

Quito, D.M., 04 de abril de 2024

CASO 3-22-AN

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

SENTENCIA 3-22-AN/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción por incumplimiento presentada por la Fundación Biblioteca Ecuatoriana Aurelio Espinosa Pólit. En esta acción se solicitó que el Ministerio de Cultura y Patrimonio del Ecuador cumpla con el artículo 4 de la Ley de la Biblioteca Ecuatoriana Aurelio Espinosa Pólit y con el dictamen de absolución de consulta del procurador general del Estado 0026021 de 6 de julio de 2006, para la asignación presupuestaria.

La Corte concluye que, contrario a lo alegado por la parte accionante, de las normas que se alegan incumplidas, no se desprende la obligación de que la asignación presupuestaria sea de 1500 remuneraciones básicas unificadas del trabajador. Por otra parte, la Corte determina que del dictamen del procurador general del Estado sí se desprende la obligación clara, expresa y exigible de que para el pago de la asignación presupuestaria se considere el poder adquisitivo de la fecha en la que se creó el beneficio.

Luego de verificar el cumplimiento de la obligación, la Corte concluye que sí se realizó la asignación con base en el poder adquisitivo; pero que, al no efectivizarse la asignación presupuestaria del año 2023, existe el incumplimiento únicamente sobre ese periodo fiscal.

1. Antecedentes procesales

1. El 19 de enero de 2022, la Fundación Biblioteca Ecuatoriana Aurelio Espinosa Pólit (“**BEAEP**” o “**accionante**”), a través de su representante legal Gustavo Andrés Calderón Schmidt y su secretario ejecutivo Iván Marcelo Lucero Villamar, presentó una acción por incumplimiento del artículo 4 de la Ley de la Biblioteca Ecuatoriana Aurelio Espinosa Pólit y del dictamen de absolución de consulta del procurador general del Estado 0026021 de 6 de julio de 2006, relacionados con la asignación presupuestaria de la BEAEP. La acción se presentó en contra del Ministerio de Cultura y Patrimonio del Ecuador (“**entidad accionada**” o “**Ministerio**”).
2. El 21 de marzo de 2022, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador¹ admitió a trámite la acción por incumplimiento y dispuso que el

¹ Conformado por los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Alí Lozada Prado y la jueza constitucional Daniela Salazar Marín. Esto, tras sorteo automático efectuado el 19 de enero de 2022, a través del cual se determinó como ponente de la causa a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

Ministerio remita un informe de descargo, y que el Ministerio de Economía y Finanzas remita la información que tenga disponible sobre la asignación presupuestaria.²

3. El 22 de enero de 2024, en atención al orden cronológico de tramitación de causas, la jueza constitucional Daniela Salazar Marín avocó conocimiento de la presente causa y convocó a audiencia pública, la cual se desarrolló el 29 de enero de 2024.³
4. El 1 de febrero de 2024, la jueza sustanciadora ordenó que el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Cultura y Patrimonio remitan información sobre la asignación presupuestaria correspondiente a los años 2022 y 2023.⁴

2. Competencia

5. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones por incumplimiento, de conformidad con lo previsto en los artículos 93 y 436 numeral 5 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 52 al 57 de la LOGJCC.

3. Texto de la norma cuyo incumplimiento se reclama

6. La BEAEP señala que se incumplió el artículo 4 de la Ley de la Biblioteca Ecuatoriana Aurelio Espinosa Pólit (“**LBEAEP**”), el cual en su literalidad establece: “A partir de 1995, la partida asignada en el Presupuesto General del Estado en beneficio de la Biblioteca Ecuatoriana ‘Aurelio Espinosa Pólit’, no será inferior al equivalente a mil quinientos (1500) salarios mínimos vitales generales”.⁵
7. En concordancia con la referida norma, la accionante sostiene que también se incumplió el dictamen de absolución de consulta del procurador general del Estado 0026021 de 6 de julio de 2006 que determina:

Por lo expuesto, considero que a la Biblioteca Ecuatoriana ‘Aurelio Espinosa Pólit’, en su calidad de ‘Institución de Interés Nacional’ dedicada a la preservación del patrimonio cultural, no solo que le asiste el derecho a recibir una asignación presupuestaria igual o mayor al valor resultante de la multiplicación de 1500 salarios mínimos vitales generales

² El 5 y 13 de abril de 2022, el Ministerio de Economía y Finanzas, y la entidad accionada, respectivamente, remitieron información sobre la asignación presupuestaria. El 19 de octubre de 2022, la BEAEP, a través de su representante legal Gustavo Andrés Calderón Schmidt y el secretario ejecutivo Iván Marcelo Lucero Villamar, solicitaron que se tramite la causa.

³ A la audiencia compareció tanto la parte accionante como la entidad accionada, no así la Procuraduría General del Estado a pesar de haber sido debidamente notificada.

⁴ Mediante escritos de 31 de enero de 2024 y de 5 de febrero de 2024, el Ministerio de Cultura y Patrimonio presentó la información requerida. Asimismo, el Ministerio de Economía y Finanzas presentó información sobre la asignación presupuestaria el 8 de febrero de 2024.

⁵ Registro Oficial Suplemento 618 - 24-01-1995.

por cuatro dólares de los Estados Unidos de América, sino que tal asignación debería corresponder a una suma que tenga un poder adquisitivo similar a aquella que tenía el momento que se creó el beneficio.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos de la accionante

8. La accionante sostiene que la norma y el dictamen que se alegan incumplidos reflejan una obligación clara, expresa y exigible en favor de la BEAEP que consiste en una asignación presupuestaria de 1500 salarios básicos unificados del trabajador. Menciona que la entidad accionada no ha objetado que la obligación sea clara, expresa y exigible.
9. Sostiene que desde el año 2007 hasta el año 2020, la BEAEP recibió “un valor equivalente a la Remuneración Básica Unificada del Trabajador en General multiplicada por 1500”. Por lo que, según la accionante, la asignación presupuestaria para el 2021 debía ser similar; no obstante, el monto determinado para el año fiscal 2021 fue de USD 194.458,88.
10. En esa línea, agrega que existió regresividad de derechos pues “[e]l monto asignado para el periodo fiscal 2021 y posteriormente transferido cubre apenas un 32% del valor que la BEAEP recibió en el periodo fiscal anterior, lo cual evidentemente vulnera el derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución”. Esto considerando que la forma de entender la norma durante más de catorce años cambió de un año a otro, afectó la predictibilidad de la asignación presupuestaria a recibir, y se tradujo para el año 2021 en una reducción del 68% del presupuesto.
11. Agrega que la BEAEP “cumplió con su obligación legal de presentar los respectivos informes anuales de rendición de cuentas del fondo público empleado en su presupuesto institucional los cuales fueron oportunamente aprobados por el ente rector de la política pública de cultura”. De hecho, según sostiene, en el propio instructivo para la presentación de cuentas de la BEAEP, emitido “por el Ministerio de Cultura y Patrimonio, mediante Oficio Nro. MCYP-DBIB-2013-0182-O”, la referida entidad estatal “determina que ‘La Biblioteca Ecuatoriana Aurelio Espinosa Pólit por Ley debe recibir 1500 remuneraciones básicas unificadas, reajustables al salario vigente’”.
12. Por otra parte, la BEAEP aclara que no existe otra interpretación distinta a la aplicada por “el ente rector de la cultura entre los años 2007 y 2020” que corresponde a la asignación presupuestaria de 1500 remuneraciones básicas unificadas del trabajador en general. Esto considerando que:

[e]l salario mínimo vital general en la fecha en la que fue promulgada la Ley de la Biblioteca Ecuatoriana Aurelio Espinosa Pólit se fijaba con el objetivo de cubrir las necesidades básicas de la persona que lo percibía. [...] la intención del legislador, pese a las diferencias sociales y económicas propias de cada momento histórico, era que tanto el salario mínimo vital general como, actualmente, la remuneración básica unificada tenga un valor adquisitivo que permita cubrir al menos las necesidades básicas. Por lo tanto, resulta lógico que la asignación que le corresponde a la Biblioteca Ecuatoriana Aurelio Espinosa Pólit, en el contexto actual, sea fijada tomando como referencia la remuneración básica unificada, como único indicador vigente asimilable, en materia de poder adquisitivo, al salario mínimo general, en el año de 1995.

Lo argumentado se reafirma en la eliminación legal del concepto de salario mínimo vital general, por no ser suficiente para cubrir las necesidades básicas vitales de los trabajadores, dado el cambio del régimen monetario del año 2000. Inclusive, a partir del 13 de marzo de 2000, se debió iniciar un proceso de unificación salarial que originó el concepto de remuneración básica mínima unificada. Lo dicho demuestra que la pérdida de poder adquisitivo del salario mínimo vital general provocó la creación de la remuneración básica mínima unificada, con el objetivo de que la misma tenga el poder adquisitivo para cubrir las necesidades vitales del trabajador ecuatoriano, tal como en su momento se pensó lo hacía el salario mínimo vital.

13. De esta manera, sostiene que la única forma de entender las normas que se alegan incumplidas es bajo el criterio de remuneración básica del trabajador. Además, alega que en el considerando cuarto⁶ de la LBEAEP se refleja la intención del legislador, la cual fue evitar que se reduzca la asignación presupuestaria con el transcurso del tiempo, y que la BEAEP cuente con los recursos suficientes para prestar los servicios que son de interés nacional.
14. Adicionalmente, la accionante informa que en el año 2022 se realizó la misma asignación que en el año 2021, y que no se han transferido los valores del presupuesto del año 2023, evidenciando el continuo incumplimiento. Menciona que esto ha generado que no se pueda dar inicio a proyectos llevados a cabo por la BEAEP, lo cual, afirma, implica que no pueda sostenerse en el tiempo pues actualmente no cuenta con recursos para ello.
15. Como pretensión, la BEAEP solicita el cumplimiento del artículo 4 de la LBEAEP y del dictamen de absolución de consulta del procurador general del Estado 0026021 de 6 de julio de 2006. Así, menciona que la “asignación presupuestaria para el periodo fiscal 2021 es de mil quinientas remuneraciones básicas unificadas del trabajador en general, es decir, de [...] USD. 600.000,00 [...], de conformidad con las disposiciones cuyo cumplimiento se exige en la presente acción y el monto transferido en periodos

⁶ “Que a partir de 1961, en consideración a los trascendentales servicios prestados a la cultura del Estado, una partida para la Biblioteca Ecuatoriana ‘Aurelio Espinosa Pólit’, la misma que en lugar de ser incrementada ha venido disminuyendo, a tal extremo que para 1994 apenas llega a 12 millones, cantidad que no alcanza para cubrir las más elementales necesidades”.

fiscales anteriores”, por lo que está pendiente que se transfiera la diferencia que es de USD. 405.541,12 para el año 2021 y 2022, y la asignación total para el año 2023.

16. Además, solicita que se ordene que en futuros periodos fiscales la asignación se determine de conformidad con la normativa cuyo cumplimiento se exige en esta acción; es decir, “multiplicando la remuneración básica unificada del trabajador en general por 1500, absteniéndose de incurrir en retrasos, privaciones o merma en el monto a transferirse anualmente”.

4.2. Argumentos de la entidad accionada

17. El Ministerio menciona que ha realizado la asignación presupuestaria a la BEAEP “sin desconocer el valor e importancia que este Repositorio tiene dentro de la historia de la República del Ecuador”. Describe que:

[...] a partir del comentario de la Contraloría General del Estado, realizada [sic] en la actividad complementaria de control continuo en cumplimiento de la orden de trabajo No. 0003-DNA2-MCYPAI-2020-CC de 14 de octubre de 2020, que manifestaba: ‘(...) COMENTARIO DE AUDITORIA No. 3 Transferencia anual a la Biblioteca Ecuatoriana "Aurelio Espinosa Pólit" (...) Auditoría ha identificado como riesgo que en el instructivo vigente para la presentación de informes de la Biblioteca, no se ha establecido la necesidad de que la BEAEP presente planes anuales con objetivos, metas y presupuestos orientados a cumplir su misión institucional de promover la conservación de documentos y fomentar la lectura; y, tampoco se han especificado los conceptos de gasto permitidos, lo que dificulta el análisis del buen uso de los fondos transferidos.’, se dio inicio a la reforma del Acuerdo Ministerial No. DM-2013-0126 de 12 de agosto de 2013.

18. La entidad accionada menciona que, en virtud de ello, a través del memorando MCYP-DGF-2021-0607-M de 21 de octubre de 2021, la dirección de gestión financiera emitió el informe técnico económico para la determinación de asignación anual a la BEAEP. Alega que:

[...] una vez que se revisaron los montos presupuestarios entregados en los años anteriores, e[l] área técnica tomando en cuenta los presupuestos legales contenidos [en] las normas referenciadas en el criterio emitido por el Procurador General del Estado procedió a elaborar la fórmula matemática que se debería aplicar para determinar el monto del presupuesto anual que se debería entregar para la ejecución anual correspondiente.

19. Sostiene que, en virtud de ello, de manera técnica, el 29 de octubre de 2021 se emitió “la Programación de Gastos de la BEAEP, el [sic] cual surge del análisis del Plan Operativo Anual presentado por la misma Biblioteca”. Describe que es por ello que “mediante Comprobante de Pago No. CUR: 1523 se procedió a realizar el desembolso del presupuesto correspondiente al ejercicio del año 2021, de acuerdo a la

Programación de Gastos de la BEAEP, que consta en el Plan Operativo Anual propuesto por la misma BEAEP”.

20. En particular, sobre el artículo 4 de la LBEAEP, establece que sí cumplió la norma ya que, según se determina, el presupuesto no debe ser inferior a 1.500 salarios mínimos vitales, y la disposición general tercera del Código Orgánico Monetario y Financiero señala que: “[...] En toda la legislación vigente y en las obligaciones pendientes de pago en las que se disponga que los pagos deban hacerse [...] en salarios mínimos vitales generales, se entenderá que [...] cada salario mínimo vital general tiene [...] un valor fijo e invariable equivalente a [...] USD 4,00 (cuatro dólares de los Estados Unidos de América)”. Menciona que dicha norma se subsume al “hecho objeto de la acción, en tanto la [LBEAEP] fue emitida a los diez días del mes de enero de mil novecientos noventa y cinco, fecha en la que el sucre era la moneda oficial del Ecuador”.
21. Así, menciona que la asignación presupuestaria para el periodo fiscal de 2021 de USD 194.458,88 sí superó el monto mínimo base que establece el artículo 4 de la de LBEAEP.
22. En cuanto a la absolución de consulta del procurador general del Estado, la institución accionada describe que, el 12 de enero de 2021, la Contraloría General del Estado determinó que el Ministerio debe actualizar el instructivo de presentación de informes y rendición de cuentas para que se realice un control adecuado de los recursos asignados a la BEAEP.
23. Sostiene que esto se realizó a través de un informe técnico, en el cual también se elaboró una fórmula en consideración del pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado. Señala que es por ello que se tomó en cuenta no solo que el salario mínimo vital es de USD 4,00, sino también el poder adquisitivo al momento en que se creó el beneficio y la inflación para el año 2021. Además, según alega, en el mencionado informe se reconoció que entre los años 2013 y 2020 los recursos fueron calculados según el salario básico unificado y no el salario mínimo vital establecido en la normativa vigente, lo cual —afirma— fue erróneo y cuya ejecución deberá justificarse. Menciona que con base en ello y demás informes internos sobre el análisis técnico, se determinó el presupuesto de USD 194.458,88.
24. Bajo lo expuesto, el Ministerio señala que la asignación presupuestaria se dio considerando el pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado y atendiendo las observaciones realizadas por la Contraloría General del Estado.

25. Además, concluye que la asignación presupuestaria -a partir del año 2021- sí supera los 1500 salarios mínimos vitales generales que se traducen en USD 6.000,00, y esta se realizó tras un análisis técnico basado en los gastos justificados por la propia BEAEP. Asimismo, sostiene que no es posible

interpretar el texto ‘salarios mínimos vitales generales’ como ‘salarios básicos unificados del trabajador en general’ sin que exista la debida motivación o habilitación legal para el efecto, ya que los servidores públicos tenemos la obligación de cumplir con lo determinado en el artículo 226 de la Constitución de la República; lo contrario, implicaría no velar por el adecuado uso de los recursos públicos.

26. Sobre la asignación presupuestaria del año 2023, la entidad accionada señala que esta sí se ha realizado, pero es el Ministerio de Economía y Finanzas quien no ha transferido el valor asignado.

4.3. Ministerio de Economía y Finanzas

27. El Ministerio de Economía y Finanzas menciona de forma expresa que el presupuesto asignado a favor de la BEAEP para el ejercicio fiscal 2021 fue de USD 198.450,00 (codificado) y 194.458,88 (devengado).
28. Sobre la transferencia del presupuesto del año 2023 a la BEAEP, menciona que revisado “el Sistema de Administración Financiera e_SIGEF a la presente fecha en el Ministerio de Cultura y Patrimonio donde está registrado como entidad beneficiaria de transferencias, no existe ninguna solicitud de recursos para este fin”.

5. Cuestión Previa

29. En el presente caso, se exige el cumplimiento del artículo 4 de la LBEAEP y del dictamen de absolución de consulta del procurador general del Estado 0026021 de 6 de julio de 2006, relacionados con la asignación presupuestaria de la BEAEP. Previo a realizar el análisis constitucional, esta Corte estima pertinente resolver el siguiente problema jurídico: **¿Las disposiciones que se alegan incumplidas son susceptibles de ser analizadas a través de una acción por incumplimiento?**
30. Los artículos 436 numeral 5 de la CRE y 52 de la LOGJCC identifican como objeto de la acción por incumplimiento, el garantizar la aplicación de: (i) normas que integran el sistema jurídico, (ii) actos administrativos de carácter general, y (iii) sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos, que contengan una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible.

Por lo que, el ámbito de aplicación que ocupa esta garantía puede obedecer tanto a una naturaleza normativa e interna, como a una naturaleza jurisdiccional y supranacional.⁷

31. Esta Corte encuentra que el artículo 4 de la LBEAEP, que se alega incumplido, se trata de una norma que integra el sistema jurídico, por lo que sí es objeto de la presente garantía jurisdiccional.
32. En cuanto al dictamen de absolución de consulta ya indicado, la Corte Constitucional ha señalado que para que un determinado pronunciamiento del procurador general del Estado sea objeto de la acción por incumplimiento deberá ser abstracto, general y obligatorio.⁸
33. De manera general, un acto normativo —independientemente de su fuente— es un acto con efectos jurídicos abstractos, obligatorios, que no se agotan con su cumplimiento.⁹ Además, en el marco de la acción por incumplimiento, es necesario verificar que el acto normativo contenga un mandato, prohibición o permisión.
34. En cuanto a los actos administrativos, estos pueden ser de dos especies, los actos administrativos de carácter general y los que tienen efectos individuales o plurindividuales. Los primeros no gozan de permanencia en el ordenamiento jurídico, se agotan con su cumplimiento y están dirigidos de manera indeterminada, general y abstracta hacia los administrados, al regular, disponer, habilitar o impedir determinada conducta temporalmente.¹⁰ Los segundos —que no son objeto de acción por incumplimiento¹¹— producen efectos jurídicos concretos y directos que extinguen, crean o modifican derechos subjetivos singularizados o singularizables y están dirigidos a un determinado sujeto o grupo de sujetos identificables, y se agotan con su cumplimiento de forma directa.¹²
35. A la fecha del pronunciamiento del procurador general del Estado que se alega incumplido, el artículo 3 literal e), en concordancia con el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado otorgaba al procurador general del Estado la atribución de absolver, de forma vinculante, consultas “sobre la inteligencia

⁷ CCE, sentencia 7-14-AN/21, 24 de marzo de 2021, párr. 10.

⁸ CCE, sentencia 45-17-AN/21, 18 de agosto de 2021, párr. 33.

⁹ CCE, sentencia 7-14-AN/21, 24 de marzo de 2021, párr. 14.

¹⁰ CCE, sentencia 38-21-IN/22, 12 de enero de 2022, párr. 20.1; sentencia 4-13-IA/20, 2 de diciembre de 2020, párr. 33; y, sentencia 107-20-IN/21, 27 de octubre de 2021, párr. 35. Un ejemplo de acto administrativo con efectos generales, conforme la sentencia 7-11-IA/19, es la convocatoria a un concurso público de méritos y oposición por parte de entidades del sector público.

¹¹ CCE, sentencia 7-14-AN/21, 24 de marzo de 2021, párr. 16.

¹² CCE, sentencia 45-17-AN/21, 18 de agosto de 2021, párr. 32; sentencia 107-20-IN/21, 27 de octubre de 2021, párrs. 33 y 34; sentencia 38-21-IN/22, 12 de enero de 2022, párr. 20.2; sentencia 4-13-IA/20, 2 de diciembre de 2020, párrs. 32 y 33; y, sentencia 260-13-EP/20, 1 de julio de 2020, párr. 43.

o aplicación de las normas constitucionales, legales o de otro orden jurídico. El pronunciamiento será obligatorio para la Administración Pública, sobre la materia consultada, en los términos que se indican en esta ley”.¹³

- 36.** Ante la consulta “¿Se debe entender la partida asignada en el Presupuesto General del Estado en beneficio de la Biblioteca Ecuatoriana “Aurelio Espinosa Pólit (sic), que no debe ser inferior a 1.500 remuneraciones unificadas?”, el pronunciamiento del procurador, que se alega incumplido, determina:

[...] la Biblioteca Ecuatoriana ‘Aurelio Espinosa Pólit’, en su calidad de ‘Institución de Interés Nacional’ dedicada a la preservación del patrimonio cultural, no sólo que le asiste el derecho a recibir una asignación presupuestaria igual o mayor al valor resultante de la multiplicación de 1.500 salarios mínimos vitales generales por cuatro dólares de los Estados Unidos de América, sino que tal asignación debería corresponder a una suma que tenga un poder adquisitivo similar a aquella que tenía el momento en que se creó el beneficio.

- 37.** De lo expuesto, esta Corte encuentra que lo dispuesto en el referido pronunciamiento, contiene un mandato general sobre los factores que se deben considerar para la asignación presupuestaria en favor de la BEAEP. Si bien, en este caso, el pronunciamiento se refiere a la BEAEP, esto se debe a que la normativa respecto de la cual se consulta (LBEAEP) regula el ámbito de actuación específico de la BEAEP. De esta manera, pese a que el pronunciamiento se enmarca en un ámbito limitado, el pronunciamiento sigue siendo general y abstracto en relación con la asignación presupuestaria.¹⁴
- 38.** Además, por la regulación citada en el párrafo 35 *supra*, el mencionado pronunciamiento es vinculante y obligatorio para la administración pública. Asimismo, este no se agota con su cumplimiento y goza de permanencia, dado que debe ser tomado en cuenta cada vez que se realiza el cálculo para la asignación presupuestaria en favor de la BEAEP. En virtud de lo identificado, esta Corte encuentra que el pronunciamiento del procurador general del Estado, sujeto a análisis en este caso, por su contenido, constituye un acto normativo y es objeto de la acción por incumplimiento.
- 39.** Dado que las disposiciones que se alegan incumplidas sí son objeto de acción por incumplimiento, a continuación, se continuará con el análisis.

¹³ La palabra “constitucionales” fue suprimida de esta norma a través de la sentencia 002-09-SAN-CC, caso 0005-08-AN de 02 de abril de 2009.

¹⁴ De manera similar, en la sentencia 45-17-AN/21, 18 de agosto de 2021, párr. 35-36, la Corte Constitucional encontró que los pronunciamientos del procurador general del Estado, referentes a la contribución de la Contraloría General del Estado en relación con los ingresos del ISSFA, tienen mandato general y abstracto.

6. Reclamo previo

40. Según el artículo 54 de la LOGJCC, para que se configure el incumplimiento, “la persona accionante previamente reclamará el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla”. Esta Corte ha señalado que el requisito del reclamo previo se debe observar en dos momentos. El primero, en la fase de admisión, correspondiente a un análisis formal, en el que la Corte verifica que exista un escrito de reclamo previo anexado en la demanda de acción por incumplimiento. El segundo, en la fase de sustanciación, correspondiente a una verificación del reclamo previo como un requisito sustancial en el que la Corte analiza el contenido del mismo.¹⁵
41. Siendo así, en la fase de sustanciación, el reclamo previo constituye un requisito de procedencia de la acción por incumplimiento, que se relaciona con su esencia en cuanto “implica que se ha concedido la oportunidad, a quien debía satisfacer la obligación reclamada, de que subsane el incumplimiento y tome acciones tendientes a cumplir lo requerido”.¹⁶ Por lo que, “el incumplimiento de este requisito impide a la Corte pronunciarse sobre las consecuencias jurídicas derivadas del alegado incumplimiento”.¹⁷
42. En particular, esta Corte ha señalado que el reclamo previo en las acciones por incumplimiento debe cumplir con los siguientes requisitos:
- i) Estar dirigido a quien deba satisfacer el cumplimiento de la obligación;
 - ii) Contener la identificación clara de las obligaciones (ya sean las normas o las sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos) cuyo cumplimiento se exige;
 - iii) Que dichas obligaciones identificadas sean las mismas que las invocadas en la acción por incumplimiento; y,
 - iv) Solicitar el cumplimiento de dichas obligaciones de manera expresa.¹⁸
43. Como prueba del reclamo previo, consta a foja 20 del expediente constitucional, el pedido presentado por BEAEP el 29 de octubre de 2021 dirigido a la entonces ministra de Cultura y Patrimonio, en el cual solicitó “de manera inmediata la transferencia de los valores correspondientes a la partida presupuestaria del año 2021 que le corresponde a mi representada, de conformidad con el artículo 4 de la Ley de la Biblioteca Ecuatoriana Aurelio Espinosa Pólit [...] y el Oficio de la Procurador General del Estado No. 0026021 de 6 de julio de 2006”.

¹⁵ CCE, sentencia 20-19-AN/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 20.

¹⁶ CCE, sentencia 3-11-AN/19, 28 de mayo de 2019, párr. 21.

¹⁷ CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 22.

¹⁸ CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 23.

44. Sobre el primer requisito referido en el párrafo 42 *supra*, se observa que el documento está dirigido a la ministra de Cultura y Patrimonio. Según lo reconocido por la propia entidad accionada en su informe de descargo y en lo manifestado en la audiencia, esta sí es la encargada de la obligación referente a la asignación presupuestaria. Por lo que el reclamo cumple con el primer requisito. En cuanto al segundo requisito, en el documento se solicita de manera concreta que se cumpla la obligación de la transferencia de valores de la asignación presupuestaria de conformidad con el artículo 4 de la LBEAEP y el dictamen de absolución de consulta del procurador general del Estado 0026021 de 6 de julio de 2006. Es así que se evidencia el cumplimiento del segundo requisito.
45. Respecto al tercer requisito, se identifica que las normas que se alegan incumplidas son las mismas que se reclaman en esta acción: artículo 4 de la LBEAEP y el dictamen de absolución de consulta del procurador general del Estado 0026021 de 6 de julio de 2006. Por lo que se evidencia el cumplimiento del tercer requisito. Finalmente, se observa que en el reclamo sí se solicitó el cumplimiento de la obligación de asignación presupuestaria de manera expresa según las referidas normas, cumpliéndose con el cuarto requisito.
46. Por lo expuesto, se muestra que sí se dio a la institución obligada la oportunidad de satisfacer la obligación que se reclama en la presente causa. Así, esta Corte considera que se configuró el reclamo previo.

7. Planteamiento de los problemas jurídicos

47. Previo a formular los problemas jurídicos es necesario señalar que dentro de esta causa se ha identificado que la BEAEP ha presentado argumentos sobre la vulneración de derechos constitucionales. Cabe aclarar que a través de una acción por incumplimiento, la Corte no analiza si existe una vulneración de derechos como tal, sino que -de acuerdo con el artículo 93 de la Constitución- esta acción tiene como objeto “garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible”. Siendo así, no corresponde plantear problemas jurídicos sobre los argumentos relacionados con la vulneración de derechos.
48. Entonces, para efectos de resolver la presente acción por incumplimiento, conforme dispone el artículo 93 de la Constitución en concordancia con el inciso segundo del artículo 52 de la LOGJCC, corresponde a la Corte Constitucional analizar, en primer lugar, si las normas objeto de la presente acción por incumplimiento contienen una

obligación de hacer o no hacer. Es decir, la Corte debe verificar que la norma contenga un mandato, prohibición o permisión, y no se limite a definir, describir o permitir.¹⁹ En esa línea, primero, corresponde resolver el siguiente problema jurídico: **¿El artículo 4 de la LBEAEP y el dictamen de absolución de consulta del procurador general del Estado 0026021 de 6 de julio de 2006 contienen una obligación de hacer o no hacer?**

49. Luego de determinar que las normas que se alegan incumplidas no son simples enunciados descriptivos, sino que contienen una verdadera obligación, según lo ha determinado esta Corte corresponde evaluar:
- a) [...] si la obligación cuyo incumplimiento alega el accionante se deriva o no de la disposición normativa que él mismo invoca;
 - b) si la mencionada obligación es o no clara, expresa y exigible;
 - c) si la obligación antedicha se incumplió o no; y,
 - d) cuáles son las medidas adecuadas y suficientes para el cumplimiento de tal obligación.²⁰
50. De esta manera, como segundo punto, corresponde resolver el siguiente problema jurídico: ¿La obligación exigida se deriva del artículo 4 de la LBEAEP y del dictamen de absolución de consulta del procurador general del Estado 0026021 de 6 de julio de 2006? Si la respuesta es afirmativa, entonces la Corte evaluará si ¿La obligación del artículo 4 de la LBEAEP y del dictamen de absolución de consulta del procurador general del Estado 0026021 de 6 de julio de 2006, cuyo cumplimiento se demanda, es clara, expresa y exigible para la accionante?
51. En caso de que se identifique que sí existe una obligación clara, expresa y exigible, la Corte pasará a analizar si ¿La obligación del artículo 4 de la LBEAEP y del dictamen de absolución de consulta del procurador general del Estado 0026021 de 6 de julio de 2006 fue cumplida por el Ministerio de Cultura y Patrimonio? Solo en el supuesto en que se determine el incumplimiento de las normas, se analizará ¿Cuáles son las medidas adecuadas y suficientes para el cumplimiento de la obligación reclamada?

8. Resolución de los problemas jurídicos

8.1. Primer problema jurídico: **¿El artículo 4 de la LBEAEP y el dictamen de absolución de consulta del procurador general del Estado 0026021 de 6 de julio de 2006 contienen una obligación de hacer o no hacer?**

¹⁹ CCE, sentencia 38-12-AN/19, 04 de diciembre de 2019, párr. 34; y, sentencia 38-15-AN/21, 9 de junio de 2021, párr. 25.

²⁰ CCE, sentencia 7-12-AN/19, 11 de diciembre de 2019, párr. 12.

52. Una obligación de hacer o no hacer establece la realización o abstención de una conducta y, para que exista, debe contener los siguientes elementos: (i) el obligado a ejecutar, (ii) el contenido de la obligación; y, (iii) el titular del derecho.²¹
53. De la revisión del artículo 4 de la LBEAEP, se observa que el contenido de la obligación consiste en que, a partir de 1995, la partida asignada en el Presupuesto General del Estado en beneficio de la BEAEP “no será inferior al equivalente a mil quinientos (1500) salarios mínimos vitales generales”. Además, de acuerdo al dictamen del Procurador General que se alega incumplido, la obligación de la asignación consiste no sólo en “recibir una asignación presupuestaria igual o mayor al valor resultante de la multiplicación de 1.500 salarios mínimos vitales generales por cuatro dólares de los Estados Unidos de América, sino que tal asignación debería corresponder a una suma que tenga un poder adquisitivo similar a aquella que tenía el momento en que se creó el beneficio”. Así, se observa que las disposiciones que se alegan incumplidas exponen el contenido de la obligación.
54. En cuanto al titular del derecho, tanto en el artículo 4 de la LBEAEP como en el pronunciamiento del procurador se señala de forma expresa que el titular del derecho es la BEAEP. Finalmente, sobre el obligado a ejecutar, en ninguna de las disposiciones que se alegan incumplidas se señala quién es el obligado a ejecutar. Sin embargo, es claro que se refiere a quien tenga la obligación legal.
55. En este caso, de acuerdo con las normas que se alegan incumplidas, la asignación debe partir del Presupuesto General del Estado, y su ejecución corresponde al gobierno central a través del ejecutivo.²² El artículo 25 de la Ley Orgánica de Cultura determina que al Ministerio de Cultura y Patrimonio le corresponde ejercer la rectoría del Sistema Nacional de Cultura que comprende “la elaboración y ejecución presupuestaria”, por lo que este es el encargado de la asignación en lo que compete a esta rama.²³ En función de esta normativa queda determinado que este es el obligado. Esto considerando, además, que dentro de la causa el Ministerio ha reconocido ser el obligado.

²¹ CCE, sentencia 38-12-AN/19, 04 de diciembre de 2019, párr. 34; y, sentencia 38-15-AN/21, 9 de junio de 2021, párr. 25. Así también, la sentencia 55-20-AN/23, 24 de mayo de 2023, párr. 23 determinó: “La norma no debe limitarse a definir, describir o permitir, sino que verdaderamente debe establecer una obligación de hacer o no hacer; esto se verifica cuando la norma establece la realización o abstención de una conducta entre dos partes. Una de las partes debe efectuar o abstenerse de realizar algo, conforme con lo ordenado por la normativa, y la otra debe recibir el beneficio de lo ordenado o exigir su cumplimiento. En este sentido, para corroborar la existencia de la obligación, deben ser identificables: (i) el titular del derecho; (ii) el contenido de la obligación; y, (iii) el obligado a ejecutar”.

²² Ver, artículos 194 al 196 de la Constitución.

²³ Además, el artículo 26 literal e) *ibídem* determina que al referido Ministerio le corresponde “[e]jecutar las políticas públicas de fortalecimiento, conservación y actualización de repositorios, bibliotecas, museos y archivos históricos, que permitan el ejercicio pleno de los derechos culturales, la participación ciudadana y el diálogo intercultural”.

56. Por lo señalado, se refleja que el artículo 4 de la LBEAEP y el dictamen de del procurador general del Estado 0026021 de 6 de julio de 2006 contienen una obligación de hacer. Siendo así, se pasará al análisis del siguiente problema jurídico.

8.2. Segundo problema jurídico: ¿La obligación exigida se deriva del artículo 4 de la LBEAEP y del dictamen de absolución de consulta del procurador general del Estado 0026021 de 6 de julio de 2006?

57. Conforme se determinó en la sección anterior, la obligación que se desprende del artículo 4 de la LBEAEP y del dictamen de absolución de consulta 0026021 de 6 de julio de 2006 consiste en que la asignación que debe realizar el Ministerio de Cultura y Patrimonio en favor de la BEAEP “no será inferior al equivalente a mil quinientos (1500) salarios mínimos vitales generales” y que el pago de esa “asignación debería corresponder a una suma que tenga un poder adquisitivo similar a aquella que tenía el momento en que se creó el beneficio”.
58. Según alega la accionante, no se ha asignado ni transferido los valores que se determinan en el artículo 4 de la LBEAEP y en el dictamen de absolución de consulta del procurador general en cuestión. A su criterio, está pendiente que se transfiera la diferencia que es de USD 405.541,12. Para sustentar esto, la accionante alega, principalmente, dos cuestiones: (i) que el pago de la asignación presupuestaria debía consistir en un valor equivalente a la remuneración básica unificada del trabajador en general multiplicada por 1500, como ha sucedido en años previos, y (ii) que para la asignación debía tomarse en cuenta un poder adquisitivo similar al que tenían 1500 salarios mínimos vitales generales al momento que se creó el beneficio.
59. **Sobre el primer cargo**, esta Corte encuentra que ni el artículo 4 de la LBEAEP y ni el dictamen del procurador general del Estado 0026021 establecen que el pago de la asignación presupuestaria debe tener como referencia la remuneración básica unificada del trabajador en general. Como se ha citado en la sección 3 *supra*, el artículo 4 de la LBEAEP determina que la asignación no será inferior a un valor equivalente a “mil quinientos (1500) salarios mínimos vitales generales”.
60. A su vez, el dictamen del procurador general del Estado -ante la consulta de “¿[s]e debe entender la partida asignada en el Presupuesto General del Estado en beneficio de la Biblioteca Ecuatoriana ‘Aurelio Espinosa Pólit (sic), que no debe ser inferior a 1.500 remuneraciones unificadas?”- se aclaró que el pago de la asignación será “igual o mayor al valor resultante de la multiplicación de 1500 salarios mínimos vitales generales por **cuatro dólares de los Estados Unidos de América** [...] (énfasis añadido)”.

- 61.** Para llegar a esta conclusión, en el referido dictamen se describe que el artículo 133 de la Codificación al Código del Trabajo, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 167 de 16 de diciembre del 2005, estableció que:

[...] el denominado ‘salario mínimo vital general’ (smvg) se lo mantendrá para fines de cálculo y determinación, entre otros, ‘...de las sanciones o multas; impuestos y tasas; cálculo de la jubilación patronal; o, para la aplicación de cualquier disposición legal o reglamentaria en la que se haga referencia a este tipo de salario’; prevención que resulta concordante con lo señalado en el Art. 12 inciso tercero de la Ley para la Transformación Económica del Ecuador, que ordena: ‘En todas las normas vigentes y en las obligaciones pendientes de pago en las que se haga mención a unidades de valor constante o a salarios mínimos vitales generales, se entenderá que cada unidad de valor constante y cada salario mínimo vital general tienen un valor fijo e invariable equivalente a, respectivamente, dos coma seis dos ocho nueve y cuatro dólares de los Estados Unidos de América’.

- 62.** Es decir que en el dictamen se aclaró que la norma se refiere a “salarios mínimos vitales” equivalente a cuatro dólares, y no a remuneraciones básicas unificadas, como se pretendía que se establezca en la consulta.²⁴ Cabe aclarar que el actual artículo 117 del Código de Trabajo determina que la remuneración básica unificada se entiende como:

[...] la suma de las remuneraciones sectoriales aplicables a partir del 1 de Enero del 2000 para los distintos sectores o actividades de trabajo, así como a las remuneraciones superiores a las sectoriales que perciban los trabajadores, más los componentes salariales incorporados a partir de la fecha de vigencia de la Ley para la Transformación Económica del Ecuador.

El Estado, a través del "Consejo Nacional de Trabajo y Salarios", establecerá anualmente el sueldo o salario básico unificado para los trabajadores privados. La fijación de sueldos y salarios que realice el "Consejo Nacional de Trabajo y Salarios", así como las revisiones de los salarios o sueldo por sectores o ramas de trabajo que propongan las Comisiones Sectoriales, se referirán exclusivamente a los sueldos o salarios de los trabajadores sujetos al Código del Trabajo del sector privado.

- 63.** A su vez, la actual disposición general tercera del Código Orgánico Monetario y Financiero señala que:

[...] En toda la legislación vigente y en las obligaciones pendientes de pago en las que se disponga que los pagos deban hacerse en unidades de valor constante (UVC) o en salarios mínimos vitales generales, se entenderá que cada unidad de valor constante y cada salario mínimo vital general tienen un valor fijo e invariable equivalente a,

²⁴ El actual artículo 133 del Código de Trabajo señala: “Salario mínimo vital general.- Mantiénesse, exclusivamente para fines referenciales, el salario mínimo vital general de cuatro dólares de los Estados Unidos de América (US \$ 4.00), el que se aplica para el cálculo y determinación de sueldos y salarios indexados de los trabajadores públicos y privados mediante leyes especiales y convenios individuales colectivos; sanciones o multas; impuestos y tasas; cálculo de la jubilación patronal; o, para la aplicación de cualquier disposición legal o reglamentaria en la que se haga referencia a este tipo de salario.”

respectivamente, dos coma seis dos ocho nueve (2,6289) y USD 4,00 (cuatro dólares de los Estados Unidos de América), respectivamente. [...]

- 64.** Tanto en la demanda de acción por incumplimiento como en la audiencia, la BEAEP argumentó que la única forma de entender e interpretar las normas que se alegan incumplidas es tomar como referencia la remuneración básica unificada del trabajador. Señala que esta interpretación tuvo la entidad accionada por más de catorce años y no cabe que se cambie de interpretación de un año a otro sin justificación. Además, sostiene que esta interpretación es la única que tiene sentido porque -a la fecha en la que se creó el beneficio- el salario mínimo vital consideraba las necesidades básicas pero hoy en día se consideran las referidas necesidades con la remuneración básica unificada.
- 65.** Si bien a esta Corte le llama la atención que la asignación presupuestaria haya cambiado de manera abrupta bajo una interpretación normativa distinta -con una reducción del 68% de un año a otro-, a este Organismo no le corresponde interpretar ni desarrollar el contenido de disposiciones normativas a través de una acción por incumplimiento, sino que únicamente debe verificar si la obligación contenida en la norma se encuentra cumplida.
- 66.** Siendo así, de las normas que se alegan incumplidas no se verifica la existencia de una obligación relacionada con que la asignación presupuestaria tenga como base la remuneración básica unificada del trabajador general. Para este Organismo, lo que la accionante pretende es que se interprete que las normas que se refieren a salario mínimo vital se traducen en la remuneración básica unificada del trabajador general. Sin embargo, del texto de ambas disposiciones, no se identifica que exista esa obligación. Cabe aclarar que la Corte no está planteando una nueva forma de entender la obligación ni avalando alguna interpretación. Más allá de que el cambio de interpretación de la entidad accionada se haya dado por las auditorías de gastos,²⁵ el análisis de este Organismo se limita a considerar el contenido de la obligación.
- 67.** De hecho, en la consulta realizada al procurador general del Estado se buscaba aclarar si la base de la asignación es la remuneración básica unificada, respecto a lo cual se contestó que la asignación no debe ser menor a 1500 salarios mínimos vitales generales multiplicados por cuatro dólares de los Estados Unidos de América. Por ello no se evidencia algún texto que permita concluir con certeza que la norma se refiere a la remuneración básica unificada y no al salario mínimo vital. En el marco de esta acción, la Corte no está habilitada a fijar una interpretación ni a determinar cuál interpretación

²⁵ Ver párrafo 17 *supra*. Asimismo, es a través del memorando MCYP-DGF-2021-0607-M de 21 de octubre de 2022, realizado por la Dirección de Gestión Financiera para la Coordinación General Administrativa Financiera del Ministerio, que se determina que las normas solo hacen referencia a salarios mínimos vitales.

es o no válida o beneficiosa, sino que únicamente está limitada a verificar el cumplimiento del contenido que se desprenda de la norma.

68. Sin perjuicio de ello, esta Corte estima oportuno hacer énfasis en que se debe evitar hacer recortes significativos que alteren gravemente el sostenimiento de organismos como puede ser la BEAEP. El artículo 377 de la Constitución reconoce como finalidad del Estado el fortalecimiento de la identidad nacional, incentivar la producción, difusión, distribución y disfrute de bienes y servicios culturales, y salvaguardar la memoria social y el patrimonio cultural. Además, el artículo 378 *ibídem* determina que el sistema nacional de cultura estará integrado por todas las instituciones del ámbito cultural que reciban fondos públicos y por los colectivos y personas que voluntariamente se vinculen al sistema. Asimismo, el artículo 379 *ibídem* señala que son parte del patrimonio cultural “los documentos, objetos, colecciones, archivos, bibliotecas y museos que tengan valor histórico, artístico, arqueológico, etnográfico o paleontológico”.
69. Si bien, a través de una acción por incumplimiento, la Corte no está facultada a revisar cuál es la interpretación más favorable para preservar el patrimonio cultural, se recuerda que el Estado -a través de sus instituciones como el Ministerio de Patrimonio y Cultura-, en función de los preceptos constitucionales señalados, no puede, sin justificación, alterar asignaciones presupuestarias que impacten de manera significativa en instituciones que preserven el patrimonio cultural y los fines constitucionales relacionados. Al momento de determinar una modificación en la asignación presupuestaria es necesario evaluar que el cambio no afecte de manera considerablemente negativa a la memoria social y el patrimonio cultural.
70. A la luz de lo anterior, con base en el objeto de la acción por incumplimiento, se concluye que la obligación que se exige en esta acción -de asignar como presupuesto un valor equivalente a **la remuneración básica unificada del trabajador en general multiplicada** por 1500- no se desprende de las normas que se alegan incumplidas.
71. **En cuanto al segundo cargo** del párrafo 58 *supra*, se identifica que el artículo 4 de la LBEAEP no hace referencia a que la asignación presupuestaria que el BEAEP debe recibir tiene que tomar en cuenta el poder adquisitivo del momento en que se creó el beneficio. Sin embargo, esto sí se desprende del dictamen del procurador general del Estado 0026021. Considerando que el segundo cargo planteado en la demanda consiste en que -en función del referido dictamen del procurador general del Estado- se debía considerar el poder adquisitivo para la asignación presupuestaria, se continuará con el análisis solo respecto del dictamen.

72. En virtud de lo señalado en esta sección, corresponde reformular los siguientes problemas jurídicos que se analizarán a continuación, tomando en cuenta únicamente el dictamen del procurador general del Estado en relación con el cargo de que el pago de la asignación presupuestaria debe tomar en cuenta el poder adquisitivo.

8.3. Tercer problema jurídico: ¿La obligación de tomar en cuenta el poder adquisitivo para el pago la asignación presupuestaria –establecida en el dictamen de absolución de consulta del procurador general del Estado 0026021 de 6 de julio de 2006- es clara, expresa y exigible para la accionante?

73. Como se citó previamente, el dictamen del procurador determina:

Por lo expuesto, considero que a la Biblioteca Ecuatoriana ‘Aurelio Espinosa Pólit’, en su calidad de ‘Institución de Interés Nacional’ dedicada a la preservación del patrimonio cultural, no solo que le asiste el derecho a recibir una asignación presupuestaria igual o mayor al valor resultante de la multiplicación de 1500 salarios mínimos vitales generales por cuatro dólares de los Estados Unidos de América, sino que tal asignación debería corresponder a una suma que tenga un poder adquisitivo similar a aquella que tenía el momento que se creó el beneficio.

74. En cuanto al criterio de **claridad**, la Corte Constitucional ha sostenido que una obligación es clara cuando los elementos de la obligación (el sujeto activo, el sujeto pasivo y el objeto de la obligación) están determinados o pueden ser fácilmente determinables. Además, “[l]a obligación debe ser entendible, su contenido evidente y no requerir de interpretaciones extensivas para identificar la obligación”.²⁶
75. Como se determinó en el análisis del primer problema jurídico, el dictamen del procurador sí determina el contenido de la obligación (que implica que la BEAEP reciba la asignación presupuestaria considerando como base el salario mínimo vital y el poder adquisitivo) y el beneficiario de la obligación (BEAEP). Por lo que el sujeto activo y el contenido de la obligación sí están determinados.
76. Además, si bien de manera expresa no consta que el Ministerio de Cultura y Patrimonio es el obligado, conforme se ha señalado en el párrafo 55 *supra*, de acuerdo con las normas que se alegan incumplidas, la asignación debe partir del Presupuesto General del Estado, y su ejecución corresponde al gobierno central a través del ejecutivo. Además, de conformidad con el artículo 25 de la Ley Orgánica de Cultura se entiende que el referido Ministerio sí es el obligado de la asignación en lo que compete a su rama. Esto también ha sido reconocido por la referida entidad tanto en su informe de descargo como en la intervención de la audiencia. De esta manera, el sujeto pasivo sí es determinable.

²⁶ CCE, sentencia 37-13-AN/19, 7 de noviembre de 2019, párr. 38.

77. Por otra parte, se identifica que la obligación es entendible y no requiere de interpretaciones extensivas. Siendo así, esta Corte considera que la obligación es clara.
78. Sobre el criterio de que la obligación debe ser **expresa**, la Corte Constitucional ha señalado que “para que una obligación sea considerada expresa debe estar redactada en términos exactos, precisos y específicos de manera que no dé lugar a equívocos. La obligación no debe ser implícita o producto de una inferencia indirecta”.²⁷
79. Para esta Corte, el dictamen es expreso en señalar que la BEAEP debe recibir una asignación presupuestaria que sea i) igual o mayor al valor resultante de la multiplicación de 1500 salarios mínimos vitales generales por cuatro dólares de los Estados Unidos de América; y, que -además- ii) tal asignación debería corresponder a una suma que tenga un poder adquisitivo similar a aquella que tenía el momento que se creó el beneficio.
80. Cabe señalar que la absolución de consulta del procurador 0026021 de 6 de julio de 2006 se realizó en el marco de lo establecido en el artículo 4 de la LBEAEP que prescribe que: “A partir de 1995, la partida asignada en el Presupuesto General del Estado en beneficio de la Biblioteca Ecuatoriana ‘Aurelio Espinosa Pólit’, no será inferior al equivalente a mil quinientos (1500) salarios mínimos vitales generales”. Tras citarse el referido artículo 4 y absolverse la consulta, es evidente que en el dictamen, cuando se señala “al momento en que se creó el beneficio”, se refiere al beneficio que surgió a partir de 1995.
81. Ahora bien, es posible considerar que, cuando se establece que la asignación debe corresponder a una suma que tenga un “poder adquisitivo similar a aquella que tenía al momento que se creó el beneficio”, la norma no cuenta con una precisión y especificidad detallada. Sin embargo, exigir que una norma conceptualice y especifique el alcance del poder adquisitivo implica señalar que cualquier término que tenga un margen de amplitud como “poder adquisitivo”, hace que la norma no sea expresa. En este caso, es suficiente entender que la asignación debe considerarse como factor el poder adquisitivo que la BEAEP tenía al momento en que se creó el beneficio, según la asignación que se dio a la época. Por lo que se considera que la obligación sí está redactada en términos que no necesariamente dan lugar a equívocos, por lo que existe una obligación expresa.
82. Finalmente, en cuanto al criterio de que la obligación deba ser **exigible**, la Corte ha señalado que esto implica que no debe mediar plazo o condición que esté pendiente de

²⁷ Corte Constitucional, sentencia 37-13-AN/19, 7 de noviembre de 2019, párr. 43.

verificarse para que se cumpla la obligación.²⁸ En la especie, se identifica que la obligación no está sujeta a un plazo o condición que esté pendiente de verificarse.

83. Por las consideraciones expuestas, se observa que la obligación de tomar en cuenta el poder adquisitivo para el pago de la asignación presupuestaria –establecida en el dictamen de absolución de consulta del procurador general del Estado 0026021 de 6 de julio de 2006- es clara, expresa y exigible.

8.4. Cuarto problema jurídico: ¿La obligación establecida en el dictamen de absolución de consulta del procurador general del estado 0026021 de 6 de julio de 2006 -que implica que la BEAEP reciba una asignación presupuestaria que tome en cuenta el poder adquisitivo– fue cumplida por el Ministerio de Cultura y Patrimonio?

84. La accionante alega que para la asignación presupuestaria de 2021 no se tomó en cuenta que el poder adquisitivo sea similar al de aquel que se tenía al momento en que se creó el beneficio, esto es, 1995. Además, señala que la entidad accionada actuó de la misma manera para el año 2022, y sostiene que no se ha efectivizado el pago de la asignación presupuestaria del año 2023.
85. En el informe de descargo, el Ministerio señala que como “parte de la reforma a la regulación de la correcta utilización de los recursos públicos” de la BEAEP “y con base al criterio del señor Procurador General del Estado [...] [se] trabajó en parámetros técnicos [...]”. Sostiene que el análisis técnico económico, donde se incluye la fórmula de valor futuro de matemática financiera, se muestra en el memorando MCYP-DGF-2021-0607-M de 21 de octubre de 2022, realizado por la Dirección de Gestión Financiera para la Coordinación General Administrativa Financiera.
86. En el referido memorando²⁹ se determina que se tomó en cuenta la normativa aplicable que obliga a “que el valor a considerar para el cálculo de la asignación anual para la Biblioteca Ecuatoriana Aurelio Espinosa Pólit, es de US\$ 4,00”, lo que corresponde al salario mínimo vital. Además, se señala que para la fórmula de cálculo se observó el criterio del procurador general de Estado en tanto la asignación debe “corresponder a una suma que tenga un poder adquisitivo similar a aquella que tenía el momento en que se creó el beneficio”. En función de estos criterios, en el memorando señalado se establece que el cálculo de la asignación presupuestaria se basó en lo siguiente:

1. Conforme la revisión realizada en la página web del Banco Central del Ecuador, el valor del sucre versus al dólar en el mes en el que se suscribió la Ley de la Biblioteca

²⁸ CCE, sentencia 37-13-AN/19, 07 de noviembre de 2019, párr. 39.

²⁹ Consta a fs. 93 al 96 del expediente constitucional.

Ecuatoriana Aurelio Espinosa Pólit fue de S /. 2360; y que, el salario mínimo vital general fue de S /. 75.000,00 (1550³⁰ SGMV [salarios mínimos vitales] sería[n] S /. 112.500.000,00); por lo que se podría concluir que la asignación en dólares a dicha fecha fue de US\$47.669,49.

2. El tiempo transcurrido desde enero de 1995 (mes de suscripción de la Ley de la Biblioteca Ecuatoriana Aurelio Espinosa Pólit), hasta enero de 2021, es de 26 años.

3. Conforme la literatura académica para el efecto, el factor principal para determinar el poder adquisitivo es la inflación, cuyo índice acumulado a Enero de 2021, según la Información que reposa en la página web del Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos fue de 0,12%.

Con estos datos, aplicando la fórmula de valor futuro de matemática financiera, se obtiene lo siguiente: $VF=VP(1+i)^n$

Siendo:

VF: Asignación presupuestaria anual

VP: US\$47.669,49 [valor que se describe en el punto 1 de esta cita]

i: 0,12% (Tasa de inflación acumulada a enero de cada año)

n= Número de periodos entre el valor presente y valor futuro.

- 87.** Con esto, en el referido documento se concluye que la asignación anual base que determina la LBEAEP -considerando el cálculo de la fórmula descrita- es de USD 49.179,30. Además, se agrega que, dado que el salario mínimo vital es de USD 4,00, en estricto cumplimiento de ese criterio la asignación debería ser de USD 6.000,00, pero considerando el criterio vinculante del dictamen de la Procuraduría General del Estado sobre el poder adquisitivo, se tomó en cuenta la tasa de inflación, correspondiendo una asignación de USD 49.179,30.
- 88.** Posterior a ello, el Ministerio describe que en virtud del “informe técnico para la definición de la asignación para la Biblioteca Ecuatoriana Aurelio Espinosa Pólit, No. IT-SMS2021-25 de 29 de octubre de 2021”, a través del cual se consideraron los gastos de la BEAEP, se determinó, finalmente, que: “[p]ara garantizar que la BEAEP pueda cumplir con sus responsabilidades patrimoniales y de gestión del archivo bibliográfico y documental bajo su custodia, es necesario asignar para el ejercicio 2021 un total de USD 194,458.88”.³¹
- 89.** Entonces, no solo que se tomó en cuenta el cálculo de la fórmula descrita en el párrafo 86 *supra*, sino que a esto se consideró el valor de los gastos de la BEAEP, aumentándose el valor de USD 49.179,30 a 194,458.88. Según lo han señalado tanto

³⁰ Cabe aclarar que en la cita textual se señala 1550 y no 1500 salarios mínimos vitales.

³¹ Consta a fojas 59-61, 261-263 del anexo al expediente constitucional. En este consta el detalle de la programación de gastos.

la BEAEP, la entidad accionada como el Ministerio de Economía y Finanzas, la asignación presupuestaria sí fue de USD 194.458,88.³²

90. De lo expuesto, se refleja que para la asignación presupuestaria del año 2021 el Ministerio tomó en cuenta el valor de la inflación, así como los gastos de la BEAEP para tener una referencia del poder adquisitivo. Siendo así, se evidencia que sí consideró el poder adquisitivo a la fecha en la que se creó el beneficio sobre la base del dictamen del procurador general del Estado, y ese valor asignado fue el que se transfirió a la BEAEP para el presupuesto del año 2021.³³
91. Cabe aclarar que, a través de una acción por incumplimiento, a esta Corte no le corresponde evaluar si es correcto o no el cálculo de la asignación presupuestaria, sino únicamente evaluar si la obligación que -en este caso, consiste en el pago de la asignación presupuestaria tomando en cuenta el poder adquisitivo a la fecha en la que se creó el beneficio- fue cumplida. Dado que se ha reflejado que sí se consideró el poder adquisitivo para el pago de la asignación presupuestaria de 2021, esta Corte encuentra que la obligación sí fue cumplida por parte del Ministerio.
92. Ahora, si bien se ha determinado que para el año 2021 la entidad accionada sí consideró el poder adquisitivo y se transfirió el valor asignado para ese año, esta Corte no puede dejar de tomar en cuenta que en la audiencia de 29 de enero de 2024 ante la Corte Constitucional, la accionante alegó que el valor de 2021 se mantuvo para la asignación del año 2022, y afirmó que no se han transferido los valores que corresponden a la asignación presupuestaria de 2023.
93. Por su parte, la entidad accionada alegó en la referida audiencia que, al igual que el año 2021, para el año 2022 se consideró un valor superior al cálculo del poder adquisitivo (conforme el cálculo descrito en los párrafos 86 al 88 *supra*). De la revisión del expediente se verifica que, efectivamente, para el año 2022 se transfirió el mismo valor del año 2021, esto es, USD 194.458,88 en función de la fórmula que toma en cuenta el poder adquisitivo, así como en función de los gastos de la BEAEP.³⁴ De esta manera, no se encuentra algún incumplimiento en relación con el año 2022.
94. Respecto al año 2023, la entidad accionada afirmó que a través del comprobante único de registro CUR 1145 se transfirió “a través del Sistema Integrado de Gestión Financiera SIGEF el requerimiento al Ministerio de Finanzas de la solicitud de pago en Beneficio de la Fundación Biblioteca Ecuatoriana Aurelio Espinosa Polit por el

³² Así también consta en la documentación a fojas 24, 45, 47, 102 del expediente constitucional, y fojas 70, 271-275 del anexo al expediente constitucional.

³³ Asimismo, consta en la documentación a fojas 24, 45, 47, 102 del expediente constitucional, y fojas 70, 271-275 del anexo al expediente constitucional.

³⁴ Consta a fs. 236-240 del expediente constitucional.

valor de 194.458,88 USD”. De la verificación del expediente,³⁵ se refleja que el cálculo del presupuesto del año 2023 se realizó con los mismos criterios de los años 2021 y 2022, esto es considerando el poder adquisitivo y los gastos de la BEAEP.

95. Ahora bien, la entidad accionada ha reconocido que el presupuesto del año 2023 no ha sido transferido, pese al requerimiento mencionado en el párrafo anterior. Por lo que, si bien para el año 2023, existe un cálculo considerando el poder adquisitivo, esta no ha sido efectiva dado que no se ha transferido el valor asignado.
96. Cabe recordar que, conforme lo determinado en el párrafo 53 *supra*, la obligación - según lo establece el dictamen 0026021- implica que la BEAEP debe “recibir una asignación presupuestaria”, por lo que esta no se limita al mero cálculo, sino al pago efectivo de la asignación. Así, es claro que el cumplimiento de la obligación se concreta solo luego de que la BEAEP reciba la asignación presupuestaria. Por otra parte, se debe recordar que si bien, en un inicio, la demanda de acción por incumplimiento solo cuestionó el monto asignado para el presupuesto 2021, esto se debió a que en ese momento las situaciones fácticas no permitían que la BEAEP alegue la falta de asignación efectiva del año 2023, pues los hechos suceden con posterioridad. Incluso así, lo que sí consta en la demanda de acción por incumplimiento es la pretensión de la BEAEP de que se ordene que no haya una afectación a la asignación presupuestaria de “**futuros periodos fiscales** [...] absteniéndose de incurrir en **retrasos**, privaciones o merma en el monto a transferirse anualmente [énfasis añadido]”. De esta manera, corresponde pronunciarse sobre la transferencia efectiva del valor asignado.
97. Pese a que la entidad accionada ha señalado que ya requirió al Ministerio de Economía y Finanzas que realice el pago del valor asignado para el año 2023, y ello se muestra en un comprobante de registro único,³⁶ el mencionado Ministerio afirma que no existe tal requerimiento por parte de la entidad accionada. Así, en el escrito presentado el 8 de febrero de 2024, el Ministerio de Economía y Finanzas informó que: “Revisado el Sistema de Administración Financiera e_SIGEF a la presente fecha en el Ministerio de Cultura y Patrimonio donde está registrado como entidad beneficiaria de transferencias, no existe ninguna solicitud de recursos para este fin.”
98. Al igual que lo señalado en el párrafo 68 *supra*, se recuerda que el Estado, a través de sus instituciones, tiene la obligación de preservar los bienes y servicios culturales. La falta del pago del presupuesto anual puede afectar gravemente a instituciones que buscan la preservación del patrimonio cultural. Siendo así, en virtud de los fines constitucionales relacionados con el patrimonio cultural, la entidad accionada debe

³⁵ Consta a fs. 130, 131, 139 (vuelta) al 142, 153 al 155 y 158 del expediente constitucional.

³⁶ Consta a f.129 del expediente constitucional.

realizar seguimiento de sus requerimientos para que las instituciones como el BEAEP puedan mantenerse en el tiempo y cumplir su misión cultural.

99. Dado que el BEAEP no ha recibido monto alguno correspondiente al presupuesto del año 2023, la asignación no se ha hecho efectiva, por lo que se encuentra que sí existe un incumplimiento de la obligación.
100. Considerando que solo se ha determinado el incumplimiento en relación con el presupuesto del año 2023, corresponde determinar las medidas únicamente sobre ese aspecto.

8.5. ¿Cuáles son las medidas adecuadas y suficientes para el cumplimiento de la obligación en relación con la asignación presupuestaria del año 2023?

101. Dado que el incumplimiento se evidencia por la falta de pago del presupuesto asignado para el 2023, este Organismo considera que es indispensable que la entidad accionada realice el seguimiento de sus requerimientos de pago. Además, es necesario que el Ministerio de Economía y Finanzas haga una verificación exhaustiva de los requerimientos de pago que se hayan realizado por parte de la entidad accionada en beneficio de la BEAEP.
102. A su vez, tanto el Ministerio de Cultura y Patrimonio como el Ministerio de Economía y Finanzas deben cumplir el deber de coordinación que existe entre instituciones públicas conforme lo determina el artículo 226 de la Constitución para que pueda ser efectivo el pago inmediato del presupuesto correspondiente al año 2023.

9. 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. Aceptar** parcialmente la acción por incumplimiento **3-22-AN**.
- 2. Ordenar** que el Ministerio de Cultura y Patrimonio realice el seguimiento del requerimiento de pago de la asignación presupuestaria del año 2023 en favor de la BEAEP. Dentro del término de 10 días contados desde la notificación de la presente sentencia, el Ministerio de Cultura y Patrimonio deberá informar a este Organismo el resultado del seguimiento.
- 3. Ordenar** que el Ministerio de Economía y Finanzas realice una verificación exhaustiva de los requerimientos de pago que haya realizado el Ministerio de

Cultura y Patrimonio en beneficio de la BEAEP, sobre el presupuesto del año 2023. Dentro del término de 10 días contados desde la notificación de la presente sentencia, el Ministerio de Economía y Finanzas deberá informar los resultados de la verificación.

4. **Ordenar** que, dentro del término de 60 días contados desde la notificación de esta sentencia, en el marco del deber de coordinación, el Ministerio de Economía y Finanzas transfiera a la BEAEP el valor determinado por parte del Ministerio de Cultura y Patrimonio para el presupuesto del año 2023.
5. Notifíquese y cúmplase.

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, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 04 de abril de 2024; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL