fuera de duda que la pandemia ha tenido un impacto en la economía del país, que se manifiesta en todas sus áreas. No obstante, como es de conocimiento público, la crisis económica y financiera que se encuentra atravesando el Ecuador, no es solo una consecuencia de la aparición del COVID-19, sino de hechos previos que han venido ocurriendo en el Ecuador, los cuales no pueden omitirse.”

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

8. 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."

9. 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.



10. 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:

10.1. 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.**

10.2. 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.

11. 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:

-
4. Promocionar la incorporación del valor agregado con máxima eficiencia, dentro de los límites biofísicos de la naturaleza y el respeto a la vida y a las culturas.
 5. Lograr un desarrollo equilibrado del territorio nacional, la integración entre regiones, en el campo, entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural.
 6. Impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales.
 7. Mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo.
 8. Propiciar el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes y eficientes.
 9. Impulsar un consumo social y ambientalmente responsable.

*“(...) La rectoría del SINFIIP **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 SINFIIP. (...)”* Es decir, a través del Ministerio de Economía y Finanzas.

12. 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, **sostenibilidad**², centralización normativa, desconcentración y descentralización operativas, participación, **flexibilidad y transparencia.**

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.”



13. El Ministerio de Economía y Finanzas, en estricto apego a la Constitución de la República del Ecuador en sus artículos 82, 154³, 226, 229 y 284.1, 424, ejerce sus competencias determinadas en los deberes y atribuciones determinados 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).

14. **La NORMATIVA DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION FINANCIERA DEL SECTOR PUBLICO**, emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas y publicada mediante Registro Oficial Suplemento 259 de 24 de enero de 2008 (vigente), establece:

“2.2.4.3.2 Programación de los gastos de personal. - La programación de los gastos de personal, se sustentará en la base normativa del sistema de remuneraciones SIPREM que expedirá el Ministerio de Economía y Finanzas y en la política que

³ “Art. 154.- A las ministras y ministros de Estado, además de las atribuciones establecidas en la ley, les corresponde:

1. Ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión.(...)”

para el efecto conste en las Directrices Presupuestarias anuales.” hoy Subsistema Presupuestario de Remuneraciones y Nómina.

15. A su vez, el Acuerdo Ministerial 017-2014⁴, contiene la Norma Técnica del Subsistema Presupuestario de Remuneraciones y Nómina, conceptualizándolo de la siguiente forma:

“Artículo 1.- Subsistema Presupuestario de Remuneraciones y Nómina. - Constituye uno de los instrumentos normativos del Sistema Nacional de Finanzas Públicas que permite la articulación entre: presupuesto por la asignación al grupo de gastos en personal a través del distributivo de remuneraciones mensuales unificadas y sus reformas para generar el compromiso; la contabilidad con el registro del devengado y la tesorería que realiza el pago de las nóminas institucionales. Adicionalmente contará con la base de información para realizar la estimación de gastos en personas que se incorporará en las proformas presupuestarias de cada año; así como establecer el impacto fiscal a los proyectos de resoluciones y acuerdos de orden remunerativo que emita el Ministerio de Relaciones Laborales, Consejo de Educación Superior y otras entidades públicas que legislen en materia de recursos humanos y remuneraciones, previo a la elaboración de los dictámenes presupuestarios respectivos.”

Por lo tanto, el Ministerio de Economía y Finanzas es el Órgano Rector, plenamente competente para emitir las directrices que impliquen egreso presupuestario en personal que labora en el Sector Público, a fin de precautelar el principio de sostenibilidad fiscal del Estado ecuatoriano.

Sobre la directriz de Egreso de Personal. -

16. El Oficio Circular Nro. MEF-VGF-2020-0003-C de 16 de abril de 2020, impugnado por los accionantes, específicamente en la siguiente directriz:

- “(...) Aquellos contratos de servicios ocasionales y nombramientos provisionales que estuvieron **planificados y programados hasta marzo del 2020**, serán

⁴https://spryn.finanzas.gob.ec/esipren_web/archivos_html/file/NORMA%20T%C3%89CNICA%20SPRYN.pdf

desvinculados conforme la normativa legal vigente, quedando prohibida la entidad de buscar reemplazo con un profesional externo, aplicando para esta situación lo dispuesto anteriormente, de delegar las funciones, actividades o responsabilidades a otra persona de la misma unidad y a falta de esta, aplicar cualquier tipo de movimiento administrativo interno que permita cubrir la necesidad correspondiente.

Las entidades que den por terminados los contratos de servicios ocasionales y/o nombramientos provisionales, no podrán contratar o incorporar a ese mismo o nuevo personal con cargo a proyectos de inversión.(...)”(énfasis añadido)

De su solo texto se puede notar que la directriz, fue dada específicamente para aquellos contratos de servicios ocasionales y nombramientos provisionales que estuvieron PLANIFICADOS Y PROGRAMADOS HASTA MARZO DE 2020. DE NINGUN MODO SE PUEDE ENTENDER como una directriz para desvinculaciones masivas de servidores públicos que laboren bajo esta modalidad en el sector público del Ecuador, además la directriz dispone claramente que serán DESVINCULADOS CONFORME LA NORMATIVA LEGAL VIGENTE descartando de esta forma cualquier tipo de arbitrariedad. Por esta razón, es evidente la incorrección en el planteamiento de la acción y la errónea fundamentación jurídica y fáctica.

Resulta claro que aquellas contrataciones fueron planificadas presupuestariamente con CUR de nómina hasta el mes de marzo de 2020, la entidad por lo tanto sabía plenamente que dichos contratos o nombramientos provisionales tenían una fecha de finalización establecida.

17. Ahora bien, es preciso indicar Señores Jueces de la Corte Constitucional, que Mediante Oficio Circular Nro. MEF-SP-2020-0002, de 20 de abril de 2020, suscrito por la Subsecretaria de Presupuesto, documento en el que se realiza un Alcance a la Circular No. MEF-VGF-2020-0003-C de 16 de abril de 2020, específicamente sobre la directriz de “Egresos de Personal”, indicando lo



siguiente: “Con los antecedentes expuestos, ante las inquietudes que se han planteado desde las diferentes instituciones del Sector Público en función de las directrices emitidas mediante Circular No. MEF-VGF-2020-0003-C de 16 de abril de 2020, se procede a realizar las siguientes precisiones, **SUSTITUYENDO lo dispuesto en el Título Egresos en Personal (...)**”

Oficio Circular que NO HA SIDO IMPUGNADO dentro de la presente acción y que ha dejado sin efecto la directriz impugnada, razón por la cual queda sin sustento la acción interpuesta por los representantes de la Confederación Nacional de Servidores Públicos.

Sobre naturaleza de la modalidad laboral bajo contrato de Servicios Ocasionales y Nombramientos Provisionales:

18. Ahora bien, es preciso entender que tanto los nombramientos provisionales y contratos ocasionales, conforme lo expuesto en el artículo 58 de la Ley Orgánica del Servicio Público, por su naturaleza no generan estabilidad laboral, y su función radica en el cumplimiento de los objetivos para los que fueron creados:

“Art. 58.- De los contratos de servicios ocasionales.- La suscripción de contratos de servicios ocasionales será autorizada de forma excepcional por la autoridad nominadora, para satisfacer necesidades institucionales no permanentes, previo el informe motivado de la Unidad de Administración del Talento Humano, siempre que exista la partida presupuestaria y disponibilidad de los recursos económicos para este fin.(...)”

*(...) Este tipo de contratos, por su naturaleza, de ninguna manera representará **estabilidad laboral en el mismo**, ni derecho adquirido para la emisión de un nombramiento permanente, pudiendo darse por terminado en cualquier momento por alguna de las causales establecidas en la presente ley y su reglamento.” (énfasis añadido)*

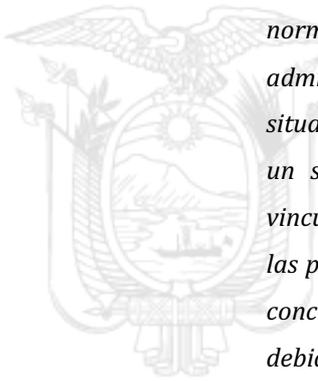
De esta forma, decir que se está vulnerando el derecho al trabajo de servidores públicos bajo la modalidad de servicios ocasionales o nombramiento provisionales, es desconocer definitivamente el artículo 82 de la Constitución, ya que el artículo 58 de la LOSEP, es una norma jurídica previa, clara, publica, y que puede perfectamente ser aplicada por autoridad competente.

19. La Corte Constitucional del Ecuador, ya se ha pronunciado respecto a la operatividad que cumple un contrato de servicios ocasionales en el Ecuador, en Sentencia Nro. 296-15-SEP-CC, dentro del caso: 1386-10-EP, en el siguiente sentido:

*“(...)Los contratos de servicios ocasionales, **estos sirven específicamente para satisfacer necesidades institucionales específicas y no permanentes.** Por lo tanto, si en el caso concreto las necesidades institucionales se encontraban satisfechas y el plazo se había cumplido, la institución estaba facultada para dar por terminado dicho contrato sin que aquello, como tal, implique una vulneración del derecho al trabajo o a la estabilidad laboral... En este punto es preciso detenernos para aclarar que si bien el contrato de servicios ocasionales puede ser considerado como aquellos de tipo precario debido a que no brindan estabilidad laboral ni acceso a la carrera administrativa ni el goce de la totalidad de los beneficios que amparan a los servidores de carrera, su utilización ha sido necesaria para que las distintas entidades que componen la administración pública puedan cumplir con sus objetivos institucionales. Sin embargo, esta Corte evidencia que **el problema surge cuando se hace mal uso de esta figura contractual y a través de ella, se pretende mantener vinculada laboralmente a las personas por un tiempo más allá de lo que representa la ocasionalidad, contraviniendo incluso lo previsto en la ley actualmente vigente para la regulación del talento humano vinculado al servicio público.** La renovación sucesiva de estos contratos o la contratación de distintas personas cada dos años para que cumplan tareas regulares al giro institucional de las entidades, evidencia que la labor que se cumple no es de tipo ocasional sino que es de carácter permanente, por lo que al suscribir contratos de tipo ocasional se estaría precarizando intencionalmente*



la situación de los servidores contratados bajo esta figura y se estaría impidiendo la consolidación de la estabilidad laboral de estas personas, afectando además a los procesos de fortalecimiento institucional de las entidades públicas, los cuales constituyen un objetivo primordial e inherente a la administración pública moderna.; En consecuencia, en aquellos casos en los que la contratación de personal se convierte en sucesiva para un cargo cuyas funciones sean de naturaleza continua y permanente no solo que pone en riesgo al giro de las unidades de la institución donde se contratan a personas bajo esta modalidad ocasional, sino que además puede afectar los principios de eficacia, eficiencia y calidad contenidos en el artículo 227, así como el derecho de los ciudadanos a contar con servicios públicos que respondan a los principios desarrollados en el segundo inciso del artículo del artículo 314 de la Constitución de la República.; De conformidad con la Constitución (artículo 226) y la normativa infraconstitucional aplicable, es obligación de las autoridades administrativas –a través de las Unidades de Talento Humano- evitar que esta situación ocurra y por tanto, cuando exista una necesidad permanente de contar con un servidor público, por la naturaleza de las actividades que realiza y por su vinculación directa al giro de la institución, les corresponde gestionar oportunamente las partidas presupuestarias para la creación del puesto; convocar al correspondiente concurso público de oposición y méritos y, encontrar a la persona idónea y debidamente calificada para ejercer dichas actividades dentro de la institución.



20. En relación a los nombramientos provisionales, su mismo nombre es claro al definirlo como provisional, esta modalidad laboral debe ajustarse a una temporalidad, como claramente lo ha definido el Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público que claramente establece:

“Art. 17.- Clases de nombramientos. - Los nombramientos extendidos para el ejercicio de un puesto en la función pública pueden ser:

*b) Provisionales: Aquellos otorgados **para ocupar temporalmente** los puestos determinados en el literal b) del artículo 17 de la LOSEP; no generarán derecho de estabilidad a la o el servidor;”*



De esta forma al existir una temporalidad, no podría hablarse de una estabilidad permanente de esta modalidad laboral en el sector público ecuatoriano, razón por la cual de ninguna forma se vulnera el derecho al trabajo.

Asignaciones presupuestarias a Educación Superior. -

21. 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.

22. 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:

22.1. 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.

22.2. 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)⁵

⁵ 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".



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 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>(-) IVA pagado por Gobierno Central</p> <p>(=) Subtotal cálculo participación Universidades</p> <p>(x) <u>10% con Tarifa IVA 10%</u></p> <p>(=) Monto preasignado</p>

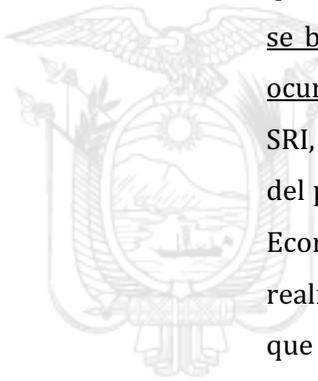
Ajustes Presupuestarios:

23. 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.**



24. 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.

25. 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.





26. 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.

27. 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.

28. 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.”

29. 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.

Ejecución Presupuestaria de Universidades Públicas. -

30. 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.

31. 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

32. El acto impugnado no contiene 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).

33. En relación a los egresos de personal el Oficio Circular Nro. MEF-SP-2020-0002 de 20 de abril de 2020 (DOCUMENTO QUE NO HA SIDO IMPUGNADO), suscrito por la Subsecretaria de Presupuesto, ya ha despejado todas las dudas e inquietudes surgidas por las entidades del sector público, en tal sentido emite un alcance y SUSTITUYE la directriz de “EGRERO DE PERSONAL” del Oficio Circular Nro. MEF-VGF-2020-0003-C de 16 de abril de 2020.

34. 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 SINFIIP, 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 trasposos en sus presupuestos.

II

CONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO IMPUGNADO

35. Tanto el **Oficio Nro. Circular Nro. MEF-VGF-2020-003-C**, expedido por el economista Fabián Carrillo Jaramillo⁶, 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 (DOCUMENTO QUE NO HA SIDO IMPUGNADO POR LOS ACCIONANTES); 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 y nombramientos provisionales, suspender la incorporación de personal adicional, suspender las autorizaciones para el pago de horas

⁶ 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... (...)”.

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 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.

36. 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:

37. 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.

38. 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:

39. 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.

40. 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 el acto impugnado por los accionantes contiene una directriz que ha sido sustituida mediante Oficio Circular Nro. MEF-SP-

2020-0002, que no ha sido impugnado en la presente acción, documentos que guardan estricto apego y concordancia con las normas constitucionales, solicitamos que se ratifique la constitucionalidad del acto emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas, y no se dé 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 09-20-IA, solicitamos comedidamente que la misma sea acumulada en la presente acción.

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 González, 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:
**GUILLEMO
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