

Oficio N° 16214

Quito, D.M., 27 de octubre de 2021

Señor
Guillermo Lasso Mendoza,
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR
Ciudad.-

De mi consideración:

Me refiero a su oficio No. T.109-SGJ-21-0137 de 20 de octubre de 2021, ingresado en la Procuraduría General del Estado al siguiente día, mediante el cual usted formuló la siguiente consulta, relacionada con la aplicación de las normas de la Ley Orgánica de la Función Legislativa que regulan el procedimiento de aprobación del Presupuesto General del Estado y su prórroga:

“¿Puede la Asamblea Nacional, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 107 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, resolver la prorrogación de un presupuesto aprobado un año anterior y no aprobar un presupuesto presentado conforme lo dispuesto en el artículo 103 de la misma ley?”.

Antecedentes. -

1.1. De conformidad con lo previsto en el artículo 7 de la Resolución¹ No. 24, que regula el procedimiento de atención de consultas, con el fin de contar con mayores elementos de análisis, mediante oficio No. 16146 de 21 de octubre de 2021, este organismo solicitó a la Asamblea Nacional que remita su criterio jurídico institucional, sobre la materia objeto de su consulta, requerimiento que fue atendido por la Presidenta de la Asamblea Nacional, abogada Esperanza Guadalupe Llori Abarca, mediante oficio No. PAN-EGLLA-2021-0173 de 26 de octubre de 2021, ingresado en el correo institucional único de este organismo el mismo día, al cual se adjuntó el criterio jurídico contenido en memorando No. 00019-AN-AG-CJ-2021 de 26 de octubre del presente año, suscrito por el Coordinador General de Asesoría Jurídica de dicho órgano.

1.2. El informe jurídico contenido en oficio sin número de 14 de octubre de 2021, suscrito por el abogado Fabián Pozo Neira, Secretario General Jurídico de la Presidencia de la República, citó los artículos 226 y 295 de la Constitución de la República del Ecuador² (en adelante CRE); 9, numeral 13, 103 y 107 de la Ley Orgánica de la Función

¹ Resolución No. 024, publicada en el Registro Oficial No. 532 de 17 de julio de 2019.

² CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

Legislativa³ (en adelante LOFL); y la Resolución No. RL-2021-2023-033⁴ de 11 de octubre de 2021 de la Asamblea Nacional, con fundamento en los cuales analizó y concluyó lo siguiente:

“1 INFORME CON RESPECTO A LAS NORMAS CONSULTADAS

(...)

1.3 Por su parte, el artículo 103 de la LOFL establece una alternativa en el caso de que la Asamblea no se pronuncie dentro del plazo respectivo y es que la proforma y la programación elaboradas por la Función Ejecutiva se entenderán aprobadas por el ministerio de la ley y de manera automática. No existe un escenario en el que la Asamblea Nacional pueda no conocer el presupuesto o peor aún no aprobarlo pretendiendo que este nunca fue presentado y con la intención de prorrogar por lo que resta del año un presupuesto ‘interino’.

1.4 No podría entenderse la extensión del alcance del artículo 107 de la LOFL como una puerta abierta a perpetuar un presupuesto de un gobierno anterior y que no esté atado al Plan de Gobierno y al Plan Nacional de Desarrollo vigente para el periodo 2021-2025.

1.11 La Asamblea Nacional para la aprobación de la proforma 2021 únicamente tiene la posibilidad legal de ‘ratificarse en sus observaciones’, bajo este paraguas jurídico no puede haber otro mecanismo alternativo como el que presenta en su Resolución RL-2021-2023-033 indicada anteriormente, razón por la cual se estaría extralimitando en sus facultades.

1.12 La ley no contempla ninguna posibilidad de que el Estado funcione sin un presupuesto aprobado del ejercicio fiscal correspondiente, por lo que la resolución de la Asamblea Nacional que establece que de manera indefinida continúe vigente el presupuesto prorrogado 2020, carece de un sustento legal suficiente y se advierte que minimiza los efectos de aplicación técnica que no permitirían que el Estado continúe con la ejecución y que cumpla con preceptos constitucionales como asignaciones para educación y salud, preasignaciones para gobiernos autónomos descentralizados y universidades, etc.

1.16 En tal virtud, en estricto apego al derecho, no le corresponde a la Asamblea determinar la consecuencia jurídica de un acto cuyo plazo no fatal se ha observado. En el caso que nos ocupa, la Función Ejecutiva no puede quedar desprotegida tanto más cuanto que implique que se acepte una consecuencia no prevista y que jurídicamente representa una alternativa no viable para la ejecución presupuestaria.

(...)

2 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

(...) 2.2 Considerando que el Presidente de la República presentó su proforma presupuestaria para lo que queda del año 2021 el 22 de agosto del 2021 a la Asamblea Nacional; y tomando en cuenta que se ratificó en su propuesta inicial al no haber aceptado

³ LOFL, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 642 de 27 de julio de 2009.

⁴ Resolución No. RL-2021-2023-033, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 558 de 14 de octubre de 2021.

las observaciones planteadas por la Asamblea Nacional, conforme lo dispuesto en el artículo 103 de la LOFL, no podría la Asamblea actuar de manera arbitraria y decidir negar la aprobación del presupuesto presentado por el Presidente y resolver aplicar de manera extensiva la vigencia del presupuesto aprobado el año anterior por otro Gobierno tergiversando lo que dispone el artículo 107 de la LOFL.

2.3 (...) la Asamblea Nacional no está facultada para actuar fuera de sus competencias y no puede prorrogar un presupuesto que tiene, por definición del artículo 107 de la LOFL, un periodo de vigencia temporal hasta que la Asamblea cumpla con su obligación de aprobar la Proforma Presupuestaria Anual y la Programación Cuatrianual, o en caso de no realizar el proceso de aprobación que la Proforma y Programación se entiendan aprobadas por el ministerio de la ley”.

1.3. El criterio jurídico de la Asamblea Nacional, además de las normas invocadas por el señor Secretario Jurídico de la Presidencia, citó, en lo principal, los artículos 82, 120, numeral 12, 126, 147, numeral 8, 280 y 294 de la CRE; 1, 7 y 102 de la LOFL, con base en los cuales analizó y concluyó lo siguiente:

“4. (...) En este sentido es necesario aclarar que la **Asamblea Nacional en ninguna de las dos resoluciones emitidas por el Pleno y que guardan relación con la Proforma Presupuestaria Anual 2021 y Programación Presupuestaria Cuatrianual 2021 -2024, dispuso de manera expresa la vigencia o prorrogación del Presupuesto General del Estado del año 2020**, sin embargo, es importante tener en consideración lo que señala el inciso tercero del artículo 295 de la Carta Magna, respecto a que: *“Hasta que se apruebe el presupuesto del año en que se posesiona la Presidenta o Presidente de la República, regirá el presupuesto anterior.(...)”* y el artículo 107 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa dispone *“Hasta que se apruebe el presupuesto del año en que se posesiona la Presidenta o Presidente de la República, regirá el presupuesto del año inmediato anterior”* (el resaltado y subrayado corresponde al texto original).

(...)

6. La **vigencia, ejecución y aplicación del Presupuesto General del Estado le corresponde a la Función Ejecutiva** y no a la Función Legislativa, conforme a la Sección IV, Capítulo IV, Título VI de la Constitución de la República y al **Capítulo X, “DEL PRESUPUESTO GENERAL DE ESTADO”**, dispuesto en la Ley Orgánica de la Función Legislativa (el subrayado corresponde al texto original).

(...)

En conclusión y en respuesta a la consulta realizada por la Presidencia de la República a través de la Procuraduría General del Estado, la posición y criterio de esta Función del Estado es que **el Pleno de la Asamblea Nacional, no ha dispuesto expresamente la prorrogación de la proforma presupuestaria del año anterior, sino la aplicación de las normas constitucionales y legales vigentes para la correcta vigencia y ejecución de la Proforma Presupuestaria correspondiente**” (el resaltado me corresponde).

1.4. De lo expuesto se observa que los informes jurídicos de la Presidencia de la República y de la Asamblea Nacional coinciden en que la ratificación extemporánea de la proforma

presupuestaria inicial da lugar a que no concluya el procedimiento de aprobación del Presupuesto General del Estado.

Agrega el informe del Secretario Jurídico de la Presidencia de la República que la Función Legislativa no puede dejar de aprobar un presupuesto que guarde armonía con el Plan de Gobierno y el Plan Nacional de Desarrollo vigente para el periodo 2021-2025, ni disponer la prórroga del presupuesto del año anterior, pues aquello no está previsto como consecuencia jurídica del vencimiento de un plazo no fatal.

Por su parte, el criterio jurídico de la Asamblea Nacional enfatiza que la vigencia, ejecución y aplicación del Presupuesto General del Estado es competencia de la Función Ejecutiva y que el Pleno del Legislativo ha dispuesto la aplicación de las normas constitucionales y legales vigentes que regulan el procedimiento para la aprobación del Presupuesto General del Estado.

2. Análisis.-

Para facilitar el estudio de la materia sobre la que trata la consulta, el análisis se referirá a los siguientes puntos: *i)* El Presupuesto General del Estado, el procedimiento para su aprobación y regulaciones sobre su prórroga; *ii)* La aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y su relación con el Presupuesto General del Estado; y *iii)* La competencia de la Asamblea Nacional para expedir o interpretar las leyes con carácter generalmente obligatorio.

2.1. El Presupuesto General del Estado, el procedimiento para su aprobación y regulaciones sobre su prórroga.-

Según el artículo 292 de la CRE, el Presupuesto General del Estado es el instrumento para la “*determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, e incluye todos los ingresos y egresos del sector público*”, exceptuándose los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados (en adelante los GAD). Similar disposición consta en el artículo 77 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas⁵ (en adelante COPLAFIP).

El procedimiento para la aprobación del Presupuesto General del Estado consta en el artículo 295 de la CRE, que dispone:

“Art. 295.- La Función Ejecutiva presentará a la Asamblea Nacional la proforma presupuestaria anual y la programación presupuestaria cuatrienal durante los primeros noventa días de su gestión y, en los años siguientes, sesenta días antes del inicio del año fiscal respectivo. La Asamblea Nacional aprobará u observará, en los treinta días siguientes y en un solo debate, la proforma anual y la programación cuatrienal. 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. En caso de observación a la proforma o programación por parte de

⁵ COPLAFIP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 306 de 22 de octubre de 2010.

la Asamblea Nacional, la Función Ejecutiva, en el plazo de diez días, podrá aceptar dicha observación y enviar una nueva propuesta a la Asamblea Nacional, o ratificarse en su propuesta original. La Asamblea Nacional, en los diez días siguientes, podrá ratificar sus observaciones, en un solo debate, con el voto de dos tercios de sus integrantes. De lo contrario, entrarán en vigencia la programación o proforma enviadas en segunda instancia por la Función Ejecutiva.

Hasta que se apruebe el presupuesto del año en que se posesiona la Presidenta o Presidente de la República, regirá el presupuesto anterior. Cualquier aumento de gastos durante la ejecución presupuestaria deberá ser aprobado por la Asamblea Nacional, dentro del límite establecido por la ley. 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”.

De acuerdo con el primer inciso del artículo 295 de la CRE, la Función Ejecutiva debe presentar a la Asamblea Nacional *“la proforma presupuestaria anual y la programación presupuestaria cuatrianual durante los primeros noventa días de su gestión”* y, en los años siguientes, sesenta días antes del inicio del año fiscal respectivo. En los treinta días siguientes y en un solo debate, corresponde a la Asamblea Nacional aprobar u observar la proforma anual y la programación cuatrianual. Si, transcurrido dicho plazo, la Asamblea Nacional no se pronuncia, entrarán en vigencia la proforma y la programación elaboradas por la Función Ejecutiva.

En caso de que la Asamblea Nacional observe la proforma o programación, de conformidad con el segundo inciso del artículo 295 de la CRE, *“la Función Ejecutiva, en el plazo de diez días, podrá aceptar dicha observación y enviar una nueva propuesta a la Asamblea Nacional, o ratificarse en su propuesta original”*. Idéntica previsión consta en el tercer inciso del artículo 103 de la LOFL. En los diez días siguientes, la Asamblea Nacional podrá ratificar sus observaciones, en un solo debate, con el voto de dos tercios de sus integrantes, de lo contrario *“entrarán en vigencia la programación o proforma enviadas en segunda instancia por la Función Ejecutiva”*, según prevén las mencionadas normas.

Finalmente, el tercer inciso de artículo 295 de la CRE dispone que: *“Hasta que se apruebe el presupuesto del año en que se posesiona la Presidenta o Presidente de la República, regirá el presupuesto anterior”*, lo que consta también en el artículo 107 de la LOFL y de forma similar en el artículo 107 del COPLAFIP.

De lo expuesto se observa que los artículos 103 y 107 de la LOFL, que, en su orden, tratan sobre la aprobación del Presupuesto General del Estado y el caso en que cabe su prórroga, contienen textos muy similares a los del artículo 295 de la CRE.

Por otra parte, el numeral 13 del artículo 9 de la LOFL incluye entre las funciones y atribuciones de la Asamblea Nacional: *“13. Aprobar el Presupuesto General del Estado, en el que constará el límite del endeudamiento público; vigilar y evaluar que su ejecución se cumpla bajo los parámetros y condiciones en los que fue aprobado”*.

La aprobación del Presupuesto General del Estado es materia prevista, adicionalmente, por el COPLAFIP, cuyo artículo 1, segundo inciso establece que sus disposiciones regulan el ejercicio de las competencias de planificación y el ejercicio de la política pública en todos los niveles de gobierno, **“el Plan Nacional de Desarrollo, los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, la programación presupuestaria cuatrianual del Sector Público, el Presupuesto General del Estado”**, los demás presupuestos de las entidades públicas; y, todos los recursos públicos y demás instrumentos aplicables a la Planificación y las Finanzas Públicas (el resaltado me corresponde).

El artículo 70 del COPLAFIP define al Sistema Nacional de Finanzas Públicas (en adelante SINFI) como **“el conjunto de normas, políticas, instrumentos, procesos, actividades, registros y operaciones que las entidades y organismos del Sector Público, deben realizar con el objeto de gestionar en forma programada los ingresos, gastos y financiamiento públicos”**, cuya rectoría corresponde al Presidente de la República, quien la ejercerá a través del Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante MEF), de acuerdo con el artículo 71 ibídem.

Respecto a la proforma presupuestaria, el artículo 103 del COPLAFIP establece que el MEF la elaborará **“considerando las directrices presupuestarias emitidas y la disponibilidad real de recursos”** y la **“Programación Presupuestaria Cuatrianual, por lo cual en lo referente a la inversión pública se coordinará con el ente rector de la planificación nacional”**. Así, la Proforma del Presupuesto General del Estado y la Programación Presupuestaria Cuatrianual deben ser remitidas al Presidente de la República, junto con una exposición general sobre su justificación, contenido y límite de endeudamiento, **“para su consideración y presentación a la Asamblea Nacional”** (el resaltado me corresponde).

Por su parte, el artículo 106 del COPLAFIP reitera que la aprobación del Presupuesto General del Estado **“se realizará en la forma y términos establecidos en la Constitución de la República”**, es decir, conforme lo dispuesto en el artículo 295 de la CRE, salvo en caso de reelección presidencial, en el que el Presidente reelecto enviará la proforma treinta días después de proclamados los resultados de la segunda vuelta.

Finalmente, en relación a la prórroga del Presupuesto General del Estado, el artículo 107 del COPLAFIP⁶ dispone que: **“Hasta que se apruebe el presupuesto del año en que se posesiona la Presidenta o Presidente de la República, regirá el presupuesto del año inmediato anterior”**, es decir, en forma idéntica a lo previsto por el tercer inciso del artículo 295 de la CRE y el artículo 107 de la LOFL.

⁶ COPLAFIP, “Art. 107.- Presupuestos prorrogados.- (Sustituido por el Art. 24 de la Ley s/n, R.O. 253-S, 24-VII-2020; y, por la Disp. Reformatoria Primera de la Ley s/n, R.O. 434-S, 19-IV-2021).- **Hasta que se apruebe el Presupuesto General del Estado del año en que se posesiona la o el Presidente de la República, regirá el presupuesto codificado al 31 de diciembre del año anterior a excepción de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y del Sistema Nacional de Educación y del Sistema, de Educación Superior, que aplicarán el presupuesto codificado al 1 de enero del año anterior, El mismo procedimiento se aplicará para los Gobiernos Autónomos Descentralizados y sus Empresas Públicas, el Sistema Nacional de Educación y del Sistema de Educación Superior en los años que exista posesión de autoridad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”** (el resaltado me corresponde).

De lo manifestado se observa que: *i)* la aprobación del Presupuesto General del Estado es materia reglada por la CRE, la LOFL y el COPLAFIP; *ii)* de acuerdo con el artículo 103 de la LOFL, en el año en que se posesiona el Presidente de la República, la Función Ejecutiva debe presentar a la Asamblea Nacional la proforma presupuestaria anual y la programación presupuestaria cuatrienal durante los primeros noventa días de su gestión; *iii)* en caso de observaciones a la proforma o programación por parte de la Asamblea Nacional, la Función Ejecutiva tiene el plazo de diez días para aceptarlas y enviar una nueva propuesta a la Asamblea Nacional, o ratificarse en su propuesta original; y *iv)* los artículos 295, tercer inciso de la CRE, 107 de la LOFL y 107 del COPLAFIP disponen, de manera concordante, que “*hasta que*” se apruebe el presupuesto del año en que se posesiona el Presidente de la República regirá el presupuesto del año anterior.

2.2. La aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y su relación con el Presupuesto General del Estado.-

De conformidad con lo previsto en el numeral 4 del artículo 261 de la CRE, el Estado Central tiene competencias exclusivas, entre otras materias, sobre “*La planificación nacional*”.

El inciso primero del artículo 279 de la CRE, al referirse al sistema nacional descentralizado de planificación participativa precisa que estará conformado por un Consejo Nacional de Planificación, integrado por los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana, que contará con una secretaría técnica, que lo coordinará. Al efecto, la misma norma prevé que el Consejo Nacional de Planificación tiene competencia para “*dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo*” (el resaltado me corresponde) y es presidido por el Presidente de la República.

Según el artículo 280 de la CRE, el Plan Nacional de Desarrollo “*es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos*”; y permite coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los GAD. Agrega dicho artículo que “*Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores*” (el resaltado me corresponde).

El inciso primero del artículo 293 de la CRE reitera que: “*La formulación y la ejecución del Presupuesto General del Estado se sujetarán al Plan Nacional de Desarrollo*” (el resaltado me corresponde). Así mismo, contempla que los presupuestos de los GAD y los de otras entidades públicas se ajustarán a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, respectivamente, “*en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y su autonomía*” (el resaltado me corresponde).

En cuanto a la aplicación de las disposiciones contenidas en el COPLAFIP se deben observar varios principios, entre los cuales destaca el indicado en el numeral 1 de

su artículo 5, que se refiere a la sujeción a la planificación; así, dicha norma prevé que la programación, formulación, aprobación, asignación, **“ejecución, seguimiento y evaluación del Presupuesto General del Estado, los demás presupuestos de las entidades públicas y todos los recursos públicos, se sujetarán a los lineamientos de la planificación del desarrollo”** de todos los niveles de gobierno.

Añade el inciso primero del artículo 10 del COPLAFIP que: **“La planificación nacional es responsabilidad y competencia del Gobierno Central, y se ejerce a través del Plan Nacional de Desarrollo”** (el resaltado me corresponde). En este orden de ideas, el numeral 2 del artículo 24 ibídem ratifica que el Consejo Nacional de Planificación, entre sus funciones, debe **“2. Conocer y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo a propuesta del Presidente de la República”** (el resaltado me corresponde).

De acuerdo con el primer inciso del artículo 34 del COPLAFIP: **“El Plan Nacional de Desarrollo es la máxima directriz política y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública y todos los instrumentos, dentro del ámbito definido en este código”**, siendo su observancia obligatoria para el sector público e indicativa para los demás sectores. El inciso tercero del citado artículo agrega que se sujetan al Plan Nacional de Desarrollo las acciones, programas y proyectos públicos, el endeudamiento público, la cooperación internacional, **“la programación, formulación, aprobación y ejecución del Presupuesto General del Estado”** y los presupuestos de la banca pública, las empresas públicas de nivel nacional y la Seguridad Social (el resaltado me corresponde).

La formulación del Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Territorial Nacional, según el artículo 37 del COPLAFIP, corresponde a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, **“para un período de cuatro años, en coherencia y correspondencia con el programa de gobierno de la Presidenta o Presidente electo”** (el resaltado me corresponde), y considerará los objetivos generales de los planes de las otras funciones del Estado y de los planes de desarrollo de los GAD, en el ámbito de sus competencias.

Para la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Territorial, el artículo 38 del COPLAFIP prevé que: **“el Presidente de la República, en el año de inicio de su gestión, presentará el Plan Nacional de Desarrollo con su Estrategia Territorial Nacional ante el Consejo Nacional de Planificación”**, el cual lo analizará y **“aprobará mediante resolución”**. El inciso segundo del mismo artículo agrega que, **“mientras no sea aprobado el Plan Nacional de Desarrollo con su Estrategia Territorial Nacional, no se podrá presentar la programación presupuestaria cuatrianual ni la proforma presupuestaria”** (el resaltado me corresponde).

Mediante Resolución No. 002-2021-CNP⁷ de 20 de septiembre de 2021, el Consejo Nacional de Planificación aprobó **“el Plan Nacional de Desarrollo 2021 - 2025, en su integridad y contenidos”**, conforme lo señala su artículo 1. El artículo 2 de la citada resolución precisa que la Secretaría Nacional de Planificación, de acuerdo con el

⁷ Resolución No.002-2021-CNP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 544 de 23 de septiembre de 2021.

COPLAFIP y su Reglamento, emitirá las directrices e instrumentos necesarios *“con el fin de que la gestión pública, sus planes y/o proyectos a nivel nacional y territorial, estén alineados con el Plan Nacional de Desarrollo 2021 – 2025”*. De conformidad con la parte final de dicha resolución, la misma entró en vigencia *“a partir de la fecha de suscripción, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial”*, es decir, el 20 de septiembre de 2021 (el resaltado me corresponde).

De lo expuesto se desprende que: *i) la planificación nacional es responsabilidad y competencia exclusiva del Gobierno Central y se ejerce a través del Plan Nacional de Desarrollo; ii) el Presidente de la República, en el año de inicio de su gestión, debe presentar el Plan Nacional de Desarrollo con su Estrategia Territorial Nacional ante el Consejo Nacional de Planificación, para su análisis y aprobación; iii) la programación y ejecución del Presupuesto General del Estado se sujeta al Plan Nacional de Desarrollo; y iv) el Consejo Nacional de Planificación aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2021 – 2025, que entró en vigencia el 20 de septiembre de 2021.*

2.3. La competencia de la Asamblea Nacional para expedir o interpretar las leyes con carácter generalmente obligatorio.-

En virtud del principio de legalidad, que consta en el artículo 226 de la CRE, las instituciones del Estado *“(…) ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley”*.

Como quedó ya expuesto, la formulación de la proforma presupuestaria y la aprobación del Presupuesto General del Estado, en que intervienen la Función Ejecutiva y la Función Legislativa, es materia regulada en primera instancia por la CRE y adicionalmente por la LOFL y el COPLAFIP y está condicionada al Plan Nacional de Desarrollo.

El inciso final del artículo 103 de la LOFL, al igual que el segundo inciso del artículo 295 de la CRE, prevé que en el evento de que la Asamblea Nacional hubiere observado la proforma presupuestaria o la programación presupuestaria cuatrianual, la Función Ejecutiva, en el plazo de diez días *“podrá aceptar dicha observación y enviar una nueva propuesta a la Asamblea Nacional o ratificarse en su propuesta original”*.

En caso que la Función Ejecutiva acepte, de manera expresa y formal, las observaciones a la proforma o programación presupuestaria realizadas por la Asamblea Nacional deviene en la obligación de aplicarlas durante la etapa de ejecución presupuestaria.

Por el contrario, que el Ejecutivo se ratifique en su proforma o programación presupuestaria original, pero fuera del plazo señalado para el efecto configuraría una circunstancia no prevista por el Constituyente, que, conforme el análisis efectuado, implica un vacío normativo o laguna, pues la LOFL y el COPLAFIP tampoco han establecido una consecuencia jurídica para ello.

La mencionada semejanza del texto del artículo 295 de la CRE con las disposiciones de los artículos 103 y 107 de la LOFL y 107 del COPLAFIP implica que la Función Legislativa, al momento de expedir y reformar dichos cuerpos legales no desarrolló el contenido de la norma constitucional y, por lo tanto, no ha determinado expresamente ningún efecto jurídico para el caso de producirse el vencimiento del plazo al que se refiere el inciso final del artículo 103 de la LOFL, lo que impide integrar el vacío normativo o laguna.

Al respecto, según el numeral 6 del artículo 9 de la LOFL, entre las funciones y atribuciones de la Asamblea Nacional consta: “6. Expedir, codificar, **reformar** y derogar **las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio**” (el resaltado me corresponde). Así, la LOFL en su Capítulo V “**PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO**”, artículo 52 establece que: “La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común”. El primer inciso del artículo 53 ibídem clasifica a las leyes en orgánicas y ordinarias y dispone en su inciso tercero que: “La expedición, reforma, derogación e interpretación con carácter generalmente obligatorio de las leyes orgánicas requerirán el voto favorable de la mayoría absoluta de las y los miembros de la Asamblea Nacional”.

En este contexto, la LOFL en el artículo 54 y subsiguientes especifica las fases del procedimiento legislativo, que incluye: *i*) iniciativa para presentar proyectos de ley⁸; *ii*) presentación del proyecto de ley⁹; *iii*) calificación del proyecto¹⁰; *iv*) tratamiento del proyecto¹¹; *v*) informe para primer debate¹²; *vi*) primer y segundo debate¹³; y, *vii*) remisión del proyecto de ley al Ejecutivo¹⁴.

⁸ LOFL, Art. 54.- De la iniciativa.- La iniciativa para presentar proyectos de ley corresponde: 1. A las y los asambleístas que integran la Asamblea Nacional, con el apoyo de una bancada legislativa o de al menos el cinco por ciento de sus miembros; 2. A la Presidenta o Presidente de la República; 3. A las otras funciones del Estado en los ámbitos de su competencia; 4. A la Corte Constitucional, Procuraduría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo y Defensoría Pública, en las materias que les corresponda de acuerdo con sus atribuciones; y, 5. A las ciudadanas y los ciudadanos que estén en goce de los derechos políticos y a las organizaciones sociales que cuenten con el respaldo de por lo menos el cero punto veinticinco por ciento de las ciudadanas y ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional.

⁹ Art. 55.- Presentación del proyecto.- Los proyectos de ley serán presentados a la Presidenta o al Presidente de la Asamblea Nacional, quien ordenará a la Secretaria General de la Asamblea Nacional: distribuya el proyecto a todas y todos los y las asambleístas; difunda públicamente su contenido en el portal web oficial de la Asamblea Nacional; envíe a la Unidad de Técnica Legislativa para la elaboración del informe no vinculante; y, remita dicho informe al Consejo de Administración Legislativa(...).

¹⁰ Art. 56.- Calificación de los proyectos de ley.- El Consejo de Administración Legislativa, en un plazo máximo de sesenta días, desde su presentación, calificará los proyectos de ley remitidos por la Presidenta o el Presidente de la Asamblea Nacional (...).

¹¹ Art. 57.- Tratamiento del proyecto de ley.- Recibido el proyecto de ley calificado por el Consejo de Administración Legislativa, la Presidenta o el Presidente de la comisión especializada dispondrá a la Secretaria o al Secretario Relator, informe su recepción a las y los integrantes de la comisión y convoque para su conocimiento e inicio de su tratamiento (...).

¹² Art. 58.- Informes para primer debate.- Las comisiones especializadas, dentro del plazo máximo de noventa días contados a partir de la fecha de inicio del tratamiento del proyecto de ley, presentarán a la Presidenta o al Presidente de la Asamblea Nacional su informe con las observaciones que juzguen necesarias introducir (...).

¹³ Art. 59.- Primer debate para proyectos de urgencia en materia económica.- Para el caso de los proyectos de ley, calificados por la Presidenta o Presidente de la República de urgencia en materia económica, las comisiones especializadas dentro del plazo de diez días, contado a partir de la fecha de inicio del tratamiento del proyecto de ley, presentarán a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, sus informes con las observaciones que juzguen necesarias introducir (...).

Art. 61.- Del segundo debate.- La comisión especializada analizará y de ser el caso, recogerá las observaciones efectuadas al proyecto de Ley, en el primer debate (...).

¹⁴ Art. 63.- De la remisión del proyecto de ley a la Presidenta o Presidente de la República.- Como tiempo máximo, a los dos días hábiles siguientes luego de la aprobación del proyecto de ley, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional lo enviará a la Presidenta o Presidente de la República para que lo sancione u objete de forma fundamentada. Sancionado el proyecto de ley o de no haber objeciones dentro del plazo máximo de treinta días posteriores a su recepción por parte de la Presidenta o Presidente de la República, se promulgará la ley y se publicará en el Registro Oficial (...).

Adicionalmente, el artículo 69 de la LOFL precisa que corresponde a la Asamblea Nacional interpretar “*de modo generalmente obligatorio las leyes, y lo hará mediante la correspondiente ley interpretativa*”, y añade el artículo 70 ibídem que tienen iniciativa para presentar proyectos de ley interpretativa “*todos aquellos enumerados en el artículo 134 de la Constitución de la República*”.

Del análisis efectuado se observa que: *i)* la prórroga del presupuesto, por ser una excepción, se limita al caso previsto por los artículos 295, tercer inciso de la CRE, 107 de la LOFL y 107 del COPLAFIP; *ii)* de acuerdo con el artículo 38 del COPLAFIP, el presupuesto está condicionado a la aprobación previa del Plan Nacional de Desarrollo; *iii)* una vez que el Ejecutivo ha presentado la proforma presupuestaria a la Asamblea Nacional y se ha iniciado el procedimiento legislativo de aprobación del Presupuesto General del Estado, dicho procedimiento debe concluir; *iv)* la normativa secundaria no ha previsto consecuencia jurídica para el evento en que el Ejecutivo no se ratifique o no remita oportunamente una nueva proforma, en el caso de que la Asamblea Nacional hubiere realizado observaciones a la proforma inicial; y, *v)* por verificarse un vacío normativo o laguna, que, según el análisis efectuado, no puede ser integrado mediante la aplicación de otras normas que regulan la misma materia, en ejercicio de sus competencias corresponde a la Asamblea Nacional reformar o interpretar la ley, observando el procedimiento previsto para el efecto.

3. Pronunciamiento.-

Los artículos 107 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y 107 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas reservan la figura de la prórroga del presupuesto, exclusivamente, “*hasta que se apruebe el presupuesto del año en que se posesiona el Presidente de la República, de acuerdo con el trámite dispuesto en la ley*”.

En consecuencia, en atención a los términos de su consulta se concluye que, una vez que se ha iniciado el procedimiento de aprobación del Presupuesto General del Estado conforme al artículo 103 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, este debe concluir con sujeción a dicha norma, sin que la excepción establecida por su artículo 107 se pueda extender a casos no previstos expresamente por ella o por otra norma de igual o superior rango.

El presente pronunciamiento deberá ser entendido en su integridad y se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas, siendo de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante su aplicación a los casos institucionales específicos.

Atentamente,

ÍÑIGO FRANCISCO
ALBERTO
SALVADOR CRESPO
Dr. Íñigo Salvador Crespo
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

Firmado digitalmente por ÍÑIGO FRANCISCO ALBERTO SALVADOR CRESPO
Nombre de reconocimiento (DN): c=EC, serialNumber=1706388855, sn=SALVADOR CRESPO, cn=ÍÑIGO FRANCISCO ALBERTO SALVADOR CRESPO, givenName=ÍÑIGO FRANCISCO ALBERTO, email=isalvador@intelego.com.ec, st=PICHINCHA, l=QUITO, ou=Certificado de Clase 2 de Persona Física EC (FIRMA)
Fecha: 2021.10.27 10:34:57 -0500

C.C. Ab. Esperanza Guadalupe Llori Abarca, Presidenta de la Asamblea Nacional