

Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

**SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.** Quito D.M., 5 de junio de 2024.

**VISTOS:** El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín, y el juez constitucional Alí Lozada Prado, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 9 de mayo de 2024, **avoca conocimiento** del caso **31-24-IN, Acción de Inconstitucionalidad de Actos Normativos**. Agréguese al proceso el escrito presentado el 22 de abril de 2024.

### 1. Antecedentes procesales

1. El 1 de abril de 2024, Mauricio Barros Adriano, en representación de 51 asambleístas del Ecuador<sup>1</sup> (“**accionantes**”) presentó una acción de inconstitucionalidad por la forma y el fondo contra los numerales 1 y 2 de la disposición reformativa primera de la Ley Orgánica para Enfrentar el Conflicto Armado Interno, la Crisis Social y Económica (“**norma impugnada**”).
2. Por sorteo electrónico de 1 de abril de 2024, le correspondió el conocimiento de la presente causa a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo. El expediente fue recibido en el despacho de la jueza ponente el 11 de abril de 2024.
3. Conforme a la certificación de 16 de mayo de 2024, suscrita por la Secretaría General de la Corte Constitucional del Ecuador, la causa guarda identidad de objeto y acción con los casos 21-24-IN y acumulados; y, 16-24-IN, 20-24-IN, 26-24-IN, 32-24-IN, 33-24-IN, 35-

---

<sup>1</sup> José Clemente Agualsaca Guamán, Milton Javier Aguas Flores, Pamela Alejandra Aguirre Zambonino, Alexandra Manuela Arce Plúas, Rosa Margarita Arotingo Cushcagua, Lenin Daniel Barreto Zambrano, Leonardo Renato Berrezueta Carrión, Henry Saúl Bósquez Villena, Janeth Paola Cabezas Castillo, Fernando Enrique Cedeño Rivadeneira, Patricio Alberto Chávez Zabala, Comps Pascacio Córdova Díaz, Raisa Irina Corral Álava, Pierina Sara Mercedes Correa Delgado, Roberto Emilio Cuero Medina, Esther Adelina Cuesta Santana, Victoria Tatiana Desintonio Malave, Eugenia Sofía Espín Reyes, Ricardo Ulcuango Farinango, Gissela Siomara Garzón Monteros, Ronal Eduardo González Valero, Ana Cecilia Herrera Gómez, Marcela Priscila Holguín Naranjo, Xavier Andrés Jurado Bedran, Lenin José Lara Rivadeneira, Blasco Remigio Luna Arévalo, José Ernesto Maldonado Córdova, Gustavo Enrique Mateus Acosta, Rosa Belén Mayorga Tapia, Fernanda Mabel Méndez Rojas, Patricia Monserrat Mendoza Jiménez, Leyne Katiuska Miranda Giler, María Gabriela Molina Menéndez, Juan Pablo Molina Saldaña, Jahiren Elizabeth Noriega Donoso, Silvia Patricia Núñez Ramos, Johanna Cecibel Ortiz Villavicencio, Mónica Estefanía Palacios Zambrano, Sixto Antonio Parra Tobar, Arisdely Paola Parrales Yagual, Ana María Raffo Guevara, Mónica de Jesús Salazar Hidalgo, Franklin Omar Samaniego Maigua, Mariuxi Cleopatra Sánchez Sarango, Segundo Eustaquio Tuala Muntza, Jhajaira Estefanía Urresta Guzmán, Héctor Guillermo Valladarez González, José Luis Vallejo Ayala, Cristhian Antonio Vega Quezada, Rebeca Viviana Veloz Ramírez y Eduardo Mauricio Zambrano Valle.

24-IN, 37-24-IN.

## 2. Oportunidad

4. La presente acción fue presentada por una presunta inconstitucionalidad sobre la forma y el fondo de los numerales 1 y 2 de la disposición reformativa primera de la Ley Orgánica para Enfrentar el Conflicto Armado Interno, la Crisis Social y Económica. De acuerdo al artículo 78 de la LOGJCC, las acciones de inconstitucionalidad por razones de fondo pueden ser interpuestas en cualquier momento, mientras que por razones de forma sólo puede proponerse dentro del primer año de vigencia de las normas impugnadas. Por ende, la presentación de la acción es oportuna.<sup>2</sup>

## 3. Normativa impugnada

5. Los accionantes impugnan la constitucionalidad de los numerales 1 y 2 de la disposición reformativa primera de la Ley Orgánica para Enfrentar el Conflicto Armado Interno, la Crisis Social y Económica, que establecen:

### DISPOSICIONES REFORMATARIAS

Primera.- En la Ley de Régimen Tributario Interno, realícese las siguientes reformas:

1. A continuación del artículo 55, agréguese el siguiente artículo innumerado:

“Art. - (...).- La tarifa del Impuesto al Valor Agregado será del 5% en las transferencias locales de materiales de construcción.”

2. Sustitúyase el artículo 65 por el siguiente:

“**Art. 65.-** La tarifa del impuesto al valor agregado es del 13%.

Con base en las condiciones de las finanzas públicas y de balanzas de pago, el Presidente de la República podrá modificar la tarifa general del Impuesto al Valor Agregado, previo dictamen favorable del ente rector de las finanzas públicas. En ningún caso la tarifa podrá ser inferior al 13% ni mayor al 15%, salvo las excepciones previstas en esta ley.”

---

<sup>2</sup> Suplemento del Registro Oficial 516, de 12 de marzo de 2024.

#### **4. Pretensión y fundamentos**

##### **4.1. Disposiciones constitucionales presuntamente infringidas**

6. Los accionantes señalan que la norma impugnada es incompatible con los siguientes artículos de la Constitución de la República: artículo 1; artículo 3 numeral 1; artículo 11 numerales 3, 4, 8 y 9; artículo 82; artículo 85 numerales 1 y 2; artículo 133; artículo 136 y artículo 138.

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

Artículo 3.- Son deberes primordiales del Estado: 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.

Artículo 11. El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

3. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte [...];

4. Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales;

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 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;

9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución. El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos. El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas. El Estado será responsable por detención arbitraria, error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por las violaciones de los principios y reglas del debido proceso. Cuando una sentencia condenatoria sea reformada o revocada, el Estado reparará a la persona que haya

**Jueza ponente:** Karla Andrade Quevedo

sufrido pena como resultado de tal sentencia y, declarada la responsabilidad por tales actos de servidoras o servidores públicos, administrativos o judiciales, se repetirá en contra de ellos.

Art. 82. - El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

Art. 85. – La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones: 1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad. 2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto.

Art. 138.- [...] Si la objeción fuera parcial, la Presidenta o Presidente de la República presentará un texto alternativo, que no podrá incluir materias no contempladas en el proyecto; igual restricción observará la Asamblea Nacional en la aprobación de las modificaciones sugeridas [...]”.

#### **4.2. Argumentación jurídica sobre la inconstitucionalidad por la forma**

7. Sostienen que se vulneró el proceso de creación de la norma, contenido en los artículos 133 y 136 de la CRE, lo cual influyó en la determinación de urgencia del proyecto y la unidad de la materia, pues a su criterio no existe una exposición de motivos para justificar un supuesto problema de crisis económica o de un déficit fiscal, así como, no se estableció de manera concreta la relación entre el conflicto armado interno y la crisis fiscal.
8. Asimismo, consideran que la norma impugnada es incompatible con el procedimiento legislativo establecido en el artículo 138 de la CRE, ya que se presentó como objeción parcial un texto nuevo “cuya introducción no está permitida por la Constitución y por la Ley Orgánica de la Función Legislativa”. Añaden que “[l]a objeción parcial del Presidente [sic] en este caso no puede sustituir a la iniciativa legislativa que es exclusiva de la presentación del proyecto o de la asamblea a través de los textos modificados que se produjeron en primer o segundo debate”.
9. Además, arguyen que la objeción parcial planteada por el presidente podría cumplir con el requisito de que se refiera a la misma materia, pero no fue presentado sobre un artículo

**Jueza ponente:** Karla Andrade Quevedo

existente aprobado en el informe de segundo debate, así como que sea “un texto alternativo y no nuevo”.

#### **4.3. Argumentación jurídica sobre la inconstitucionalidad por el fondo**

- 10.** Sostienen que se vulnera la garantía de reserva de ley para establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos, establecida en el artículo 301 de la CRE dado que la norma impugnada prescribe que el presidente puede modificar la tarifa general del Impuesto al Valor Agregado, siendo esta una atribución de la Asamblea.
- 11.** Afirman que la norma impugnada desconoce el principio de supremacía constitucional, el carácter normativo de la Constitución, el principio de legalidad y la reserva de ley al dejar a discreción del presidente modificar la tarifa general del Impuesto al Valor Agregado, mediante un decreto ejecutivo.
- 12.** Asimismo, consideran que el presidente “elimin[ó] la reserva de Ley para la modificación de impuestos, delegando una atribución que le compete a la Asamblea Nacional dentro del proceso de formación de la ley”. En tal sentido, indican que el presidente ejerció sus atribuciones excediendo sus facultades establecidas en la Constitución y la ley.
- 13.** Consideran que la normativa impugnada vulnera:

la garantía de reserva de Ley para el establecimiento, modificación, exoneración o extinción de impuestos (Art. 301 CRE) y la garantía de sujeción estricta de las y los servidores públicos a las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la Ley (Art. 226 CRE), así mismo por conexidad vulnera el Estado de Derechos (Art. 1 CRE), incumple el deber primordial de garantizar sin discriminación el efectivo goce de los derechos (Art. 3 numeral 1 CRE), afecta el principio de no regresividad en materia de derechos (Art. 11 numeral 8 CRE), la garantía de seguridad jurídica (Art. 82 CRE); y, el principio de supremacía constitucional (Art. 424 CRE).
- 14.** Por todo lo expuesto, solicitan que se declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada y de toda norma conexas; se convoque a una audiencia pública y que se suspenda provisionalmente la norma impugnada.

#### **5. Solicitud de medida cautelar**

- 15.** Los accionantes solicitan la suspensión provisional de la norma impugnada y fundamentan su petición en los siguientes argumentos:

**Jueza ponente:** Karla Andrade Quevedo

- 15.1.** Sostienen que es *verosímil* establecer que “los hechos que se plantean como posibles vulneraciones a derechos consagrados en la Constitución pueden presumirse como ciertos”. Añaden que el incremento del impuesto al valor agregado causa regresión en el consumo de los ciudadanos, afectando su economía.
- 15.2.** Indican que la *inminencia* de la medida se justifica en la urgencia de la aplicación de las reformas.
- 15.3.** Consideran que, la *gravedad* de las vulneraciones que acarrea el aumento del IVA “se encuentra justificada por los efectos adversos y negativos de la norma”.

## 6. Admisibilidad

- 16.** De la revisión de la demanda, se desprende que esta esgrime argumentos claros, determinados, específicos y pertinentes sobre las normas constitucionales que considera infringidas, razón por la cual cumple con lo dispuesto en los artículos 77, 78 y 79 de la LOGJCC, sin que se advierta causal de rechazo.
- 17.** Por otra parte, sobre la suspensión provisional del Acuerdo impugnado, aun cuando los accionantes refieren criterios que -a su parecer- configuran los requisitos de verosimilitud, inminencia y gravedad, este Tribunal no observa que éstos sean suficientes y concordantes con lo establecido por la jurisprudencia de esta Corte para que se suspendan los efectos de la norma impugnada. Lo anterior, debido a que no se advierte que los argumentos que sustentan el criterio de gravedad se encuentren íntimamente relacionados con lo regulado por la norma, razón por la cual no es procedente la concesión de la medida cautelar solicitada.

## 7. Decisión

- 18.** Por lo tanto, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **ADMITIR** a trámite la acción de inconstitucionalidad de actos normativos **31-24-IN**, sin que esto constituya un prejuzgamiento sobre la materialidad de la pretensión, y **NEGAR** la solicitud de suspensión provisional de la norma.
- 19.** Se dispone **ACUMULAR** la presente acción al caso **21-24-IN**, de conformidad con el artículo 13 del Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.
- 20.** Córrese traslado con este auto a la Presidencia de la República, a la Asamblea Nacional del Ecuador y a la Procuraduría General del Estado, a fin de que, en el término de quince

**Jueza ponente:** Karla Andrade Quevedo

días contados desde la notificación del presente auto, intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la normativa impugnada, debiendo además señalar casilla constitucional o correo electrónico para futuras notificaciones, así como informar sobre toda actualización sobre aquellos.<sup>3</sup>

- 21.** Poner en conocimiento del público la existencia del proceso a través de la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y el portal electrónico de la Corte Constitucional, conforme lo dispone el artículo 80 numeral 2 literal e) de la LOGJCC.
- 22.** En el marco de lo dispuesto en el artículo 7 de la Resolución 007-CCE-PL-2020, se solicita a las partes procesales que utilicen el módulo de “SERVICIOS EN LÍNEA” en su página web institucional <https://www.corteconstitucional.gob.ec/> para el ingreso de escritos y demandas. La herramienta tecnológica SACC (Sistema Automatizado de la Corte Constitucional) será la única vía digital para la recepción de demandas y escritos, en tal razón, no se recibirán escritos o demandas a través de correos electrónicos institucionales. Igualmente se receptorá escritos o demandas presencialmente en la oficina de Atención Ciudadana de la Corte Constitucional, ubicada en el Edificio Matriz José Tamayo E10 25 y Lizardo García, de lunes a viernes desde las 8h00 de la mañana hasta las 16h30 horas.
- 23.** En consecuencia, se dispone a notificar este auto y disponer el trámite para su sustanciación.

*Documento firmado electrónicamente*

Karla Andrade Quevedo

**JUEZA CONSTITUCIONAL**

*Documento firmado electrónicamente*

Alí Lozada Prado

**JUEZ CONSTITUCIONAL**

*Documento firmado electrónicamente*

Daniela Salazar Marín

**JUEZA CONSTITUCIONAL**

---

<sup>3</sup> Código Orgánico General de Procesos, art. 66.

**Jueza ponente:** Karla Andrade Quevedo

**RAZÓN.** Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Tercer Tribunal de la Sala de Admisión de 05 de junio de 2024. Lo certifico.

*Documento firmado electrónicamente*

Aída García Berni

**SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN**

