



UNE

UNIÓN NACIONAL DE EDUCADORES - ECUADOR

Resolución Nro. MINEDUC-SEDMQ-2021-00177-R de 07 de junio del 2021



Oficio Nro. UNE-2026-027-OF
Quito, 24 de febrero de 2026

Señores/as Jueces y Juezas de la Corte Constitucional del Ecuador

VICTOR ANDRÉS QUISHPE ILIGUAN, ecuatoriano, mayor de edad, con cédula de ciudadanía No. 1718367947, domiciliado en esta ciudad de Quito, Presidente Nacional de la UNIÓN NACIONAL DE EDUCADORES (UNE), por mis propios derechos y el de la organización; **LAURA ISABEL VARGAS TORRES**, ecuatoriana, mayor de edad, con cédula de ciudadanía No.1708513773, Presidenta de la Federación de Barrios de Quito, por mis propios derechos y los de la organización que represento; **CARLOS FERANDO CASTELLANOS BALLESTEROS**, ecuatoriano, mayor de edad, con cédula de ciudadanía N.º 1712141942, Presidente de la CUCOMITAE; **DORA WILMA MOROCHO BEDOYA**, ecuatoriana, mayor de edad, con cédula de ciudadanía 1712239654, Presidenta de la UNE Núcleo Pichincha; comparecemos ante ustedes, con fundamento en el artículo 436, numeral 2, 426 y 429 de la Constitución de la República del Ecuador; y artículos 74, 75 literal c), 76, 77, 789, 79 y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), comparezco ante ustedes y presento la siguiente ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD por la FORMA a la LEY ORGÁNICA REFORMATORIA AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN PARA LA SOSTENIBILIDAD Y EFICIENCIA DEL GASTO DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, publicada en el sexto Suplemento del Registro Oficial No. 229 del 23 de febrero de 2026, y por el FONDO los artículos: 3, 4, 5, 6, 7, disposiciones transitorias primera, segunda y tercera de la mencionada ley, en los siguientes términos:

PRIMERO. - ÓRGANO O AUTORIDAD RESPONSABLE DE LA NORMA DEMANDADA

El órgano o autoridad de la que se emana la norma o disposición cuya inconstitucionalidad se demanda es:

NIELS OLSEN PEET, presidente de la Asamblea Nacional del Ecuador, el mismo que podrá ser citado en la ciudad de Quito, en el Palacio Legislativo, calle Piedrahita y 6 de diciembre.

En la calidad de legislador a: **DANIEL ROY-GILCHRIST NOBOA AZÍN**, presidente de la República del Ecuador, el mismo que podrá ser citado en la ciudad de Quito, Palacio de Carondelet, calle Chile y García Moreno,

Por el carácter de esta acción, se convocará al **DR. JUAN CARLOS LARREA VALENCIA**, Procurador General del Estado, el mismo que podrá ser citado en la ciudad de Quito, en la Av. Amazonas N39-123 y José Arizaga, edificio Amazonas Plaza.

SEGUNDO. - INDICACIÓN DE LAS NORMAS O DISPOSICIONES CUYA INCONSTITUCIONALIDAD SE DEMANDA

Señoras y señores jueces constitucionales, la presente ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD por la FORMA a la totalidad de la LEY ORGÁNICA REFORMATORIA AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN PARA LA SOSTENIBILIDAD Y EFICIENCIA DEL GASTO DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, publicada en el sexto Suplemento del Registro Oficial No. 229 del 23 de febrero de 2026.

Por el FONDO a los siguientes artículos: 3, 4, 5, 6, 7, disposiciones transitorias primera, segunda y tercera

TERCERO. - DESCRIPCIÓN DE LAS DISPOSICIONES INFRINGIDAS POR LA LEY ORGÁNICA DE INTEGRIDAD PÚBLICA

Inconstitucionalidad por la Forma:

En el debate y aprobación de la LEY ORGÁNICA REFORMATORIA AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN PARA LA SOSTENIBILIDAD Y EFICIENCIA DEL GASTO DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS se vulneraron las siguientes normas constitucionales:

*“Art. 136.- Los proyectos de ley deberán **referirse a una sola materia** y serán presentados a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional con la suficiente exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían. Si el proyecto no reúne estos requisitos no se tramitará.” (las negrillas nos pertenecen)*

*“Art. 140.- La Presidenta o Presidente de la República podrá enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley **calificados de urgencia** en materia económica. La Asamblea deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos dentro de un plazo máximo de treinta días a partir de su recepción.*

El trámite para la presentación, discusión y aprobación de estos proyectos será el ordinario, excepto en cuanto a los plazos anteriormente establecidos. Mientras se discuta un proyecto calificado de urgente, la Presidenta o Presidente de la República no podrá enviar otro, salvo que se haya decretado el estado de excepción.

Cuando en el plazo señalado la Asamblea no apruebe, modifique o niegue el proyecto calificado de urgente en materia económica, la Presidenta o Presidente de la República lo promulgará como decreto-ley y ordenará su publicación en el Registro Oficial. La Asamblea Nacional podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla, con sujeción al trámite ordinario previsto en la Constitución.” (las negrillas nos pertenecen)

Inconstitucionalidad por el Fondo:

Art. 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y

laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de **manera descentralizada**.

La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución.

Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible.”

(las negrillas nos pertenecen)

“Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (...)

8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.

Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.”

(las negrillas nos pertenecen)

“Art. 44.- El Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos; se atenderá al principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas.

Las niñas, niños y adolescentes tendrán derecho a su desarrollo integral, entendido como proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones, en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad. Este entorno permitirá la satisfacción de sus necesidades sociales, afectivo-emocionales y culturales, con el apoyo de políticas intersectoriales nacionales y locales.”

“Art. 238.- **Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera**, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.

Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los concejos provinciales y los concejos regionales.” (las negrillas nos pertenecen)

“Art. 270.- Los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de **conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad.**” (las negrillas nos pertenecen)



Art. 271.- Los gobiernos autónomos descentralizados participarán de al menos el quince por ciento de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público.

Las asignaciones anuales serán predecibles, directas, oportunas y automáticas, y se harán efectivas mediante las transferencias desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional a las cuentas de los gobiernos autónomos descentralizados.

Art. 272.- La distribución de los recursos entre los gobiernos autónomos descentralizados será regulada por la ley, conforme a los siguientes criterios:

1. Tamaño y densidad de la población.
2. Necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados.
3. Logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado.
- 4.- El número de kilómetros existentes, planificados y proyectados de vías rurales correspondientes al territorio y jurisdicción del gobierno autónomo descentralizado provincial.

“Art. 426.- Todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la Constitución.

Las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente.

Los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de inmediato cumplimiento y aplicación. No podrá alegarse falta de ley o desconocimiento de las normas para justificar la vulneración de los derechos y garantías establecidos en la Constitución, para desechar la acción interpuesta en su defensa, ni para negar el reconocimiento de tales derechos.” (las negrillas nos pertenecen)

CUARTO. - FUNDAMENTOS EN QUE SE SUSTENTA ESTA DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD

Inconstitucionalidad por la Forma

Violación del principio de unidad de materia (artículo 136 de la Constitución)

El artículo 136 de la Constitución exige que los proyectos de ley se refieran a una sola materia. Esta regla no es decorativa. Protege la coherencia del proceso legislativo y garantiza que el debate sea real, identificable y comprensible para los assembleístas y para la ciudadanía.

La ley impugnada se presenta como una reforma para la “sostenibilidad y eficiencia del gasto”. Sin embargo, su contenido demuestra que no estamos ante una simple regulación presupuestaria, sino frente a una reconfiguración estructural del régimen financiero de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

El artículo 3 sustituye el artículo 192 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y condiciona las transferencias constitucionales al cumplimiento de una nueva regla fiscal:

“Artículo 3.- Sustitúyase el primer inciso del artículo 192 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización por el siguiente:

Artículo 192.- Monto total a transferir. - Los Gobiernos Autónomos Descentralizados participarán del veintiuno por ciento (21%) de ingresos permanentes y del diez por ciento (10%) de los no permanentes del presupuesto general del Estado. Para el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y provinciales, los citados porcentajes aplicarán siempre que se cumpla la regla de asignación mínima prioritaria prevista en el artículo 198.1 del presente Código; caso contrario, el cálculo para las transferencias a cada uno de ellos, no excederá los porcentajes establecidos en el artículo 271 de la Constitución de la República.”

Aquí no se regula únicamente gasto; se altera el sistema de transferencias intergubernamentales previsto en el COOTAD y desarrollado a partir del artículo 271 de la Constitución, que señala:

“Art. 271.- Los gobiernos autónomos descentralizados participarán de al menos el quince por ciento de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público.

Las asignaciones anuales serán predecibles, directas, oportunas y automáticas, y se harán efectivas mediante las transferencias desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional a las cuentas de los gobiernos autónomos descentralizados.”

Se introduce un mecanismo de condicionamiento estructural de recursos, que afecta de manera radical la distribución por tamaño y densidad de la población.

El artículo 4 incorpora el nuevo artículo 198.1:

Artículo 4.- Agréguese a continuación del artículo 198 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, los siguientes artículos:

“Artículo 198.1.- Regla de asignación mínima prioritaria.- Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 198 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales y municipales deberán destinar al menos el setenta por ciento (70%) del presupuesto institucional anual codificado de egresos no financieros a gasto no permanente de inversión, mantenimiento y reposición de infraestructura, bienes y activos públicos que soportan la prestación de servicios públicos, registrados en los grupos, subgrupos e ítems del Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos del Sector Público, o el instrumento que lo sustituya, emitido por el ente rector de las finanzas públicas.

Para egresos no financieros se considerarán a todos los grupos de egresos del Clasificador Presupuestario, a excepción de los siguientes:

- Grupo 56: EGRESOS FINANCIEROS
- Grupo 87: INVERSIONES FINANCIERAS
- Grupo 96: AMORTIZACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA
- Grupo 97: PASIVO CIRCULANTE
- Grupo 98: OBLIGACIONES POR VENTAS ANTICIPADAS DE PETRÓLEO, DERIVADOS Y POR CONVENIOS CON ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO.
- Grupo 99: OTROS PASIVOS

Artículo 198.2.- Determinación del gasto computable para el cumplimiento de la regla de asignación mínima prioritaria.- Para efectos del cumplimiento de la regla prevista en el artículo anterior, se considerará exclusivamente el gasto registrado en los grupos, subgrupos e ítems del Clasificador Presupuestario de Ingresos y Egresos del Sector Público, o el instrumento que lo sustituya, correspondientes a gasto de inversión, entendido como aquel destinado a insumos para la generación, ampliación, rehabilitación, mantenimiento o reposición de infraestructura pública, activos físicos, equipamiento y bienes de capital, así como a la provisión de bienes y servicios públicos cuya ejecución se materialice en productos, obras o resultados físicos identificables, directamente asociados al ejercicio de las competencias constitucionales y legales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales y municipales.



En particular, se computará únicamente el gasto registrado en los siguientes grupos, subgrupos e ítems del Clasificador Presupuestario:

a) Subgrupo 73 – Bienes y servicios para inversión, exclusivamente en los siguientes grupos y subgrupos, cuando se encuentren directa y materialmente asociadas a la ejecución, mantenimiento o reposición de activos públicos:

a. 73.01 – Servicios Básicos;

b. 73.02 – Servicios Generales, a excepción de los ítems 73.02.05, 73.02.21, 73.02.48, 73.02.49;

c. 73.03 – Traslados, Instalaciones, Viáticos y Subsistencias;

d. 73.04 – Instalación, Mantenimiento y Reparación;

e. 73.05 – Arrendamiento de Bienes;

f. 73.06 – Contratación de Estudios, Investigación y Servicios Técnicos Especializados;

g. 73.08 – Bienes de Uso y Consumo de Inversión;

h. 73.10 – Pertrechos para la Defensa y Seguridad Pública;

i. 73.11 – Convenios de Adhesión para Adquisición de Medicamentos de Consulta Externa;

j. 73.14 – Bienes Muebles no Depreciables;

k. 73.15 – Bienes Biológicos no Depreciables; y,

l. 73.16 – Fondo de Reposición de Inversión.

b) Grupo 75 – Obras Públicas;

c) Grupo 77 – Otros Egresos de Inversión;

d) Grupo 84 – Bienes De Larga Duración (Propiedades Planta y Equipo);

y,

e) Grupo 88 – Transferencias o Donaciones de Capital

Artículo 198.3.- Cumplimiento de la regla de asignación mínima prioritaria. El cumplimiento de la regla de asignación mínima prioritaria prevista en esta ley será obligatorio y verificable en las fases de formulación, asignación, reformas, devengado y ejecución del presupuesto institucional de los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales y municipales.

Para tal efecto, la proforma presupuestaria anual y toda reforma presupuestaria que incida en el cumplimiento del porcentaje mínimo establecido deberán

incorporar un Anexo de Cumplimiento de la Regla de Asignación Mínima Prioritaria, que contendrá al menos:

- a) El presupuesto institucional anual codificado de egresos no financieros, determinado conforme a las normas del Sistema Nacional de Finanzas Públicas y al Clasificador Presupuestario, o al instrumento que haga sus veces;*
- b) El detalle del gasto computable destinado a inversión, mantenimiento y reposición de infraestructura, bienes y activos públicos, identificado por grupos, subgrupos e ítems del Clasificador Presupuestario expresamente previstos en esta ley;*
- c) El porcentaje resultante de asignación prioritaria respecto del total de egresos no financieros codificados; y,*
- d) La certificación de integridad técnica y veracidad de la información, suscrita por la máxima autoridad ejecutiva del Gobierno Autónomo Descentralizado.*

El órgano legislativo y de fiscalización del Gobierno Autónomo Descentralizado aprobará la proforma presupuestaria y sus reformas, cuando del anexo señalado se desprenda el cumplimiento del porcentaje de asignación prioritaria establecido en esta ley.”

No se trata de una recomendación técnica. Es una obligación rígida que redefine la estructura presupuestaria interna de los Gobierno Autónomos Descentralizados provinciales y municipales.

Se establece además una clasificación cerrada de gasto computable, detallando subgrupos, ítems y exclusiones específicas (Subgrupo 73 con exclusiones, Grupos 75, 77, 84 y 88). Esta regulación invade el ámbito de organización financiera interna que forma parte de la autonomía administrativa y financiera, haciendo que la Ley incorpore otras materias no establecidas en su objetivo.

El artículo 198.3 dispone que el cumplimiento será: “(...) obligatorio y verificable en las fases de formulación, asignación, reformas, devengado y ejecución del presupuesto institucional (...)”

Además, impone la incorporación obligatoria de un “Anexo de Cumplimiento” con certificación suscrita por la máxima autoridad ejecutiva.

El artículo 198.6 establece una consecuencia directa: “En caso de incumplimiento (...) el ente rector de las finanzas públicas aplicará los porcentajes establecidos en el artículo 271 de la Constitución de la República, e informará a la Contraloría General del Estado.”. Esta incorporación normativa configura un régimen sancionatorio con efecto inmediato sobre las transferencias.

Como se puede observar, la ley no regula una sola materia, contiene al menos cuatro bloques normativos distintos:

- Condicionamiento del monto de transferencias.
- Rediseño obligatorio de la estructura presupuestaria interna.
- Sistema de control, seguimiento y verificación por el ente rector de finanzas.
- Régimen de consecuencias por incumplimiento con incidencia constitucional.

La Corte Constitucional, en la Sentencia 32-21-IN/22, sostuvo que la unidad de materia exige conexidad temática y teleológica real, no meramente nominal. La denominación amplia de un proyecto no puede servir para introducir reformas estructurales heterogéneas.

La jurisprudencia colombiana refuerza este criterio. En la sentencia C-025 de 1993, la Corte Constitucional de Colombia señaló que la conexidad debe ser directa y específica. En la sentencia C-539 de 2008 advirtió que las leyes “ómnibus” vulneran el principio democrático cuando agrupan reformas distintas bajo una rúbrica general y, en el voto salvado de la sentencia C-1040 de 2005 se afirma que categorías amplias como “eficiencia administrativa” no habilitan reformas estructurales ajenas.

En la Ley impugnada por esta demanda se pretende incorporar bajo la etiqueta de sostenibilidad fiscal: Condicionamientos a transferencias de recursos; redefinición de la arquitectura presupuestaria territorial; control centralizado obligatorio; reglas de financiamiento a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

La vulneración constitucional se agrava, porque la ley fue tramitada como urgente en materia económica, restringiendo el tiempo de deliberación previsto en el artículo 140 de la Constitución.

Hay que recordar que, al combinarse reformas estructurales, condicionamiento financiero y trámite abreviado, el control sobre unidad de materia debe ser más estricto, por las implicaciones en el ejercicio de los derechos de las personas que viven en los territorios que podrían ser afectados.

Violación del artículo 140 de la Constitución de la República del Ecuador respecto a la calificación de urgencia

El artículo 140 de la Constitución permite que el Presidente de la República remita proyectos calificados como urgentes en materia económica, los cuales deben resolverse en un plazo máximo de treinta días. Se trata de un procedimiento excepcional. Su finalidad es responder a situaciones económicas inmediatas que requieren una reacción normativa rápida. No habilita reformas estructurales permanentes del diseño institucional del Estado.

Las excepciones procedimentales en un Estado constitucional deben interpretarse de manera estricta. Luigi Ferrajoli sostiene que toda reducción de garantías democráticas solo es válida cuando resulta indispensable para proteger otro bien constitucional de igual jerarquía y bajo criterios estrictos de necesidad¹. Por ese motivo las cláusulas de

¹ Ferrajoli, L. (2007). Principia Iuris. Teoría del Derecho y de la Democracia, Trotta, Madrid, 2007, t. II

urgencia no pueden transformarse en atajos para alterar el equilibrio constitucional sin deliberación suficiente.

La Corte Constitucional del Ecuador, en el Dictamen 3-23-UE/23, estableció que la urgencia económica no puede emplearse para introducir reformas estructurales permanentes ajenas a una coyuntura económica concreta. La urgencia debe guardar relación directa y específica con el contenido normativo.

La ley impugnada no responde a una situación económica transitoria. Introduce modificaciones permanentes al régimen financiero de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

El artículo 3 sustituye el artículo 192 del COOTAD y condiciona la aplicación de los porcentajes de transferencia (21% de ingresos permanentes y 10% de no permanentes) al cumplimiento de la regla prevista en el nuevo artículo 198.1. En caso de incumplimiento, el cálculo *“no excederá los porcentajes establecidos en el artículo 271 de la Constitución”*. No es una medida temporal, redefine el sistema estructural de transferencias de recursos del Gobierno Central a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

El artículo 4 incorpora el artículo 198.1, que obliga a destinar al menos el 70% del presupuesto institucional anual codificado de egresos no financieros a inversión y mantenimiento. La regla es permanente. No está vinculada a una crisis ni sujeta a caducidad.

El artículo 198.3 impone verificación obligatoria en todas las fases presupuestarias y exige certificación formal. El artículo 198.6 establece que, ante incumplimiento, el ente rector aplicará los porcentajes constitucionales e informará a la Contraloría. Se configura un régimen estructural de condicionamiento financiero.

Estas disposiciones no resuelven una contingencia fiscal inmediata. Redefinen el equilibrio del modelo descentralizado previsto en los artículos 1 y 238 de la Constitución.

Una reforma de esta magnitud exige deliberación ordinaria amplia, no trámite abreviado, vale recordar que, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 23, reconoce el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos. La Corte Interamericana ha sostenido que el principio democrático constituye un elemento esencial del sistema interamericano².

En la OC-6/86, la Corte estableció que el término *“ley”* implica deliberación parlamentaria conforme a los principios del sistema democrático. No basta la existencia formal de una norma aprobada; debe respetarse el procedimiento sustancial que garantiza representación y debate. En el caso *Yatama vs. Nicaragua*, la Corte afirmó

² Corte IDH, Opinión Consultiva OC-6/86, “La expresión ‘leyes’ en el artículo 30 de la Convención Americana”; Caso *Yatama vs. Nicaragua*, Sentencia de 23 de junio de 2005.

que el principio democrático exige condiciones reales de participación y representación efectiva en los procesos de decisión pública.

El control de convencionalidad obliga a todos los órganos del Estado, incluidos los jueces constitucionales, a interpretar el derecho interno conforme a la Convención Americana³.

Cuando se utiliza un procedimiento excepcional para introducir reformas estructurales permanentes que afectan la autonomía territorial se restringe indirectamente el ejercicio del derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos.

El condicionamiento de transferencias y la imposición centralizada de reglas rígidas de asignación presupuestaria alteran la capacidad efectiva de los órganos democráticamente electos en los GAD para definir sus prioridades. Esa afectación incide en la dimensión sustantiva del principio democrático protegido por el artículo 23 de la Convención.

La Corte Constitucional no solo debe verificar la compatibilidad con el artículo 140 de la Constitución. Debe ejercer control de convencionalidad para garantizar que el procedimiento legislativo respete los estándares democráticos del sistema interamericano.

En el presente caso, la declaratoria de urgencia fue utilizado para aprobar, sin el debate ciudadano, de una regla estructural obligatoria de asignación presupuestaria (art. 198.1); un sistema de control centralizado permanente (arts. 198.3 y 198.5) y, un régimen de consecuencias con impacto en transferencias constitucionales (art. 198.6).

El artículo 140 no autoriza esta forma de reforma estructural acelerada. El artículo 23 de la Convención Americana exige que las decisiones que afectan la representación y la gestión pública se adopten respetando plenamente el principio democrático, por lo que, esta Ley vulneró el proceso democrático de constitución de una norma legislativa; obligando a que la Corte Constitucional declare su inconstitucionalidad.

Inconstitucionalidad por el fondo

Violación de la autonomía financiera de los Gobiernos Autónomos Descentralizados

La Constitución de la República, en su artículo 1, define al Ecuador como un Estado descentralizado. Esa afirmación no es retórica, tiene consecuencias jurídicas concretas, por esta razón, la misma Constitución en su artículo 238 reconoce autonomía política, administrativa y financiera a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, misma que no es simbólica, sino garantía institucional que permite el ejercicio real de competencias.

El artículo 271 de la Constitución establece la participación de los GAD en los ingresos permanentes y no permanentes del Presupuesto General del Estado y más adelante, el artículo 272 dispone que esos recursos deben ser transferidos de forma directa,

³ Ibidem, Caso Almonacid Arellano vs. Chile, Sentencia de 26 de septiembre de 2006.

oportuna y automática. La lógica definida por el constituyente es clara: sin recursos suficientes y previsibles no existe descentralización efectiva. La ley impugnada en esa acción de inconstitucionalidad altera el diseño constitucional.

El artículo 3 de la reforma condiciona la aplicación plena de los porcentajes de transferencia (21% de ingresos permanentes y 10% de no permanentes) al cumplimiento de la regla de asignación mínima prioritaria del nuevo artículo 198.1. En caso de incumplimiento, el cálculo *"no excederá los porcentajes establecidos en el artículo 271 de la Constitución"*. Esto introduce un mecanismo de condicionamiento estructural sobre las transferencias.

La Constitución no supedita la entrega de recursos al cumplimiento de reglas de asignación interna definidas por el ente rector de finanzas públicas. La participación en ingresos es un derecho institucional de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Transformarlo en una transferencia condicionada altera la naturaleza de la autonomía financiera y somete ese régimen de gobierno a las decisiones del órgano nacional.

A diferencia de lo establecido por el legislador, la Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia 32-18-IN/24 sostuvo que la autonomía financiera constituye un presupuesto material para el ejercicio de competencias y que cualquier medida que limite o distorsione esa capacidad debe superar un examen estricto de constitucionalidad. La Corte afirmó que el régimen de transferencias no puede convertirse en un mecanismo indirecto de subordinación del nivel territorial al Ejecutivo.

La reforma al COOTAD impugnada por esta demanda hace lo contrario a lo dispuesto en la sentencia anteriormente citada. El artículo 198.1 impone la obligación de destinar al menos el 70% del presupuesto institucional anual codificado de egresos no financieros a inversión, mantenimiento y reposición de infraestructura. Estableciendo una regla rígida, permanente y de obligatorio cumplimiento, con lo que, la política pública del gobierno seccional se convierte en meramente declarativa pues, los recursos se deben orientar a la decisión del gobierno central.

El artículo 198.3 establece que el cumplimiento será verificable en todas las fases presupuestarias e impone la incorporación de un anexo técnico obligatorio con certificación de la máxima autoridad ejecutiva. El artículo 198.6 dispone que, ante incumplimiento, el ente rector aplicará los porcentajes del artículo 271 e informará a la Contraloría General del Estado. El efecto conjunto de estas normas es claro: el nivel central adquiere un mecanismo de presión financiera directa sobre la estructura presupuestaria interna de los GAD.

La Corte, en la sentencia 32-18-IN/24, recordó que la autonomía financiera implica la capacidad de decidir la estructura del gasto dentro del marco de las competencias propias. Si la ley impone una estructura predeterminada y condiciona transferencias al cumplimiento de esa estructura, se vacía de contenido la autonomía.

La autonomía territorial es considerada una garantía institucional. No protege una competencia concreta, sino la existencia misma de un espacio de decisión propio.

Konrad Hesse⁴ sostuvo que las garantías institucionales impiden al legislador desnaturalizar la institución protegida, aunque formalmente no la suprima. En el presente caso, la autonomía financiera se convierte en una garantía institucional.

La regla del 70% no es neutra. Obliga a priorizar un determinado modelo de gasto y reduce la capacidad de los gobiernos locales para responder a realidades territoriales diversas. La Constitución reconoce que los GAD ejercen competencias en función de sus circunscripciones. Esa diversidad exige flexibilidad presupuestaria. La ley sustituye esa flexibilidad por un parámetro uniforme impuesto desde el centro.

La Corte Constitucional del Ecuador ha señalado reiteradamente que el principio de descentralización forma parte del núcleo estructural de la Constitución. Alterar la autonomía financiera mediante condicionamientos permanentes y centralizados desbalancea el sistema territorial.

La sostenibilidad fiscal es un principio constitucional. Pero no tiene jerarquía superior a la descentralización. La Constitución no autoriza a sacrificar la autonomía territorial en nombre de la disciplina presupuestaria. El equilibrio entre ambos principios exige medidas proporcionales y no sustitutivas del modelo descentralizado.

La ley impugnada no introduce mecanismos de coordinación. Impone un diseño obligatorio y establece consecuencias financieras automáticas ante su incumplimiento. Con ello transforma la autonomía financiera en una autonomía condicionada.

Por estas razones, los artículos 3 y 4 (que incorporan los artículos 198.1 a 198.6) vulneran los artículos 1, 238, 271 y 272 de la Constitución de la República del Ecuador y contravienen el estándar fijado por la Corte en la sentencia 32-18-IN/24. En consecuencia, estos artículos deberían ser declarados inconstitucionales.

Violación del principio de no regresividad

El artículo 11 numeral 8 de la Constitución establece que el contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva y que será inconstitucional toda acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente su ejercicio. Esta norma no es retórica, es una regla de decisión que obliga a los servidores públicos, en este caso los legisladores, a justificar de manera estricta cualquier medida que reduzca el nivel de protección alcanzado en materia de derechos.

La ley impugnada afecta de manera directa el financiamiento territorial destinado a la provisión de servicios públicos y al ejercicio de competencias vinculadas con derechos sociales. El condicionamiento de transferencias y la imposición rígida de una estructura presupuestaria del 70% para determinados tipos de gasto inciden sobre la capacidad real de los Gobiernos Autónomos Descentralizados para garantizar derechos como agua, saneamiento, salud primaria, vialidad rural, gestión ambiental, vivienda y desarrollo local.

⁴ Hesse, K. (1983) *Escritos de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales: Madrid.



UNIÓN NACIONAL DE EDUCADORES - ECUADOR

Resolución Nro. MINEDUC-SEDMQ-2021-00177-R de 07 de junio del 2021



La Corte Constitucional ha sido clara al afirmar que las decisiones presupuestarias no son neutrales frente a los derechos, en la sentencia 34-20-IS, este organismo de justicia constitucional sostuvo que el presupuesto constituye un instrumento de garantía de derechos y que el Estado no puede invocar razones fiscales sin demostrar que la medida es necesaria, proporcional y que no existen alternativas menos lesivas. La Corte señaló que el principio de no regresividad exige un escrutinio reforzado cuando una medida impacta en el nivel de protección alcanzado.

En la sentencia 32-18-IN/24, al analizar normas que incidían en la autonomía financiera territorial, la Corte recordó que el financiamiento suficiente es presupuesto para el ejercicio efectivo de competencias vinculadas a derechos. Una restricción estructural en los recursos disponibles puede traducirse en afectaciones materiales al goce de derechos.

La ley impugnada introduce un doble efecto regresivo. Primero, condiciona la transferencia plena de recursos constitucionalmente previstos al cumplimiento de una regla de asignación presupuestaria definida por el legislador ordinario. Si el GAD no cumple el porcentaje exigido, se activa una consecuencia que impacta directamente en el monto transferido. Segundo, impone un modelo uniforme de asignación del gasto que limita la capacidad de respuesta diferenciada frente a necesidades territoriales específicas. El principio de progresividad exige expansión o, al menos, mantenimiento del nivel de protección; la rigidez impuesta puede impedir que un gobierno local reasigne recursos para atender emergencias sociales o nuevas demandas de derechos.

La Corte, en la sentencia 32-21-IN/22 y acumulado, recordó que el principio de progresividad tiene una dimensión estructural: el Estado no puede retroceder en los estándares alcanzados sin una justificación constitucional fuerte, basada en evidencia objetiva y análisis de impacto.

En este caso no existe en el expediente legislativo un análisis de impacto en derechos sociales. No se acredita que el modelo anterior fuera insuficiente para garantizar sostenibilidad fiscal. Tampoco se demuestra que el condicionamiento de transferencias sea la única medida posible.

Desde la doctrina, la prohibición de regresividad implica que toda reducción en el nivel de protección alcanzado activa una presunción de inconstitucionalidad que el Estado, en este caso el legislador, debe desvirtuar⁵.

En el presente caso, la Asamblea Nacional al momento de construir la Ley y el colegislador no acreditaron la existencia de una crisis fiscal que hiciera indispensable la medida; ni la inexistencia de alternativas menos restrictivas; peor aún la evaluación de impacto en la provisión de servicios públicos locales; no se diga la protección prioritaria de grupos en situación de vulnerabilidad.

⁵ Abramovich, V. y Courtis, C. (2002) *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta: Madrid

La regla del 70% puede, en determinados territorios, obligar a reducir gasto social corriente indispensable para garantizar derechos básicos. La consecuencia prevista en el artículo 198.6 —que permite aplicar porcentajes restrictivos en caso de incumplimiento— introduce un riesgo adicional de reducción efectiva de recursos disponibles.

La progresividad no significa que el gasto deba crecer indefinidamente. Significa que el nivel de protección alcanzado no puede reducirse sin justificación constitucional estricta. La Corte en la sentencia No. 34-20-IS ha señalado que las limitaciones fiscales deben analizarse bajo un test de proporcionalidad reforzado cuando están en juego derechos sociales.

El legislador optó por un mecanismo uniforme y sancionatorio, sin análisis territorial diferenciado y sin salvaguardas específicas para evitar impactos en derechos.

Cuando el legislador señaló que se entenderá como inversión únicamente los rubros pertenecientes a los grupos 56; 87; 96; 97; 98 y 99 deja por fuera los pertenecientes al grupo 71 y 78 que previo a la reforma eran considerados como inversión.

En el Clasificador presupuestario los grupos 71 y 78 pertenecen a:

CODIGO	NOMBRE Y DESCRIPCIÓN
7	EGRESOS DE INVERSIÓN Egresos destinados a la ejecución de programas que buscan mejorar las capacidades sociales y proyectos de obra pública cuyo devengo produce contablemente modificaciones directas en la composición patrimonial del Estado. Comprende infraestructura física, bienes de uso público, productos intangibles patentados, erogaciones en personal, bienes y servicios, construcción de infraestructura y otros egresos asociados a la inversión.
7 1	EGRESOS EN PERSONAL PARA INVERSIÓN Egresos por servicios personales en programas sociales o inversión en obra pública.
7 8	TRANSFERENCIAS O DONACIONES PARA INVERSIÓN Comprenden las subvenciones sin contraprestación o donaciones, destinadas a proyectos y programas de inversión.

Al haber transformado estas dos partidas en gasto corriente, se pone en riesgo el personal que garantiza el funcionamiento de los servicios que buscan “las capacidades sociales” como son Centros Infantiles, programas para personas con discapacidad, adultos mayores, niños y adolescentes, personas en movilidad humana, entre otros.

El modelo constitucional ecuatoriano combina descentralización y Estado social. La autonomía financiera no es un fin en sí mismo; es un medio para garantizar derechos en el territorio. Cuando se condicionan transferencias y se impone una estructura rígida de gasto, se afecta indirectamente la capacidad de expansión progresiva de derechos.

La ley no incorpora cláusulas de evaluación periódica, no establece salvaguardas para situaciones de emergencia social, ni prevé mecanismos de flexibilización en casos de afectación a derechos fundamentales.

Por estas razones, la reforma vulnera el artículo 11 numeral 8 de la Constitución, al introducir una medida que puede disminuir el nivel de protección alcanzado en el ejercicio de derechos sociales sin que exista una justificación constitucional suficiente, conforme a los estándares fijados por la propia Corte Constitucional en las sentencias 32-18-IN/24, 34-20-IS y 32-21-IN/22 y acumulado.

Por lo antes mencionado, corresponde declarar su inconstitucionalidad por violación del principio de no regresividad.

Violación de estándares internacionales en materia de derechos de niños, niñas y adolescentes

La reforma impugnada debe ser analizada a la luz del bloque de constitucionalidad y las obligaciones del Estado ecuatoriano en el respeto y garantía de los derechos humanos, en especial el de los niños, niñas y adolescentes.

El artículo 44 de la Constitución reconoce que el Estado, la sociedad y la familia deben garantizar el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes, y que sus derechos prevalecen sobre los de las demás personas. Esta cláusula no es declarativa. Tiene efectos concretos sobre el diseño presupuestario y sobre las decisiones de asignación de recursos públicos.

La Observación General No. 19 (2016) del Comité de los Derechos del Niño desarrolla con claridad la relación entre presupuesto público y derechos de la niñez. El Comité sostuvo que los Estados deben asignar el “*máximo de los recursos disponibles*” para la realización de los derechos del niño y que cualquier medida que implique reducción, limitación o reasignación de recursos debe estar debidamente justificada, evaluada y orientada al interés superior del niño⁶.

El Comité también señaló que los Estados deben realizar evaluaciones de impacto presupuestario en derechos de la niñez antes de adoptar reformas fiscales o reglas de gasto que puedan afectar la provisión de servicios públicos esenciales⁷. No basta con invocar disciplina fiscal, es necesario demostrar que la medida no compromete el acceso efectivo a educación, salud, protección social, nutrición o servicios básicos y que no afecte a proyectos que se encuentran en ejecución.

La ley impugnada impone una regla rígida de asignación presupuestaria y condiciona el pleno acceso a transferencias constitucionales al cumplimiento de esa regla. En abstracto puede parecer una medida orientada a fortalecer inversión. En la práctica, puede afectar gasto corriente indispensable para garantizar servicios esenciales dirigidos a niños y adolescentes, especialmente en gobiernos locales con realidades territoriales complejas.

⁶ Comité de los Derechos del Niño, (2016), Observación General No. 19, párrs. 28, 31 y 40.

⁷ Ibidem, parr. 26

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados gestionan competencias vinculadas directamente con derechos de la niñez: agua potable, saneamiento, mantenimiento de infraestructura educativa, prevención de violencia, desarrollo comunitario, espacios públicos seguros. Reducir la flexibilidad presupuestaria o condicionar transferencias puede incidir en la continuidad de esos servicios.

La Corte Constitucional del Ecuador ha reconocido que el presupuesto es un instrumento de realización de derechos. En la sentencia No. 32-21-IN/22 y acumulado, la Corte sostuvo que el presupuesto no es un acto político discrecional desligado del control constitucional. Señaló que la asignación y ejecución presupuestaria deben analizarse a la luz de los derechos constitucionales y que el principio de progresividad impide decisiones regresivas injustificadas.

La Corte afirmó que el legislador no puede ampararse exclusivamente en criterios de sostenibilidad fiscal cuando la medida incide en el núcleo de derechos fundamentales. Debe existir proporcionalidad, razonabilidad y evaluación de impacto.

En el caso de la presente reforma, no consta en el proceso legislativo un análisis específico sobre el impacto de la regla del 70% en programas dirigidos a la niñez. Tampoco se realizó una evaluación diferenciada respecto de territorios con altos índices de pobreza infantil o vulnerabilidad estructural.

La Observación General No. 19 exige que el interés superior del niño sea una consideración primordial en la elaboración del presupuesto⁸. Una regla uniforme y centralizada que condiciona recursos sin análisis territorial diferenciado puede entrar en tensión con ese estándar.

Además, el Comité ha señalado que las reformas fiscales deben ser transparentes, participativas y permitir el escrutinio social⁹. La tramitación urgente de la ley redujo el espacio deliberativo y no garantizó participación sustantiva de actores vinculados a la protección de derechos de la niñez.

El control de convencionalidad obliga a esta Corte a verificar que la ley interna sea compatible con los estándares internacionales. La Convención sobre los Derechos del Niño y la interpretación autorizada de su Comité forman parte del parámetro de control.

Los legisladores, en los informes de la Comisión y en el texto aprobado por el Pleno no demuestran que se haya evaluado el impacto en derechos de niños, niñas y adolescentes; tampoco se analizó la forma en que se garantice la no afectación a la continuidad de servicios esenciales; ni se adoptaron salvaguardas específicas para proteger a grupos vulnerables.

Cuando una medida presupuestaria puede incidir en derechos prevalentes, la carga argumentativa del legislador es mayor. Aquí esa carga no fue satisfecha.

⁸ Ibidem, parr. 15.

⁹ Ibidem, parr. 72.

La sostenibilidad fiscal es un objetivo legítimo. Pero no puede imponerse sin examinar sus efectos en derechos que la Constitución declara prioritarios. La niñez no puede quedar subordinada a una regla rígida de asignación presupuestaria diseñada sin análisis diferenciado.

Por estas razones, la reforma vulnera los estándares internacionales derivados de la Convención sobre los Derechos del Niño, la Observación General No. 19 y el principio constitucional de prevalencia del interés superior del niño, así como el estándar fijado por la Corte Constitucional en la sentencia 32-21-IN/22 sobre la relación entre presupuesto y derechos. En consecuencia, corresponde declarar su inconstitucionalidad por el fondo.

QUINTO. - PRETENSIÓN CONCRETA

Por todo lo expuesto en la presente demanda, solicitamos lo siguiente:

- Se declare la inconstitucionalidad por la FORMA de la LEY ORGÁNICA REFORMATORIA AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN PARA LA SOSTENIBILIDAD Y EFICIENCIA DEL GASTO DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, publicada en el sexto Suplemento del Registro Oficial No. 229 del 23 de febrero de 2026,
- Se declare la inconstitucionalidad por el FONDO de la a LEY ORGÁNICA REFORMATORIA AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN PARA LA SOSTENIBILIDAD Y EFICIENCIA DEL GASTO DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, publicada en el sexto Suplemento del Registro Oficial No. 229 del 23 de febrero de 2026.

SEXTO. - DOCUMENTOS ADJUNTOS

Adjuntamos a la presente demanda:

Cédula de ciudadanía de los proponentes

Credencial del abogado

Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización para la Sostenibilidad y Eficiencia del Gasto de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

SÉPTIMO. - MEDIDAS CAUTELARES

Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos las medidas cautelares tienen un doble carácter, uno cautelar y el otro tutelar, criterio que es asumido por el legislador en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Según los órganos internacionales, para que



UNE

UNIÓN NACIONAL DE EDUCADORES - ECUADOR

Resolución Nro. **MINEDUC-SEDMQ-2021-00177-R** de **07 de junio del 2021**



las medidas cautelares sean otorgadas deben considerarse tres criterios: 1) gravedad de la situación; 2) urgencia de la situación; y, 3) daño irreparable.

Gravedad de la situación

Este primer criterio implica el serio impacto que una acción u omisión puede tener sobre un derecho protegido. La afectación que tendría las normas impugnadas sobre recursos con los que se está atendiendo a sectores vulnerables como niños, niñas, adolescentes, mujeres víctimas de violencia, adultos mayores, personas con discapacidad y personas en movilidad humana.

Urgencia de la situación

La publicación de esta Ley genera una amenaza inminente y puede materializarse de manera inmediata, afectando la sostenibilidad de los proyectos sociales vinculados a la partida 71 y 78.

Daño irreparable

El cierre de estos proyectos sociales generaría un daño irreparable por que se dejaría fuera de la educación inicial a niños y niñas de familias en situación de vulnerabilidad.

OCTAVO. - SOLICITUD DE PRIORIZACIÓN DEL CASO

Por tratarse de un caso cuyo impacto involucra los derechos de niños, niñas, adolescentes, adultos mayores y personas con discapacidad, así como por el impacto en la democracia y en la transferencia de recursos a los gobiernos autónomos descentralizados solicitamos se priorice el presente caso.

NOVENO. - NOTIFICACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Las notificaciones las recibiremos en los correos electrónicos: andocillaasociados@gmail.com / secretaria@une.edu.ec

Autorizamos al abogado Vladimir Andocilla Rojas con matrícula profesional No. 17-2021-1056 para que pueda participar en las audiencias que sean necesarias o presente los escritos que se requieran.

Firmamos conjuntamente con nuestro abogado.

MSc. Andrés Quishpe Ilguan
C.I. 1718367947

MSc. Isabel Vargas Torres
C.I. 1708513773



UNE

UNIÓN NACIONAL DE EDUCADORES - ECUADOR

Resolución Nro. MINEDUC-SEDMQ-2021-00177-R de 07 de junio del 2021



Internacional de la Educación
América Latina
www.ie-al.org

Carlos Castellanos
C.I. 1712141942

Abg. Vladimir Andocilla
Mat. Prof. 17-2021-1056

MSc. Dora Morocho
C.I. 1712239654

