Quito, 04 de noviembre de 2026

SEÑORAS JUEZAS Y SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Víctor Andrés Quishpe Ilguan, con cédula de ciudadanía 1718367947, domiciliado en la ciudad de Quito, mayor de edad, de estado civil soltero, representante de la Unión Nacional de Educadores (UNE); David Remigio Hurtado Chacón, con cédula de ciudadanía 0910083088, domiciliado en Cuenca, mayor de edad, de estado civil divorciado, representante de la Confederación de Servidores Públicos del Ecuador (CONASEP); Kevin Alexander Valdéz Jaramillo, con cédula de ciudadanía 1722517107, domiciliado en Quito, mayor de edad, de estado civil soltero, representante de Frente de Pacientes Renales del Ecuador; comparecemos por nuestros propios derechos y por los que representamos, y presentamos, al amparo del artículo 436 numeral 4 de la Constitución de la República del Ecuador, acción pública de inconstitucionalidad por el fondo contra el Decreto Ejecutivo 527, expedido por el presidente de la República, Daniel Noboa Azín, el 29 de octubre de 2026 y publicado en el Sexto Suplemento del Registro Oficial 401 de 30 de octubre de 2026.

PRIMERO. - DESIGNACIÓN DE LA AUTORIDAD ANTE QUIEN SE PROPONE LA PRESENTE DEMANDA

Proponemos esta acción ante la Corte Constitucional del Ecuador, máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, conforme al artículo 429 de la Constitución. Su competencia para conocer la impugnación de actos administrativos con efectos generales se funda en el artículo 436 numeral 4.

SEGUNDO. - DATOS DE LOS DEMANDANTES

Nuestros nombres, apellidos y demás generales de ley constan al inicio de esta demanda. Conforme al artículo 77 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), cualquier persona, individual o colectivamente, puede proponer esta acción, por lo que solicitamos que se declare legitimada nuestra intervención.

TERCERO. - ÓRGANO O AUTORIDAD RESPONSABLE DEL ACTO IMPUGNADO

El Decreto Ejecutivo 527 fue expedido por el presidente de la República, Daniel Noboa Azín, el 29 de octubre de 2026 y publicado en el Sexto Suplemento del Registro Oficial 401 de 30 de octubre de 2026. Solicitamos que se corra traslado a la Presidencia de la República.

El presidente de la República podrá ser notificado en la ciudad de Quito, en el Palacio de Carondelet, calles García Moreno y Chile.

Por la naturaleza de esta acción, deberá contarse con el Procurador General del Estado, quien podrá ser notificado en la ciudad de Quito, en la Av. Amazonas N39-123 y José Arízaga, edificio Amazonas Plaza.

CUARTO. - DISPOSICIONES CUYA INCONSTITUCIONALIDAD SE DEMANDA

Impugnamos los artículos 1 y 2 del Decreto Ejecutivo 527. El artículo 1 califica la situación excepcional y el artículo 2 dispone que esa excepcionalidad conste en el Presupuesto General del Estado (PGE) de 2027.

El artículo 1 del decreto dispone:

Declarar la excepcionalidad para el financiamiento de los egresos permanentes para salud, educación y justicia, con ingresos no permanentes, para el Presupuesto General del Estado del ejercicio fiscal 2027, de conformidad con los informes emitidos por el Ministerio de Desarrollo Económico y Productivo.

El artículo 2 dispone:

Disponer al Ministerio de Desarrollo Económico y Productivo que, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Finanzas Públicas, haga constar la excepcionalidad prevista en el artículo 1 del presente Decreto Ejecutivo, en el Presupuesto General del Estado del ejercicio fiscal 2027.

Solicitamos que, por conexidad, se examinen también el artículo 3 y la disposición general única, en cuanto regulan los instrumentos de verificación de la habilitación impugnada.

QUINTO. - DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE INFRINGIDAS

Artículo 286 de la Constitución

Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes.

Los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes.

Esta disposición establece el origen ordinario del financiamiento de los egresos permanentes y condiciona el uso de ingresos no permanentes para salud, educación y justicia a una situación excepcional. Sus mandatos de sostenibilidad, responsabilidad y transparencia rigen también al calificar esa situación.

Artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución

l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

El deber de motivar las resoluciones públicas orienta el examen de la justificación presidencial. En esta demanda se lo invoca como criterio auxiliar del cargo material fundado en el artículo 286, cuyo desarrollo reglamentario consta en el artículo 215 del Reglamento del COPLAFIP.

Artículo 295 último inciso de la Constitución

Toda la información sobre el proceso de formulación, aprobación y ejecución del presupuesto será pública y se difundirá permanentemente a la población por los medios más adecuados.

El deber de publicidad abarca las etapas de formulación, aprobación y ejecución. Lo invocamos en relación con la información que permite verificar la aplicación de la excepción. El artículo 296 complementa ese deber al disponer que *La Función Ejecutiva presentará cada semestre a la Asamblea Nacional el informe sobre la ejecución presupuestaria.*

SEXTO. - FUNDAMENTOS EN QUE SE SUSTENTA LA DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD

6.1 Efectos generales del decreto y alcance del control legislativo

El artículo 1 contiene la calificación presidencial que habilita la utilización de una categoría de ingresos para financiar egresos que, bajo la regla ordinaria, deben cubrirse con ingresos permanentes. El artículo 2 ordena incorporar esa decisión al Presupuesto General del Estado. Su destinatario inmediato es el ministerio rector. El efecto de la habilitación se extiende a la formulación del presupuesto de los tres sectores y a la selección de fuentes para los gastos permanentes comprendidos en ella. La individualización posterior de las partidas y la ejecución del gasto corresponden a otras etapas del ciclo presupuestario.

Conforme a los párrafos 33 a 36 de la sentencia 9-21-IA/23, la calificación del artículo 1 es una declaración unilateral dictada en ejercicio de la función administrativa. Su alcance es abstracto porque comprende los egresos que reúnan dos condiciones objetivas: ser permanentes y corresponder a salud, educación o justicia en el ejercicio 2027. Es indirecto porque alcanza a las entidades del Presupuesto General del Estado cuyos gastos encajen en esa descripción, sin individualizarlas. Es inmediato en cuanto el propio decreto habilita la categoría de financiamiento. La individualización de partidas, la aprobación o entrada en vigencia del presupuesto y su ejecución operan en

etapas posteriores. La habilitación se circunscribe al presupuesto de ese ejercicio y se agota con su cumplimiento.

En la sentencia 9-20-IA/20, párrafos 105 a 107, la Corte examinó el contenido imperativo de una circular presupuestaria frente a la defensa de que contenía simples lineamientos. En la sentencia 9-21-IA/23, sobre el Decreto Ejecutivo 151, la Corte concluyó que ese decreto no era objeto de control abstracto porque contenía instrucciones concretas dirigidas a receptores plenamente identificados, los ministerios encargados de ejecutarlo (párrafos 37 a 39). En este caso, el efecto jurídico general que alegamos no reside en el encargo al ministerio, sino en la calificación que realiza el propio Presidente. El ministerio recibe el encargo de incorporar una habilitación que el artículo 1 ya ha declarado.

El artículo 294 de la Constitución distribuye las competencias en los siguientes términos.

La Función Ejecutiva elaborará cada año la proforma presupuestaria anual y la programación presupuestaria cuatrianual. La Asamblea Nacional controlará que la proforma anual y la programación cuatrianual se adecuen a la Constitución, a la ley y al Plan Nacional de Desarrollo y, en consecuencia, las aprobará u observará.

El artículo 295, en la parte pertinente de su primer inciso, establece las siguientes reglas para el pronunciamiento legislativo.

La Asamblea Nacional aprobará u observará, en los treinta días siguientes y en un solo debate, la proforma anual y la programación cuatrianual. Si transcurrido este plazo la Asamblea Nacional no se pronuncia, entrarán en vigencia la proforma y la programación elaboradas por la Función Ejecutiva. Las observaciones de la Asamblea Nacional serán sólo por sectores de ingresos y gastos, sin alterar el monto global de la proforma.

El artículo 103 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa dispone que el Pleno debe aprobar u observar la proforma en un solo debate, con mayoría absoluta y dentro de los treinta días desde su recepción. El artículo 104 exige verificar la aplicación de los criterios de progresividad, no regresividad en derechos y reducción de las desigualdades.

La aprobación expresa es una de las formas en que puede concluir el trámite. La Constitución también admite la entrada en vigor por falta de pronunciamiento. Si la Asamblea formula observaciones, estas se circunscriben a sectores de ingresos y gastos y preservan el monto global. El Ejecutivo puede aceptarlas o ratificar su propuesta y la Asamblea puede insistir con la mayoría calificada prevista en el segundo inciso del artículo 295.

El decreto, por tanto, incide en el contenido de la proforma que se somete al control de la Asamblea. La eventual aprobación legislativa recae sobre la

proforma. La calificación de la situación excepcional proviene de un acto presidencial previo y conserva un objeto propio de examen constitucional. En la sentencia 98-15-IN/21, párrafos 26 a 29, la Corte reconoció la función de control de la Asamblea y desestimó la acción por agotamiento de los efectos del presupuesto de 2016. La opinión sobre el carácter administrativo general del acto de aprobación presupuestaria consta en el voto concurrente del juez Ramiro Ávila, párrafos 5 a 7.

6.2 Ausencia de una situación excepcional que justifique el alcance de los artículos 1 y 2

La prioridad constitucional de salud, educación y justicia identifica los destinos que pueden acogerse a la excepción. La expresión *de manera excepcional* añade una condición distinta. El Ejecutivo debe identificar la situación que hace necesario apartarse de la regla para esos destinos y delimitar la habilitación de acuerdo con esa necesidad. Si bastara invocar la prioridad de los tres sectores, todos sus gastos permanentes podrían financiarse ordinariamente con ingresos no permanentes y la condición constitucional perdería su función.

Desde el año 2024 el presidente Noboa ha venido usando la excepcionalidad establecida en el artículo 286 de la Constitución de la República del Ecuador. El Decreto Ejecutivo 171, de 20 de febrero de 2024, comprendió los ejercicios 2024 y 2025. El Decreto Ejecutivo 42, de 26 de junio de 2025, reformó su mecanismo de verificación. El Decreto Ejecutivo 199, de 30 de octubre de 2025, calificó la excepción para 2026, y el Decreto 527 la declaró para 2027. La reiteración adquiere relevancia cuando se usa una misma habilitación general para atender necesidades ordinarias sin distinguir la cobertura que exige cada ejercicio.

La Cuenta Ahorro–Inversión–Financiamiento del Presupuesto General del Estado consolidado de la proforma de 2027 registra una brecha entre ingresos y egresos permanentes de USD 1.033,17 millones. Esta cifra permite entender la presión sobre el financiamiento del Presupuesto General del Estado. El saldo agregado reúne gastos de todo el presupuesto y, por sí solo, deja indeterminada la parte que corresponde cubrir excepcionalmente en salud, educación y justicia. El artículo 1 se extiende a los egresos permanentes de los tres sectores y en su texto no identifica una necesidad sectorial concreta ni delimita el monto amparado.

La objeción material consiste en que la habilitación permite tratar la insuficiencia agregada del presupuesto como supuesto suficiente para aplicar la excepción a los tres sectores. Si el expediente identifica únicamente ese déficit y la prioridad de los destinos, faltará el supuesto de hecho que exige el artículo 286. Si identifica necesidades específicas, deberá examinarse si estas justifican toda la extensión de la habilitación.

La sentencia 34-20-IS/20 y acumulados, párrafos 131, 132 y 138 a 145, distingue las fuentes presupuestarias y reconoce la flexibilidad propia de las estimaciones y de los ajustes ordinarios durante la ejecución. Aquí se examina una habilitación previa para cambiar la clase de ingresos con que pueden financiarse gastos permanentes. En la sentencia 32-21-IN/21 y acumulado, párrafos 93 a 97 y 102 a 104, la Corte examinó la deliberación legislativa sobre el impacto fiscal y la identificación razonada de las fuentes. En la sentencia 32-21-IN/22 y acumulado, párrafos 31 a 34, la Corte retomó el Dictamen 2-22-OP/22 al examinar la subsanación de la LOEI y reconoció que el artículo 286 permite, en principio, considerar ingresos no permanentes para cubrir egresos permanentes de educación. La sentencia 32-18-IN/24, sobre la inembargabilidad de fondos públicos, párrafos 42 a 44 y 50 a 53, aporta por analogía la relación entre planificación fiscal, diseño de la medida y cumplimiento de su finalidad.

Las sentencias antes dictadas nos permiten establecer que, esta Corte debe examinar si los informes a los que remite el Decreto 527 explican la relación entre las necesidades de 2027 y el alcance de la medida.

6.3 Insuficiencia de la justificación de la decisión presidencial

La impugnación de la justificación se funda en el deber de conducción responsable y transparente del artículo 286. El artículo 215 del Reglamento del COPLAFIP exige para esta calificación un informe de justificación con análisis presupuestario, fiscal y sectorial. Ese desarrollo reglamentario permite identificar qué información debe conectar las circunstancias del ejercicio con la decisión presidencial.

El Decreto 527 cita el informe técnico MDEP-VF-VE-SP-SPF-SPFSPNF-2026-001, los memorandos MDEP-VGF-2026-0328-M, MDEP-CGAJ-2026-0889-M y MDEP-DAJEF-2026-0227-M, y el oficio MDEP-MDEP-2026-0676-O, de 28 de octubre de 2026. La referencia permite identificar el expediente que debe examinarse. Los considerandos enuncian la regla y reseñan la recomendación ministerial, pero no exponen las razones presupuestarias y sectoriales que permiten comprobar la correspondencia entre la necesidad identificada y la amplitud de la autorización. La suficiencia de la motivación por remisión depende del contenido de esos documentos y de su conexión con lo resuelto.

La liquidación de 2025 y la verificación de la excepción

El Acuerdo Ministerial MEF-MEF-2026-0007-A contiene la liquidación del PGE 2025, publicada en el Séptimo Suplemento del Registro Oficial 244 de 16 de marzo de 2026, páginas 21 a 23. El cuadro reproduce el saldo oficial de la regla fiscal y expresa todas las cifras en millones de dólares.

Ejercicio y fuente	Ingresos permanentes	Egresos permanentes	Saldo
Liquidación del PGE consolidado de 2025	21.897,37	22.325,89	-428,51

La liquidación registra un déficit de USD 428.512.106,64 en la fila *Regla fiscal.* La resta de los importes tal como aparecen impresos arroja una diferencia de un centavo respecto del saldo oficial, que es el valor citado. El resultado positivo de USD 796.085.236,14 corresponde a la fila *Ahorro o desahorro.* El Banco Central reportó por separado un déficit permanente de USD 523 millones en la tabla 22 de su Informe de evolución de la economía ecuatoriana en 2025 y perspectivas 2026, aprobado mediante Resolución JPRFM-2026-020-A de 29 de abril de 2026. La diferencia entre ambas fuentes requiere una conciliación. También debe explicarse por qué los subtotales visibles de la página 22 del citado Registro Oficial 244 suman USD 668.460.740,08 menos que el total publicado de gastos permanentes.

El Banco Central informa que en 2025 se aplicó la excepción del Decreto 171 para financiar egresos permanentes de salud, educación y justicia con ingresos no permanentes (Informe de evolución de la economía ecuatoriana en 2025 y perspectivas 2026, sección 3.3.1.2.3). El saldo de la regla fiscal mide la brecha agregada entre ingresos y gastos permanentes. Para establecer cuánto se financió efectivamente al amparo de la excepción se necesitan los reportes que identifiquen los egresos cubiertos, sus montos y sus fuentes. En la documentación pública revisada no se ha identificado un reporte que permita reconstruir esa aplicación para 2025 por sector, monto y fuente. La publicación de la liquidación da cuenta del cierre agregado.

Para 2026, el Banco Central estimó en su análisis de la proforma un déficit permanente de USD 1.802,29 millones. Esa cifra corresponde a una proyección inicial. La revisión de julio del Plan Financiero del Tesoro actualizó el déficit global en una base distinta. La comparación entre ejercicios exige una conciliación homogénea y, para 2026, la identificación del corte empleado al expedirse el Decreto 527. En particular, el informe de 2027 debe poder explicar si está atendiendo una falta de ingresos permanentes, un desfase de recaudación o una combinación de ambos, y cómo esa explicación se traduce en una habilitación para cada sector.

6.4 Publicidad presupuestaria y verificación del uso de la excepción

En la sentencia 37-20-IS/20, aunque desestimó la acción de incumplimiento, la Corte aplicó el artículo 295 al examinar la difusión de información presupuestaria y llamó la atención a la Presidencia de la República y al

entonces Ministerio de Economía y Finanzas por no cumplir adecuadamente ese deber (párrafo 146 y punto segundo de la decisión). Para este caso interesa verificar qué información sobre la aplicación del Decreto 171, reformado por el Decreto 42 para el ejercicio 2025, y del Decreto 199 para el ejercicio 2026, se entregó a la Asamblea y se difundió a la ciudadanía, así como qué información respaldó la incorporación de la nueva excepción a la proforma de 2027. Un informe agregado de ejecución y un reporte que permita identificar el uso de la excepción cumplen funciones distintas.

Solicitamos que se verifique qué información se remitió a la Asamblea y cuál se difundió a la ciudadanía. El estado de la documentación disponible permite identificar un problema de trazabilidad. La determinación de una eventual omisión de publicidad o de rendición de cuentas exige que las autoridades remitan los informes, constancias de entrega y datos de publicación. La falta de justificación del Decreto 527 se apreciará con el expediente que existía al momento de su expedición.

SÉPTIMO. - PRETENSIÓN CONCRETA

Solicitamos que la Corte Constitucional del Ecuador:

Se declare la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 1 y 2 del Decreto Ejecutivo 527 por incompatibilidad con el artículo 286 de la Constitución, y que examine la conexidad del artículo 3 y de la disposición general única conforme al artículo 436 numeral 3 de la Constitución, en la medida en que dependan de la habilitación impugnada.

OCTAVO. - SOLICITUD DE INFORMACIÓN

Al amparo del artículo 80 numeral 2 literales b) y d) de la LOGJCC, solicitamos que se requiera la siguiente información:

A la Presidencia de la República, el expediente íntegro de formación del Decreto 527, incluido el informe técnico MDEP-VF-VE-SP-SPF-SPFSPNF-2026-001, sus anexos, los memorandos y el oficio identificados en el decreto.

Al ente rector de las finanzas públicas, los reportes de verificación correspondientes a 2025, los disponibles para 2026 al expedirse el Decreto 527 y los reportes de formulación de 2027. Solicitamos el detalle existente por sector, entidad, grupo de gasto y fuente de financiamiento, con los montos previstos y, cuando proceda, devengados y pagados. Solicitamos también la conciliación del total de gastos permanentes con los subtotales publicados en la liquidación de 2025 y la explicación de las diferencias entre esa liquidación y las cifras del Banco Central.

A la Asamblea Nacional, copia de los documentos recibidos con la proforma 2027 en lo relativo a la excepción, de los informes de ejecución de 2025 y de los disponibles de 2026 remitidos por el Ejecutivo que obren en su poder y de las

actuaciones de fiscalización u observaciones que se refieran a la medida. A la Presidencia de la República y al ente rector, constancia de los medios y fechas de difusión de esos documentos.

NOVENO. - SOLICITUD DE RESOLUCIÓN OPORTUNA

La solicitud de resolución oportuna se funda en la vigencia anual de la habilitación. Nos abstenemos de solicitar la suspensión provisional, pues podría incidir en la programación financiera de servicios prioritarios.

Solicitamos que la Corte considere la vigencia anual del acto al sustanciar y resolver esta causa. En la sentencia 98-15-IN/21, párrafos 28 y 29, la Corte desestimó la demanda una vez agotados los efectos del presupuesto impugnado y advirtió que la demora había impedido un pronunciamiento de fondo oportuno.

DÉCIMO. - NOTIFICACIONES Y AUTORIZACIÓN

Recibiremos las notificaciones en los correos electrónicos: secretaria@une.edu.ec y andocillaasociados@gmail.com

Autorizamos al abogado Vladimir Andocilla Rojas, con matrícula profesional 17-2021-1056, para que intervenga en nuestro patrocinio.

Atentamente;

MSc. Andrés Quishpe
PRESIDENTE UNE NACIONAL
C.C. 1718367947
Cel: 0999046026

MSc. Remigio Hurtado
PRESIDENTE CONASEP
C.C. 0910083088
Cel: 0998399559

MSc. Kevin Valdéz
FRENTE DE PACIENTES RENALES ECUADOR
C.C. 1722517107
Cel: 0960267263

Abg. Vladimir Andocilla R.
Matr. 17-2021-1056

SECRETARÍA GENERAL
DOCUMENTOLOGÍA
Recibido el día de hoy 04 NOV 2026
a las 11:30
Por
Anexos 04
FIRMA RESPONSABLE