

Quito, D.M., 04 de junio de 2026

CASO 3-21-IN

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

SENTENCIA 3-21-IN/26

Resumen: La Corte Constitucional conoce una acción pública de inconstitucionalidad en contra de los incisos primero y cuarto del artículo 118 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, así como de los acuerdos ministeriales emitidos por el Ministerio de Economía y Finanzas relacionados con el cálculo de las transferencias presupuestarias a favor de los gobiernos autónomos descentralizados. Luego de analizar el alcance constitucional de la descentralización como característica del modelo de Estado, la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados, así como la garantía de predecibilidad de sus asignaciones presupuestarias, la Corte concluye que la norma impugnada no vulnera la Constitución, por cuanto los ajustes presupuestarios previstos se encuentran sujetos a límites porcentuales, condiciones objetivas y ciclos regulares de ejecución.

1. Antecedentes procesales

1. El 13 de enero de 2021, Pablo Jurado, prefecto de la provincia de Imbabura; Guillermo Herrera, prefecto de la provincia del Carchi; Paola Pabón, prefecta de la provincia de Pichincha; Leonardo Orlando, prefecto de la provincia de Manabí; Jorge Guamán, prefecto de la provincia de Cotopaxi; Clemente Bravo, prefecto de la provincia de El Oro; Johana Nuñez, prefecta de la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas; Vinicio Coloma, prefecto de la provincia de Bolívar; Juan Cruz, prefecto de la provincia de Chimborazo; Cecilia Méndez, prefecta de la provincia de Azuay; Roberta Zambrano, prefecta de la provincia de Esmeraldas; José Villao, prefecto de la provincia de Santa Elena; Bayron Pacheco, prefecto de la provincia de Cañar; y Jaime Guevara, prefecto de la provincia de Pastaza, presentaron una acción pública de inconstitucionalidad en contra de los incisos primero y cuarto del artículo 118 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (“COPLAFIP” o “Código de Finanzas Públicas”).¹
2. De forma paralela, demandaron la inconstitucionalidad de los siguientes acuerdos emitidos por el Ministerio de Economía y Finanzas: Acuerdo ACU-2020-0049 (“Acuerdo 49”), de 29 de mayo de 2020, y Acuerdo Ministerial 0072 (“Acuerdo 72”), de 25 de septiembre de 2020. No obstante, indicaron que dichos acuerdos fueron

¹ El Código fue publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 306, 22 de octubre de 2010.

derogados por el Acuerdo Ministerial 092 (“**Acuerdo 92**”) de 04 de diciembre de 2020.²

3. El 19 de enero de 2021, la Asociación de Municipalidades del Ecuador presentó una solicitud para ser considerada como *amicus curiae* en una eventual audiencia. Y, el 16 de agosto de 2021, Diego Pérez Calvopiña, presidente del Gobierno Autónomo Descentralizado Rural de Conocoto, solicitó participar como *amicus curiae* en audiencia.

2. Competencia

4. De conformidad con el artículo 436.2 de la Constitución y los artículos 75 y 76 de la LOGJCC, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver acciones públicas de inconstitucionalidad.

3. Disposiciones impugnadas

5. Se demanda la inconstitucionalidad de los textos resaltados del artículo 118 del Código de Finanzas Públicas que establece lo siguiente:

El ente rector de las finanzas públicas podrá realizar modificaciones presupuestarias para rebajar el Presupuesto General del Estado, con excepción de los ingresos de la Seguridad Social, las asignaciones para el tratamiento de las Enfermedades Raras, Huérfanas y Catastróficas y los presupuestos de Educación Superior, así como aumentar los ingresos y gastos que modifiquen los niveles fijados en el Presupuesto General del Estado hasta por un total del 5% respecto de las cifras aprobadas por la Asamblea Nacional, no computarán a este límite los incrementos presupuestarios realizados para la aplicación de operaciones de manejo de pasivos y declaración de estado de excepción decretados por el Presidente de la República. **Con respecto a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, el aumento o disminución sólo se podrá realizar en caso de aumento o disminución de los ingresos permanentes o no permanentes que les corresponde por Ley y hasta ese límite. La liquidación se hará cuatrimestralmente para los ajustes respectivos.** Estas modificaciones serán puestas en conocimiento de la Asamblea Nacional en el plazo de 60 días de terminado cada semestre.

Los incrementos de gasto que computen dentro del cinco por ciento (5%) no podrán superar los límites establecidos por las reglas fiscales.

En todos los casos y sin excepción alguna, todo incremento de los presupuestos aprobados deberá contar con el respectivo financiamiento. Estos aumentos y rebajas de ingresos y gastos no podrán modificar el límite de endeudamiento aprobado por la Asamblea Nacional.

El Presidente de la República, a propuesta del ente rector, ordenará disminuciones en los

² En la demanda también se solicitó la suspensión provisional de las disposiciones impugnadas, lo que fue rechazado mediante auto de 06 de abril de 2021, emitido por la Sala de Admisión conformada por los entonces jueces constitucionales Ramiro Ávila Santamaría, Enrique Herrería Bonnet y el juez constitucional Alí Lozada Prado.

Presupuestos de las entidades fuera del Presupuesto General del Estado, cuando se presenten situaciones extraordinarias e imprevistas que reduzcan los flujos de ingresos y de financiamiento de estos presupuestos, con excepción del presupuesto de la Seguridad Social, las asignaciones para el tratamiento de las Enfermedades Raras, Huérfanas y Catastróficas y los presupuestos de Educación Superior. **En el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, sólo se podrán ordenar decrementos conforme el primer inciso de este artículo.** Estos decrementos no podrán financiar nuevos egresos [...].³

6. Además, demandan —sin especificar una norma o artículo específico— la inconstitucionalidad del Acuerdo 49 de 29 de mayo de 2020, intitulado “Cálculo de las transferencias a favor de los gobiernos autónomos descentralizados por concepto del Modelo de Equidad Territorial con base a la recaudación efectiva de ingresos permanentes y no permanentes del primero y segundo cuatrimestre del año”. Y del Acuerdo Ministerial 0072, de 25 de septiembre de 2020, intitulado “Cálculo de las transferencias a favor de los gobiernos autónomos descentralizados por concepto del Modelo de Equidad Territorial con base a la recaudación efectiva de ingresos permanentes y no permanentes del segundo cuatrimestre del año 2020”. No obstante, indicaron que dichos acuerdos fueron derogados por el Acuerdo 092.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. De los accionantes

7. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (“GAD” o “**entidades accionantes**”) alegan que los incisos primero y cuarto del artículo 118 del Código de Finanzas Públicas vulneran los artículos 1, 3.6, 82, 238, 271 y 424 de la Constitución. Sin embargo, únicamente presentan las siguientes alegaciones sobre los artículos 1, 238 y 271:

- 7.1. Las entidades accionantes sostienen que el artículo 271 de la Constitución⁴ establece que las asignaciones anuales a los GAD deben ser predecibles, directas, oportunas y automáticas, y que la disposición impugnada dota al Ministerio de Economía y Finanzas (“**ente rector de las finanzas públicas**”) de “capacidad para Reformar el Presupuesto General del Estado” aun cuando ya ha sido aprobado por la Asamblea Nacional. Las entidades accionantes consideran que la situación se agrava porque las

³ Al momento de presentación de la demanda, el primer inciso y el cuarto inciso del artículo invocado no contenían la siguiente frase “las asignaciones para el tratamiento de las Enfermedades Raras, Huérfanas y Catastróficas y los presupuestos de Educación Superior”. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Segundo Suplemento del Registro Oficial 306, 22 de octubre de 2010. Reformado en el Sexto Suplemento del Registro Oficial 142, 13 de octubre de 2025.

⁴ Constitución, artículo 271: “Los gobiernos autónomos descentralizados participarán de al menos el quince por ciento de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público. Las asignaciones anuales serán predecibles, directas, oportunas y automáticas, y se harán efectivas mediante las transferencias desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional a las cuentas de los gobiernos autónomos descentralizados”.

modificaciones podrían ser cuatrimestrales.⁵

- 7.2. A partir de lo anterior, las entidades accionantes argumentan que se vulnera el carácter predecible de las asignaciones a los GAD, pues las variaciones pueden ser cuatrimestrales, lo que hace que “los presupuestos de los GAD corran una suerte de inestabilidad”. En relación con la oportunidad, señalan que esta característica implica que “algo sucede y se realiza en unas circunstancias o un momento propicio para producir el efecto deseado” y que este tipo de reducciones tiene como consecuencia que los GAD paralicen servicios o no realicen obras públicas, en desmedro de la población.
- 7.3. En opinión de las entidades accionantes, las asignaciones a los GAD “no pueden ni variar, ni retrasarse, ni desviarse, ni retenerse, ni ajustarse, menos disminuirse” y el “único ‘ajuste’ válido es un aumento” ya que las asignaciones no podrían estar por debajo de los montos establecidos en el artículo 271 de la Constitución.
- 7.4. Respecto de la presunta vulneración del artículo 238 de la Constitución,⁶ las entidades accionantes alegan que dicha disposición constitucional consagra la autonomía de los GAD, y que los incisos impugnados “interfieren” en la autonomía, pues no se puede hablar de autonomía financiera de los GAD si el Estado central puede ajustar varias veces su presupuesto. Agregan que dicha “interferencia” conlleva una afectación directa al cumplimiento de las competencias de los GAD porque les priva de recursos y se obstaculiza la planificación.
- 7.5. Respecto del carácter descentralizado del Estado, reconocido en el artículo 1 de la Constitución, las entidades accionantes afirman que dicho modelo de organización territorial “no concibe que un nivel de gobierno menoscabe a otro”, sino que todos deben funcionar como un sistema para responder a las necesidades de la ciudadanía. En opinión de las entidades accionantes, las disposiciones impugnadas conllevan a un Estado centralizador, pues si no se transfieren oportunamente los recursos financieros, los GAD estarían impedidos de responder a las necesidades de sus

⁵ En palabras de los accionantes: “Resulta que, una vez aprobado el Presupuesto General del Estado por la Asamblea Nacional, y asignado el presupuesto a los GAD, conforme la propia Constitución (...), los Gobiernos Autónomos Descentralizados planifican y presupuestan la ejecución de sus competencias constitucionales; pero por mandato de una norma infraconstitucional, el Art. 118 del Código de Planificación y Finanzas Públicas, el Ministerio del ramo podría modificar varias veces el presupuesto asignado (...) rompiendo y violentando de manera expresa toda planificación, presupuestación y ejecución que deben hacer los GAD en el ejercicio de sus competencias”.

⁶ Constitución, artículo 238: “Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales”.

ciudadanos. Agregan que la descentralización es un “medio fundamental para lograr las metas de reducción de la pobreza, gobernabilidad y el desarrollo humano”,⁷ y que los GAD no podrían cumplir con ello, debido a los “reajustes presupuestarios ‘sobre la marcha’”. Esto estaría relacionado con la presunta vulneración del artículo 6, literales b y d del COOTAD.

8. Respecto del Acuerdo 49 de 29 de mayo de 2020, las entidades accionantes alegan que este vulneró el propio artículo 118 del Código de Finanzas Públicas. Esto se debe a que el artículo 118 del Código de Finanzas Públicas, vigente a ese momento, permitía que los aumentos o reducciones del presupuesto —incluido el de los GAD— fueran de hasta el 15 % respecto de las cifras aprobadas por la Asamblea Nacional; sin embargo, el Ministerio rector realizó un ajuste de 19 % de reducción en ingresos. A continuación, presentan una tabla denominada “GAD provinciales, asignación provincial 2020”, en cuya última columna refieren el porcentaje de “reducción asignación actual”.
9. Respecto del Acuerdo 72 de 25 de septiembre de 2020,⁸ señalan que a la fecha de expedición de dicho acuerdo, la Ley Orgánica para el Ordenamiento de Finanzas Públicas⁹ disponía que “las reducciones del presupuesto aplicadas directamente no podían exceder del 5 % del presupuesto”; sin embargo, mediante el referido acuerdo se redujo el 30 % de los ingresos de los GAD. Inmediatamente presentan una tabla denominada “Modelo de equidad territorial con reducción propuesta del 15 % y 5 %”, en cuya última columna se presenta la “Diferencia mensual segundo cuatrimestre”.
10. Respecto del Acuerdo 92 de 4 de diciembre de 2020,¹⁰ indican que no se corrigió la inconstitucionalidad cometida y que, por el contrario, con el nuevo acuerdo se “pretende hacer perdurar sus efectos en el tiempo con la finalidad de mantener, hacia el futuro, sus efectos jurídicos”,¹¹ es decir, los recortes presupuestarios que se habrían producido. En opinión de las entidades accionantes, “el Acuerdo derogatorio 092 pretende sellar la inconstitucionalidad cometida, y que ya no existan las normas que plasmaron tal inconstitucionalidad”, no obstante, los efectos jurídicos continuarían vigentes.
11. Finalmente, agregan que el Acuerdo 49 de 25 de mayo de 2020 y el Acuerdo 72 de 25 de

⁷ En similar sentido, citan al artículo 106 del COOTAD que establece: A través de la descentralización se impulsará el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el territorio nacional, a fin de garantizar la realización del buen vivir y la equidad interterritorial, y niveles de calidad de vida similares en todos los sectores de la población, mediante el fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados y el ejercicio de los derechos de participación, acercando la administración a la ciudadanía.

⁸ Mediante este acuerdo ministerial se derogó al acuerdo 49 de 29 de mayo de 2020.

⁹ Mediante el artículo 26 de la referida ley se reformó al artículo 118 de Código Orgánico de Planificación de las Finanzas Públicas.

¹⁰ Mediante este acuerdo ministerial se derogó al acuerdo 72 de 25 de septiembre de 2020.

¹¹ Los accionantes alegan que “los considerandos vigésimo quinto y ante penúltimo del Acuerdo Ministerial 092 señalan que ambos acuerdos ministeriales se entienden cumplidos y ejecutados”.

septiembre de 2020 fueron publicados en noviembre de 2020, lo cual atenta contra el principio de publicidad y la seguridad jurídica.¹² Las entidades accionantes explican que la falta de publicación de los acuerdos ocasiona “faltas administrativas derivadas de la contratación de bienes y servicios sin el financiamiento adecuado, y lo que es peor aún, causa retardos imprevistos en la ejecución de obra pública, en la prestación de servicios esenciales a la población, en el pago de obligaciones con proveedores o en el pago de las remuneraciones de los funcionarios públicos”, por ello concluyen que la falta de predecibilidad “tiene como lógica consecuencia que los gobiernos locales no tengan [...] la certeza que manda la Constitución, respecto de los recursos con los que cuentan para la gestión de sus competencias”.

4.2. De la Presidencia de la República

12. La Presidencia, mediante escrito de 03 de mayo de 2021,¹³ expresó que los fragmentos impugnados regulan la facultad del ente rector de finanzas públicas para efectuar modificaciones al Presupuesto General del Estado, que abarca el aumento o disminución de ingresos permanentes o no permanentes y su liquidación cuatrimestral. La Presidencia justifica que las normas relativas a las finanzas públicas deben observar la situación económica del país y, por tanto, cualquier incremento o disminución de ingresos para el Estado implica un incremento o disminución de ingresos para sus instituciones.
13. Además, indica que el artículo 271 de la Constitución se ha desarrollado a través de los artículos 167¹⁴ y 200¹⁵ del COOTAD. Y que, de acuerdo con los artículos 85 y 286 de la Constitución, es deber del Estado garantizar la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y prestación de bienes o servicios públicos, así como salvaguardar la sostenibilidad de las finanzas públicas.
14. Respecto de los acuerdos ministeriales, expresa que estos “nacen de la disposición legal

¹² Refieren las sentencias 529-14-EP/20 y 989-11-EP/19.

¹³ Los argumentos de este escrito fueron ratificados por la Presidencia de la República mediante escrito presentado el 05 de agosto de 2025.

¹⁴ COOTAD, artículo 167: “Manejo de depósitos.- En el Banco Central se crearán subcuentas especiales para el manejo de los depósitos de los gobiernos autónomos descentralizados, de acuerdo con la ley que regule las finanzas públicas. Las asignaciones anuales serán predecibles, directas, oportunas, automáticas, y se harán efectivas mediante las transferencias desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional a las subcuentas de los gobiernos autónomos descentralizados, en el Banco Central del Ecuador. Los gobiernos autónomos descentralizados no podrán invertir sus recursos en el exterior, sin autorización legal expresa”.

¹⁵ COOTAD, artículo 200: “Obligatoriedad y crecimiento de las transferencias.- Las asignaciones anuales serán predecibles, directas, oportunas y automáticas, y se harán efectivas mediante transferencias desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional a las subcuentas de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados. Las transferencias a los gobiernos autónomos descentralizados crecerán conforme a la tasa de crecimiento anual de los ingresos permanentes y de los no permanentes del presupuesto general del Estado. Las asignaciones y transferencias a las que se refiere este artículo se realizarán mensualmente a los Gobiernos Autónomos Descentralizados. En caso de incumplimiento de esta disposición por parte de los funcionarios públicos responsables, se impondrán las sanciones establecidas en la Ley Orgánica del Servicio Público”.

contenida en el artículo 118 del [COPLAFIP], y, por tanto, su alcance y legitimidad, radican en su estricto apego a dicha norma, y ésta a su vez a la Constitución”.

15. Finalmente, indica que debe observarse si lo que se está acusando son cuestiones de legalidad y no de constitucionalidad e indican que las normas gozan de presunción de constitucionalidad.

4.3. De la Asamblea Nacional

16. En las secciones III.B y III.C del escrito de 24 de mayo de 2021, la Asamblea Nacional presenta de forma literal los mismos argumentos presentados en el escrito de la Presidencia de la República. Luego, agregan que en el examen abstracto de constitucionalidad se debe tener presente el principio de control integral, presunción de constitucionalidad de la norma, *pro legislatore*, entre otros.
17. Posteriormente, el 04 de agosto de 2025, la Asamblea esgrimió que la autonomía de los GAD no es ilimitada y que, por ello, es necesario establecer “mecanismos sólidos que permitan a los gobiernos autónomos descentralizados financiar sus gastos y obligaciones sin generar déficits excesivos que conduzcan a un aumento insostenible de la deuda pública”. Agrega que la autonomía “no puede ser entendida como una desvinculación absoluta del régimen financiero nacional” y que dicha autonomía debe ejercerse dentro de los límites que impone la coordinación y coherencia del sistema fiscal y la optimización del gasto público.
18. Indica que la capacidad del Ministerio de Finanzas para realizar reajustes presupuestarios es una “función esencial” de la administración fiscal, por lo cual no es una violación constitucional, sino una medida para garantizar la estabilidad económica y la sostenibilidad fiscal, lo que se encuentra reconocido en el artículo 286 de la Constitución y, con ello, al mismo tiempo ha dado cumplimiento a su obligación de adecuar la normativa a la Constitución (artículo 84).

4.4. De la Procuraduría General del Estado

19. La Procuraduría General del Estado no presentó argumentos a pesar de haber sido notificada el 15 de abril de 2021 y el 28 de julio de 2025.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

20. En virtud de lo expuesto en el párrafo 7.2 *supra*, esta Corte constata que las entidades accionantes alegan la vulneración de las garantías de predecibilidad y oportunidad de las asignaciones que corresponden a los GAD (artículo 271 de la Constitución). No obstante,

respecto de la oportunidad de dichas asignaciones, el argumento formulado carece de claridad,¹⁶ pues las entidades accionantes se limitan a enunciar una definición de lo que en su opinión es “oportunidad”, sin explicar de qué manera dicha noción se traduce en un parámetro constitucional concreto que resulte incompatible con el contenido normativo de la disposición impugnada. Por todo ello, no se formulará un problema jurídico sobre la oportunidad de las asignaciones a los GAD.

21. Excluido lo anterior, en virtud de las alegaciones claras contenidas entre los párrafos 7.1 al 7.5 *supra*, se formula el siguiente problema jurídico: **¿La facultad del ente rector de las finanzas públicas de realizar reajustes presupuestarios, prevista en el artículo 118 del COPLAFIP, es incompatible con la predecibilidad de las asignaciones a los GAD, así como con su autonomía financiera y el carácter descentralizado del Estado, establecidos en los artículos 271, 238 y 1 de la Constitución?**
22. Los cargos sintetizados en los párrafos 8, 9 y 10 *supra* no realizan un reproche de inconstitucionalidad, pues los argumentos se estructuran sobre la base de que los Acuerdos 49 y 72 habrían contravenido los límites porcentuales previstos en la norma vigente al momento de su expedición (15 % o 5 %) y que sus efectos se extendieron con el Acuerdo 92 que se encuentra vigente. Es decir, el cuestionamiento no se dirige a demostrar una incompatibilidad entre el contenido del acuerdo y la Constitución, sino a sostener que la autoridad administrativa aplicó incorrectamente una norma legal infraconstitucional. Adicionalmente, la demanda desarrolla un marco fáctico sobre los acuerdos impugnados, sustentado en tablas, cálculos y variaciones presupuestarias correspondientes al ejercicio fiscal de 2020, mediante el cual las entidades accionantes buscan acreditar efectos particulares de los acuerdos impugnados. Tales consecuencias concretas —incluyendo supuestos recortes, temporalidad de su ejecución— no corresponden al examen abstracto de constitucionalidad. Por lo tanto, esta Magistratura no formulará un problema jurídico sobre estas alegaciones.
23. Respecto de la alegación sintetizada en el párrafo 11 *supra*, esta Corte considera que, si bien se alega la vulneración del principio de publicidad y la seguridad jurídica, en esencia, la alegación se refiere a las consecuencias pragmáticas derivadas de la aplicación de los acuerdos ministeriales, tales como retrasos en la ejecución de obra pública, dificultades en la contratación o afectaciones en el pago de obligaciones de los GAD. En consecuencia, tal alegación resulta ajena al objeto propio del control abstracto de constitucionalidad y, por ello, no se formulará un problema jurídico al respecto.

¹⁶ CCE, sentencia 40-22-IN/26, 19 de marzo de 2026, párr. 29: “En el contexto del control abstracto de constitucionalidad, la Corte debe observar el principio de presunción de constitucionalidad, previsto en el artículo 76.2 de la LOGJCC, según el cual las disposiciones jurídicas se consideran válidas y compatibles con la Constitución mientras no se compruebe su inconstitucionalidad de manera suficientemente fundamentada. Por ello, es indispensable que los accionantes formulen alegaciones claras, ciertas, específicas y pertinentes que justifiquen el examen sustantivo de la norma impugnada”.

6. Resolución del problema jurídico

6.1. ¿La facultad del ente rector de las finanzas públicas de realizar reajustes presupuestarios, prevista en el artículo 118 del COPLAFIP, es incompatible con la predecibilidad de las asignaciones a los GAD, así como con su autonomía financiera y el carácter descentralizado del Estado, establecidos en los artículos 271, 238 y 1 de la Constitución?

24. En el presente caso, las alegaciones de inconstitucionalidad aluden al régimen presupuestario y financiero del modelo de organización territorial del Estado previsto en la Constitución, en el que la asignación y transferencia de recursos públicos constituye un elemento indispensable para el ejercicio efectivo de las competencias de los distintos niveles de gobierno. En ese contexto, las reglas que rigen la programación, ejecución y eventual modificación del Presupuesto General del Estado no pueden ser examinadas de forma aislada, sino a la luz del equilibrio que la Constitución establece entre las condiciones que permitan a los GAD realizar una planificación razonable, ejercer su autonomía, y las facultades del nivel central para dirigir la política económica y asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas nacionales. A partir de este entendimiento, la Corte analizará, en primer término, **(i)** si las normas impugnadas resultan contrarias a la garantía de predecibilidad de las asignaciones a favor de los GAD, prevista en el artículo 271 de la Constitución; y, en segundo término, **(ii)** si dichas normas afectan su autonomía y el carácter descentralizado del Estado, conforme a los artículos 238 y 1 de la Constitución.
25. Sobre el punto **(i)**, las entidades accionantes alegan que las normas contenidas en los incisos impugnados del artículo 118 del COPLAFIP son contrarias a la predecibilidad de las asignaciones presupuestarias que les corresponden a los GAD. Esto, en virtud de que el ente rector de las finanzas públicas puede modificar el Presupuesto General del Estado (“PGE”) aun cuando ya ha sido aprobado por la Asamblea Nacional. De forma específica, sostienen que los presupuestos de los GAD “corr[en] una suerte de inestabilidad” porque las variaciones pueden ser cuatrimestrales. Agregan que las asignaciones a los GAD “no pueden ni variar, ni retrasarse, ni desviarse, ni retenerse, ni ajustarse, menos disminuirse”.
26. Por su parte, la Presidencia de la República y la Asamblea Nacional argumentan que las normas impugnadas habilitan al ente rector de las finanzas públicas a ajustar el PGE según la situación económica del país, lo que incide en los ingresos de las instituciones públicas. Y que dicha medida busca garantizar la estabilidad económica y la sostenibilidad fiscal (párrafos 12, 13 y 18 *supra*).
27. A partir de lo anterior, esta Corte inicia por constatar que el artículo 271 de la

Constitución¹⁷ establece el porcentaje mínimo de participación de los GAD en los ingresos del Estado central, distinguiendo entre ingresos permanentes (15 % de participación) y no permanentes (5 % de participación). Y sobre estas asignaciones establece varias garantías, entre ellas, la predecibilidad. De igual forma, se advierte que el artículo 298 de la Constitución dispone que las preasignaciones presupuestarias destinadas a los GAD, se establecerán en los términos previstos en la ley, y que no sólo las asignaciones sino las transferencias correspondientes a las preasignaciones deberán ser predecibles y automáticas.

28. La garantía de predecibilidad conlleva la prohibición de decisiones arbitrarias respecto de la entrega de asignaciones, es decir, se orienta a asegurar que los GAD puedan planificar razonablemente el ejercicio de sus competencias sobre la base de reglas claras, criterios objetivos y condiciones previamente establecidas, de manera que puedan anticipar razonablemente las eventuales variaciones en las asignaciones. Es decir, la predecibilidad implica que las modificaciones que se introduzcan deben responder a parámetros objetivos. Sin embargo, se debe considerar que las asignaciones a favor de los GAD forman parte del PGE, por tanto, cuando las entidades accionantes afirman que sus asignaciones no pueden variar ni ajustarse, desconocen la naturaleza dinámica y estimativa del PGE, así como el marco constitucional que regula su formulación y ejecución. De conformidad con los artículos 120.12¹⁸ y 147.8¹⁹ de la Constitución, el PGE es propuesto por el ejecutivo y aprobado por la Asamblea Nacional, sin embargo, este es un instrumento fiscal basado en predicciones respecto de los ingresos que se asume recibirá el Estado ecuatoriano durante el año y, por ende, durante la ejecución del presupuesto estos valores pueden variar.²⁰
29. En consecuencia, las asignaciones a los GAD deben respetar los porcentajes mínimos establecidos en la Constitución; no obstante, dentro de ese marco, pueden ser objeto de ajustes que respondan a la dinámica propia de la ejecución presupuestaria y a la evolución de la realidad económica del Estado, pues el PGE se construye sobre estimaciones susceptibles de variación durante el ejercicio fiscal.

¹⁷ Constitución, artículo 271: “Los gobiernos autónomos descentralizados participarán de al menos el quince por ciento de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público. Las asignaciones anuales serán predecibles, directas, oportunas y automáticas, y se harán efectivas mediante las transferencias desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional a las cuentas de los gobiernos autónomos descentralizados”.

¹⁸ Constitución, artículo 120: “La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley: Aprobar el Presupuesto General del Estado, en el que constará el límite del endeudamiento público, y vigilar su ejecución”.

¹⁹ Constitución, artículo 147: “Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley: 8. Enviar la proforma del Presupuesto General del Estado a la Asamblea Nacional, para su aprobación”.

²⁰ CCE, sentencia 37-20-IS/20, 31 de agosto de 2020, párr. 133.

30. Por todo ello, el diseño de los límites y condiciones para tales ajustes corresponde al ámbito de configuración legislativa, siempre que se respeten los porcentajes constitucionales y las garantías de las asignaciones, entre ellas, la predecibilidad. Esta facultad de ajuste responde a los principios de sostenibilidad y responsabilidad de las finanzas públicas (artículo 286 de la Constitución), que buscan mantener el equilibrio entre los ingresos y gastos públicos y evitar escenarios de déficit o inestabilidad económica.
31. A partir de lo anterior, esta Corte observa que la norma impugnada establece un límite máximo del 5% **respecto de las cifras aprobadas por la Asamblea Nacional**, lo que constituye una limitación expresa al margen de modificación que no puede ser sobrepasado por el ente rector de las finanzas públicas. Este límite porcentual permite a los GAD anticipar razonablemente el alcance de eventuales ajustes, por lo que la norma preserva un grado de predecibilidad.
32. De hecho, esta Corte no puede dejar de considerar que una versión previa del artículo 118 del COPLAFIP permitía realizar ajustes de hasta un 15 % respecto de las cifras presupuestarias aprobadas por la Asamblea Nacional.²¹ A partir de este antecedente, la reducción del margen de modificación al 5 % en la versión vigente evidencia una mayor restricción a la discrecionalidad del ente rector de las finanzas públicas y fortalece la garantía de predecibilidad en las asignaciones a los GAD. En consecuencia, la norma impugnada —al establecer un límite porcentual más reducido— armoniza la flexibilidad inherente a la gestión presupuestaria con la exigencia constitucional de predecibilidad en las asignaciones a los GAD.
33. Adicionalmente, la norma impugnada contempla una protección específica para los GAD, al disponer que cualquier aumento o disminución en sus asignaciones **solo podrá efectuarse en caso de variaciones en los ingresos permanentes o no permanentes que les correspondan por ley**. Esta condición introduce un vínculo directo entre la ejecución presupuestaria y la realidad económica nacional, lo que asegura, al menos en abstracto, que las modificaciones se basen en causas objetivas y verificables, no en criterios arbitrarios.
34. Aunado a ello, el artículo impugnado establece que la liquidación presupuestaria se

²¹ COPLAFIP, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 306, 22 de octubre 2010, artículo 118: “Modificación del Presupuesto.- El ente rector de las finanzas públicas podrá aumentar o rebajar los ingresos y gastos que modifiquen los niveles fijados en el Presupuesto General del Estado hasta por un total del 15% respecto de las cifras aprobadas por la Asamblea Nacional. En ningún caso esta modificación afectará los recursos que la Constitución de la República y la Ley asignen a los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Estas modificaciones serán puestas en conocimiento de la Comisión del Régimen Económico y Tributario su Regulación y Control de la Asamblea Nacional en el plazo de 90 días de terminado cada semestre”. Sobre este artículo la Corte Constitucional se refirió en las sentencias 9-20-IA/20, 31 de agosto de 2020, párr. 78 y 37-20-IS/20, 31 de agosto de 2020, párr. 133.

realizará de **manera cuatrimestral**, lo que significa que los ajustes se efectúan dentro de un ciclo regular. Resulta relevante precisar que el artículo 118 del COPLAFIP establece que el ente rector de las finanzas públicas puede realizar modificaciones presupuestarias durante la ejecución fiscal y dispone expresamente que la liquidación se realizará de forma cuatrimestral para efectuar los ajustes respectivos. Es decir, la periodicidad cuatrimestral de los ajustes no constituye una regla dirigida exclusivamente a los GAD, sino que forma parte del régimen general de ejecución y modificación del PGE. Esta periodicidad evita la realización de modificaciones intempestivas o en momentos aleatorios, lo cual también genera predecibilidad.

35. De ello se desprende que la referencia a la periodicidad cuatrimestral responde a un parámetro de gestión presupuestaria aplicable al conjunto del PGE, y no a un mecanismo singular o diferenciado respecto de las asignaciones a favor de los GAD. En consecuencia, las variaciones cuatrimestrales deben entenderse como una expresión del carácter dinámico del sistema de finanzas públicas, orientadas a garantizar la sostenibilidad fiscal y la correspondencia entre ingresos efectivos y gastos ejecutados.
36. Finalmente, esta Corte constata que el artículo impugnado, además de preservar la predecibilidad, exige que todas las modificaciones presupuestarias sean puestas en conocimiento de la Asamblea Nacional dentro del plazo de 60 días de concluido cada semestre. Esta obligación de rendición de cuentas coadyuva a garantizar la fiscalización, el control político y público sobre la gestión del Ejecutivo, permitiendo verificar la legalidad de los reajustes realizados.
37. En conclusión, los ajustes previstos en el artículo 118 del COPLAFIP —sujetos a un límite cuantitativo del 5 %, condicionados a variaciones reales en los ingresos, realizados dentro de un ciclo cuatrimestral regular y sujetos a fiscalización por parte de la Asamblea— constituyen mecanismos que, en abstracto, no desconocen la garantía de predecibilidad de las asignaciones a los GAD, sino que buscan compatibilizarlas con los principios de estabilidad económica y sostenibilidad fiscal que rigen la gestión presupuestaria del Estado.
38. En relación con el punto (ii), los otros artículos que las entidades accionantes consideran vulnerados son el artículo 1 (descentralización) y el artículo 238 de la Constitución (autonomía de los GAD). Alegan que los textos impugnados del artículo 118 del COPLAFIP vulneran la descentralización del Estado y la autonomía de los GAD al permitir al gobierno central ajustar recursos, lo que genera un modelo centralizador que impide a los GAD satisfacer las necesidades ciudadanas. Respecto de esta alegación, la Asamblea Nacional sostiene que la autonomía de los GAD no es “ilimitada” y que no implica una desvinculación absoluta del régimen financiero nacional y que su ejercicio debe sujetarse a los principios de coordinación, coherencia del sistema fiscal y

optimización del gasto público (párrafo 17 *supra*). Mientras que la Presidencia de la República no presentó argumentos.

39. Las entidades accionantes sostienen que la habilitación conferida al ente rector de las finanzas públicas para ajustar las asignaciones presupuestarias (artículo 118 del COPLAFIP) configura una injerencia indebida del nivel central que desnaturaliza dichas garantías constitucionales. Se debe, entonces, determinar si dicha potestad normativa resulta incompatible, en abstracto, con el modelo de organización territorial y financiera previsto en la Constitución.
40. El artículo 1 de la Constitución establece que el Ecuador es un Estado unitario que se gobierna de manera descentralizada, y el artículo 3.6 de la Constitución dispone como deber primordial del Estado promover un desarrollo equitativo y solidario mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización. En esa línea, el artículo 238 de la Constitución reconoce como una forma de organización territorial del Estado ecuatoriano a los GAD²² y su autonomía. Al respecto, esta Magistratura ha sostenido que la descentralización es un principio constitucional que permite ofrecer servicios a la colectividad en los distintos niveles de gobierno.²³ Además, que la autonomía institucional implica la facultad de una entidad para regirse por sus propias directrices y ejercer sus competencias sin injerencias injustificadas. En particular, la autonomía financiera comprende la capacidad de manejar sus recursos de manera predecible, oportuna y automática, así como de generarlos y administrarlos.²⁴
41. Sin embargo, dicha descentralización y autonomía de los GAD no elimina la unidad del Estado ni la existencia de competencias exclusivas del nivel central, necesarias para garantizar la coherencia institucional y la estabilidad económica. Precisamente, el artículo 261.5 de la Constitución establece entre las competencias exclusivas del Estado central la rectoría en materia económica, tributaria, y fiscal. En concordancia con ello, el artículo 141 de la Constitución dispone que la Función Ejecutiva, encabezada por el presidente de la República, ejerce la rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales. Por su parte, los artículos 151 y 154 de la Constitución establecen que los ministros de Estado representan al presidente de la República en su respectiva cartera, con atribuciones para dictar acuerdos, resoluciones y coordinar con otras entidades públicas la aplicación de dichas políticas.

²² Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales. El artículo 105 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (“COOTAD”) define a la descentralización de la gestión del Estado como “[...] la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados”.

²³ CCE, dictamen 3-21-OP/21, 30 de junio de 2021, párr. 39.

²⁴ CCE, sentencia 76-20-IN/24, 13 de junio de 2024, párr. 69.

42. Sobre esa base, el COPLAFIP desarrolla estas competencias al crear el Sistema Nacional de Finanzas Públicas (“SINFIP”), cuya rectoría corresponde al presidente de la República, ejercida a través del Ministerio de Economía y Finanzas, en su calidad de ente rector de las finanzas públicas. El artículo 70 del COPLAFIP precisa que el SINFIP comprende el conjunto de normas, políticas, instrumentos, procesos y actividades que las entidades del sector público deben observar para la gestión de los ingresos, gastos y financiamientos públicos. Además, el artículo referido precisa que “todas las entidades, instituciones y organismos comprendidos en los artículos 225, 297 y 315 de la Constitución de la República se sujetarán al SINFIP”, entre los cuales se encuentran los GAD.
43. En consecuencia, el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado central en materia económica, tributaria y fiscal exige que todos los niveles de gobierno actúen dentro de un sistema nacional. Esta exigencia no configura una relación de subordinación jerárquica, sino que presupone el cumplimiento del deber constitucional de coordinación, prescrito en el artículo 227 de la Constitución.²⁵
44. A partir de lo anterior, la Corte ha sostenido que el ente rector de las finanzas públicas tiene competencia para organizar el SINFIP, elaborar la programación presupuestaria anual, y dictar las normas necesarias para garantizar la sostenibilidad y consistencia de las finanzas públicas, incluso respecto de entidades con autonomía institucional.²⁶ Tales facultades responden a la necesidad de armonizar la autonomía de los distintos niveles de gobierno con los principios de sostenibilidad, estabilidad y responsabilidad fiscal previstos en el artículo 286 de la Constitución.
45. En ese contexto, al contrastar la norma legal impugnada con las disposiciones constitucionales referidas, la Corte concluye que la facultad de reajuste presupuestario prevista en el artículo 118 del COPLAFIP no resulta incompatible, en abstracto, con la garantía de predecibilidad de las asignaciones a favor de los GAD, ni con su autonomía, ni con el carácter descentralizado del Estado. Dicha facultad se inscribe en el ejercicio de las competencias exclusivas del nivel central en materia fiscal, no altera los porcentajes mínimos constitucionales de las asignaciones a los GAD, conserva la sujeción del ente rector a parámetros normativos previos y controlables y se encuentra orientada a garantizar la coherencia, sostenibilidad y estabilidad del Sistema Nacional de Finanzas Públicas. En consecuencia, los textos de la disposición impugnada no vulneran las normas constitucionales alegadas, sino que las articula dentro de un esquema de coordinación, en el que la autonomía de los GAD para el ejercicio de sus competencias coexiste con la

²⁵ Constitución, artículo 227: “La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”.

²⁶ CCE, sentencia 9-20-IA/20, 31 de agosto de 2020, párr. 139.

rectoría económica del Estado central, propia del Sistema Nacional de Finanzas Públicas.

7. Decisión

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

1. Desestimar la demanda de inconstitucionalidad **3-21-IN**.
2. Notifíquese y publíquese.

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: La sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Sandra Cordero Gárate, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 04 de junio de 2026.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL