

**SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.**  
Quito, D.M., 20 de diciembre 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<sup>1</sup> y el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión del 12 de diciembre de 2024, **avoca conocimiento** del caso **94-24-IN, Acción de Inconstitucionalidad de Actos Normativos**.

### 1. Antecedentes procesales

1. El 18 de diciembre de 2024, la asambleísta Rebeca Viviana Veloz,<sup>2</sup> presidenta de la Asamblea Nacional del Ecuador (“**accionante**”) presentó esta acción pública de inconstitucionalidad en contra de la “Ley Orgánica para la Mejora Recaudatoria a través del Combate al Lavado de Activos”, expedida mediante Decreto Ley 477 emitido por el presidente de la República, Daniel Noboa Azín (“**acto impugnado**”).<sup>3</sup>
2. Por sorteo electrónico automático del 18 de diciembre 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 19 de diciembre de 2024.
3. Conforme certificación del 19 de diciembre de 2024, suscrita por la Secretaría General de este Organismo, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.
4. El 19 de diciembre de 2024, Luis Javier Bustos Aguilar, por sus propios derechos, presentó un escrito de petición de medida cautelar, solicitando la “suspensión del cobro del impuesto a la transferencia de vehículos motorizados y la fijación de la tarifa mediante reglamento”, previsto en el acto impugnado, “mientras se resuelve la acción de inconstitucionalidad presentada”.

### 2. Oportunidad

5. Conforme el artículo 78 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), las demandas de inconstitucionalidad por razones de forma pueden ser presentadas en el plazo de un año desde la entrada en vigencia de la

---

<sup>1</sup> En el acta de sorteo de 12 de diciembre de 2024, dentro del Primer Tribunal de Admisión, consta como jueza constitucional alterna Daniela Salazar Marín de la jueza principal Alejandra Cárdenas Reyes.

<sup>2</sup> Mediante su procurador judicial, Christian Fabricio Proaño Jurado.

<sup>3</sup> Publicada en el Quinto Suplemento del Registro Oficial 700, de 10 de diciembre de 2024, <[http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/eyJjYXJwZXRhIjoicm8iLCJ1dWlkIjojMDBmOWM3MWEtZTgwNS00MzU1LTg1NzAtYzBiMmRkMDY1ZGRmLnBkZiJ9](http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJjYXJwZXRhIjoicm8iLCJ1dWlkIjojMDBmOWM3MWEtZTgwNS00MzU1LTg1NzAtYzBiMmRkMDY1ZGRmLnBkZiJ9)>.

norma. En el presente caso, dado que la demanda se presentó, exclusivamente, por razones de forma el 18 de diciembre de 2024, este Tribunal constata que ha sido presentada oportunamente, pues la norma fue publicada en el Registro Oficial el 10 de diciembre de 2024.

### **3. Acto impugnado**

6. La accionante impugna la constitucionalidad, por la forma, de la “Ley Orgánica para la Mejora Recaudatoria a través del Combate al Lavado de Activos” expedida mediante Decreto Ley 477 emitido por el presidente de la República.<sup>4</sup>

### **4. Pretensión y fundamentos**

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

7. La accionante sostiene que el acto impugnado es incompatible con (i) la calificación y la tramitación de proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica (Constitución, art. 140) y, como consecuencia, (ii) infringe el derecho constitucional a la seguridad jurídica (CRE, art. 82) y (iii) el principio constitucional de “separación de funciones” (CRE, art. 1); (iv) el principio de unidad de materia (CRE, art. 136); (v) “el deber de defender la Constitución” (CRE, art. 83.1); y, (vi) la clasificación de leyes orgánicas y ordinarias (CRE, art. 133).<sup>5</sup>

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

8. Sobre la tramitación de proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica, la accionante argumenta que el acto impugnado “inobservó el procedimiento legislativo previsto en el artículo 140 de la Constitución”, pues el mismo “fue expresamente negado y archivado por la Asamblea Nacional en primer debate”. Por lo cual, estima que el presidente de la República “no podía disponer su publicación en el Registro Oficial”. Arguye que, en la sentencia 110-21-IN/22, esta Corte ya habría señalado que “el único evento” en el cual el presidente de la República puede “promulgar un decreto ley” dentro del plazo “reducido de 30 días” es cuando “la legislatura no se pronuncia expresamente negando [...] o aprobando el proyecto de ley”.
9. Sostiene que los proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica “seguirán para la presentación, discusión y aprobación, el trámite ordinario”, no existiendo un

---

<sup>4</sup> Publicado en el Quinto Suplemento del Registro Oficial 700, del 10 de diciembre de 2024, <[http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/eyJYXJwZXRhIjoicm8iLCJ1dWlkIjoiMDBmOWM3MWEtZTgwNS00MzU1LTg1NzAtYzBiMmRkMDY1ZGRmLnBkZiJ9](http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJYXJwZXRhIjoicm8iLCJ1dWlkIjoiMDBmOWM3MWEtZTgwNS00MzU1LTg1NzAtYzBiMmRkMDY1ZGRmLnBkZiJ9)>

<sup>5</sup> La accionante también arguye la contravención de los artículos 114 y 116 de la LOGJCC.

“trámite especial ni diferenciado” para estos proyectos, “pues la Carta Magna ha sido explícita al decir que sólo se diferencian en los plazos”. Cita el artículo 60 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y alega que la Asamblea Nacional “se encuentra facultada para negar y archivar un Proyecto de Ley (sic) calificado como de urgencia económica en el primer debate”. Agrega que la moción “para negar y archivar expresamente el Proyecto de Ley (sic) fue aprobada mediante 84 votos a favor, cumpliendo con la exigencia legal de mayoría absoluta”.

- 10.** Afirma que el presidente de la República, “al inobservar la regla de trámite prevista en el artículo 140 de la CRE”, atenta de “manera expresa a la seguridad jurídica” pues la Asamblea Nacional se pronunció “dentro del plazo”.
- 11.** En referencia a “la separación de funciones”, la accionante considera que el presidente de la República, al “ordenar” la publicación del acto impugnado en el Registro Oficial, “genera un claro desbalance de poder entre funciones estatales y una afectación al sistema de pesos y contrapesos”.
- 12.** Respecto del principio de unidad de materia, afirma que el acto impugnado “no cumplió con los requisitos de claridad” del artículo 116 de la LOGJCC. Considera que esta Corte, en la sentencia 58-11-IN/22, ha establecido que la exposición de motivos es “sustancial para determinar la unidad de materia y que la misma debe tener una relación clara, específica, estrecha y evidente con el objeto de la ley”. Frente a ello, indica que el proyecto de ley “no cuenta con la suficiente exposición de motivos”, invoca un conflicto armado interno que la Corte Constitucional habría declarado inexistente e incorpora elementos de naturaleza deportiva y de comercio electrónico que no tendrían “ninguna coherencia/y o unidad o (sic) se refieren a la materia económica urgente”. La accionante señaló también que en el proyecto de ley que la Asamblea Nacional analizó, se constató lo siguiente:
  - 12.1.** Una “contradicción” entre la “parte recaudatoria impositiva y el combate al lavado de activos”.
  - 12.2.** La inclusión de “reformas” a la “Ley de Compañías y a la Ley del Deporte, Educación Física y Recreación que no tienen ninguna coherencia con la materia tributaria y/o el combate de lavado de activos”.
  - 12.3.** Se “impone” un “tributo a la compraventa de vehículos usados” pero no “existe consideración técnica” que explique la manera en que “ello contribuye al combate del lavado de activos” y que “no se justifica” la creación del impuesto.

- 13.** Por lo expuesto, solicita que se declare la inconstitucionalidad del acto impugnado; se disponga la suspensión provisional de los artículos 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17, disposición reformativa primera, disposición reformativa segunda y disposición reformativa cuarta; y, que se disponga la priorización de la causa para su sustanciación.

## **5. Admisibilidad**

- 14.** El artículo 79 de la LOGJCC determina que los requisitos de admisibilidad de una demandad de acción pública de inconstitucionalidad son: (1) la designación de la autoridad ante quien se propone; (2) los datos de las personas accionantes; (3) la denominación de los órganos emisores de las disposiciones atacadas; (4) la indicación de las disposiciones acusadas como inconstitucionales; (5) el fundamento de la pretensión con (5.1.) la especificación de las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance y (5.2.) argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que existe una incompatibilidad normativa; (6) solicitud de suspensión provisional de la disposición demandada, cuando a ello hubiere lugar; (7) información para recibir notificaciones; y, (8) la firma de la persona demandante o de su representante, y de la abogada o abogado patrocinador de la demanda.
- 15.** Este Tribunal verifica que en este caso se cumplen los requisitos del artículo 79 de la LOGJCC, ya que la asambleísta, en su calidad de Presidenta de la Asamblea Nacional: (1) presenta la demanda ante la Corte Constitucional; (2) proporciona los datos requeridos en la parte inicial de la demanda; (3) indica que la Presidencia de la República es el órgano emisor del acto impugnado; (4) especifica que la demanda se interpone por razones de forma en contra de la totalidad del acto impugnado; (5.1) señala que el acto impugnado sería incompatible con los artículos 1, 82, 83.1, 133, 136 y 140 de la Constitución, en tanto, para su expedición, no se habrían cumplido en el procedimiento de tramitación; (6) proporciona correos electrónicos para recibir futuras notificaciones; y, (7) firma la demanda y adjunta una copia de su designación.
- 16.** En cuanto al cumplimiento del requisito 5.2. (*i.e.*, la presentación de argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que existe una incompatibilidad normativa), este Tribunal observa que la accionante presenta cargos mínimamente completos que permitirían a la Corte Constitucional, en la fase de sustanciación, plantear problemas jurídicos y pronunciarse sobre las alegadas incompatibilidades entre el acto impugnado y la Constitución. Estos, referidos a la supuesta inobservancia del principio de unidad de materia (artículo 136); violación del procedimiento de calificación y tramitación de proyectos de ley en materia de urgencia económica (artículo 140); una supuesta incompatibilidad con el artículo 82 de la

Constitución (seguridad jurídica), como efecto del incumplimiento de las normas sobre tramitación; y una posible afectación al principio constitucional de separación de funciones (artículo 1). Todo esto, sin perjuicio del análisis que se realice durante la sustanciación del presente caso.

17. En virtud de lo expuesto, corresponde admitir la causa a trámite.

## **6. Solicitud de medida cautelar**

18. El artículo 79 numeral 6 de la LOGJCC establece que la demanda de inconstitucionalidad contendrá, entre otros requisitos y cuando corresponda, la solicitud de suspensión provisional de la disposición demandada, debidamente sustentada, sin perjuicio de la adopción de otras medidas cautelares.

19. Este Organismo ha considerado que el artículo 27 de la LOGJCC prevé los siguientes requisitos cuyo cumplimiento debe verificarse para la concesión de medidas cautelares: (i) verosimilitud fundada de la pretensión, que incluye que esta se encuentre dirigida a prevenir la amenaza o detener la violación de derechos reconocidos en la Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos, así como que sea probable y plausible; (ii) gravedad; e, (iii) inminencia.<sup>6</sup> El propio artículo 27 de la LOGJCC fija expresamente el alcance del requisito de gravedad: “cuando [la vulneración de derechos] pueda ocasionar daños irreversibles o por la intensidad o frecuencia de la violación”.

20. Adicionalmente y como esta Corte ha razonado en ocasiones previas,<sup>7</sup> debe tomarse en cuenta que la medida cautelar, en este caso, se ha presentado en el marco de una acción pública de inconstitucionalidad. El control que realiza la Corte Constitucional en este tipo de acciones es abstracto y, en ese marco, está encaminado a determinar si existen incompatibilidades entre actos normativos y la Constitución. Por tanto, la Corte no puede pronunciarse sobre vulneraciones de derechos que podrían haber ocurrido en casos concretos. Esta consideración debe también estar presente al momento de analizar el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 27 de la LOGJCC y desarrollados por la jurisprudencia de la Corte, para el análisis de las solicitudes de medidas cautelares. Es por ello que, para acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el párrafo 18 *supra*, se considera posibles incompatibilidades con derechos o principios previstos en la Constitución, sin que sea necesario remitirse a vulneraciones particulares en los casos concretos.

---

<sup>6</sup> CCE, sentencia 118-22-JC/23 (Desnaturalización e improcedencia manifiesta de las medidas cautelares constitucionales autónomas), 22 de noviembre de 2023, párr. 64.

<sup>7</sup> Ver, por ejemplo: CCE, auto de admisión 72-24-IN, 25 de octubre de 2024, párr. 18.

21. En el presente caso, si bien la demanda está dirigida contra la totalidad del acto impugnado, la accionante solicita solo la suspensión provisional de los artículos 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17, disposiciones reformativas primera, segunda y cuarta del acto impugnado.
22. Sobre el primer requisito (*i.e.*, verosimilitud), la accionante señala que “la normativa [impugnada], amenaza de manera grave e inminente derechos constitucionales protegidos en la Constitución y en los pactos y tratados internacionales ratificados por el Ecuador”. A través de enlaces de medios de comunicación, expresa que los hechos descritos “son de relevancia nacional, pues involucra el respeto a la independencia de Funciones del Poder (sic), la garantía del procedimiento de creación de las normas establecido en la Constitución, el impacto de medidas impositivas”. Por tanto, dado que a través de medios de comunicación es de público conocimiento que el proceso de formulación del acto impugnado ha generado cuestionamientos e incertidumbre respecto del procedimiento de aprobación del acto impugnado, se encuentra que la solicitud cumple con el requisito de verosimilitud.
23. En cuanto al segundo requisito (*i.e.*, gravedad), la accionante sostiene que el acto impugnado violenta “expresamente el proceso de formación de la Ley” y es contrario a derechos constitucionales, por ejemplo, de presunción de inocencia, propiedad, defensa y seguridad jurídica. En misma línea, asevera que el acto impugnado implicaría una ruptura de las reglas constitucionales de trámite para el procedimiento legislativo previsto en la Constitución y quebrantaría el respeto a la independencia y separación de las funciones del Estado. Como consecuencia, este Tribunal determina que existen elementos de gravedad, pues la norma, al haber sido archivada por la Asamblea Nacional y luego publicada por el presidente de la República, ha generado incertidumbre entre la ciudadanía respecto al estado actual acto impugnado. Además, al ser de carácter tributario y cuestionarse una potencial afectación a principios sustanciales del Estado de derecho, se encuentra en juego la seguridad jurídica de los contribuyentes.
24. Finalmente, sobre el tercer requisito (*i.e.*, inminencia), la accionante manifiesta que el acto impugnado “empezó a tener efectos jurídicos *ipso facto* por su reciente publicación en el Registro Oficial”, por lo que “podría conculcar de manera grave e inminente derechos constitucionales de todos los ecuatorianos”. Al respecto, dado que el acto impugnado no contempla un régimen transitorio, pues empezó a surtir efectos desde el 10 de diciembre de 2024, fecha en la cual fue publicado en el Registro Oficial, sus disposiciones pueden ser aplicadas inmediatamente, demostrándose también este requisito.

25. A partir de lo expuesto, este Tribunal determina que existen elementos suficientes de verosimilitud, gravedad e inminencia pues, de ser ciertos los argumentos presentados por la Asamblea Nacional, acarrearía una afectación a derechos y principios reconocidos en la Constitución. En consecuencia, corresponde aceptar la medida cautelar solicitada.

## 7. Decisión

26. 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 **94-24-IN**, sin que esto constituya un prejuzgamiento sobre la materialidad de la pretensión.

27. **SUSPENDER** provisionalmente, la vigencia de la “Ley Orgánica para la Mejora Recaudatoria a través del Combate al Lavado de Activos”, expedida mediante Decreto Ley 477 (publicado en el Quinto Suplemento del Registro Oficial 700, del 10 de diciembre de 2024), hasta que este Organismo Constitucional emita un pronunciamiento de fondo en esta causa.

28. Córrese traslado con este auto a la Presidencia de la República y a la Procuraduría General del Estado, a fin de que, en el término de **tres días**, contados a partir de la notificación del presente auto, intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad del acto impugnado, debiendo además señalar casilla constitucional o correo electrónico para futuras notificaciones, así como informar sobre toda actualización sobre aquellos.<sup>8</sup>

29. Requerir a la Asamblea Nacional que, en el término de **tres días**, contadas a partir de la notificación de este auto, remita el expediente con los informes y demás documentos relacionados con el acto impugnado.

30. Requerir a la Presidencia de la República, remitir copia certificada del oficio T.408-SGJ-24-0448 del 29 de noviembre de 2024.

31. 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.

32. 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

---

<sup>8</sup> Código Orgánico General de Proceso, art. 66.

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 hasta las 16h30.

- 33.** A su vez, este Tribunal observa, *prima facie*, el posible cumplimiento a los numerales 4, 6 y, 7 del artículo 5 de la Resolución 003-CCE-PLE-2021; de modo que, resuelve poner en conocimiento del Pleno de la Corte Constitucional para considerar una excepción al orden cronológico,<sup>9</sup> a fin de dar tratamiento prioritario a la presente causa.<sup>10</sup>
- 34.** En consecuencia, se dispone a notificar este auto y disponer el trámite para su sustanciación.

Karla Andrade Quevedo  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

Jhoel Escudero Soliz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

Daniela Salazar Marín  
**JUEZA CONSTITUCIONAL ALTERNA**

---

<sup>9</sup> CRSPCCC, “Art. 7.- Sorteo de causas y remisión a la jueza o juez sustanciadora.- [...] Los casos [presentados ante la Corte Constitucional del Ecuador] se tramitarán y resolverán en orden cronológico salvo situaciones excepcionales debidamente fundamentadas”.

<sup>10</sup> Resolución 003-CCE-PLE-2021 (21 de abril de 2021), “Art. 5.- Situaciones excepcionales [al orden cronológico] debidamente justificadas.- Las excepciones al orden cronológico deben estar justificadas en la necesidad de que la Corte Constitucional se pronuncie de forma prioritaria sobre el caso, con base en los siguientes criterios: [...] 3. El caso requiere un tratamiento de urgencia para impedir o interrumpir la ocurrencia de una vulneración a derechos constitucionales que ocasione un daño grave e irreversible. 4. La decisión pueda tener el efecto de remediar situaciones estructurales que tengan un impacto en el goce o ejercicio de derechos. [...] 6. Una eventual decisión de la Corte en el caso puede impulsar cambios legislativos o de política pública o judicial y evitar la recepción de múltiples peticiones sobre el mismo asunto. 7. El asunto a resolver tiene trascendencia nacional”.

**RAZÓN.** Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Primer Tribunal de Sala de Admisión del 20 de diciembre de 2024. Lo certifico.

*Documento firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN**