

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ

Colegio de Jurisprudencia

**Naturaleza jurídica del Presupuesto General del Estado y su control
de constitucionalidad en el Ecuador**

Autor:

Marco Benavides Coronel

Director:

Juan Pablo Aguilar, Dr.

Trabajo de titulación presentado como requisito para la obtención de título de Abogado

Quito, 17 de diciembre de 2019

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO
Colegio de Jurisprudencia

HOJA DE APROBACIÓN DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

"La naturaleza jurídica del Presupuesto General del Estado y su control de constitucionalidad en el Ecuador"

Marco Antonio Benavides Coronel

Juan Pablo Aguilar
Director del Trabajo de Titulación

Marco Morales
Lector del Trabajo de Titulación

Emilio Suárez
Lector del Trabajo de Titulación

Farith Simon
Decano del Colegio de Jurisprudencia

The image shows four handwritten signatures in blue ink, each placed over a horizontal dotted line. The signatures are: 1. Juan Pablo Aguilar (top), 2. Marco Morales, 3. Emilio Suárez, and 4. Farith Simon (bottom). The signatures are stylized and cursive.

Quito, diciembre del 2019

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO

EVALUACIÓN DE DIRECTOR / TRABAJO ESCRITO DE TITULACIÓN

TÍTULO: NATURALEZA JURÍDICA DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO Y SU CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN EL ECUADOR

ALUMNO: MARCO BENAVIDES CORONEL

EVALUACIÓN

Importancia del problema presentado

A partir de 1978, la Constitución dejó de considerar al Presupuesto General del Estado como una ley y, pese a la importancia de definir la naturaleza de este instrumento fundamental de la política pública, no ha habido, durante estos cuarenta años, ningún desarrollo doctrinal que se refiera al tema. Y esta definición es, sin duda, necesaria, porque de ella depende establecer las vías jurídicas que pueden abrirse para impugnar el Presupuestos, cuando se lo considere inconstitucional o ilegal.

Trascendencia de la hipótesis planteada por el investigador

La hipótesis es trascendente, pues se plantea calificar al Presupuesto General del Estado como un acto administrativo general y eso permite definir con claridad su naturaleza jurídica y los medios impugnatorios en poder de la ciudadanía.

Suficiencia y pertinencia de los documentos y materiales empleados

Se analiza tanto la doctrina general sobre la naturaleza de los presupuestos del Estado, y se las contrasta con los procedimientos previstos en nuestro ordenamiento jurídico. La doctrina y la legislación empleadas son pertinentes y suficientes. Se han corregido las deficiencias que los lectores detectaron en la primera versión del trabajo.

Contenido argumentativo de la investigación (justificación de la hipótesis planteada)

La hipótesis, a mi juicio, está debidamente justificada. El argumento es coherente y adecuado y permite mostrar que el Presupuesto General del Estado, en el caso de la legislación ecuatoriana, debe considerarse como un acto administrativo general.

Cumplimiento de las tareas encomendadas a lo largo del desarrollo de la investigación

Las tareas encomendadas fueron cumplidas a satisfacción. Se atendieron las observaciones hechas en los diversos momentos del proceso de elaboración.

Considero, por lo tanto, que se han cumplido los requisitos necesarios para que se pueda continuar con el trámite de aprobación.

Quito, 21 de octubre de 2019



Juan Pablo Aguilar Andrade

© DERECHOS DE AUTOR

Por medio del presente documento certifico que he leído todas las Políticas y Manuales de la Universidad San Francisco de Quito USFQ, incluyendo la Política de Propiedad Intelectual USFQ, y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo quedan sujetos a los dispuesto en esas Políticas.

Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Firma del estudiante

Nombres y apellidos

Marco Antonio Benavides Coronel

Código

00125976

Cédula de Identidad

1717836744

Lugar y fecha

Quito 17 de diciembre de 2019

Agradezco a mis padres Marco y Alexandra por haberme formado con valores

A mis hermanos Bitá y Mati por creer siempre en mí

A Valentina por su apoyo incondicional

Resumen

Definir la naturaleza del Presupuesto General del Estado ha sido objeto de un gran debate en la doctrina. Ello debido a que, el Presupuesto General del Estado ha sido considerado (i) un acto administrativo; (ii) un acto normativo de carácter administrativo; y, (iii) una ley. En el caso de Ecuador, desde 1843, el Presupuesto General estaba considerado como una ley ordinaria. Sin embargo, esta concepción cambió a partir de la Constitución ecuatoriana de 1967, donde se dejó de catalogar al presupuesto como ley. A partir de ese momento, no queda clara la naturaleza jurídica de este documento en el Ecuador. Por ello, surge la incógnita ¿el PGE sigue teniendo naturaleza de ley en el Ecuador?

El presente trabajo tiene como objetivo resolver la pregunta planteada y determinar la naturaleza jurídica del Presupuesto General del Estado, con el fin de analizar su posible control de constitucionalidad, a la luz de la Constitución del 2008. De ser posible este control, se analizarán los efectos de una declaratoria de inconstitucionalidad del PGE en el Ecuador.

Abstract

Defining the nature of the General State Budget has been an object of a great debate in the doctrine. This is because, the General State Budget has been considered (i) an administrative act; (ii) a normative act of an administrative nature; and (iii) a law. In the case of Ecuador, since 1843, the General Budget was considered as an ordinary law. However, this conception changed from the Ecuadorian Constitution of 1967, where the budget was no more a law. Since that moment, the legal nature of this document in Ecuador is not clear. Therefore, the question that arises is: does the PGE still have the nature of law in Ecuador?

The present work will determine the juridical nature of the General Budget of the State, with the purpose of analyzing its possible control of constitutionality, under the Constitution of 2008. If this control is possible, this work will study the effects of a declaration of unconstitutionality of the PGE in Ecuador.

Índice

Contenido

Introducción.....	1
I. Naturaleza jurídica del PGE.....	2
I.1. Orígenes de la polémica: <i>debate sobre la naturaleza del PGE</i>	5
I.1.1 El PGE considerado una ley ordinaria	7
(i) El procedimiento de elaboración del PGE en el Ecuador	8
(ii) La intervención de la Asamblea Nacional en el procedimiento de creación del PGE	11
I.1.2 El PGE considerado un acto normativo de carácter administrativo.....	12
I.1.3. El PGE considerado como acto administrativo con efectos generales.....	15
II. Control de constitucionalidad del PGE	20
II.1. El control de constitucionalidad en el Ecuador.....	23
II.2. Procedimiento de control constitucional del PGE en el Ecuador	24
II.3. Inconstitucionalidad de fondo. ¿Inconstitucionalidad de forma?	25
II.4. Efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad del PGE en el Ecuador	28
II.5. Casos en los que se puede declarar la inconstitucionalidad del PGE en el Ecuador	30
II.5.1 Inconstitucionalidad por la forma.....	30
II.5.2 Inconstitucionalidad por el fondo.....	30
III. Comentario final	35
IV. Bibliografía.....	40

Introducción

¿Cuál es la naturaleza del Presupuesto General del Estado? Esta pregunta ha sido razón de análisis de varios doctrinarios que elaboraron diferentes teorías al respecto. Por un lado, el PGE es considerado una ley formal —que como se explicará más adelante, tiene la naturaleza de un acto administrativo—, que no altera ni modifica derechos. Bajo esta teoría, el PGE no constituye una manifestación de la función legislativa, cuya participación se da únicamente para cumplir con una formalidad especial. Países como Alemania, Francia e Italia se adhieren a esta postura.

Por otro lado, se manifiesta que la ley del presupuesto tiene un claro contenido jurídico que afecta a los particulares, y distinto de una ley formal, es una norma jurídica que crea derechos y obligaciones —es decir, una ley material—.

De estas discusiones se pretende analizar cuál de las teorías es la aplicable al Ecuador, atendiendo a sus normas y jurisprudencia local. Resolver esta incógnita es relevante en la medida en que el PGE dejó de ser una ley en 1967. Desde ese momento, no es evidente su naturaleza jurídica de este documento en la legislación ecuatoriana. Por lo tanto, sin una definición clara del PGE, queda en tela de duda si la Corte Constitucional es competente para realizar el correspondiente control de constitucionalidad sobre este.

Cabe recalcar que, en la historia del Ecuador, jamás se ha realizado un control de constitucionalidad al PGE. Sin embargo, ¿qué pasaría si en el procedimiento de creación del PGE se evidencian claros vicios constitucionales? ¿qué pasaría si la falta de asignaciones presupuestarias vulnera derechos reconocidos en la Constitución? En este sentido, la búsqueda de una respuesta al tema planteado constituye un verdadero problema jurídico.

Dicho esto, este trabajo determinará la naturaleza jurídica del PGE y como es tratado en la legislación del Ecuador [I], con el fin de analizar si es posible que se realice un control de constitucionalidad al amparo de la Constitución del 2008 [II]. Por último, se plantean recomendaciones para solventar este problema jurídico [III].

I. Naturaleza jurídica del PGE

El Presupuesto General del Estado, es una herramienta fundamental para la política económica y fiscal de un país. Varios doctrinarios, como Cogliandro, han sostenido de manera acertada que el presupuesto público es el documento más importante dentro de un gobierno. En este se establecen las intenciones políticas y los objetivos del gobierno de turno¹.

En este sentido, el Presupuesto General del Estado, es pieza fundamental para la elaboración de la política económica de un gobierno. Fernández define el término “política económica” como: “las diversas estrategias que emplean los Gobiernos en conjunto de sus poderes Ejecutivo y Legislativo dentro de los países de orden democrático para la obtención de recursos y destinar las recaudaciones a la inversión y gasto público”². Queda en evidencia que, el Presupuesto dejó de ser un simple documento de carácter contable y administrativo, para adoptar importancia en las actividades de la comunidad.

El Presupuesto General del Estado, como su nombre lo indica, está encaminado a administrar los ingresos y egresos de la generalidad de los ciudadanos. En el año 2012, el Ministerio de Finanzas del Ecuador, manifestó que:

“El Presupuesto General del Estado es la estimación de los recursos financieros que tiene el Ecuador; es decir, aquí están los ingresos (venta de petróleo, recaudación de impuestos, etc.) pero también están los gastos (de servicio, producción y funcionamiento estatal para educación, salud, vivienda, seguridad, etc.)”³.

Tal es su importancia, que este documento presupuestario expresa políticas públicas. Política pública puede ser definida como una “estrategia con la cual el gobierno coordina y articula el comportamiento de los actores a través de un conjunto de sucesivas acciones intencionales [...] frente a situaciones socialmente relevantes”⁴. Como lo recoge Dunn, Meny

¹ Gisell Cogliandro. *Claves para entender el presupuesto de la Administración Nacional*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, 2013, p. 9.

² Josefa Fernández Arufe. *Principios de política económica*. Madrid: Delta Publicaciones Universitarias, 2016, p. 23.

³ Ministerio de Finanzas. *Informe de Ejecución Presupuesto año 2011*. Quito: Ministerio de Finanzas del Ecuador, 2012.

⁴ Jaime Torres-Melo y Jairo Santander. *Introducción a las políticas públicas*. Bogotá: IEMP, 2013, p. 56.

y Thoening, es clave que la política pública plantee sus objetivos enfocándose en problemas que sean o lleguen a ser considerados para la sociedad ^{5 6}.

De la forma en que se distribuya los montos en el PGE del Ecuador, se puede deducir los objetivos de relevancia social en los que se va a enfocar el gobierno. Dentro de la proforma presupuestaria del año 2019, el Gobierno estimó como sus principales cambios la asignación de los siguientes rubros.

- a) Con lo relativo al pago de las pensiones del IESS, se otorgaron USD 1 240 millones además de establecerse un comité para revisar y depurar la base de datos de las transferencias realizadas⁷.
- b) Se acentúa la intención del Gobierno de proteger aún más la naturaleza. En efecto, asignó USD 278 millones adicionales a los GAD de la región amazónica⁸.
- c) En relación con la salud y educación, se asignó USD 1 130 millones adicionales para las entidades encargadas de estas áreas⁹.

En fin, el PGE del Ecuador en el año 2019, expresa que el pago de las pensiones del IESS, el servicio de salud y el cuidado del medioambiente son situaciones sociales de atención prioritaria. Ello denota cuáles son las políticas públicas del actual gobierno ecuatoriano.

Myrdal, manifiesta que “los problemas de las finanzas públicas están ahora inseparablemente mezclados con los problemas del comercio y los pagos internacionales, de los salarios y de los ingresos, de la moneda y del crédito” ¹⁰. El PGE es un documento organizador, de previsión y planificación económica de un Estado. Por su parte, Alberto Dahik, sostiene que el PGE “es un elemento fundamental de la actividad económica de un

⁵ William Dunn. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Prentice Hall, 2008, p.65.

⁶ Yves Meny y Jean-Claude Thoening. *La aparición de los Problema Públicos. Las Políticas Públicas*. Madrid: Ariel Ciencia Política, 1992, p. 127.

⁷ Ministerio de Economía y Finanzas. *Pro forma presupuestaria 2019*. https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/11/Presentaci%C3%B3n-Pro-forma-2019_AsambleaNacional.pdf (acceso 21-04-2019).

⁸ *Ibíd.*

⁹ *Ibíd.*

¹⁰ Gunnar Myrdal. *El Estado del Futuro*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 83.

país. Determina por dónde va la economía de una nación y [...] el comportamiento de las variables claves de la economía”¹¹.

Ahora, el artículo 292 de la Constitución de la República del Ecuador y el artículo 77 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Pública definen al PGE como “el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos de todas las entidades que constituyen las diferentes funciones del Estado”¹².

Queda claro que el PGE manifiesta la situación económica de una nación, incluyendo sus ingresos, gastos y futuras inversiones. A su vez, expresa la política pública del gobierno central y constituye un documento de planificación económica y financiera más importante de un país.

El PGE es entonces un documento que es sumamente importante dentro de un Estado. Y por lo tanto deben existir vías que permitan impugnarlo si ha sido elaborado con vicios. Si se determina que ha trasgredido la Constitución, ¿es posible realizar un control constitucional sobre este documento en el Ecuador?

Dentro de este primer capítulo, se revisará los orígenes de la polémica en otorgar una determinada naturaleza al PGE, para pasar a determinar la naturaleza del PGE en el Ecuador, tomando en cuenta la actuación del Ejecutivo y del Legislativo en su elaboración y los efectos que produce.

¹¹ Alberto Dahik. *El Presupuesto General del Estado*. Revista Jurídica Online de la Universidad Católica de Guayaquil. <https://www.revistajuridicaonline.com/2011/12/el-presupuesto-general-del-estado/> (acceso: 02-19-2019)

¹² Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Artículo 77. Registro Oficial Suplemento No 306 de 22 de octubre de 2010

I.1. Orígenes de la polémica: *debate sobre la naturaleza del PGE*

La polémica sobre el PGE nace en la segunda mitad del siglo XIX dentro del Estado prusiano¹³. El Parlamento y la Corona se enfrentaron tras la negativa de aprobar el presupuesto presentado por la Cámara de Diputados¹⁴. Esto, porque el órgano legislativo consideró que ciertas reformas militares y gastos destinados a la guerra eran perjudiciales para el Estado. El doctrinario Laband, fue pionero en rechazar el funcionamiento de la monarquía constitucional de la época¹⁵. Esto en virtud que, el monarca podía frenar la actividad del Parlamento y el Parlamento obstaculizar la del monarca¹⁶.

En aquella época constitucional se entendía a la Constitución como una Carta otorgada en un acto gracioso y libre por parte del monarca. Este tipo de monarquía, como lo sostuvo Lasalle, reconocía el poder residual del rey¹⁷. Esto quiere decir que todas las materias y facultades que no eran concedidas a los otros poderes del estado, se entendía que pertenecían al monarca. En 1860, el rey Guillermo I presentó al *Landtag* su proyecto de reforma militar que fue rechazado. Dentro de un año, volvió a presentar un capítulo de gastos concernientes a rubros militares y el Parlamento lo volvió a rechazar. Tras la negativa y la falta de cooperación del legislativo, el monarca disolvió el Parlamento. Sin embargo, tras la convocatoria para conformar un nuevo *Landtag*, la oposición al monarca seguía imperante. El conflicto parecía no tener salida y no es hasta las actuaciones del jefe de gobierno, Otto Von Bismarck que, con la ayuda de la Cámara alta, se logra la aprobación del Presupuesto¹⁸.

De este pasaje histórico se rescatan varias consideraciones. La primera, denotar que el poder legislativo tenía la posibilidad de rechazar el PGE presentado por el Rey. La segunda, se realizaron movimientos políticos en los que se logró que el Rey tenga la posibilidad de aprobar su proforma presupuestaria sin necesidad de contar con la aprobación

¹³ María de la Luz Mijangos. *Naturaleza Jurídica del Presupuesto*. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3322/3813> (acceso: 03-03-2019), p. 207.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Álvaro Rodríguez Bereijo. *Laband y el derecho presupuestario del imperio alemán*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1979, pp. IX-LXXXIII.

¹⁶ María de la Luz Mijangos. *Naturaleza Jurídica del Presupuesto*. *Op.cit.*, p. 208.

¹⁷ Ferdinand Lasalle. *¿Qué es una Constitución?* ed. Santa Fe de Bogotá: Temis, 1997, pp. 143-144

¹⁸ María de la Luz Mijangos. *Naturaleza Jurídica del Presupuesto*. *Op.cit.*, p. 209.

del Parlamento. Es en ese sentido, que surge la duda de si el PGE dejó de ser ley para convertirse en un acto emanado por la Administración Pública. O es que el Parlamento sigue siendo el órgano encargado de su aprobación.

En el Ecuador, a partir de la Constitución de 1843, el Presupuesto General del Estado era considerado como una ley. En el artículo 52 de este cuerpo legal, se reconoce la existencia de una “Ley de Presupuestos”¹⁹. Más tarde, en la Constitución de 1897 se señala la existencia de “la Ley de Presupuestos, que expidiere la Asamblea Nacional”²⁰. Luego, la Constitución de 1945 en su artículo 122 reconoce que “todos los ingresos y egresos del Estado constarán en la Ley de Presupuesto”²¹. Es a partir de la Constitución de 1967 ²², donde se deja de catalogar al Presupuesto como una ley y no se le otorga naturaleza jurídica clara y determinada de manera expresa.

Sin embargo, hay que aclarar, que en el periodo de gobierno de Guillermo Rodríguez Lara - 1972 a 1976 - se restituyó la Constitución de 1945. Constitución en la que el Presupuesto era una ley. En este sentido, no es hasta la expedición de la Constitución de 1979 en la que el Presupuesto General del Estado, una vez más, volvió a carecer| de naturaleza jurídica determinada²³.

Ahora, ¿qué es el PGE en el Ecuador en la actualidad? Existen varias corrientes doctrinarias que buscan determinar la naturaleza del PGE. Hay quienes sostienen que es una ley ordinaria, otros que es un acto normativo de carácter administrativo, y otros que es un acto administrativo. A continuación, se realizará un análisis de cada una de estas posturas para llegar a la conclusión de que, en el Ecuador el PGE es un acto administrativo con efectos generales.

¹⁹ Constitución de la República. Artículo 52. Diario de la Convención Nacional de 1843.

²⁰ Constitución de la República. Artículo 143. Registro Oficial No. 272 del 14 de enero de 1897.

²¹ Constitución de la República. Artículo 122. Registro Oficial No. 228 de 6 de marzo de 1945.

²² Constitución de la República. Registro Oficial No. 133 de 25 de mayo de 1967.

²³ Constitución de la República. Registro Oficial No. 800 de 27 de marzo de 1979.

I.1.1 El PGE considerado una ley ordinaria

Parte de la doctrina, que tiene como principal representante al austriaco Myrbach-Rheinfeld, manifiesta que pretender desconocer la intervención de la Asamblea Nacional transgrede los derechos de representación del pueblo y desconoce todas las luchas históricas de los ciudadanos para tener voz en las decisiones estatales²⁴. Montesquieu afirma que “cuando el poder legislativo y el ejercicio y el ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo de magistrados, no hay libertad”²⁵. Bajo esta concepción, el Parlamento —en el Ecuador, la Asamblea— tendrá pleno poder para modificar y rechazar el Presupuesto.

Montesquieu en su obra *Del espíritu de las Leyes*, considera que la potestad legislativa representa la voluntad general estatal y que por lo tanto es impensable restarle poderes a un órgano que cumple con esta función²⁶. Bien lo dijo Locke, “el Legislativo es el poder supremo de la república”²⁷, donde se manifiesta la voluntad popular.

En España, grandes precursores de esta teoría son Rodríguez Bereijo y González García. Rodríguez Bereijo manifestó que no existen “razón por la cual haya de negarse el carácter de ley material, pues su eficacia sustantiva con respecto a los órganos del Estado y con respecto a los particulares es evidente”²⁸. Concluyó que “el Presupuesto es una ley formal y material, o mejor, simplemente una ley”²⁹. Por su parte, González mencionó que “la distinción entre leyes en sentido formal y material carece de relevancia jurídica, imponiéndose la atribución de un valor jurídico unitario [valor de ley] a la ley de presupuesto”³⁰.

²⁴ Traducción libre. Franz von Myrbach-Rheinfeld. *Précis de Droit Financier*. Paris: Giard et Brière, 1910, pp. 31-32

²⁵ Charles-Louis, barón de Montesquieu. *El espíritu de las leyes*. <http://fama2.us.es/fde/ocr/2006/espírituDeLasLeyesT1.pdf> (acceso: 01-28-2019) p. 227.

²⁶ Caridad Domínguez. *El poder y la función legislativa*. Madrid: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, 2003, p. 161.

²⁷ John Locke. *Segundo tratado sobre el gobierno civil*. Madrid: El Libro de Bolsillo, p. 134.

²⁸ Álvaro Rodríguez Bereijo. *El Presupuesto del Estado. Introducción al derecho presupuestario*. Madrid: Editorial Tecnos, 1970, pp. 20, 162, 164.

²⁹ *Ibíd*

³⁰ Eusebio González García. *Introducción al derecho presupuestario*. Madrid: Derecho Financiero, 1973, p. 250.

En Italia, la reacción más acérrima a aquellos que desconocían como ley al PGE, estuvo en manos de Mortara. Este autor sostenía que el Presupuesto General del Estado debe ser considerado como una ley, pues este documento es autorizado por el mismo órgano que ostenta las competencias legislativas.³¹

Dentro de esta línea doctrinaria, se concluye que el Presupuesto es un acto trascendental, que regula la actividad económica de un Estado, que posee un significado jurídico y no meramente contable. Es un acto que se manifiesta integralmente por la función legislativa, fuente de derecho y obligaciones para la Administración, generando efectos a los particulares. Así como afirma Ingrosso, el PGE es “una ley de organización, la mayor entre las leyes de organización”³². La intervención del Parlamento o Asamblea Nacional convierte al Presupuesto en una ley.

Ahora, cabe analizar si en el Ecuador el PGE tiene naturaleza de ley tomando en cuenta la intervención de la Asamblea Nacional y la legislación local. En las siguientes secciones, se demostrará que el Presupuesto General del Estado no tiene carácter de ley por dos principales motivos. *Primero*, porque el procedimiento de creación del PGE es diferente al de una ley de origen legislativo; *segundo*, porque la Asamblea Nacional no interviene con una potestad normativa en la elaboración del PGE.

(i) El procedimiento de elaboración del PGE en el Ecuador

En el Ecuador, la Asamblea Nacional participa en la aprobación del PGE, y esto hace que se cuestione si el PGE es o no una ley. Antes de arribar a cualquier conclusión, es importante revisar el proceso de creación de presupuesto.

Desde la entrada en vigencia de la Constitución del 2008, se estableció como atribución del Presidente de la República la creación del Presupuesto General del Estado³³.

³¹ Traducción libre. Lodovico Mortara. *Commentario del Codice e delle Leggi di Procedura Civile*. Milán: Villardi, 1923, pp. 126-135.

³² Gustavo Ingrosso. *Instituzione di Diritto Finanziario*. Napoli: Jovene. 1935, p. 56. Citado en Carlos Giuliani Fonrouge. *Derecho Financiero*. Buenos Aires: Depalma, 1997, p. 181.

³³ Constitución de la República. Artículo 147. Registro Oficial No 449 de 20 de octubre 2008.

Es decir, es un documento económico que nace por mandato Constitucional y su elaboración corresponde directamente a la función ejecutiva. En efecto, el Art. 294 manda que “la función ejecutiva elaborará cada año la proforma presupuestaria anual y la programación presupuestaria cuatrianual”³⁴. Asimismo, la Constitución prescribe que “la proforma presupuestaria, deberá ser acorde al Plan Nacional de Desarrollo, instrumento al que se sujetará la programación y ejecución del presupuesto del estado; y la inversión y asignación de los recursos públicos”³⁵.

Ahora bien, la Función Ejecutiva durante los primeros noventa días de su gestión tiene que presentar una proforma presupuestaria anual y la programación presupuestaria cuatrianual³⁶. De ahí, en los años siguientes, se presentará la proforma presupuestaria sesenta días antes del año fiscal en curso. El órgano legislativo deberá aprobar o realizar objeciones del proyecto en treinta días y en un solo debate³⁷. En el supuesto en que la Asamblea Nacional no se pronuncie dentro del término establecido —treinta días—, entrará en vigencia la proforma enviada. Es importante aclarar que la Asamblea Nacional no podrá modificar ni alterar el monto global de la proforma³⁸.

En caso que la Asamblea realice observaciones, la Función Ejecutiva podrá aceptar los comentarios realizados y enviar una nueva proforma dentro de diez días³⁹. La Asamblea deberá aprobar dentro de diez días con los dos tercios de sus integrantes. Si no se llegare a aprobar, entrará en vigencia la proforma enviada en segunda instancia⁴⁰. Finalmente, la función ejecutiva presentará informes regularmente al órgano legislativo sobre la gestión del Presupuesto que se lo realizará a través de una cuenta única del Tesoro Nacional abierta en el Banco Central⁴¹. Finalizado este procedimiento, se enviará el documento final a la Presidencia de la República para que se ordene su promulgación en el Registro Oficial.

³⁴ Constitución de la República. Artículo 292. Registro Oficial No 449 de 20 de octubre 2008.

³⁵ *Id.* Artículo 280.

³⁶ *Id.* Artículo 295.

³⁷ *Ibíd.*

³⁸ *Ibíd.*

³⁹ *Ibíd.*

⁴⁰ *Ibíd.*

⁴¹ Constitución de la República. Artículo 292-299. Registro Oficial No 449 de 20 de octubre 2008.

Este procedimiento es completamente diferente al de la aprobación de una ley aprobada por la Asamblea. Procedimiento recogido en el artículo 137 de la Constitución que establece lo siguiente. El proyecto de ley será sometido a dos debates ⁴²Se trasladará a la comisión respectiva encargada de empezar con el trámite respectivo, se lo distribuirá a los asambleístas el proyecto para que se lo discuta y se invitarán a sectores de la ciudadanía interesados en su aprobación ⁴³. Una vez aprobado el proyecto se lo enviará al Presidente para que lo apruebe u objete. En caso que lo objete totalmente, la Asamblea lo replanteará dentro de un año a partir de la fecha de la objeción⁴⁴. Transcurrido este plazo, la Asamblea podrá aceptar el proyecto con el apoyo de las tres cuartas partes de sus miembros⁴⁵.

En el procedimiento de creación de una ley, el veto del Presidente no impide su creación. Si es un veto total, el proyecto de ley se debatirá de nuevo dentro de un año a partir de la fecha de la objeción ⁴⁶. Transcurrido este tiempo, la Asamblea lo debatirá y necesitará la aprobación de las dos terceras partes de sus miembros, previo a su publicación en el Registro Oficial. Si es un veto parcial, la Asamblea podrá aceptar los cambios del Presidente o ratificarse en su propuesta previo a su publicación en el Registro Oficial⁴⁷.

De esto se desprende lo siguiente. Así sea que el Presidente presente un veto parcial o total, la Asamblea Nacional tiene la última decisión en la promulgación de una ley ordinaria. El Presidente no tiene mayor poder en su creación. Contrario al caso del PGE, cuyo procedimiento implica que, si la Asamblea Nacional no llega a un consenso para aprobar el PGE, este se publicará con las observaciones realizadas por el Ejecutivo.

Como es evidente, el procedimiento de formación de una ley es totalmente diferente al de formación del PGE. Por lo que, bajo este criterio, el PGE no puede ser considerado como una ley. Ahora bien, se corrobora una clara intervención de la Asamblea Nacional en la elaboración de este documento, sin embargo, ¿ejerce una función legislativa normativa?

⁴² Constitución de la República. Artículo 137 y 138. Registro Oficial No 449 de 20 de octubre 2008.

⁴³ *Ibíd*

⁴⁴ *Ibíd*

⁴⁵ *Ibíd*.

⁴⁶ Constitución de la República. Artículo 138. Registro Oficial No 449 de 20 de octubre 2008

⁴⁷ *Ibíd*

- (ii) La intervención de la Asamblea Nacional en el procedimiento de creación del PGE

Una de las funciones del poder legislativo es promulgar leyes⁴⁸. Locke y Montesquieu lo reconocieron así en su teoría de la división de poderes. En ella distinguieron tres poderes, el judicial, el ejecutivo y el legislativo; los dos últimos con poder para dictar normas⁴⁹. De esto se desprende que, para evidenciar una intervención normativa de la Asamblea Nacional, esta última debe participar con el poder para el que fue creada —fiscalizar y promulgar leyes—. No es así en su intervención para la creación del PGE.

En Ecuador, se reconoce en el artículo 127 de la Constitución que los asambleístas no podrán ofrecer, tramitar, recibir o administrar recursos del Presupuesto⁵⁰. Es el Presidente quien tiene la última decisión sobre el contenido y promulgación del PGE. Además, en el artículo 295 de la Constitución se recoge que las observaciones de la Asamblea Nacional serán solo relativo a ingresos y gastos, sin alterar el monto del PGE⁵¹. Se confirma entonces que el legislativo tiene una participación secundaria en la elaboración del PGE.

En la creación del PGE, la participación del Legislativo no convierte al documento en ley, pues no ejerce una función legislativa de carácter normativo. Esto es dictar normas jurídicas con efectos generales⁵². Ejerce su función fiscalizadora, pues controla las actuaciones de la Función Ejecutiva⁵³. Esta función está plasmada en el artículo 120, numeral 9 de la Constitución, donde se manda que la Función Ejecutiva debe presentar cada semestre un informe a la Asamblea Nacional para que pueda verificar sobre la correcta ejecución de del PGE aprobado.

Un claro ejemplo donde existe un documento que proviene del Ejecutivo y la Asamblea Nacional tiene la facultad normativa y por lo tanto la facultad de modificar o

⁴⁸ Óscar Martínez. *El poder legislativo: funciones*. Revista Realidad y Reflexión No 13, 2005, p. 10.

⁴⁹ *Id.*, p. 11

⁵⁰ Constitución de la República. Artículo 127. Registro Oficial No 449 de 20 de octubre 2008.

⁵¹ *Id.* Artículo 295.

⁵² Agustín Gordillo. *Teoría general del derecho administrativo*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, p. II-5.

⁵³ Óscar Martínez. *El poder legislativo: funciones*. Revista Realidad y Reflexión No 13, 2005, p. 10.

derogar en cualquier tiempo el documento⁵⁴, son los decreto-ley en materia de urgencia económica. Realizando una comparación, en el trámite del PGE, la Asamblea no ejerce ninguna actuación parecida. Por lo que no se puede concluir que su participación sea normativa.

De esta forma, se evidencia que la Asamblea Nacional no interviene en la aprobación del PGE con el poder normativo para la que fue creada. Pues, sus observaciones no tienen carácter obligatorio y son para el poder ejecutivo una simple recomendación.

En conclusión, el PGE no tiene carácter de ley debido a que su procedimiento de creación es diferente al de una ley ordinaria, y la intervención de la Asamblea Nacional para la aprobación del presupuesto no es normativa.

I.1.2 El PGE considerado un acto normativo de carácter administrativo

Luis Pietro Sanchís define al Derecho como “un conjunto de normas que regulan la conducta humana”⁵⁵. Este conjunto de normas se crea a partir de actos o hechos reconocidos por el ordenamiento jurídico para su producción⁵⁶. Esto se reviste de importancia, pues permite comprender que las normas constitucionales y la ley no son las únicas categorías normativas, sino que existen órganos no legislativos revestidos de potestades que modifican o integran el ordenamiento jurídico.

Es el ejemplo de los actos normativos de carácter administrativo que se manifiestan a través de reglamentos emanados por la función ejecutiva. El acto normativo de carácter administrativo, también llamado reglamento, “es una norma jurídica de carácter general”⁵⁷. Según Dromi, los reglamentos son actos normativos por su esencia jurídica, pues producen efectos jurídicos generales⁵⁸.

⁵⁴ *Id.* Artículo 140.

⁵⁵ Luis Prieto Sanchís. *Teoría del Derecho*. Madrid: Editorial Trotta S.A, 2009, p .13.

⁵⁶ Norberto Bobbio. *Teoría General del Derecho*. Bogotá: TEMIS S.A, 1992, p.178.

⁵⁷ Roberto Dromi. *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Fundación UADE, 2015, p. 255

⁵⁸ *Ibíd.*

García de Enterría y Fernández, caracterizaron a los actos normativos administrativos como generales y abstractos⁵⁹. El acto normativo de carácter administrativo es la consecuencia de una actividad normativa. Se crea una norma con alcances generales que integra e innova el ordenamiento jurídico⁶⁰ y se reafirma cada vez que sea necesario aplicar las regulaciones contenidos en él, permaneciendo dentro del ordenamiento jurídico⁶¹.

Es decir que, los efectos de los actos normativos de carácter administrativo perduran en el tiempo y se reafirman cada vez que se aplican para los casos que fueron creados. Es lo que se denomina como principio de estabilidad y permanencia del acto normativo. Autores como Zavala Egas, y Patricio Secaira, manifiestan que el acto normativo se caracteriza por ser permanente y no cesa hasta que sea expulsado del ordenamiento jurídico^{62 63}.

Es preciso analizar a partir del artículo 128 del Código Orgánico Administrativo “COA”, la posibilidad de que el presupuesto pueda o no ser considerado como un acto normativo⁶⁴. Como se mencionó antes, y como se desprende de la literalidad del artículo 128 del COA, el acto normativo administrativo es “toda declaración unilateral establecida en ejercicio de una competencia administrativa produce efectos jurídicos generales, que no se agota con su cumplimiento y de forma directa”⁶⁵.

Sobre la declaración unilateral: de la definición de acto administrativo de García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, la declaración unilateral en el acto administrativo es un elemento esencial para ser catalogado de esta manera⁶⁶. Lo que significa que, no se necesita de un concurso de voluntades para que el acto se produzca. Bien lo confirmó Dromi, “la voluntad del administrado no es elemento esencial del acto, ni presupuesto básico de él”⁶⁷

⁵⁹ Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández. *Curso de Derecho Administrativo. Tomo I*. Bogotá: Temis, 2008, p. 161.

⁶⁰ *Id.*, p. 189.

⁶¹ Jorge Zavala Egas. *Lecciones de Derecho Administrativo*. Guayaquil: EDILEX S.A, 2011, pp. 327-328

⁶² *Ibid.*

⁶³ Patricio Secaira. *Curso Breve de Derecho Administrativo*. Quito: Editorial Universitaria, 2004, p. 190

⁶⁴ Código Orgánico Administrativo. Artículo 128. Registro Oficial Suplemento No 31 de 07 de julio 2017.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo. Tomo I*. Bogotá: Temis, 2008, p. 526

⁶⁷ Roberto Dromi. *Derecho Administrativo*. Buenos Aires-Madrid-México: Hispania Libros, 12ª. Edición, 2009, p.339.

En el caso del PGE, de las normas constitucionales relativas a su creación⁶⁸, se evidencia que existe voluntad unilateral del poder ejecutivo en elaborar y promulgar el Presupuesto. No interviene el administrado, y menos aún, ejerce opinión sobre la elaboración de este documento. Se confirma entonces que el PGE cumple con el primer elemento del acto normativo administrativo

Sobre los efectos jurídicos generales: para definir sus efectos generales hay que tomar en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo. El PGE en el Ecuador tiene que elaborarse conforme al Plan Nacional de desarrollo. En el Art. 280 de la Constitución, se define al Plan Nacional de Desarrollo como “un instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado”⁶⁹. El Plan Nacional de Desarrollo en el Ecuador o “Plan Nacional del Buen Vivir”, establece tres ejes principales. El que interesa para efectos de este trabajo es el segundo “economía al servicio de la sociedad”⁷⁰ Dentro de este eje, se establecen ciertos objetivos como son:

- a) impulsar la productividad y competitividad para el crecimiento económico sustentable de manera redistributiva y solidaria,
- b) consolidar la sostenibilidad del sistema económico social y solidario,
- c) afianzar la dolarización; y
- d) desarrollar las capacidades productivas y del entorno para lograr la soberanía alimentaria y el desarrollo rural integral⁷¹.

Por ende, conforme a lo que prescribe el Plan Nacional de Desarrollo, el PGE está destinado al bienestar de la colectividad. Este instrumento deberá atender a las necesidades de la sociedad, velar por sus intereses, y por el desarrollo de la urbe y la zona rural. Es evidente que, el PGE, está encaminado a satisfacer necesidades generales de la ciudadanía

⁶⁸ Constitución de la República. Artículo 295. Registro Oficial No 449 de 20 de octubre 2008

⁶⁹ Constitución de la República. Artículo 280. Registro Oficial No 449 de 20 de octubre 2008

⁷⁰ Plan Nacional Para el Buen Vivir 2017-2021 <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/09/Plan-Nacional-para-el-Buen-Vivir-2017-2021.pdf> (acceso: 02-13-2019)

⁷¹ Ministerio de Economía y Finanzas. Pro forma presupuestaria 2019. https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/11/Presentaci%C3%B3n-Pro-forma-2019_AsambleaNacional.pdf (acceso 21-04-2019).

ecuatoriana y no necesidades de una persona en particular. De esta interpretación, se demuestra que los efectos jurídicos del PGE son de carácter general.

Sobre los efectos directos e inmediatos: se dice que sus efectos son directos al no estar condicionados por la creación de un acto posterior. Es decir, que sea apto para que sus efectos surjan del mismo acto⁷². Sus efectos deben emanar de manera directa del mismo acto, solo entonces son inmediatos. Los efectos del PGE son directos, pues no necesita de ningún acto para cumplir con los efectos para el que fue creado. Esto son, distribuir la riqueza del Estado, destinar montos para sectores de relevancia social y expresar políticas públicas.

Sobre su permanencia en el tiempo: el acto normativo de carácter administrativo debe tener permanencia en el tiempo. El PGE, como ya se mencionó en la sección I.1.1, se elabora cada año el PGE. Es decir que, la distribución de cada presupuesto varía según las necesidades e intereses del periodo de gobierno⁷³. Al tener que ser renovado cada determinado tiempo, se llega a la conclusión de que el presupuesto no tiene la naturaleza de un acto normativo, pues la nueva propuesta presupuestaria deroga la anterior. Su permanencia en el tiempo es limitada. El Profesor español Rafael Calvo Ortega apoya lo enunciado y considera que este documento tiene una “validez temporal determinada, siendo esta, normalmente un año”⁷⁴.

Al no cumplir con todas las características de un acto normativo de carácter administrativo, el PGE no puede ser considerado como tal. Ahora bien, se analizará si puede ser un acto administrativo, tomando en cuenta la función de la Administración en su proceso de creación.

I.1.3. El PGE considerado como acto administrativo con efectos generales

El acto administrativo, según el COA, es una declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos de carácter individual o

⁷² Agustín Gordillo. *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2000, p. II-4.

⁷³ Constitución de la República. Artículo 295. Registro Oficial No 449 de 20 de octubre 2008.

⁷⁴ Rafael Calvo Ortega. *Curso de Derecho Financiero*. Pamplona: Civitas Thomson Reuters, 2013, p. 557.

general, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa ⁷⁵. El Tribunal Contencioso Administrativo del Ecuador, definió de manera sencilla al acto administrativo como “el pronunciamiento de la autoridad competente, en el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley”⁷⁶. Ahora, se analizarán los elementos de un acto administrativo con efectos generales, con el fin de determinar si el PGE cumple con todos ellos para ser considerado como tal.

El concepto de acto administrativo con efectos generales nace en Alemania. Thoma, estudió las características de esta figura al plantear el siguiente ejemplo:

“De la orden de policía en el derecho de Baden, advirtió la existencia de órdenes generales –esto es, dirigidas a una pluralidad de personas- que no tiene carácter normativo y que deben ser consideradas, en cambio, como auténticos actos administrativos [...] El ejemplo típico que se menciona en estos casos es el de la orden dada a los habitantes de una determinada calle en un día de nevada para que dejen limpias sus aceras” ⁷⁷.

Los elementos del acto administrativo son idénticos a los del acto normativo revisados en la sección I.1.2, con excepción al de la permanencia en el tiempo. A esta lista de requisitos se agrega además: que haya sido efectuada en el ejercicio de una función administrativa ⁷⁸.

Sobre el ejercicio de la función administrativa: se determinó que la función administrativa ha sido de gran discusión en la doctrina. Este ensayo no pretende revisar los argumentos a profundidad que generan discusión. Se limitará a definir lo que es la función administrativa para poder analizar si la actuación del ejecutivo en la creación del PGE en el Ecuador, fue realizada conforme a esta función.

La función administrativa ha sido definida como la actividad del Estado para satisfacer intereses colectivos de manera inmediata⁷⁹. Manuel María Diez afirma que es una “actividad funcional, idónea y concreta del Estado que satisface las necesidades colectivas

⁷⁵ *Id.* II-2.

⁷⁶ Tribunal de lo Contencioso Administrativo N° 1443 *Caso Flores Consejo Provincial del Guayas*. Causa N° 1443 Sentencia N° 49-85: 28-V-85. Citado en Juan Larrea Holguín, Juan Pérez y Efraín Pérez. Repertorio de Jurisprudencia. 1984-85. T. XXIX. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 1989.

⁷⁷ Roberto Dromi. *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Fundación UADE, 2015, p. 418.

⁷⁸ Código Orgánico Administrativo. Artículo 98. Registro Oficial Suplemento No 31 de 07 de julio 2017.

⁷⁹ Fritz Fleiner. *Instituciones de Derecho Administrativo*. Madrid. 1993, p.7.

en forma directa, continua y permanente y con sujeción al ordenamiento jurídico vigente”⁸⁰. Ahora bien, surgen dudas sobre la diferencia de estos objetivos frente a la función legislativa.

A la conclusión que ha llegado la doctrina, es que para que se considere que el Estado actuó con una función legislativa, no basta con que los actos sean materialmente legislativos, sino que, además, provengan del órgano legislativo⁸¹. Lo mismo pasa con la función jurisdiccional, para que sea considerada como tal debe ser un acto materialmente jurisdiccional elaborado por un órgano jurisdiccional⁸². En el supuesto del PGE, esto no sucede, pues el documento no proviene de la Asamblea Nacional. Como se ha mencionado en la sección I.1.1, no se tramita como una ley ordinaria, y la Asamblea Nacional no interviene con sus facultades normativas. Se concluye entonces, que no existe una función legislativa en el proceso de creación del PGE en el Ecuador.

El tratadista Agustín Gordillo identifica una segunda consideración frente a este tema. Gordillo manifiesta que “el régimen jurídico de los actos legislativos no puede ser aplicado a los actos de sustancia legislativa que realice un órgano administrativo, pues contrariaría el principio del moderno Estado de Derecho”⁸³. En este sentido, el régimen jurídico que se aplica a una ley ordinaria aprobada por la Asamblea, es distinto al de un acto administrativo, como es el PGE. En el Ecuador, el régimen jurídico de un acto administrativo se encuentra principalmente en el COA, cuerpo legal ajeno al régimen aplicable a una norma legislativa.

Por lo tanto, no se puede hablar de una función legislativa en el proceso de creación del PGE. *Primero*, el PGE no proviene de la Asamblea Nacional y *segundo*, el régimen jurídico del acto administrativo es diferente al aplicable a una ley que proviene del poder legislativo. Queda demostrado que, el PGE se emite en ejercicio de la función administrativa del Estado.

⁸⁰ Manuel María Díez. *El acto administrativo*. Buenos Aires. 1956, p.32.

⁸¹ Agustín Gordillo. *Introducción al derecho administrativo*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1962, p.90.

⁸² *Ibíd.*

⁸³ *Id.* p.91.

Doctrina que sostiene que el PGE es un acto administrativo con efectos generales o **ley formal**⁸⁴, manifiesta que este documento “reviste extrínsecamente la apariencia de ley, pero intrínsecamente es un acto administrativo”⁸⁵ (énfasis añadido). La doctrina francesa apoyó este pensamiento. Trotabas define al Presupuesto como un acto proveniente del legislativo que autoriza los ingresos y egresos estatales.⁸⁶ Este autor, afirma que, el PGE es una ley en sentido formal, y que en bajo esta línea, posee una competencia meramente financiera, distinta a la legislativa⁸⁷.

En América Latina, doctrina argentina y brasileña se ha pronunciado al respecto. En Argentina, Ahumada y Bielsa atribuyen el carácter de ley formal al Presupuesto⁸⁸. Ahumada ratifica la idea que el Presupuesto no es jamás una ley y que debe clasificarse entre “las llamadas leyes formales [...] que entran en la órbita de los actos administrativos”⁸⁹. En Brasil, autores como Ulhoa Canto y Araújo Falção expresan que el Presupuesto una ley formal y que por su naturaleza es un acto administrativo⁹⁰.

Ciertos doctrinarios como Santi Romano, llegan al extremo de desconocer lo que pueda decidir el Parlamento. Romano considera que, en caso de que la propuesta presupuestaria haya sido rechazada, sería posible continuar con su aplicación por medio de decreto-ley⁹¹.

Como ya se mencionó en la sección I.1.2 el PGE cumple con objetivos generales recogidos en el Plan Nacional de Desarrollo. Siendo un acto creador de una situación jurídica impersonal, general y abstracta⁹², este documento presupuestario, no guarda relación con una

⁸⁴ La distinción entre ley material y formal que realizan nace de la teoría dualista de la ley de Paul Laband. En su renombrada obra *Derecho presupuestario*, escrita en 1871, sostiene que existen dos tipos de leyes. Por un lado, leyes en sentido formal que no modifican ni crean derechos, y por otro, leyes en sentido material, que si lo hacen. Es importante señalar que esta clasificación de leyes se la realizó conforme a su contenido y no al órgano que los emana.

⁸⁵ Carlos Giuliani Fonrouge. *Derecho Financiero*. Buenos Aires: Depalma, 1997, p. 172

⁸⁶ Louis Trotabas. *Finances publiques*. Paris: Dalloz, 1970, pp. 79-80.

⁸⁷ *Ibíd*

⁸⁸ Guillermo Ahumada. *Tratado de finanzas públicas*. Buenos Aires: Merlo. 1969.

⁸⁹ *Id*, p. 381.

⁹⁰ Amílcar de Araújo Falção. *Introdução ao direito tributário*. Rio de Janeiro: Financeiras.1959, p. 62.

⁹¹ Santi Romano. *El Ordenamiento Jurídico*. Valladolid: Reus, 2010, p. 298-299.

⁹² Gustavo Penagos. *El Acto Administrativo según la jurisprudencia. Tomo III*. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional, 1993, p. 249.

persona determinada o determinable⁹³. Por tanto, se trata de un documento con efectos generales y no individuales.

En consecuencia, y retomando lo explicado hasta este punto, el PGE es un acto proveniente de la administración pública, que expresa la voluntad de la Administración, con efectos generales y directos, que se agota con su cumplimiento y realizado en ejercicio de la función administrativa del Estado.

En fin, se demostró que el PGE cumple con los requisitos de un acto administrativo y que, por su naturaleza, tiene efectos generales. Queda así resuelto el primer problema jurídico de este trabajo. Ahora, considerando que el PGE tiene la naturaleza de un acto administrativo de carácter general ¿es posible su control de constitucionalidad? ¿Cuáles son los efectos de encontrar vicios de constitucionalidad en el PGE en el Ecuador? Esta será materia de análisis del siguiente capítulo (**II**).

⁹³ Luís Berrocal. *Manual del Acto Administrativo*. Bogotá: Librería Ediciones del Profesional. 2009, p. 136.

II. Control de constitucionalidad del PGE

Es pertinente comenzar con explicar a breves rasgos el fundamento del control de constitucionalidad. El control de constitucionalidad nace del cumplimiento obligatorio de una norma suprema que existe con el fin de proteger los intereses de la comunidad y de cada individuo que forma parte de esta⁹⁴. En palabras de Lasalle, la Constitución nace de una necesidad de mantener el orden y evitar la creación de leyes contradictorias a la ley suprema⁹⁵.

Desde la Constitución de Cádiz de 1812, se desprende que tanto los gobernantes como los gobernados deben cumplir con lo estipulado en las normas de la Constitución. En efecto, el artículo 7 manifiesta que “todo español está obligado a ser fiel a la Constitución, obedecer las leyes y respetar las autoridades establecidas”⁹⁶.

En Estados Unidos, el renombrado fallo de *Marbury vs. Madison*, reconoce la supremacía constitucional⁹⁷. El Tribunal Supremo estableció que el conflicto del caso sobrepasa su jurisdicción otorgada por la Constitución; sentando precedente sobre la inviolabilidad de las normas constitucionales⁹⁸

El *Common law* británico también aportó en el desarrollo de la Constitución como norma suprema. Se consideraron como inválidas aquellas normas expedidas por el Parlamento que contravinieran la carta magna⁹⁹. En palabras de Ricardo Guastini, las leyes ordinarias deben guardar coherencia con el texto constitucional, de manera que las normas que sean contrarias a ellas, carecerán de eficacia y validez¹⁰⁰. Bidart Campos sostiene que,

⁹⁴ Javier Pérez Royo. *Curso de derecho constitucional*. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S.A. 2007, p. 136.

⁹⁵ Ferdinand Lasalle. *¿Qué es una Constitución?* Ed. Santa Fe, de Bogotá: Temis. 1997, pg. 26.

⁹⁶ Constitución de Cádiz de 1812. Artículo 7. <http://www.congreso.es/docu/constituciones/1812/ce1812.pdf> (acceso: 01-02-2019).

⁹⁷ Miguel Carbonell. *Marbury versus Madison: regreso a la leyenda*. IJ-UNAM: 2005, p.4. http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/Marbury_versus_Madison.pdf (acceso: 01-02-2019).

⁹⁸ *Ibíd.*, p. 13.

⁹⁹ Gil Barragán Romero. *Constitucionalismo en el Ecuador*. En L. Mora Ortega (Ed.). Quito: Corporación Editora Nacional. 1980.

¹⁰⁰ Ricardo Guastini. *Estudios de Teoría Constitucional*. México DF: Distribuciones Fontamara.2003, pp. 86-87.

para que la Constitución mantenga su carácter de ley suprema, deben existir mecanismos que permitan conservar dicha condición¹⁰¹.

Para velar por la supremacía de la Constitución, se crearon diferentes mecanismos que garantizan el respeto de las normas constitucionales. Es ahí cuando nace el control de constitucionalidad. El control de constitucionalidad se clasifica en: control difuso, concentrado, abstracto y concreto.

En el control difuso de constitucionalidad, se construye la figura del activismo judicial, donde cada juez debe realizar un análisis del ordenamiento jurídico aplicable, con el fin que no sobrepase los límites de la Constitución¹⁰². A través del *judicial review*, los jueces realizan una interpretación de la Constitución con el fin de proteger a los ciudadanos de cualquier acto de poder¹⁰³. Esto se volvió una obligación para los magistrados, quienes deberán decidir conforme a la norma suprema.

El control concentrado, por su parte, nace a partir de 1919 con la Constitución de Weimar y 1920 con la Constitución de Austria, donde se establece un solo órgano independiente como el encargado de realizar el control de constitucionalidad¹⁰⁴. Dicho órgano, debe estar excluido de los poderes tradicionales del Estado para no perder la coherencia en el sistema legal¹⁰⁵.

En el sistema de control concentrado de normas, antes de emitir el fallo, el juez debe reenviar la supuesta norma inconstitucional a la Corte o Tribunal Constitucional para que la analice¹⁰⁶. El efecto de las decisiones del órgano constitucional tiene efectos generales y se limita a preservar la compatibilidad entre la ley y la Constitución¹⁰⁷. Zagrebelzky sostiene

¹⁰¹ German Bidart Campos. *Compendio de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Ediar. 2004, p. 14.

¹⁰² *Íbid*

¹⁰³ Carlos Alberto Olano y Hernán Alejandro Olano. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Estado Social de Derecho. 3ra Ed. Librería el Profesional: Bogotá. 2000, p. 40

¹⁰⁴ Eduardo García de Enterría. *La Constitución como norma y el tribunal constitucional*. Madrid: Civitas S.A.1985

¹⁰⁵ *Íbid*.

¹⁰⁶ Carlos Alberto Olano y Hernán Alejandro Olano. *Derecho constitucional e instituciones políticas*. *Estado social de Derecho*". Bogotá: Librería el Profesional, p. 401

¹⁰⁷ Agustín Grijalva. *Interpretación Constitucional, Jurisdicción Ordinaria y Corte Constitucional*". Quito: Corporación Editora Nacional, p. 281

que este control representa un privilegio para el legislador al tener su propio juez, independiente del poder judicial¹⁰⁸.

Además, existe el control constitucional abstracto y concreto. El control de constitucionalidad abstracto tiene como fin analizar la constitucionalidad de una ley, no en relación a un caso concreto, sino tomando en cuenta los límites de la Constitución¹⁰⁹. El control abstracto tiene por efecto dejar la norma controvertida por fuera del ordenamiento jurídico, surtiendo efectos posteriores a su declaratoria de inconstitucionalidad¹¹⁰. De esto se interpreta que, para que la Corte Constitucional realice un control abstracto, es necesario que la persona interesada presente una acción de inconstitucionalidad de una norma por fuera de un proceso.

Mientras que, el control concreto de constitucionalidad se realiza en atención al caso concreto¹¹¹. Esto quiere decir que se analizarán normas constitucionales que deben aplicarse al caso y, *contrario sensu*, negarse a aplicar aquellas inconstitucionales¹¹². Contrario al efecto que produce el control abstracto, la norma no queda excluida del ordenamiento jurídico.

Con el paso del tiempo, el control concentrado y difuso de constitucionalidad, se vieron obligados a acercarse el uno del otro. Sagüés, los denomina “sistemas híbridos” en donde se mezcla la concepción austriaca y americana de control constitucional¹¹³.

García Balaúnde, explica que este sistema se evidencia claramente en México y Venezuela, donde la Corte “ejerce el control de constitucionalidad de manera incidental por

¹⁰⁸ Gustavo Zagrebelsky. *El Derecho Dúctil, ley, derechos, justicia*. Madrid: Editorial Trotta. 1999, p. 63-64.

¹⁰⁹ Néstor Pedro Sagüés. *Elementos de Derecho Constitucional*. Tomo I, tercera edición actualizada y ampliada, Editorial Astrea. Buenos Aires, Argentina, 1999, pp. 178-179.

¹¹⁰ Hans Kelsen. *El control de la constitucionalidad de las leyes. Estudio comparado de las constituciones austriaca y norteamericana*. Lima: Ius et Veritas. 1993, p. 81-90.

¹¹¹ James, Keeble. Control difuso en el contexto constitucional ecuatoriano, la certeza y la duda razonable y motivada en la Constitucional. Tesis de Grado Universidad San Francisco de Quito. 2011, p.32.

¹¹² *Íbid.*

¹¹³ Néstor Pedro Sagüés. *Control de la Constitucionalidad Derecho Procesal Constitucional*. Quito: Corporación Editora Nacional. 2002, p. 30.

vía del control difuso a cargo de los magistrados y abstracto por medio de la acción de inconstitucionalidad”¹¹⁴.

Una vez que se conceptualizaron conceptos como supremacía constitucional, control de constitucionalidad difuso, concentrado, abstracto y concreto, se procederá a verificar qué tipo de control de constitucionalidad se ejerce en el Ecuador. Para concluir con un análisis sobre la revisión de constitucionalidad del PGE.

II.1. El control de constitucionalidad en el Ecuador

El control constitucional al amparo de la Constitución del 2008, queda explicado claramente. El artículo 428 de la Constitución establece que los jueces en caso de duda sobre la constitucionalidad de una norma, deben enviar a consulta a la Corte Constitucional¹¹⁵.. Se deduce entonces, que existe un tipo de control concentrado.

Permaneció la duda durante algún tiempo de si en el Ecuador el control difuso de constitucionalidad estaba desechado por completo. Realizando una interpretación de los artículos 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y del artículo 4 del Código Orgánico de la Función Judicial, se concluye que los jueces únicamente deben consultar si existe duda razonable y motivada acerca de la aplicación de la norma¹¹⁶¹¹⁷. Si el juez tiene la certeza de que una norma es contraria a la Constitución, ¿podría no aplicarla sin consultar a la Corte Constitucional?

En el 2013, la Corte Constitucional expresó que, en el país rige el control de constitucionalidad concentrado. Así, en la parte pertinente de la sentencia No. 0011-13-SCN-CC, sostuvo que: “[...] En el Ecuador existe únicamente el control concentrado de constitucionalidad [...]”¹¹⁸. Es necesario precisar que, el juez que determine que una norma es contraria a la Constitución, tiene que argumentar cómo esta norma ofende preceptos

¹¹⁴ Domingo García Belaúnde. *Derecho Procesal Constitucional*. Lima: MARSOL. 1998, p. 23.

¹¹⁵ Constitución de la República. Artículo 428. Registro Oficial No 449 de 20 de octubre 2008

¹¹⁶ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Artículo 142. Registro Oficial Suplemento 52 del 22 de octubre de 2009.

¹¹⁷ Código Orgánico de la Función Judicial. Artículo 4. Registro Oficial Suplemento 544 de 09 de marzo de 2009.

¹¹⁸ Corte Constitucional. *Sentencia Interpretativa 0011-13-SCN-CC*, 21 de marzo de 2013.

constitucionales. Acorde a la jurisprudencia, el juez debe manifestar “la forma, circunstancias y justificación por las cuales dichos enunciados contradicen la Constitución”¹¹⁹.

Por lo expuesto, en el Ecuador se mantiene un sistema concentrado de constitucionalidad, siendo un solo órgano —la Corte Constitucional— el encargado de velar porque todo el ordenamiento jurídico se encuentre conforme a la Constitución y no se vulneren preceptos constitucionales.

II.2. Procedimiento de control constitucional del PGE en el Ecuador

Desde la Constitución de 2008, en el artículo 436 numeral 4 y en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en el artículo 75, numeral 1, literal d, se facultó a la Corte Constitucional conocer y resolver, a petición de parte, la inconstitucionalidad contra los actos administrativos con efectos generales emitidos por toda autoridad pública^{120 121}. En los actos administrativos con efectos generales, procederá la acción de inconstitucionalidad¹²² Debido a que, el PGE es un acto administrativo con efectos generales emitido por el Presidente de la República, es plenamente posible que se realice un control de constitucionalidad sobre este documento.

Tomando en cuenta que en el Ecuador jamás se ha revisado la constitucionalidad del PGE, ¿cuál sería el procedimiento del control constitucional del presupuesto?

En la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), se recoge el procedimiento del control constitucional de actos administrativos de carácter general. La demanda de inconstitucionalidad puede ser propuesta por cualquier persona individual o colectivamente¹²³. Si la demanda se plantea por razones de fondo, puede presentarse en cualquier momento. Si la demanda recae sobre temas de forma, puede ser presentada dentro del año siguiente a su entrada en vigencia¹²⁴.

¹¹⁹ Corte Constitucional. *Sentencia Interpretativa 001-13-SCN-CC*, 6 de diciembre de 2013.

¹²⁰ Constitución de la República. Artículo 436. Registro Oficial No 449 de 20 de octubre 2008

¹²¹ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Artículo 75. Registro Oficial No 52 de 29 de octubre de 2009

¹²² *Id.* Artículo 135.

¹²³ *Id.* Artículo 77.

¹²⁴ *Id.* Artículo 77 y 78.

La demanda deberá ser admitida por la sala de admisión dentro del término de quince días¹²⁵. Admitida la demanda, el sorteo se realizará para que la Corte Constitucional resuelva la posible inconstitucionalidad del acto administrativo con efectos generales. La sala de sustanciación podrá invitar a expertos en la materia relacionada con el tema para que presenten sus informes sobre ciertos puntos considerados importantes para la decisión final¹²⁶. A esto se conoce como solicitud de información adicional para mejor resolver¹²⁷

Es posible que se solicite una audiencia para que, quien hubiera expedido la norma y el demandante, expongan sus fundamentos de su pretensión¹²⁸. Esta audiencia podrá convocarse hasta cinco días después de recabar información para mejor resolver¹²⁹. Los jueces emitirán sus criterios al juez ponente para que los considere en su sentencia, hasta el vencimiento de veinte días contados a partir de la audiencia pública¹³⁰.

El juez ponente elaborará un proyecto de sentencia, que será enviado al pleno de la Corte Constitucional dentro de quince días a partir del vencimiento del término para la presentación de los criterios de los otros jueces constitucionales. Por último si no existieren objeciones al proyecto se sentencia, se publicará la decisión en el Registro Oficial¹³¹.

II.3. Inconstitucionalidad de fondo. ¿Inconstitucionalidad de forma?

En la normativa de la Constitución del 2008, existen normas que reconocen derechos a los ciudadanos y normas que garantizan su pleno respeto y vigencia¹³². Además, se reconoce la estructura del Estado y los órganos que lo integran, así como la organización material del Estado, su régimen de desarrollo y demás normas de fondo¹³³.

Pero también, existen normas que regulan el procedimiento de creación de determinados actos normativos. Por ejemplo, la creación de una norma legislativa, los plazos

¹²⁵ Íbid. Artículo 80.

¹²⁶ Íbid. Artículo 86

¹²⁷ Íbid.

¹²⁸ Íbid. Artículo 87.

¹²⁹ Íbid.

¹³⁰ Íbid. Artículo 88

¹³¹ Íbid. Artículo 89-93.

¹³² Constitución de la República. Artículo 57. Registro Oficial No 449 de 20 de octubre 2008.

¹³³ Íbid. Título IV.

que se deben seguir para una enmienda constitución, cómo debe tramitarse una consulta popular. Todas estas, constituyen normas de forma. Dentro de estas normas se encuentra el procedimiento de elaboración del PGE estipulado en el artículo 295¹³⁴.

Sobre la constitucionalidad de fondo de una norma: “una ley [en sentido amplio]¹³⁵ solo puede ser válida fundándose en la Constitución”¹³⁶. Por lo tanto, si el PGE no está “fundado” en la Constitución, es decir que trasgrede derechos reconocidos en la norma suprema, es una inconstitucionalidad por el fondo. No se ataca al procedimiento de creación sino temas sustanciales. Respecto a esto, no existe mayor problema, pues se deberá determinar la violación de un derecho constitucional para poder demandar por esta modalidad.

Ahora bien, puede no ser evidente que un PGE viciado pueda transgredir derechos constitucionales. Sin embargo, se demostrará en la sección II.5.2, que no cumplir con las preasignaciones presupuestarias que manda la Constitución, puede ser razón para que derechos fundamentales como la salud o la educación se vean vulnerados.

Adicional a esta discusión, existe un vacío en la normativa ecuatoriana que no permite, de forma expresa, declarar la inconstitucionalidad del PGE por su forma. Es decir, por no estar “fundado” en el procedimiento de creación recogido en la Constitución.

Sobre la constitucionalidad de forma de una norma: por un lado, en las disposiciones legales de origen parlamentario, la Corte Constitucional, tiene la facultad de realizar un control formal y material¹³⁷. Estas disposiciones legales, que tienen un procedimiento de creación definido en el artículo 137 de la Constitución ¹³⁸Por otro lado, las enmiendas, reformas y cambios constitucionales de origen parlamentario, pueden ser demandas por

¹³⁴ Constitución de la República. Artículo 436. Registro Oficial No 449 de 20 de octubre 2008.

¹³⁵ Se entiende por ley en sentido amplio o *latu sensu*, aquella que se aplica a toda regla de comportamiento humano. Al vivir en un estado de Derecho, todo comportamiento humano debe estar acorde a las leyes, y, por lo tanto, conforme a la Constitución.

¹³⁶ Hans Kelsen. *Teoría pura del derecho*. Madrid: Editorial Trotta. 2011, pg. 85.

¹³⁷ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Artículo 113. Registro Oficial No 52 de 29 de octubre de 2009.

¹³⁸ Constitución de la República. Artículo 137. Registro Oficial No 449 de 20 de octubre 2008.

vicios de “forma y procedimiento en su trámite de aprobación”¹³⁹. Procedimiento recogido en el artículo 442 de la Constitución¹⁴⁰.

Lo mismo ocurre con los tratados internacionales, donde se faculta a la Corte Constitucional, realizar un control sobre el cumplimiento procedimental del trámite legislativo para su “negociación, suscripción y aprobación”¹⁴¹. Procedimiento reglado del artículo 417 al artículo 422 de la Constitución ¹⁴².

En el caso del PGE, este tiene un procedimiento específico para su aprobación, regulado en el artículo 295 de la Constitución ¹⁴³; pero, no existe norma expresa que faculte a la Corte Constitucional controlar este procedimiento. En efecto, en la LOGJCC, en el capítulo XII relativo al control de constitucionalidad de actos administrativos de carácter general, no hay norma que permita un control formal de estos actos.

En el ordenamiento jurídico ecuatoriano se reconocen distintos métodos de interpretación jurídica. Entre ellos la interpretación análoga¹⁴⁴. Laporta, manifiesta que la interpretación por analogía es un procedimiento “argumentativo que permite trasladar la solución prevista para un determinado caso, a otro caso distinto, no regulado por el ordenamiento jurídico pero que se asemeja al primero”¹⁴⁵

No existe una norma que permita ejercer un control constitucional formal del PGE. Sin embargo, existen otros casos análogos que permiten arribar a una solución de esta laguna normativa. Supuestos en los que se recoge un procedimiento específico de creación y se faculta a la Corte realizar un control formal.

Realizando una interpretación por analogía se concluye que, si para los procedimientos constitucionales de creación de una ley, una enmienda o un tratado se puede

¹³⁹ *Id.* Artículo 106.

¹⁴⁰ *Id.* Artículo 442.

¹⁴¹ *Id.* Artículo 108.

¹⁴² *Id.* Artículo 417- 422.

¹⁴³ *Id.* Artículo 295.

¹⁴⁴ Código Civil. Artículo 18. Registro Oficial No 46 de 24 de julio de 2005.

¹⁴⁵ Francisco Javier Laporta. *Imperio de la Ley. Una visión actual*. Madrid: Editorial Trotta, 2007, p. 215.

realizar un control de constitucionalidad formal, también se lo podría realizar al procedimiento constitucional del PGE.

Tomando como punto de partida el artículo 295 de la Constitución, se pueden esbozar los siguientes ejemplos donde se podría declarar la inconstitucionalidad por la forma del PGE. Por un lado, la función ejecutiva debe presentar la proforma presupuestaria anual y cuatrianual durante los primeros noventa días de su gestión¹⁴⁶. Si lo presentaría el día cien, estaríamos frente a una violación del procedimiento constitucional y por lo tanto una acción de inconstitucionalidad por la forma en la que se creó el PGE sería procedente. Por otro lado, la Asamblea Nacional tiene que aprobar u objetar el PGE en los siguientes treinta días¹⁴⁷. De igual manera, si decide aprobar u objetar la proforma enviada por el Ejecutivo en cuarenta días, se violaría el procedimiento de aprobación del PGE recogido en la Constitución.

En síntesis, la Corte Constitucional del Ecuador, puede realizar un control constitucionalidad de fondo del PGE, si se vulneran derechos constitucionales, o un control formal, si se vulnera su procedimiento de creación.

II.4. Efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad del PGE en el Ecuador

De acuerdo a la Constitución de la República, la declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto administrativo¹⁴⁸. El PGE es válido si su creación cumplió con todos los elementos formales y sustanciales de un acto administrativo con efectos generales. Por el contrario, si el procedimiento se encuentra viciado, el acto no es válido, carecería de eficacia y por ende no surte efectos jurídicos¹⁴⁹. Si el PGE es declarado inconstitucional, se debería volver a elaborar un nuevo documento que respete el procedimiento de creación y su contenido se encuentre acorde a la Constitución.

De acuerdo a Guillermo Cabanellas de Torres, le invalidez expresa “ineficacia que podría determinar incluso la nulidad”¹⁵⁰. Ahora bien, habría que determinar si el vicio de

¹⁴⁶ Constitución de la República. Artículo 295. Registro Oficial No 449 de 20 de octubre 2008

¹⁴⁷ *Ibíd.*

¹⁴⁸ Constitución de la República. Artículo 436. Registro Oficial No 449 de 20 de octubre 2008

¹⁴⁹ Juan Carlos Cassagne. *El acto administrativo*. Bogotá: Editorial Temis S.A, 2013, p. 205.

¹⁵⁰ Guillermo Cabanellas de Torres. *Diccionario de ciencias jurídicas*. Buenos Aires: Heliasta, p. 504.

inconstitucionalidad del PGE es o no subsanable. Si es un vicio de forma, que no se han respetado los plazos establecidos en el Constitución para su creación, el PGE deberá elaborarse de nuevo. Representaría, en palabras de Juan Carlos Cassagne, un vicio insubsanable¹⁵¹ Sin embargo, si el vicio es por una incorrecta distribución de montos, un problema de fondo, podría ser subsanado corrigiendo aquellos rubros inconstitucionales. No debería elaborarse de nuevo la totalidad del PGE.

Ahora bien, si se declara inconstitucional el PGE, el país no tendría un documento presupuestario que regule la distribución de la riqueza. En la legislación ecuatoriana no hay norma que solvete este problema. En El Salvador, el órgano constitucional declaró inconstitucional a la Ley de Presupuestos. En la sentencia se resolvió invalidar el PGE. Sin embargo, se sostuvo que “la invalidez inmediata del presupuesto podría producir efectos perjudiciales mayores a la situación financieras y fiscal del país”¹⁵². Por lo que decidió diferir los efectos de la sentencia, con el fin de que, en este caso, la Asamblea Nacional, realice los cambios pertinentes.

En el caso ecuatoriano, si la Corte Constitucional dictaminará que el PGE es inconstitucional, y este ya se encuentra vigente, deberá diferir los efectos de la sentencia y establecer un plazo prudente para que se cumpla con el procedimiento para su nueva elaboración, en el caso de ser inconstitucionalidad por la forma. En el supuesto que se declare la inconstitucionalidad por el fondo, y se puedan ajustar los rubros inconstitucionales, el tiempo pudiera ser menor y así obtener un PGE acorde a la Constitución.

Cabe mencionar que, además, al ser un acto administrativo con efectos generales, se podría accionar la vía contencioso administrativa, atacando la legalidad del PGE. En el artículo 107 del COA, la declaratoria de invalidez del acto administrativo tiene efectos retroactivos a partir de la fecha de expedición del acto¹⁵³. Es decir, como si el acto administrativo nunca hubiera sido promulgado. Existen varias causales en el ordenamiento jurídico ecuatoriano por las que un acto administrativo pueda ser declarado nulo. La que

¹⁵¹ Juan Carlos Cassagne. *El acto administrativo*. Bogotá: Editorial Temis S.A, 2013, p. 232.

¹⁵² Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. *Sentencia 1-2017/25-2107*, 26 de julio de 2017

¹⁵³ Miguel Marienhoff. *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1970, p. 490.

interesa a este trabajo es la primera recogida en el artículo 105 del COA: “es nulo el acto administrativo cuando sea contrario a la Constitución y a la ley”¹⁵⁴. Es decir, que no se puede enmendar ni arreglar¹⁵⁵ y en consecuencia se debe volver a expedir.

II.5. Casos en los que se puede declarar la inconstitucionalidad del PGE en el Ecuador

II.5.1 Inconstitucionalidad por la forma

Si se pretende realizar un control constitucional por la forma hay que identificar vicios en el procedimiento de creación del PGE¹⁵⁶. Por ejemplo, podría declararse inconstitucional al PGE, si la función ejecutiva no presenta la programación presupuestaria cuatrianual durante los primeros noventa días de su gestión ¹⁵⁷o si la Asamblea Nacional no presenta sus observaciones dentro de los treinta días siguientes ¹⁵⁸

Es decir, se podrá demandar la inconstitucionalidad por la forma del PGE, si se determina que en su proceso de elaboración no se respetaron los plazos recogidos en la Constitución. Supuesto que no necesita mayor explicación.

II.5.2 Inconstitucionalidad por el fondo

Si se pretende realizar un control constitucional por el fondo el análisis es más complejo. Existen diferentes casos en los que se puede declarar la inconstitucionalidad del PGE por vulnerar derechos de la Constitución que los analizará a continuación. El artículo 298 de la Constitución, manda realizar pre-asignaciones presupuestarias al sector de salud y educación¹⁵⁹. Al ser sectores de relevancia social, la Constitución reconoce la necesidad de pre-asignar montos para un mejor desarrollo. Tómese en cuenta que, la educación es la

¹⁵⁴ Código Orgánico Administrativo. Artículo 105. Registro Oficial Suplemento No 31 de 07 de julio 2017.

¹⁵⁵ Guillermo Cabanellas de Torres. *Diccionario de ciencias jurídicas*. Buenos Aires: Heliasta, p. 916.

¹⁵⁶ Constitución de la República. Artículo 295. Registro Oficial No 449 de 20 de octubre 2008

¹⁵⁷ *Ibíd.*

¹⁵⁸ *Ibíd.*

¹⁵⁹ *Id.* Artículo 298.

herramienta para que las sociedades progresen y el sistema de salud necesario para obtener una atención médica de alta calidad para sus ciudadanos ¹⁶⁰.

Por otro lado, es un deber del Estado garantizar el “efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud [...] para sus habitantes”¹⁶¹. Si estas pre-asignaciones no se las realizan, podrían verse vulnerados derechos de salud y educación reconocidos en el artículo 3 de la Constitución ¹⁶².

Con respecto a la educación, las personas tienen el derecho de participar en el proceso educativo del Estado ecuatoriano¹⁶³. Si por no distribuir las pre-asignaciones al sector de la educación, el Estado deja de construir centros educativos, no promueve programas de capacitación o cancela el programa de becas para estudiar en el extranjero, los ciudadanos no podrían gozar del derecho a la educación como es debido. En ese caso, es plenamente viable una demanda de inconstitucionalidad por vulnerar el derecho a la educación.

Para la proforma presupuestaria de 2019, en el Ecuador se generó un descontento en estudiantes universitarios al conocer que se pretendía realizar una disminución en el presupuesto para la educación. El Gobierno tenía planeado reducir el monto asignado para educación superior de USD 1 443,04 millones de dólares a USD 1 297,91 millones de dólares¹⁶⁴. La Federación de Estudiantes Universitarios Particulares del Ecuador (FEUPE) rechazó categóricamente la intención del Gobierno, consiguiendo que esta medida no entre en vigencia¹⁶⁵. En este supuesto, si el gobierno hubiera decidido realizar este recorte presupuestario, era clara la vulneración al derecho a la educación. Evidentemente, para que proceda la demanda de inconstitucionalidad se deberían presentar argumentos que evidencien la imposibilidad de acceso a la educación o la restricción de ingreso al sistema educativo.

¹⁶⁰ Josep Vilalta. “La mejor herramienta para el desarrollo”. *El País*. 09-07-15.

¹⁶¹ Constitución de la República. Artículo 3. Registro Oficial No 449 de 20 de octubre 2008

¹⁶² *Ibíd.*

¹⁶³ *Id.* Artículo 26.

¹⁶⁴ Mariela Rosero y Valeria Heredia. “USD 145,1 millones menos para universidades, en Pro forma presupuestaria 2019”. *El Comercio*. 8-11-2018.

¹⁶⁵ *Ibíd.*

Además, en la disposición transitoria decimoctava de la Constitución, se reconoce “el aumento progresivo de recursos públicos del Presupuesto General del Estado para la educación básica y el bachillerato, con incrementos anuales de al menos el cero punto cinco por ciento del PIB”¹⁶⁶. De no realizarse este aumento establecido, se contravendría a la Constitución y, por lo tanto, cabe una inconstitucionalidad de fondo siempre y cuando se demuestre una afectación al derecho de la educación.

Con respecto a la salud, puede pasar lo mismo. Si por la falta de pre-asignación al sistema de salud, las personas obtienen un servicio defectuoso, no reciben medicinas, los ciudadanos son atendidos a destiempo o simplemente, no pueden acceder al sistema de salud, se podría demandar la inconstitucionalidad del PGE.

De acuerdo a la disposición transitoria vigesimosegunda el “Presupuesto General del Estado destinado al financiamiento del sistema nacional de salud, se incrementará cada año en un porcentaje no inferior a cero punto cinco por ciento del PIB”¹⁶⁷. Si no se acata esta norma constitucional, el PGE sería contrario a la Constitución. Además, el sistema de salud se vería afectado y el derecho a la salud vulnerado, pudiendo plantear una demanda de inconstitucionalidad del PGE.

Otro ejemplo en el Ecuador, versa sobre la regla fiscal para mantener el equilibrio económico del estado en la Constitución y el COPFP. La regla prescribe que los gastos permanentes serán financiados por los ingresos permanentes, mientras que los gastos no permanentes serán financiados por ingresos no permanentes^{168 169}. Por lo que, si el gobierno, por una mal administración de ingresos, financia gastos no permanentes con ingresos permanentes¹⁷⁰, vulneraría una norma constitucional.

¹⁶⁶ Constitución de la República. Disposición transitoria decimoctava. Registro Oficial No 449 de 20 de octubre 2008

¹⁶⁷ *Id.* Disposición transitoria vigesimosegunda.

¹⁶⁸ Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Artículo 81. Registro Oficial Suplemento No 306 de 22 de octubre de 2010

¹⁶⁹ Constitución de la República. Artículo 286. Registro Oficial No 449 de 20 de octubre 2008

¹⁷⁰ Se entiende por ingresos permanentes aquellos que se mantienen durante un tiempo determinado y que se pueden prever. Por ejemplo, el IVA o impuesto a la renta. Los ingresos no permanentes son aquellos no predecibles en el tiempo. Por ejemplo, ingresos por venta de petróleo o venta de activos. Los gastos permanentes

En el PGE del año 2019, se estableció un ingreso por “otras concesiones” de USD\$1000 millones de dólares¹⁷¹. Los ingresos por concesiones se catalogan en ingresos no permanentes, pues el Estado depende de que se realicen concesiones para recibir el ingreso.

Este es un rubro que genera discusión pues, *primero*, no se especifica qué engloba este rubro y, *segundo*, si no se llega a los USD\$1000 millones de ingreso previstos, generaría un desbalance en la economía del Estado. Los gastos no permanentes pueden no ser cubiertos, quebrantando la regla fiscal ecuatoriana, pues se estarían disponiendo ingresos permanentes para financiar gastos no permanentes.

En otros países ya se ha declarado al PGE inconstitucional por la vulneración de esta regla fiscal. En Colombia y Costa Rica, los Tribunales Constitucionales decidieron que para mantener un equilibrio presupuestario es necesario que los gastos permanentes deben ser financiados con ingresos permanentes, y no con no permanentes¹⁷². Esto no puede ocurrir con el fin de evitar un endeudamiento público que no va acorde con la economía del Estado.

Retomando de nuevo la salud y la educación, estos son servicios que están englobados en gastos permanentes del Estado ecuatoriano¹⁷³. Si no se cumple con el ingreso de 1000 millones por concesiones, se podría presentar una afectación al sistema educativo y de salud, pues este gasto podría no ser satisfecho en su totalidad y por lo tanto existir casos donde se aprecie una vulneración al derecho a la salud y educación.

Por último, retomando el artículo 298, se establece que se deben realizar preasignaciones presupuestarias a los gobiernos autónomos descentralizados o GADs. Los GADs, como lo recoge el Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD) en su artículo 4, deben garantizar el efectivo goce de los derechos individuales y colectivos

son aquellos bienes y servicios que el Estado realiza de manera permanente. Los gastos no permanentes, con aquellos bienes y servicios que el Estado realiza de forma temporal, para una situación determinada y específica.

¹⁷¹ Ministerio de Finanzas. *Consolidado Proforma Presupuestaria 2019* <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/11/1-Cuenta-Ahorro-Inversi%C3%B3n-Financiamiento> CAIF_ok.pdf (acceso: 04-19-2019)

¹⁷² Carolina Alas de Franco. *La declaración de inconstitucionalidad del presupuesto puede ser un paso importante para el ordenamiento de las finanzas pública*. San Salvador: FUSADES, 2017, p.7.

¹⁷³ *Ibíd.*

constitucionales¹⁷⁴. Al no cumplirse con una norma constitucional y, además, si por la falta de la preasignación que corresponde a los GADs, se vulneran derechos, el PGE sería inconstitucional por el fondo.

Quedó demostrado entonces, que el PGE puede ser sujeto a un control de constitucionalidad al ser un acto administrativo con efectos generales. Su control puede ser por la forma si se vulnera su procedimiento de creación, pero también por el fondo, si se vulneran derechos constitucionales.

¹⁷⁴ Código Orgánico de Organización Territorial. Artículo 4. Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010.

III. Comentario final

Este trabajo determinó la naturaleza jurídica del PGE en el Ecuador tomando en cuenta discusiones doctrinarias sobre el tema. Se revisaron las razones por las que este documento presupuestario, no puede ser considerado una ley, ni tampoco un acto normativo de carácter administrativo. Se arribó a la conclusión de que es un acto administrativo con efectos generales por ser una manifestación de voluntad del Estado en ejercicio de su función administrativa; además, porque produce efectos de carácter general y no cumple con el requisito de permanencia que caracteriza a un acto normativo, en el ordenamiento jurídico ecuatoriano [I].

Una vez determinada la naturaleza del PGE en el Ecuador, restaba analizar la posibilidad de que sea sujeto a un control constitucional. Se revisó la normativa constitucional y se determinó que la Corte Constitucional está facultada para conocer sobre la constitucionalidad de actos administrativos de carácter general siguiendo el procedimiento de la acción por inconstitucionalidad. En ese sentido, el PGE no solo puede estar sujeto a un control de constitucionalidad por el fondo, si se determina una vulneración de un derecho constitucional, sino también de forma, en caso de que no se haya respetado su procedimiento de elaboración [II].

Se analizaron casos en los que el PGE podría vulnerar normas constitucionales. Por ejemplo, el incumplimiento en las pre asignaciones presupuestarias a sectores de salud o educación, podría implicar una vulneración de derechos constitucionales. Más aún, si de acuerdo al art. 81 del COPFP y el art. 286 de la Constitución, los egresos para la salud, educación y justicia, serán prioritarios y se podrán financiar con ingresos no permanentes del Estado, previa calificación de situación excepcional^{175 176}[II].

Se tomó como referencia el caso de Colombia y Costa Rica, donde sus órganos constitucionales ya han declarado la inconstitucionalidad del PGE. Esto, por vulnerar el equilibrio presupuestario al no respetar la regla fiscal en la que los con ingresos permanentes

¹⁷⁵ Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Artículo 81. Registro Oficial Suplemento No 306 de 22 de octubre de 2010

¹⁷⁶ Constitución de la República. Artículo 286. Registro Oficial No 449 de 20 de octubre 2008.

no pueden financiar gastos no permanentes. En el Ecuador esta regla fiscal podría vulnerarse por la incertidumbre del contenido del rubro de 1000 millones en ingresos no permanentes por concesiones en el PGE del año 2019. Como se ha explicado en el desarrollo de este trabajo, los gastos no permanentes se deberán financiar con ingresos no permanentes. El Estado ecuatoriano destina un rubro importante para ingresos por concesiones, sin presentar de manera detallada de qué actividades espera percibir estos ingresos. ¿Qué pasaría si este ingreso no se recibe? Podría existir un desequilibrio económico al tener que financiar gastos no permanentes con ingresos permanentes Se vulneraría una norma constitucional, [III].

Del análisis de este trabajo, surge la siguiente recomendación. Otorgar la naturaleza de ley al PGE. La única manera en que se pueda obtener este resultado es mediante una reforma a la Constitución, otorgando a la Asamblea Nacional las facultades de tramitar al PGE como ley.

En la actual Constitución del Ecuador, las vías para reformar la Constitución son a través de 1) la Asamblea Constituyente, 2) una reforma parcial o 3) una enmienda¹⁷⁷. La Asamblea Constituyente, es en palabras de Rafael Oyarte “un órgano extraordinario, elegido por el pueblo para que elabore una Constitución”¹⁷⁸. En este caso, el objetivo no es elaborar una nueva Constitución a través de una Asamblea Constituyente, sino, realizar una sola modificación a la norma suprema.

Si no supone una restricción de derechos, ni un cambio en el procedimiento de reforma de la Constitución, podría plantearse una reforma parcial o una enmienda¹⁷⁹. Con la única diferencia de que, la reforma podría plantearse para un supuesto de alteración a la estructura fundamental de la Constitución, o el carácter y elementos constitutivos del Estado. Conviene entonces analizar cuál sería la vía más idónea para cambiar la naturaleza jurídica del PGE en el Ecuador.

Este trabajo propone que la mejor opción de otorgar la naturaleza de ley al PGE es mediante una enmienda constitucional por los siguientes motivos. La reforma parcial podrá

¹⁷⁷ Constitución de la República. Artículo 441-444. Registro Oficial No 449 de 20 de octubre 2008

¹⁷⁸ Rafael Oyarte. *La Asamblea Constituyente*. Foro Revista de Derecho No 7. 2007, p. 34

¹⁷⁹ Constitución de la República. Artículo 441, 442. Registro Oficial No 449 de 20 de octubre 2008

ser presentada por iniciativa del Presidente o por la ciudadanía con al menos el uno por ciento de respaldo de los ciudadanos inscritos en el registro electoral¹⁸⁰. Por un lado, es poco probable que el Presidente presentará una reforma para cambiar la naturaleza del PGE, pues es un documento proveniente de la Función Ejecutiva. Por otro lado, obtener tal número de cantidad de firmas de la ciudadanía complicaría la consecución del objetivo, toda vez que no todos son conocedores del tema, y si lo fueren, no todos tienen la predisposición de hacerlo.

La enmienda, por su lado, supone una vía más idónea para cambiar la naturaleza del PGE y otorgarle la naturaleza de ley. Ello debido a que, *primero*, es una operación que no altera la estructura del Estado, pues no modifica ninguna rama del Poder Público, cada uno con sus instituciones y funciones. *Segundo*, no tiene injerencia en ninguno de los elementos constitutivos del Estado. Es decir, territorio, población, poder político y soberanía. *Tercero*, otorgar la naturaleza de ley al PGE no guarda relación con alterar el procedimiento de reforma de la Constitución. Además, contrario al procedimiento de la reforma, puede presentarse únicamente con apoyo de un número no inferior a las dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea Nacional¹⁸¹.

Este cambio sería de gran beneficio por las siguientes razones. *Primero*, el PGE al ser considerado como ley, permite a la Asamblea Nacional realizar mayor control político, presupuestario y financiero de este documento económico. Una de las principales funciones del poder legislativo es aprobar normas que sean de interés común y no expedirlas con fines particulares. Por lo tanto, si la Asamblea Nacional tramita y controla el PGE, en él estará plasmada la voluntad popular. *Segundo*, si es una ley, su procedimiento de creación cambiaría. Lo interesante con este punto es que sectores interesados en el proyecto de creación del PGE, podrán acudir a la Asamblea Nacional para opinar sobre su contenido¹⁸². Con esto, se aseguraría una mayor deliberación del PGE obteniendo un mejor resultado, y, se fomentaría a la participación de la ciudadanía en la creación del documento económico más importante del Estado.

¹⁸⁰ *Ibíd.*

¹⁸¹ *Ibíd.*

¹⁸² Constitución de la República. Artículo 137. Registro Oficial No 449 de 20 de octubre 2008

Tercero, el Presidente podrá enviar el proyecto de PGE calificado como de urgencia en materia económica¹⁸³, pues como se demostró en la sección I, es un documento organizador del Estado. La Asamblea Nacional deberá aprobar o negar al proyecto en máximo treinta días a partir de su recepción¹⁸⁴. Un menor tiempo que el procedimiento de creación de una ley ordinaria recogido en el artículo 137 de la Constitución y revisado en la sección I de este trabajo. Así, se obtendría una reducción en los plazos de tramitación, obteniendo una PGE en menos tiempo.

En la actualidad, el PGE podría tardar hasta cuatro meses y medio en emitirse, tomando en cuenta el procedimiento y los plazos explicados en el capítulo II de este trabajo. Si se otorga la naturaleza de ley al PGE y el Presidente lo presenta como un proyecto de urgencia en materia económica, la Asamblea deberá aprobar, modificar o negarlo dentro de un plazo máximo de treinta días contados a partir de su recepción. Cuatro veces más rápido que en el procedimiento actual.

Cuarto, el Presidente podría objetar el PGE presentando un veto por inconstitucionalidad, recogido en el último inciso del artículo 138 de la Constitución.¹⁸⁵ De esta manera se realizaría un control preventivo de constitucionalidad. Es decir, que la Corte Constitucional revise el documento antes de que sea emitido, garantizando un documento elaborado correctamente y respetando la Constitución.

Por último, hay que dejar claro que lo que se plantea, no es la creación de una ley de presupuestos que regule su contenido, determinar principios presupuestarios que deban respetarse ni plantear normas técnicas de presupuesto que regulen de manera programada los ingresos y egresos del Estado. Esto, en el ordenamiento jurídico ecuatoriano ya existe. Por un lado, con el Código de Planificación y Finanzas Públicas¹⁸⁶, en su título preliminar y

¹⁸³ *Id.* Artículo 140.

¹⁸⁴ *Ibíd.*

¹⁸⁵ *Id.* Artículo 138

¹⁸⁶ Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Registro Oficial Suplemento No 306 de 22 de octubre de 2010

capítulo tercero; y, por otro lado, en las Normas Técnicas de Presupuesto¹⁸⁷. Además de normas recogidas en la Constitución de la República, como por ejemplo la sujeción del PGE al Plan Nacional de Desarrollo¹⁸⁸.

En síntesis, otorgar la naturaleza de ley al PGE presentaría grandes beneficios a la organización y eficiencia del Estado. Su proceso de elaboración se lo realizaría con mayor control, la ciudadanía podrá participar en su creación y el PGE entraría en vigencia en un menor tiempo, factor esencial tratándose de un documento necesario para el funcionamiento del Estado. Esto presentaría un gran beneficio para la totalidad de los ciudadanos ecuatorianos.

¹⁸⁷Normas Técnicas de Presupuesto. <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/04/Normativa-Presupuestaria-Codificaci%C3%B3n-5-de-abril-de-2018-OK-ilovepdf-compressed.pdf> (acceso: 16-04-2019).

¹⁸⁸ Constitución de la República. Artículo 293. Registro Oficial No 449 de 20 de octubre 2008

IV. Bibliografía

Obras literarias

- Ahumada, Guillermo. *Tratado de finanzas públicas*. Buenos Aires: Merlo, 1969.
- Alas de Franco, Carolina. *La declaración de inconstitucionalidad del presupuesto puede ser un paso importante para el ordenamiento de las finanzas pública*. San Salvador: FUSADES, 2017.
- Araújo Falçao, Amílcar. *Introdução ao direito tributário*. Trad. Libre. Rio de Janeiro: Financeiras, 1959.
- Barón de Montesquieu, Charles-Louis. *El espíritu de las leyes*. <http://fama2.us.es/fde/ocr/2006/espírituDeLasLeyesT1.pdf> (acceso: 01-28-2019)
- Barragán Romero, Gil. *Constitucionalismo en el Ecuador*. Citado en L. Mora Ortega (Ed.). Quito: Corporación Editora Nacional, 1980.
- Berrocal, Luís. *Manual del Acto Administrativo*. Bogotá: Librería Ediciones del Profesional, 2009.
- Bidart Campos, German. *Compendio de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Ediar, 2004.
- Bobbio, Norberto. *Teoría General del Derecho*. Bogotá: TEMIS S.A, 1999.
- Guillermo Cabanellas de Torres. *Diccionario de ciencias jurídicas*. Buenos Aires: Heliasta,
- Calvo Ortega, Rafael. *Curso de Derecho Financiero*. Pamplona: Civitas Thomson Reuters, 2013.
- Carbonell, Miguel. *Marbury versus Madison: regreso a la leyenda*. IIJ-UNAM: 2005, http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/Marbury_versus_Madison.pdf (acceso: 01-02-2019).
- Cassagne, Juan Carlos. *El Acto Administrativo*. Bogotá: Temis, 1978.
- Cogliandro, Gisell. *Claves para entender el presupuesto de la Administración Nacional*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, 2013.
- Dahik, Alberto. *El Presupuesto General del Estado*. Revista Jurídica Online de la Universidad Católica de Guayaquil <https://www.revistajuridicaonline.com/2011/12/el-presupuesto-general-del-estado/> (acceso: 02-19-2019)
- Diez, Manuel María. *El acto administrativo*. Buenos Aires: 1956.
- Domínguez, Caridad. *El poder y la función legislativa*. Madrid: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, 2003

- Dromi, Roberto. *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Fundación UADE, 2015.
- Dunn, William. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Trad. Libre. Prentice Hall, 2008.
- Fernández Arufe, Josefa. *Principios de política económica*. Madrid: Delta Publicaciones Universitarias.2016.
- Fleiner, Fritz. *Instituciones de Derecho Administrativo*. Madrid. 1993.
- García de Enterría, Eduardo. *La Constitución como norma y el tribunal constitucional*. Madrid: Civitas S.A. 1985.
- García de Enterría, Eduardo y Ramón Fernández, Tomás. *Curso de Derecho Administrativo. Tomo I*. Bogotá: Temis. 2008.
- Giuliani Fonrouge, Carlos. *Derecho Financiero*. Buenos Aires: Depalma, 1997.
- García Belaúnde, Domingo. *Derecho Procesal Constitucional*. Lima: MARSOL, 1998.
- González García, Eusebio. *Introducción al derecho presupuestario*. Madrid: Derecho Financiero, 1973.
- Gordillo, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2000.
- Gordillo, Agustín. *Teoría general del derecho administrativo*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Grijalva, Agustín. *Interpretación Constitucional, Jurisdicción Ordinaria y Corte Constitucional*". Quito: Corporación Editora Nacional.
- Guastini, Ricardo. *Estudios de Teoría Constitucional*. México DF: Distribuciones Fontamara, 2003.
- Kelsen, Hans. *El control de la constitucionalidad de las leyes. Estudio comparado de las constituciones austriaca y norteamericana*. Lima: Ius et Veritas, 1993.
- Kelsen, Hans. *Teoría pura del derecho*. Madrid: Editorial Trotta, 2011.
- Laband, Paul. *Derecho Presupuestario*. Madrid: Tecnos, 2012.
- Francisco Javier Laporta. *Imperio de la Ley. Una visión actual*. Madrid: Editorial Trotta, 2007, p. 215.
- Lasalle, Ferdinand. *¿Qué es una Constitución?* Ed. Santa Fe de Bogotá: Temis, 1997.
- Locke, John. *El ensayo sobre el gobierno civil*.
<https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vniphilosophica/article/view/11573/9470>
 (acceso: 02-20-2019)

- John Locke. *Segundo tratado sobre el gobierno civil*. Madrid: El Libro de Bolsillo, 1998.
- Martínez, Óscar. *El poder legislativo: funciones*. Revista Realidad y Reflexión No 13. (2005)
- Meny, Yves y Thoenig, Jean-Claude. *La aparición de los Problema Públicos. Las Políticas Públicas*. Madrid: Ariel Ciencia Política, 1992.
- Mayer, Otto. *Derecho administrativo alemán*. Buenos Aires: Depalma, 1950
- Mijangos, María de la Luz. Naturaleza Jurídica del Presupuesto. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3322/3813> (acceso: 03-03-2019)
- Morales, Marco Tobar. *Manual de Derecho Procesal Administrativo*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones CEP, 2011.
- Marienhoff, Miguel *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1970.
- Mortara, Lodovico. *Commentario del Codice e delle Leggi di Procedura Civile*. Trad. Libre. Milan: Villardi. 1923.
- Myrbach-Rheinfeld, Franz. *Précis de Droit Financière*. Trad. Libre. Paris: Giard et Brière, 1910.
- Myrdal, Gunnar. *El Estado del Futuro*. Buenos Aires: Fondo de Cultura, 1961.
- Naranjo Mesa, Vladimir. *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*. Bogotá: Editorial Temis, 1997.
- Olano, Carlos Alberto y Olano, Hernán Alejandro. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Estado Social de Derecho. 3ra Ed. Librería el Profesional: Bogotá, 2000.
- Oyarte, Rafael. *La Asamblea Constituyente*. Foro Revista de Derecho No 7, 2007-
- Penagos, Gustavo. *El Acto Administrativo. Tomo I*. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional, 1992.
- Pérez Royo, Javier. *Curso de derecho constitucional*. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S.A, 2007.
- Prieto Sanchís, Luis. *Teoría del Derecho*. Madrid: Editorial Trotta S.A, 2009.
- Rodríguez Bereijo, Álvaro. *El Presupuesto del Estado. Introducción al derecho presupuestario*. Madrid: Editorial Tecnos, 1970.
- Rodríguez Bereijo, Álvaro. *Laband y el derecho presupuestario del imperio alemán*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1979.
- Romano, Santi. *El Ordenamiento Jurídico*. Valladolid: Reus. 2010.

- Rousseau, Jean Jacques. *El contrato social*. Ed. Madrid: Aguilar, 1970.
- Sagüés, Néstor Pedro. *Justicia Constitucional y Control en América Latina*. Quito: Corporación Editora Nacional, 2002.
- Luis Prieto Sanchís. *Teoría del Derecho*. Madrid: Editorial Trotta S.A, 2009.
- Secaira, Patricio. *Curso Breve de Derecho Administrativo*. Quito: Editorial Universitaria, 2004.
- Torres-Melo, Jaime y Santander, Jairo. *Introducción a las políticas públicas*. Bogotá: IEMP, 2013
- Trotabas, Louis. *Finances publiques*. Trad. Libre. Paris: Dalloz, 1970.
- Villegas Basavilbaso, Benjamín. *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: T.E.A, 1949
- Zagrebelsky, Gustavo. *El Derecho Dúctil, ley, derechos, justicia*. Madrid: Editorial Trotta, 1999.
- Zavala Egas, Jorge. *Lecciones de Derecho Administrativo*. Guayaquil: EDILEX S.A, 2011.

Artículos de periódico

- Rosero Mariela y Heredia Valeria. “USD 145,1 millones menos para universidades, en Pro forma presupuestaria 2019”. *El Comercio*. 8-11-2018.
- Vilalta, Josep. “La mejor herramienta para el desarrollo”. *El País*. 09-07-15.

Normativa

- Código Orgánico Administrativo. Registro Oficial Suplemento No 31 de 07 de julio 2017.
- Código Orgánico de la Función Judicial. Registro Oficial Suplemento 544 de 09 de marzo de 2009.
- Código Orgánico de Organización Territorial. Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Registro Oficial Suplemento No 306 de 22 de octubre de 2010
- Constitución de la República. Diario de la Convención Nacional 1843.
- Constitución de la República. Registro oficial No 272 de 14 de enero de 1897.
- Constitución de la República. Registro oficial No 228 de 6 de marzo de 1945.

Constitución de la República. Registro Oficial No 449 de 20 de octubre 2008.

Normas Técnicas de Presupuesto. <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/04/Normativa-Presupuestaria-Codificaci%C3%B3n-5-de-abril-de-2018-OK-ilovepdf-compressed.pdf> (acceso: 16-04-2019).

Ministerio de Finanzas. *Informe de Ejecución Presupuesto año 2011*. Quito - Ecuador: Ministerio de Finanzas del Ecuador.2012.

Ministerio de Economía y Finanzas. Pro forma presupuestaria 2019.

Plan Nacional Para el Buen Vivir 2017-2021 <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/09/Plan-Nacional-para-el-Buen-Vivir-2017-2021.pdf> (acceso: 02-13-2019)

Jurisprudencia

Corte Constitucional. *Sentencia 133-15-SEP-CC*, 29 de abril de 2015.

Corte Constitucional. *Sentencia Interpretativa 001-13-SCN-CC*, 6 de diciembre de 2013.

Corte Constitucional. *Sentencia Interpretativa 0011-13-SCN-CC*, 21 de marzo de 2013.

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador. *Sentencia 1-2017/25-2107*, 26 de julio de 2017.

Tribunal de lo Contencioso Administrativo N° 1443 *Caso Flores Consejo Provincial del Guayas*. Causa N° 1443 Sentencia N° 49-85: 28-V-85. Citado en Juan Larrea Holguín, Juan Pérez y Efraín Pérez. Repertorio de Jurisprudencia. 1984-85. T. XXIX. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.1989.