

Quito, D.M. 24 de octubre de 2024

CASO 23-20-AN

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

SENTENCIA 23-20-AN/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción por incumplimiento presentada por el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito en la que exige el cumplimiento del artículo 192 del COOTAD y del artículo innumerado siguiente al artículo 73 de la LRTI, al constatar que el reclamo previo presentado no cumple con los requisitos establecidos en la sentencia 46-18-AN/22.

1. Antecedentes procesales

1. El 8 de julio de 2020, Dunker Morales Vela, procurador metropolitano y representante legal y judicial del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (**“entidad accionante o GAD de Quito”**), presentó una acción por incumplimiento en contra del Ministerio de Economía y Finanzas (**“MEF”**) y de la Procuraduría General del Estado (**“PGE”**). En su demanda, reclamó el incumplimiento del artículo 192 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (**“COOTAD”**) y del artículo innumerado siguiente al artículo 73 de la Ley de Régimen Tributario Interno (**“LRTI”**).
2. El 3 de septiembre de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción por incumplimiento.¹
3. El 17 de febrero de 2022, el caso fue resorteado y la sustanciación de la causa le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 7 de mayo de 2024, y dispuso que el MEF presente un informe de descargo en relación al presunto incumplimiento de las normas demandadas.
4. El 14 de mayo de 2024, María Daniela Barrera Palacios, coordinadora general de asesoría jurídica encargada del MEF, remitió su informe de descargo.

¹ El Tribunal de Sala de Admisión estaba conformado por el ex juez constitucional Ramiro Ávila Santamaría, el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.

2. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción por incumplimiento de conformidad con los artículos 93 y 436 número 5 de la Constitución, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 52 a 57 de la LOGJCC.

3. Normas cuyo cumplimiento se persigue

6. La entidad accionante considera que el MEF ha incumplido con las siguientes disposiciones legales:

- 6.1** El artículo 192 del COOTAD, publicado en el Registro Oficial 303 del 19 de octubre de 2010, establece:

Art.192.- Monto total a transferir.- Los gobiernos autónomos descentralizados participarán del veintiuno por ciento (21%) de ingresos permanentes y del diez por ciento (10%) de los no permanentes del presupuesto general del Estado.

En virtud de las competencias constitucionales, el monto total a transferir se distribuirá entre los gobiernos autónomos descentralizados en la siguiente proporción: veintisiete por ciento (27%) para los consejos provinciales; sesenta y siete por ciento (67%) para los municipios y distritos metropolitanos; y, seis por ciento (6%) para las juntas parroquiales.

El total de estos recursos se distribuirá conforme a tamaño y densidad de la población: necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados; logros en el mejoramiento de los niveles de vida; esfuerzo fiscal y administrativo; y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado.

En el caso de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, la distribución de recursos considerará, además, el número de kilómetros existentes, planificados y proyectados de vías rurales correspondientes al territorio y jurisdicción de cada gobierno autónomo descentralizado.

Para la aplicación de cada uno de estos criterios se establece en la presente Ley una fórmula de cálculo y una ponderación del peso que tiene cada uno de los mismos en el monto general a distribuirse, diferenciada por nivel de gobierno.

Cuando un gobierno autónomo descentralizado reciba una competencia por delegación, recibirá también los recursos correspondientes que deberán ser por lo menos equivalentes, a lo que se venía utilizando para el ejercicio de dicha competencia por parte del respectivo nivel de gobierno.

- 6.2** El artículo innumerado siguiente al artículo 73 de la LRTI,² publicado en el Registro Oficial 463 del 17 de noviembre de 2004, señalaba:

² El artículo innumerado siguiente al artículo 73 de la LRTI fue derogado por la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno, publicado en el Registro Oficial 486-S de 2 de julio de 2021.

Art. (...).- Asignación presupuestaria de valores equivalentes al Impuesto al Valor Agregado (IVA) pagado por los Gobiernos Autónomos Descentralizados y universidades y escuelas politécnicas públicas.- El valor equivalente al IVA pagado en la adquisición local e importación de bienes y demanda de servicios que efectúen los Gobiernos Autónomos Descentralizados y las universidades y escuelas politécnicas públicas, le será asignado en el plazo, condiciones y forma determinados por el Ministerio de Finanzas. El Servicio de Rentas Internas verificará los valores pagados de IVA contra la presentación formal de la declaración y anexos correspondientes e informará al Ministerio de Finanzas, a efectos del inicio del proceso de asignación presupuestaria.

Los valores equivalentes al IVA pagado por los Gobiernos Autónomos Descentralizados y las universidades y escuelas politécnicas públicas serán asignados vía transferencia presupuestaria de capital, con cargo al Presupuesto General del Estado y el Ministerio de Finanzas los acreditará en la cuenta correspondiente.

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

Las asignaciones previstas en este artículo serán efectuadas a través de mecanismos ágiles en atención al principio de simplicidad administrativa y eficiencia.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos de la entidad accionante

7. La entidad accionante sostiene que el MEF incumplió con su obligación de pagar las “asignaciones presupuestarias que debe transferir el Gobierno Central, por medio del MEF, a los GAD en cumplimiento de su derecho y garantía de autonomía financiera y descentralización de competencias”.³ Las cuales se encuentran identificadas en el artículo 192 del COOTAD y el artículo innumerado siguiente al artículo 73 de la LRTI.
8. Sobre el artículo 192 del COOTAD, la entidad accionante manifiesta que esta norma contiene una obligación de hacer, pues es posible identificar al sujeto activo, al objeto y al sujeto pasivo. En particular, afirma: i) el titular de la obligación (sujeto activo) es el GAD de Quito; ii) el contenido de la obligación (objeto) corresponde a la transferencia de las asignaciones presupuestarias de la que participan los Gobiernos Autónomos Descentralizados (“**GAD**”);⁴ y, iii) el obligado a ejecutar (sujeto pasivo) es el MEF.
9. Además, señala que la obligación de hacer es clara, expresa y exigible porque:

³ Expediente constitucional 23-20-AN, demanda de acción por incumplimiento, p. 22.

⁴ La entidad accionante señala que las asignaciones presupuestarias que deben ser transferidas por el MEF corresponden al 21% de los ingresos permanentes y al 10% de los ingresos no permanentes del presupuesto general del estado (“**PGE**”).

- (a) los porcentajes de participación están determinados para ingresos permanentes y no permanentes del [Presupuesto General del Estado];
 - (b) se establecen los porcentajes a transferir por cada nivel de gobierno y,
 - (c) Finalmente, se disponen los criterios ponderadores que sirven para determinar y distribuir las asignaciones individuales por GAD, según el Modelo de Equidad Territorial.⁵
10. Respecto del artículo innumerado siguiente al artículo 73 de la LRTI, la entidad accionante señala que esta norma prevé las asignaciones presupuestarias de las que son titulares los GAD, por concepto de valores equivalentes al impuesto al valor agregado (“IVA”) pagado en la adquisición de bienes y servicios.
11. Al respecto, precisa que para que esta asignación presupuestaria se haga efectiva, el Servicio de Rentas Internas (“SRI”) “verifica los valores pagados de IVA contra la presentación formal de la declaración y anexos correspondientes [...]. A partir de ese momento, se torna exigible la obligación del MEF de transferir la asignación presupuestaria de capital, con cargo al [Presupuesto General del Estado]”.⁶
12. La entidad accionante afirma que la referida norma contiene una obligación de hacer, pues es posible identificar “sus elementos esenciales” como el sujeto activo, el objeto y el sujeto pasivo. Así, refiere que i) el titular de la obligación (sujeto activo) es el GAD de Quito al ser “el titular de los valores equivalentes que deben ser asignados vía transferencia presupuestaria de capital con cargo al [Presupuesto General del Estado]”; ii) el contenido de la obligación (objeto) corresponde al “valor equivalente al IVA pagado por los GAD en la adquisición local e importación de bienes y demanda de servicios”;⁷ y, iii) el obligado a actuar (sujeto pasivo) es el MEF porque “una vez que el SRI verificó el IVA pagado por el GAD DMQ, el MEF debe asignar los valores correspondientes”.⁸
13. Por último, arguye que la obligación de hacer es: clara “pues sus elementos esenciales sujeto activo, sujeto pasivo y objeto” constan determinados en ella;⁹ es expresa porque “está redactada en términos explícitos, precisos y específicos que no dan lugar a equívocos”;¹⁰ y, es exigible ya que “la condición a la que se encontraría sujeta la asignación presupuestaria que contiene la obligación, dependería del hecho de verificación y aceptación por parte del SRI”.¹¹

⁵ Expediente constitucional 23-20-AN, demanda de acción por incumplimiento, p. 25 y 25 v.

⁶ Expediente constitucional 23-20-AN, demanda de acción por incumplimiento, p. 26 y 26 v.

⁷ Expediente constitucional 23-20-AN, demanda de acción por incumplimiento, p. 27.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Expediente constitucional 23-20-AN, demanda de acción por incumplimiento, p. 27 v.

¹¹ *Ibid.*

4.2. Contestación del MEF

14. En lo principal, el MEF señala:

Los valores acreditados por concepto de MET [Modelo de Equidad Territorial] se han cancelado las cuotas de enero a diciembre del año 2023 en su totalidad (100%).

El valor acreditado del año 2024 corresponde a la cuota del mes de enero cancelada en su totalidad USD 26.036.744,82 (100%) y la cuota correspondiente al mes de febrero se ha transferido en un (23%).

Respecto a la devolución de IVA corresponden a 6 resoluciones del año 2023 y 3 resoluciones del año 2024 regularizadas por el GAD, mismas que han sido reportadas por el SRI hasta el momento con corte al 26 de febrero del 2024, por lo que hasta la presente fecha no existe resoluciones (sic) pendientes de pago por este concepto.¹²

- 15.** De esta forma, el MEF informa que el estatus de deuda actual asciende a la suma de USD \$72'110.234,46 por concepto de "Modelo de Equidad Territorial"¹³ ("MET") correspondiente a las cuotas de febrero, marzo y abril del 2024. Así mismo, ratifica su compromiso de cumplir con las transferencias que por ley les corresponde a los GAD.

5. Reclamo previo

- 16.** La LOGJCC, en el artículo 54, establece que para que se configure el incumplimiento de las normas demandadas, "la persona accionante previamente reclamará el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla".
- 17.** Este Organismo ha señalado que el reclamo previo no es una mera formalidad, sino que constituye un presupuesto para que se configure el incumplimiento de la norma.¹⁴ De modo que, la inobservancia de este requisito impide a la Corte Constitucional pronunciarse sobre las consecuencias jurídicas derivadas del supuesto incumplimiento de las normas demandadas.¹⁵
- 18.** Además, la Corte ha establecido que el requisito del reclamo previo se debe observar en dos momentos: i) en la fase de admisión, correspondiente a un análisis formal, en el que la Corte verifica que exista un escrito de reclamo previo anexo a la demanda de acción por incumplimiento, y ii) en la fase de sustanciación, correspondiente a una

¹² Informe de descargo, Ministerio de Economía y Finanzas de 14 de mayo de 2024.

¹³ El Modelo de Equidad Territorial corresponde a un mecanismo económico dotado por el Gobierno Central a través del MEF, para ser ejecutado por los GAD en sus diferentes niveles. Su objetivo es "garantizar una provisión equitativa de bienes y servicios públicos, relacionados con las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno autónomo descentralizados, a todos los ciudadanos y ciudadanas del país, independientemente del lugar de su residencia, para lograr equidad territorial" (art. 191 COOTAD).

¹⁴ CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 21.

¹⁵ *Ibid.*, párr. 22.

verificación del reclamo previo como un requisito sustancial en el que la Corte analiza su contenido.¹⁶

19. Al respecto, 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.¹⁷

20. Estos requisitos adquieren especial relevancia dado que, si no existe correlación entre el contenido del reclamo previo y el contenido de la acción por incumplimiento, no le posibilita a quien debe satisfacer la obligación hacerlo sin que se active este tipo de garantía jurisdiccional.¹⁸ En consecuencia, si no existe dicha correlación, no se configuraría como tal el reclamo previo.

21. Encontrándonos en la fase de sustanciación, este Organismo constata que la entidad accionante aportó únicamente como prueba del reclamo previo el oficio GADDMQ-AM-2020-0360-OF de 29 de abril de 2020 dirigido al economista Richard Martínez, ministro de Economía y Finanzas.¹⁹

22. En el referido oficio, el representante del GAD de Quito afirmó que mantuvo varias reuniones con el MEF para que se “acrediten los rubros por devolución de IVA previamente aceptados por el SRI, correspondientes a varios meses de 2018 y 2019 (a la fecha la Administración General del Municipio estima este rubro en USD 139’357.046,92)”.²⁰ De esta forma, solicitó “la acreditación de los valores mencionados, considerando cuando menos USD 40’000.000,00 en efectivo para implementar acciones que garanticen la salud y la vida de los ciudadanos”.²¹

¹⁶ CCE, sentencias 3-22-AN/24, 04 de abril de 2024, párr. 40; 20-19-AN/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 20.

¹⁷ *Ibid.*, párr. 23.

¹⁸ *Ibid.*, párr. 24.

¹⁹ El GAD de Quito envió el oficio por correo electrónico a la dirección rmartinez@finanzas.gob.ec y dteran@finanzas.gob.ec. El 4 de mayo de 2020, el MEF contesta el correo electrónico y asigna el requerimiento con el número de trámite MEF-DCD-2020-4777-E.

²⁰ Expediente constitucional 23-20-AN, oficio GADDMQ-AM-2020-0360-OF, 29 de abril de 2020, p. 1.

²¹ *Ibid.*

23. Asimismo, señala que desde febrero de 2020 no se han acreditado las asignaciones presupuestarias del Gobierno Central al GAD de Quito y que este hecho afecta su presupuesto general. En particular, afirma:

los recursos existentes se han destinado a atender la emergencia en los siguientes términos: (i) incrementar la capacidad instalada en el servicio de salud del Distrito, (ii) contratar personal de salud para atender a la población; y, (iii) adquirir insumos médicos, pruebas de COVID-19 y paquetes alimenticios para atender a grupos vulnerables; no obstante, las demandas son cada vez mayores y los fondos se van acortando.²²

24. Por último, la entidad accionante solicitó al MEF:

- (i) Se efectúe la transferencia de las asignaciones presupuestarias pendientes de pago,
- (ii) reitero el pedido de pago de los valores pendientes correspondientes a la devolución del IVA para gestionar la emergencia sanitaria en beneficio de la ciudad y del país.²³

25. Ahora bien, corresponde a esta Corte verificar el cumplimiento de los requisitos del reclamo previo identificados en el párrafo 19 *ut supra*:

25.1. En relación con el **primer requisito**, este Organismo constata que el oficio GADDMQ-AM-2020-0360-OF de 29 de abril de 2020 está dirigido al MEF –organismo rector de las finanzas públicas–, quien debe determinar en la proforma presupuestaria de cada ejercicio fiscal el monto correspondiente a cada gobierno autónomo descentralizado y acreditarlo (art. 190 COOTAD). En tal sentido, se cumple con el requisito **i**).

25.2. Respecto del **segundo requisito**, esta Corte verifica que la entidad accionante se limitó a solicitar que “se efectúe la transferencia de las asignaciones presupuestarias pendientes de pago [y] el pago de los valores correspondientes a la devolución del IVA”.²⁴ De modo que, el referido oficio no identifica ninguna norma que contendría las obligaciones cuyo cumplimiento se exige. Es decir, el GAD de Quito no señaló en ninguna parte del reclamo previo las normas que supuestamente estarían incumplidas y que, según la demanda, serían las contenidas en el artículo 192 del COOTAD y en el artículo innumerado siguiente al artículo 73 de la LRTI. En consecuencia, no se cumple el requisito **ii**).

25.3. Sobre el **tercer requisito**, esta Corte observa que, en el oficio denominado como reclamo previo, la entidad accionante no identifica ninguna norma de la cual se desprenda algún incumplimiento. Mientras que, en la demanda de

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*, p. 1 v.

²⁴ Expediente constitucional 23-20-AN, oficio GADDMQ-AM-2020-0360-OF, 29 de abril de 2020, p. 1.

acción por incumplimiento sí señala que las obligaciones supuestamente incumplidas se derivan del artículo 192 del COOTAD y el artículo innumerado siguiente al artículo 73 de la LRTI. Por lo que, al no haberse identificado ninguna obligación relacionada con las normas demandadas, no podría afirmarse que las obligaciones señaladas en el reclamo previo y la demanda son las mismas. Por tal razón, tampoco se cumple con el requisito **iii**).

- 25.4.** Por último, sobre el **cuarto requisito**, de la revisión del oficio identificado como reclamo previo por la entidad accionante, este Organismo constata que la entidad accionante no exigió en ninguna parte expresamente el cumplimiento de las normas demandadas. Por ende, no se configura el requisito **iv**).
- 26.** Por lo expuesto, al no existir una correlación entre el contenido del reclamo previo y la acción por incumplimiento y, por lo tanto, al no haber superado la segunda fase de verificación del reclamo previo, no se configura el requisito expuesto en el artículo 54 de la LOGJCC.
- 27.** En consecuencia, al no configurarse el requisito sustancial de reclamo previo, este Organismo se ve imposibilitado de continuar con el análisis de la acción presentada por la entidad accionante.
- 28.** Finalmente, sobre la convocatoria a audiencia establecida en el artículo 57 de la LOGJCC, este Organismo previamente ha señalado que si la acción planteada no cumple con los requisitos para examinar el fondo y determinar si existe el incumplimiento que se alega, la convocatoria a audiencia deviene en inoficiosa.²⁵ Por lo que, al no existir un pronunciamiento sobre el fondo de la causa, no es necesario que esta Corte Constitucional convoque a audiencia en la presente causa.

6. 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:

²⁵ CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 32 y sentencia 34-15-AN/20, párr. 21 “esta Corte estima necesario dejar en claro que el segundo inciso del artículo 57 de la LOGJCC determina que la audiencia tiene como finalidad que el accionado justifique su incumplimiento. Por lo que, si la acción planteada no cumple con los requisitos para examinar el **fondo** y determinar si existe el incumplimiento que se alega, la convocatoria a audiencia deviene en inoficiosa. Es por ello que, en el presente caso, al no cumplirse los presupuestos constitucionales de la acción, y no haber pronunciamiento sobre el fondo de la causa, la convocatoria a una audiencia es innecesaria”.

1. **Desestimar** la acción por incumplimiento **23-20-AN**.
2. Notifíquese y archívese el expediente.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado (voto concurrente), Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; y, tres votos salvados de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 24 de octubre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 23-20-AN/24

VOTO CONCURRENTE

Juez constitucional Alí Lozada Prado

1. Formulo este voto concurrente porque estoy de acuerdo con la decisión contenida en el voto de mayoría de la sentencia 23-20-AN; no obstante, disiento de su justificación. A continuación, sintetizo las razones de mi discrepancia expuestas en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional.
2. El Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (“GAD”) presentó una demanda en la que alegó que el Ministerio de Economía y Finanzas (“Ministerio”) incumplió las obligaciones establecidas en los artículos 192 del COOTAD e innumerado siguiente al artículo 73 de la Ley de Régimen Tributario. La sentencia de mayoría concluye que no se configuró el requisito de reclamo previo, previsto en el artículo 54 de la LOGJCC, porque el oficio¹ adjuntado a la demanda, en calidad de reclamo previo, no observa los parámetros determinados en la sentencia 46-18-AN/22.² Específicamente, establece que no existe una correlación entre el contenido del reclamo previo y la acción por incumplimiento debido a que no identifica las normas cuyo cumplimiento exige el GAD y de la que se desprenda algún incumplimiento. De forma que la entidad accionante no exigió expresamente el cumplimiento de las normas demandadas en la acción por incumplimiento.³ Por esta razón, se desestima la demanda de acción por incumplimiento.
3. La sentencia 46-18-AN/22 sistematizó la jurisprudencia reciente de la Corte en relación con la configuración del requisito de reclamo previo y extrajo cuatro parámetros que se deben verificar para su satisfacción. Los que se fundamentan en la necesidad de dar a las autoridades competentes la oportunidad de que tomen acciones y subsanen el incumplimiento de sus obligaciones. De forma que, “solo en el evento que el incumplimiento persista o transcurra el tiempo previsto en la ley sin contestación, proced[a] la presentación de una acción por incumplimiento”.
4. En la acción por incumplimiento, el GAD acusó el incumplimiento de las obligaciones de pagar las asignaciones presupuestarias que debía transferir el Gobierno Central, por medio del Ministerio, así como la de transferir el valor equivalente al IVA pagado por los GAD, mismas que estarían contenidas en los artículos 192 del COOTAD e innumerado siguiente al artículo 73 de la Ley de

¹ Oficio GADDMQ-AM-2020-0360-OF de 29 de abril de 2020.

² CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 23.

³ Párrafos 25 y 26 del voto de mayoría.

Régimen Tributario, respetivamente. Por su parte, en el oficio presentado en calidad de reclamo previo, el GAD solicitó al Ministerio que “se efectúe la transferencia de las asignaciones presupuestarias pendientes de pago” y “de los valores pendientes correspondientes a la devolución del IVA”.

5. El oficio en cuestión no precisó los artículos en los que estaban previstas las obligaciones que solicitaron cumplir al Ministerio. Pero, aquello no obstó la identificación de las obligaciones que, a decir del GAD accionante, estarían contenidas en las normas cuyo incumplimiento se demanda en la presente acción; es decir, hay una adecuada correlación entre el contenido del reclamo previo y el de la acción por incumplimiento. Por ello, considero que sí se satisficieron los cuatro requisitos establecidos en la sentencia 46-18-AN/22 y el fin que subyace a los mismos: dar a las autoridades la oportunidad de tomar acciones para cumplimentar su deber.
6. Sin embargo, coincido en que la demanda debió ser desestimada porque, si bien el artículo 192 del COOTAD establece la obligación de pagar asignaciones presupuestarias y los porcentajes de distribución a los GAD, no contempla cuándo estas transferencias deberían realizarse. Por su parte, el artículo innumerado siguiente al artículo 73 de la Ley de Régimen Tributario determina la transferencia a los GAD del valor equivalente al IVA pagado en la adquisición local e importación de bienes y demanda de servicios que efectúe; mas, prescribe que esto “le será asignado en el plazo, condiciones y forma determinados por el [Ministerio]”. De ello se desprende que las obligaciones no son expresas ni exigibles, puesto que no prevén el momento de realizar la cuantificación para que tengan lugar las asignaciones.
7. Finalmente, cabe reiterar que esta discrepancia no afecta a mi acuerdo con la decisión adoptada en la acción por incumplimiento, por eso mi voto es concurrente.

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del juez constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en la sentencia de la causa 23-20-AN, fue presentado en Secretaría General el 12 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 09:11; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 23-20-AN/24

VOTO SALVADO

Juezas constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Karla Andrade Quevedo

1. En virtud del artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con respeto a la decisión de mayoría, formulamos nuestro voto salvado frente a la sentencia 23-20-AN/24, emitida en la sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 24 de octubre de 2024.
2. En la decisión de la mayoría se resolvió la acción por incumplimiento presentada por el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (“**GAD de Quito**” o “**entidad accionante**”) en la que solicita el cumplimiento del artículo 192 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“**COOTAD**”) y del artículo innumerado siguiente al artículo 73 de la Ley de Régimen Tributario Interno (“**LRTI**”). Luego del análisis correspondiente, la sentencia de mayoría desestimó la acción al verificar que no se configuró el requisito sustancial de reclamo previo.
3. En el voto de mayoría se determinó que la entidad accionante no cumplió los requisitos del reclamo previo respecto de i) la identificación clara de las obligaciones cuyo cumplimiento se reclama; ii) que estas sean las mismas que las invocadas en la acción por incumplimiento; y, iii) la solicitud expresa del cumplimiento de las obligaciones. Así, concluyó que no existe una correlación entre el contenido del reclamo previo y la acción por incumplimiento por cuanto la entidad accionante no identificó ninguna norma de la que se desprenda un incumplimiento. Asimismo, determinó que las obligaciones señaladas en el reclamo previo y la demanda no son las mismas, y que el GAD de Quito no solicitó expresamente el cumplimiento de las normas demandadas.
4. De modo contrario a lo resuelto por la sentencia de mayoría, consideramos que en el caso se cumple el requisito sustancial de reclamo previo previsto en el artículo 54 de la LOGJCC.¹ Como consecuencia, era pertinente continuar con el análisis de la acción por incumplimiento. Nuestra discrepancia con el voto de mayoría se fundamenta en los argumentos que se exponen a continuación.

¹ En el marco de la acción por incumplimiento, el artículo 54 de la LOGJCC establece la obligación de realizar un reclamo previo a la presentación de la demanda al siguiente tenor: “Con el propósito de que se configure el incumplimiento, la persona accionante previamente reclamará el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla. Si se mantuviera el incumplimiento o la autoridad pública o persona

1. Reclamo previo

5. La Corte Constitucional ha establecido que, en la fase de sustanciación de una acción por incumplimiento, corresponde realizar una verificación del reclamo previo como un requisito sustancial, a la luz de varios criterios.² Estos estándares tienen como fin identificar una correlación entre el reclamo previo y la solicitud que se realiza en la acción por incumplimiento.³ Así, el reclamo previo realizado por la parte accionante debe cumplir con:

- 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.⁴

6. En la presente causa, se advierte que el GAD de Quito adjuntó a su demanda, como prueba de haber realizado un reclamo previo, el oficio GADDMQ-AM-2020-0360-OF, de 29 de abril de 2020, dirigido al ministro de Economía y Finanzas. El referido oficio tiene como asunto “Valores adeudados al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito”. En el referido oficio, el GAD de Quito expone como antecedentes que:

- 1. Desde inicios de año se mantuvieron reuniones con personeros del Ministerio que Usted dirige, de cara a que **se acrediten los rubros por devolución de IVA previamente aceptados por el SRI, correspondientes a varios meses de 2018 y 2019** (a la fecha la Administración General del Municipio estima este rubro en USD 139'357.046,92). A pesar de que estas reuniones fueron previas a la declaratoria de la pandemia, es evidente que esos fondos son cruciales para que el Municipio ejerza sus atribuciones y competencias en estas circunstancias.
- 2. Con motivo de la emergencia sanitaria, mediante oficio No. GADDMQ-AM-2020-0296-OF, de 4 de abril de 2020, solicité la acreditación de los valores mencionados, considerando cuando menos USD 40'000.000,00 en efectivo para implementar acciones que garanticen la salud y la vida de los ciudadanos.

particular no contestare el reclamo en el término de cuarenta días, se considerará configurado el incumplimiento”.

² CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 25.

³ *Ibíd.*, párr. 24.

⁴ *Ibíd.*, párr. 23.

3. Así mismo, **desde febrero de 2020 están pendientes de acreditación las asignaciones presupuestarias del Gobierno Central a la Municipalidad**, hecho que afecta al presupuesto del GAD. [énfasis añadido]
7. En tal virtud, la entidad accionante solicitó al Ministerio de Economía y Finanzas:
- (i) Se efectúe **la transferencia de las asignaciones presupuestarias** pendientes de pago,
 - (ii) reitero el pedido de **pago de los valores pendientes correspondientes a la devolución del IVA** para gestionar la emergencia sanitaria en beneficio de la ciudad y del país. [énfasis añadido]
8. En el análisis del cumplimiento de los requisitos del reclamo previo, el voto de mayoría concluyó que se cumple el requisito i), lo cual compartimos. Esto por cuanto el oficio se encuentra dirigido al Ministerio de Economía y Finanzas que, de acuerdo con el artículo 190 del COOTAD,⁵ es el ente rector de las finanzas públicas, encargado de determinar el monto que corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados en la proforma presupuestaria de un ejercicio fiscal, para luego acreditar el mismo.
9. En relación con los demás requisitos identificados en el párrafo 5 *supra*, el voto de mayoría determina que no se cumple el segundo requisito debido a que, en el oficio, el GAD de Quito no identificó ninguna norma que contendría las obligaciones cuyo cumplimiento se exige. Sobre el tercer requisito, señala que este no se cumple porque, al no haberse identificado ninguna obligación relacionada con las normas demandadas, no se puede corroborar que las obligaciones mencionadas en el reclamo previo y la demanda son las mismas. Respecto al cuarto requisito, establece que la entidad accionante no exigió expresamente el cumplimiento de las normas demandadas. No estamos de acuerdo con la decisión de mayoría respecto al análisis realizado de los requisitos ii), iii) y iv).
10. De la revisión de la demanda y del oficio adjunto podemos inferir que sí se cumplen los mencionados requisitos. Al respecto, se observa que:
- 10.1. El segundo requisito establecido en el párrafo 5 *ut supra* hace referencia a la identificación clara de las obligaciones cuyo cumplimiento se exige. En el oficio del GAD de Quito no se mencionó expresamente una norma. Sin embargo, la entidad accionante sí identificó claramente las obligaciones al solicitar a) la transferencia de las asignaciones presupuestarias pendientes de pago y b) el pago

⁵ COOTAD, artículo 190: “Organismos responsables. - El organismo rector de las finanzas públicas determinará en la proforma presupuestaria, para cada ejercicio fiscal, las transferencias correspondientes a cada gobierno autónomo descentralizado, de manera predecible, directa, oportuna y automática, de acuerdo a las disposiciones que constan en la Constitución y el presente Código”.

de los valores pendientes correspondientes a la devolución del Impuesto al Valor Agregado (ver párrafos 6 y 7 *ut supra*). Contrario a lo indicado en la sentencia de mayoría, consideramos que el requisito ii) tiene que ver con que la parte accionante identifique de manera clara las *obligaciones* cuyo cumplimiento pretende y no necesariamente con que en el reclamo previo se hayan identificado o citado normas jurídicas. En el reclamo presentado por el GAD de Quito sí se diferenciaron con claridad las obligaciones y de una lectura integral del mismo, se desprende de forma lógica que las mismas se relacionan con las disposiciones contenidas en el artículo 192 del COOTAD y en el artículo innumerado siguiente al artículo 73 de la LRTI.

- 10.2.** El tercer requisito implica que las obligaciones identificadas en el reclamo previo sean las mismas invocadas en la demanda. Al respecto, advertimos que las obligaciones identificadas en el reclamo previo, relacionadas con a) la transferencia de las asignaciones presupuestarias pendientes y b) el pago de los rubros por devolución del Impuesto al Valor Agregado, sí son las mismas cuyo cumplimiento se exige en la acción por incumplimiento. Como se anotó previamente, en la demanda el GAD de Quito invocó el cumplimiento de los artículos 192 del COOTAD e innumerado siguiente al artículo 73 de la LRTI. Del contenido de estos artículos se derivan las obligaciones supuestamente incumplidas.
- 10.3.** A nuestro modo de ver, el cuarto requisito también se cumple. Del oficio de la entidad accionada se observa que, en la pretensión del reclamo, el GAD de Quito requiere expresamente el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con los artículos invocados en la demanda.
- 11.** Por lo expuesto, consideramos que el oficio presentado como reclamo previo por parte de la entidad accionante cumplió su fin, esto es dar la oportunidad al MEF para que cumpla las obligaciones que estarían contenidas tanto en el COOTAD como en la LRTI. Asimismo, estimamos que existe una clara correlación entre el contenido del reclamo previo y la acción por incumplimiento. A diferencia de la decisión de mayoría, y de conformidad con el análisis precedente, encontramos que el caso sí se supera la segunda fase de verificación del reclamo previo y correspondía examinar el fondo de la acción.

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de las juezas constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Karla Andrade Quevedo, anunciado en la sentencia de la causa 23-20-AN, fue presentado en Secretaría General el 06 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 16:37; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 23-20-AN/24

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Daniela Salazar Marín

1. En sesión de 24 de octubre de 2024, la Corte Constitucional aprobó la sentencia 22-23-AN/24 (en adelante, “**sentencia**”). Respetando la postura tanto del juez ponente como del resto de jueces y juezas que votaron a favor, con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, después de exponer los antecedentes del caso y de resumir en qué consistió la decisión de la sentencia, manifestaré las razones de mi discrepancia de fondo con el razonamiento plasmado en la sentencia.
2. La controversia surge con ocasión de una acción por incumplimiento presentada por el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (“**entidad accionante**”) en contra del Ministerio de Economía y Finanzas (“**MEF**”) y de la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”). En la demanda, la entidad accionante exigió el cumplimiento del artículo 192 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (“**COOTAD**”) y del artículo innumerado siguiente al 73 de la Ley de Régimen Tributario Interno (“**LRTI**”).
3. La entidad accionante sostuvo que el MEF incumplió con su obligación de pagar las asignaciones presupuestarias que debe transferir el Gobierno Central, por medio del MEF, a los GAD. Esta obligación se encontraría en el artículo 192 del COOTAD. A su vez, alegó que el MEF incumplió con la obligación contenida en el artículo innumerado posterior al 73 de la LRTI, que consistiría en que el MEF debe asignar al GAD el pago del impuesto al valor agregado (“**IVA**”) recaudado.
4. Al respecto, la sentencia desestima la acción por incumplimiento por considerar que el reclamo previo aportado por la entidad accionante no cumple con los requisitos ii), iii) y iv) de la sentencia 48-18-AN/22 emitida por esta Magistratura.¹

¹ CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2021, párr. 23. Los requisitos establecidos por la mencionada sentencia para satisfacer el requisito del reclamo previo son los siguientes:

- (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.

5. La sentencia reconoce, como se desprende de su párrafo 25.2, que la entidad accionante solicitó la transferencia de las asignaciones presupuestarias pendientes de pago, así como el pago de los valores correspondientes a la devolución de IVA. Sin embargo, señala que el proyecto no anuncia una norma en particular, requisito que estaría establecido en la sentencia 46-18-AN/22. Con ese sustento, en general, considera incumplidos los requisitos ii), iii) y iv) anotados; y, con este fundamento, desestima la demanda. Con estos antecedentes, expondré mi discrepancia en las líneas que siguen.
6. Como lo reconoce la sentencia en el párrafo 20, los requisitos establecidos en la sentencia 46-18-AN/22 son relevantes toda vez que permiten a la Corte Constitucional identificar una correlación entre el reclamo previo y la acción por incumplimiento. Esta correlación, a su vez, pretende permitir a la entidad obligada satisfacer la obligación que debe cumplir. La Corte Constitucional ha manifestado que el reclamo previo tiene como fin “conceder a quien tiene que satisfacer la obligación, la oportunidad de subsanar el incumplimiento y tomar acciones para cumplir lo requerido”.²
7. Por este motivo, considero que los requisitos del reclamo previo deben ser leídos a la luz del objetivo que esta figura ostenta dentro de una acción por incumplimiento.
8. La sentencia 46-18-AN/22 exige que el reclamo previo sea dirigido a quien deba satisfacer la obligación. A su vez, establece que el reclamo previo debe “[c]ontener 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”. En ese sentido, me parece importante enfatizar en que el artículo expresamente establece la identificación de las obligaciones y dentro del paréntesis se refiere a las normas.
9. Considero que una norma y una obligación no son sinónimos. Prueba de que la norma no equivale a la obligación es que existen normas –tratando a dicho concepto como sinónimo de un artículo particular– que no contienen obligaciones. Por tanto, estimo que la verificación de una obligación es distinta a la verificación de una norma, toda vez que es posible identificar normas que no contienen obligaciones.
10. Como se desprende del reclamo previo, su pretensión es que “(i) [s]e efectúe la transferencia de las asignaciones presupuestarias pendientes de pago”, y además (ii) reitera “el pedido de pago de los valores pendientes correspondientes a la devolución del IVA para gestionar la emergencia sanitaria en beneficio de la ciudad y del país”.

² CCE, sentencias 69-16-AN/21, 17 de marzo de 2021, párr. 28; 8-11-AN/19, 25 de septiembre de 2019, párr. 57.

En ese sentido, tal y como se desprende del párrafo 7 de la sentencia, esas son exactamente las obligaciones a las que la entidad accionante se refería, obligaciones que han sido perfectamente identificadas tanto por la demanda como por la sentencia.

11. En mi criterio, exigir exactamente la enunciación de los artículos puntuales, cuando del proceso y de los antecedentes se desprende con toda claridad cuáles son las obligaciones a las que se refiere el reclamo previo, es síntoma de una lectura excesivamente formalista de los requisitos de la sentencia 46-18-AN/22. En primer lugar, debemos reconocer que una obligación y una norma no son lo mismo. En ese sentido, por ejemplo, es perfectamente posible referirse a la obligación alimenticia sin hacer alusión al artículo 349 del Código Civil. De hecho, esta distinción ya ha sido realizada por esta Magistratura en el pasado, pronunciándose en el sentido de que lo que corresponde verificar no es la norma puntual sino la obligación contenida en ella.³
12. Esta aproximación al análisis, en mi criterio, resulta tanto más necesaria en este caso puntual toda vez que el GAD manifiesta que ya ha mantenido una serie de reuniones con el MEF, con ocasión del cumplimiento de estas obligaciones. Eso quiere decir que el MEF ya sabía a qué obligaciones se refería el GAD en el reclamo previo. Y, por si esto fuera poco, el mismo MEF reconoce, como se desprende del párrafo 15 de la sentencia, la existencia de estas obligaciones y su compromiso por cumplirlas.
13. Si lo que se pretende con el reclamo previo es identificar una correlación entre la solicitud inicial y la acción por incumplimiento con el fin constatar que la acción por incumplimiento no configura la primera ocasión en que se le pide a la entidad obligada que cumpla con la obligación, entonces parece evidente que en este caso el reclamo previo sí cumplió con su propósito y por tanto debió haber sido validado por la sentencia.
14. Por lo expuesto, me alejo del criterio de la sentencia por considerar que exigir la enunciación explícita del artículo particular que contendría una obligación, cuando de los antecedentes se desprende con toda claridad que ambas partes encuentran sobreentendido a qué obligaciones se refiere, además de que incluso la entidad obligada reconoce su obligación, resulta en una mirada formalista de los requisitos exigidos por la sentencia 46-18-AN/22. Considero que la Corte Constitucional no debe tratar como sinónimos a los conceptos de norma y de obligación, pues es perfectamente posible identificar una obligación sin necesariamente establecer el artículo propio de la cual se deriva.

³ CCE, sentencias 18-22-AN/24, 17 de octubre de 2024, párr. 27; 45-22-AN/24, 17 de octubre de 2024, párr. 18.

15. Esto es consecuente, además, con la postura que he venido defendiendo relativa a evitar poner obstáculos formalistas con el fin de impedir un pronunciamiento de fondo en las acciones por incumplimiento, tal y como se puede desprender, por ejemplo, en el voto salvado de la sentencia 22-23-AN/24. Creo, en este sentido, que la sentencia debió haber dado por cumplido el requisito del reclamo previo y proceder a resolver la acción por incumplimiento en el fondo.

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 23-20-AN, fue presentado en Secretaría General el 12 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 09:35; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL