

Quito, D.M., 28 de julio del 2023

**CASO 3-23-UE**

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,  
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y  
LEGALES, EMITE EL SIGUIENTE**

**DICTAMEN 3-23-UE/23**

**Resumen:** La Corte Constitucional emite un dictamen no favorable del proyecto de Decreto-ley denominado “Decreto Ley de Apoyo Financiero a Favor de Beneficiarios Coactivados de Créditos Educativos, Becas y Ayudas Económicas” remitido por el presidente de la República del Ecuador, el señor Guillermo Lasso Mendoza, por ser incompatible con el artículo 148 de la Constitución.

**Índice**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. Antecedentes .....</b>  | <b>2</b>  |
| <b>2. Competencia.....</b>  | <b>3</b>  |
| <b>3. Del contenido del proyecto de Decreto-ley .....</b>   | <b>4</b>  |
| <b>4. Argumentos de los sujetos procesales .....</b>  | <b>6</b>  |
| 4.1. De la Presidencia de la República .....  | 6         |
| 4.1.1. Escrito de 19 de julio de 2023 .....   | 11        |
| 4.2. Del Ministerio de Economía y Finanzas.....   | 11        |
| 4.3. De la Procuraduría General del Estado.....   | 12        |
| 4.4. <i>Amici curiae</i> .....  | 13        |
| 4.4.1. SENESCYT .....   | 13        |
| 4.4.2. Corporación de Derechos Humanos, Eco-Ambientales y Culturales Mochica<br>Sumpa .....   | 15        |
| <b>5. Análisis constitucional.....</b>  | <b>16</b> |
| 5.1. Consideraciones previas .....  | 16        |
| 5.1.1. La facultad del presidente de la República para emitir decretos-leyes frente a<br>la disolución de la Asamblea Nacional .....  | 16        |
| 5.1.2. La diferencia de los decretos-ley de urgencia en materia económica previstos<br>en los artículos 140 y 148 de la CRE y los controles constitucionales para cada uno<br>..... | 17        |
| 5.1.3. El rol de la Corte Constitucional en relación con los decretos-ley de urgencia<br>económicos reglados por el artículo 148 de la CRE.....                                     | 18        |
| 5.2. Planteamiento de los problemas jurídicos .....   | 20        |

|   |    |
|---|----|
| 5.3. Resolución del problema jurídico: ¿Existen incompatibilidades manifiestas o evidentes entre el contenido del proyecto de Decreto-ley y la Constitución?.....   | 21 |
| 5.4. Resolución del problema jurídico: ¿El proyecto de Decreto-ley contraviene el artículo 148 de la Constitución por regular temas que no constituyen urgencia económica? .....                              | 22 |
| 5.4.1. (1) Sobre la materia económica .....   | 23 |
| 5.4.2. (2) Sobre la urgencia.....   | 23 |
| 5.4.2.1. (2.i) Sobre las circunstancias apremiantes.....  | 23 |
| (a) El objeto del proyecto de Decreto-ley consiste en un problema estructural que data de hace más de una década y que no fue considerado apremiante en el régimen democrático ordinario .....                | 24 |
| (b) La proposición de iniciativas legislativas similares al proyecto de Decreto-ley que no fueron calificadas como urgentes económicas.....   | 25 |
| (c) el ordenamiento jurídico contempla competencias que pueden ser empleadas como herramientas para abordar parte de esta problemática, por lo que no se justifica recurrir a una medida extraordinaria ..... | 30 |
| 5.4.2.2. (2.ii) Conexidad plausible.....  | 32 |
| 5.4.2.3. (2.iii) Efectos inmediatos correlativos.....   | 33 |
| 5.5. Consideraciones finales .....  | 34 |
| 6. Dictamen.....  | 35 |

## **1. Antecedentes**

1. El 17 de mayo de 2023, mediante Decreto Ejecutivo 741, el presidente de la República del Ecuador, Guillermo Lasso Mendoza (“**presidente**” o “**Presidencia de la República**”), decretó “[d]isolver la Asamblea Nacional por grave crisis política y conmoción interna, de conformidad con el artículo 148 de la Constitución de la República del Ecuador”.
2. El 4 de julio de 2023, el presidente emitió el Proyecto de Decreto-ley de urgencia económica denominado “Decreto Ley de Apoyo Financiero a Favor de Beneficiarios Coactivados de Créditos Educativos, Becas y Ayudas Económicas” (“**proyecto de Decreto-ley**”).
3. El 7 de julio de 2023, mediante oficio T.478-SGJ-23-0191, el presidente remitió a la Corte Constitucional el proyecto de Decreto-ley, a fin de que emita el dictamen correspondiente, de conformidad con el artículo 148 de la Constitución de la República del Ecuador (“**Constitución**” o “**CRE**”).

4. Ese mismo día, 7 de julio de 2023, el caso se signó con el número 3-23-UE y, tras el sorteo respectivo, su sustanciación le correspondió al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
5. El 13 de julio de 2023, el juez ponente (i) avocó conocimiento de la presente causa, (ii) solicitó al presidente que remita un informe motivado sobre la urgencia económica del proyecto de Decreto-ley, (iii) requirió a la Dirección Nacional de Comunicación y Relaciones Públicas de este Organismo que cuelgue en la página web institucional el proyecto de Decreto-ley, (iv) puso en conocimiento de la ciudadanía la presente causa, (v) convocó al presidente de la República, al ministro de Economía y Finanzas y al procurador general del Estado a una audiencia pública para el 18 de julio de 2023, e (vi) indicó que los terceros con interés y *amici curiae* podían registrarse para participar en la referida audiencia.
6. El 14 de julio de 2023, la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (“SENESCYT”), presentó un escrito en calidad de *amicus curiae*.
7. El 17 de julio de 2023, la Presidencia de la República presentó el informe requerido, con las razones que justificarían la urgencia económica del proyecto de Decreto-ley.
8. El 18 de julio de 2023, la Corporación de Derechos Humanos, Eco-Ambientales y Culturales Mochica Sumpa presentó un escrito en calidad de *amicus curiae*.
9. El 18 de julio de 2023, tuvo lugar la audiencia convocada y se contó con la comparecencia de la Presidencia de la República, el Ministerio de Economía y Finanzas, la Procuraduría General del Estado y la SENESCYT.
10. El 19 de julio de 2023, la presidencia de la República ingresó un nuevo escrito ante esta Corte.<sup>1</sup>

## 2. Competencia

11. El artículo 148 de la CRE y el literal e) del numeral 2 del artículo 191 de la LOGJCC establecen la competencia de la Corte Constitucional para emitir dictamen previo de constitucionalidad de los decretos-ley de urgencia en materia económica.

---

<sup>1</sup> En dicho escrito insistió en la importancia del proyecto de Decreto-ley y se realizaron precisiones sobre la información remitida a la Corte y expuesta en la audiencia pública.

### 3. Del contenido del proyecto de Decreto-ley

12. El proyecto de Decreto-ley está compuesto por cinco títulos, divididos entre el título preliminar y cuatro títulos dentro del Libro I, y una sección que contiene una disposición general única, una disposición transitoria única y una disposición final. El Título Preliminar abarca dos artículos referentes al objeto y ámbito del proyecto de Decreto-ley. Posteriormente, el Libro I recoge los cuatro títulos restantes, desarrollando las reformas propuestas a distintos cuerpos normativos. El primer título modifica tres numerales del artículo 32 del Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación (“COESCCI”). El segundo versa sobre cambios a varias disposiciones de la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación (“**Ley reformativa al COESCCI**”). El tercero incorpora un inciso en la Disposición General Segunda de la Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria (“**LOSPT**”). Y, el cuarto adiciona una Disposición General al Código Orgánico Monetario y Financiero (“**COMF**”). Por último, se encuentra la Disposición General Única, la Disposición Transitoria Única y la Disposición Final del Decreto-ley en cuestión.
13. Las disposiciones que constan en los títulos y en la sección referida en el párrafo *ut supra*, se resumirán a continuación:
- 13.1. El *artículo 1* manifiesta el objeto del proyecto de Decreto-ley, el cual, consiste en apoyar a beneficiarios coactivados de créditos educativos, becas y ayudas económicas en situación de vulnerabilidad social y económica.
- 13.2. El *artículo 2* indica que el ámbito de estas disposiciones es de orden público, de carácter general y aplicable a nivel nacional.
- 13.3. El *artículo 3*, que sustituye el artículo 32.1. del COESCCI, y establece un régimen especial de facilidades de pago para la recuperación de todas las cuentas en cartera vencida respecto de beneficiarios de créditos educativos, ayudas económicas y becas por parte de entidades públicas.
- 13.4. El *artículo 4*, que sustituye el artículo 32.2. del COESCCI, presenta los requisitos para acogerse a las facilidades de pago indicadas en el artículo precedente.

**13.5.** El *artículo 5*, que sustituye el artículo 32.4. del COESCCI, crea la tabla para facilidades de pago y garantías de los sujetos implicados en el proyecto de Decreto-ley.

**13.6.** El *artículo 6*, que reforma la Disposición General Única de la Ley reformativa al COESCCI, permite a los beneficiarios de créditos, becas y ayudas económicas que se encuentren con cartera vencida y que mantengan vigente un convenio de pago, la suscripción de un nuevo convenio de pago para sus créditos, becas y ayudas económicas.

**13.7.** El *artículo 7* agrega una Disposición General a la Ley reformativa al COESCCI y establece un periodo de gracia de seis meses respecto al pago de obligaciones vencidas para quienes suscriban un convenio de pago, lo que incluye capital, intereses por mora, multas, costas y gastos administrativos.

**13.8.** El *artículo 8*, sustituye la disposición transitoria segunda de la Ley reformativa al COESCCI, indicando que aquellos deudores, codeudores, garantes y/o garantes solidarios de créditos educativos, becas y ayudas económicas podrán acogerse al régimen especial de facilidades de pago.

**13.9.** El *artículo 9* dispone la remisión de intereses, multas y recargos para créditos educativos, becas y ayudas económicas de cualquier nivel para estudios en el país o en el exterior cuando las obligaciones de crédito educativo hayan vencido o por convenios de pago tanto en procesos de jurisdicción como de potestad coactiva.

**13.10.** El *artículo 10* añade que ante el incumplimiento en el pago de seis cuotas consecutivas del convenio de facilidades de pago por causas imputables al beneficiario se dejará insubsistente la remisión mencionada en el artículo anterior.

**13.11.** El *artículo 11*, que incorpora un segundo inciso a la Disposición General Segunda de la LOSPT, se refiere a la condonación total de la deuda, capital, intereses, interés de mora, multas y recargos derivados de las obligaciones vencidas o convenios de pago cuando el deudor principal, su cónyuge, hijo bajo su dependencia económica o familiares hasta el segundo grado de afinidad y consanguinidad, padezca de una discapacidad definida y calificada igual o mayor al 76%. Posteriormente, el artículo precisa cómo se aplicará la condonación parcial función a otros porcentajes de discapacidad.

**13.12.** El *artículo 12* reitera la condonación parcial dispuesta en el artículo anterior y la incluye a continuación de la disposición vigésima primera del Libro II del COMF.

**13.13.** La *Disposición General Única* precisa que las operaciones de crédito educativo o los convenios de pago, así como aquellas operaciones sujetas a mecanismos de convenio de pago de hasta 3 años previos a la vigencia del Decreto-ley no pueden incluirse en el reporte crediticio para el cálculo del *score* crediticio por parte del Registro de Datos o Buró de Información Crediticia. No obstante, en caso de incumplimiento del convenio de pago, se mostrará el historial completo en el historial crediticio y se considerarán para el cálculo del *score* crediticio.

**13.14.** La *Disposición Transitoria Única* ordena al órgano rector de la política pública de educación superior normar el procedimiento para la aplicación de estas disposiciones en un término de 60 días.

**13.15.** La *Disposición Final* señala que el proyecto de Decreto-ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

#### **4. Argumentos de los sujetos procesales**

##### **4.1. De la Presidencia de la República**

###### **4.1.1. Exposición de motivos del proyecto de Decreto-ley.**

**14.** En la exposición de motivos del proyecto de Decreto-ley, la Presidencia de la República manifiesta que existen “dificultades de inserción y participación en el sistema laboral y financiero nacional como consecuencia de obligaciones vencidas, principalmente para grupos de atención prioritaria como jóvenes estudiantes y personas vulnerables”. Por ello, afirma que el objetivo de las disposiciones resumidas en el párrafo 13 *supra* consiste en realizar “los cambios requeridos para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos que tienen un crédito educativo y que por las condiciones sociales y económicas no han logrado cumplir sus obligaciones”.

**15.** Posteriormente, el presidente se refiere al COESCCI e indica lo siguiente:

[...] únicamente las personas que tenían o tienen una cuenta coactivada regulada bajo los parámetros legales del Código Orgánico Administrativo [“COA”] se beneficiaron con las opciones y facilidades de pago establecidas allí. Sin embargo, se excluyó a los

procesos coactivos regulados con los lineamientos del Código de Procedimiento Civil [“CPC”] conforme lo establece la Disposición Transitoria Segunda del [COA].

16. A continuación, expone que con “corte a mayo del 2023, tenemos un total de 6.254 operaciones en proceso coactivo por un monto pendiente de deuda de alrededor de USD 69,5 millones de dólares [...] De esta cartera, más del 60% de operaciones no tienen vigente un convenio de pago”. Y, aclara que lo que se busca es “ampliar el espectro de aplicación del monto del capital de la deuda para acceder tan solo con una garantía personal como requisito para la suscripción de un convenio de facilidades de pago”. Lo cual, ayudaría al “universo de 3.922 ciudadanos que no cuentan con un convenio vigente de pago, para la suscripción de dicho convenio”.
17. Adicionalmente, explica el interés de mora que se genera para los procesos en cuestión y aduce que por el “periodo de gracia de hasta 6 meses (180 días) para TODOS los beneficiarios de estos créditos, se condonarían USD 1.154.214,00 por concepto de interés de mora”. A esto, cabe añadir una “remisión de intereses, multas y recargos para créditos educativos, becas y ayudas económicas del cien por ciento (100%) del interés y recargos generados por las obligaciones que hayan vencido, o por convenios de pago tanto en procesos de jurisdicción como potestad coactiva”.
18. Como consecuencia de estas disposiciones del proyecto de Decreto-ley, se espera “lograr una reducción de ingresos respecto a intereses, gastos y recargos de la cartera coactivada de alrededor de USD 19,8 millones”, lo cual, incentivará “el pago del capital pendiente, monto que asciende a USD 49,6 millones, teniendo en cuenta que existen operaciones que se encuentran en coactivas por más de 5 años, técnicamente consideradas incobrables”.
19. Acerca de las reformas a la LOSPT, el presidente hace alusión a la condonación total y parcial de la deuda, capital, intereses, multas y recargos derivados de las obligaciones vencidas o de convenios de pago incumplidos. Dicha condonación se aplica en función de los parámetros establecidos en el proyecto de Decreto-ley, los cuales establecen distintos porcentajes de condonación en virtud del “nivel discapacidad [sic] acreditado del deudor, su cónyuge, hijo bajo su dependencia económica o familiares hasta el segundo grado de afinidad y consanguinidad”. En total “84 personas con discapacidad que se encuentran en proceso coactivo, y que en cumplimiento del Decreto-Ley se beneficiarían, verían condonadas sus deudas por un monto de USD 363.923,85”.

20. Sobre la modificación al COMF, la Presidencia de la República hace referencia a la “condonación parcial por parte de las instituciones financieras públicas” en los términos mencionados en el párrafo anterior.
21. En cuanto a la urgencia económica, el presidente manifiesta que el proyecto de Decreto-ley tendría “resultados inmediatos y fundamentales para mejorar la economía de los beneficiarios de los créditos y becas educativas”, por lo que no puede esperar a la instalación de la Asamblea Nacional. Este alegato se sustenta en que el impago de las obligaciones financieras en cuestión “encarecen la situación económica de los ciudadanos que mantiene estos créditos, puesto que los montos a pagar se ven incrementados por la tasa de interés, lo que evidentemente deteriora el récord crediticio dentro del sistema financiero”. Bajo tal criterio, se aduce la existencia de una situación económica urgente en circunstancias apremiantes, porque de estos:
- [...] créditos vencidos, más del 60% de operaciones no tienen vigente un convenio de pago, lo que implica la continuidad de la sustanciación del proceso coactivo, imposición de medidas cautelares e incremento de la deuda. Estas circunstancias fácticas, constituyen una situación urgente que requiere la toma de decisiones y medidas como las contempladas en el presente Decreto-Ley y que, sin duda, beneficiarán a las familias de los estudiantes y a los estudiantes que se encuentran en esta situación.
22. Siguiendo esa línea argumentativa, la Presidencia de la República alega que los efectos del proyecto de Decreto-ley son a “corto y mediano plazo, debido a que una vez que se apruebe las reformas propuestas a los cuerpos legales, los beneficiarios de los préstamos y becas educativas accederán de manera inmediata a convenios de pago, condonación de intereses y en casos específicos, a la condonación parcial o total de la deuda”. Por lo tanto, estos sujetos dejarán de ser “excluidos del sistema financiero y laboral, y mejorarán de manera inmediata su calidad de vida”. De esta forma, se afirma que el resultado será beneficioso para estos ciudadanos y, también, para el Estado, pues “podrá cobrar obligaciones que se consideraban como incobrables, al poder suscribir nuevos convenios de pagos”.
23. Finalmente, la exposición de motivos trata sobre la unidad de la materia, señalando que el proyecto de Decreto-ley cumple con la CRE y los principios básicos constitucionales de unidad de la materia, iniciativa presidencial y reserva de ley. Además, asevera que los “informes técnicos del área jurídica y financiera de la [SENESCYT], se concluye la viabilidad presupuestaria y jurídica de implementar el proyecto de Decreto-Ley”. En definitiva, el impacto en la cartera coactivada será:



[...] de USD 1,5 millones [...] por el otorgamiento del plazo de gracia; USD 19.8 millones por la remisión de intereses y USD 360.000 [...] por condonaciones de deuda, una reducción de alrededor de USD 21 millones [...] de la cartera coactivada. [...] Frente a ello, se pretende la recaudación de alrededor de USD 49,6 millones más los intereses de convenios de pago.

#### **4.1.2. Informe motivado sobre la urgencia económica**

24. Por otra parte, a través de su informe, la Presidencia de la República señala que el proyecto de Decreto-ley “pretende apoyar a beneficiarios coactivados de créditos educativos, becas y ayudas económicas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social y económica”. Indicando que, si bien estas políticas públicas tienen un carácter positivo, pues van encaminadas a posibilitar el acceso de los ciudadanos a educación superior, “por las circunstancias adversas que ha afrontado el país y el mundo durante los últimos años, muchos estudiantes que accedieron a un programa de educación superior no se encuentran en capacidad de cumplir con sus obligaciones crediticias”.
25. El presidente expone que “el procedimiento de jurisdicción y potestad coactiva están regulados tanto en el ex [CPC] y en el vigente [COA], normas que se aplican conforme el año en el que fueron otorgados los créditos”. Gracias a ello, arguye que el “procedimiento coactivo actualmente normado ocasiona dificultades para que los sujetos activos de créditos educativos, becas y ayudas económicas puedan acceder a nuevas facilidades de pago”. En consecuencia, la Presidencia de la República afirma que “existe la necesidad de reformar las siguientes normas: [COESCCI], [COA], [LOSPT]; y [COMF]”. Con estas reformas, el proyecto de Decreto-ley pretende “corregir ciertos problemas generados en las regulaciones del procedimiento de jurisdicción coactiva, armonizando la norma de tal manera que todas las personas sobre las que pesa un procedimiento coactivo, se sometan a una sola normativa y similares procedimientos”.
26. Al respecto, el informe menciona que existe la “necesidad impostergable de apoyar financieramente a muchas personas coactivadas y a sus respectivas familias”. Aquella necesidad la fundamenta en la “falta de empleo adecuado y las crisis sociales que ha vivido el Ecuador en los últimos 15 años, siendo esto circunstancias exógenas a los ciudadanos coactivados y que han agravado su situación económica”. Por ello, se reitera que el proyecto de Decreto-ley atenderá estas circunstancias mediante la “creación de un régimen especial y único para las personas que iniciaron su coactiva, sea con los lineamientos del [COA] o con el ex [CPC], sin distinción de aplicación normativa”. Como resultado, el presidente asegura que:

Si bien existiría una reducción de ingresos respecto a intereses, gastos y recargos de la cartera coactivada de alrededor de USD 19,8 millones, lo que se logrará es INCENTIVAR el pago de capital pendiente, monto que asciende a USD 49,6 millones, teniendo en cuenta que existen operaciones que se encuentran en coactiva por más de 5 años, siendo consideradas técnicamente como incobrables.

27. Para terminar, la Presidencia de la República destaca que esta Corte “ya se ha pronunciado respecto del dictamen previo que emite en los presentes casos” y que es “potestad exclusiva del presidente de la República, calificar de manera urgente e inmediata un Decreto-Ley”. Bajo estas premisas, el informe del presidente alega que el proyecto de Decreto-ley “cumple con el criterio de urgencia por el evidente desequilibrio al que ha llegado la economía familiar de los beneficiarios de créditos, becas y ayudas económicas y sus garantes” circunstancia que califica como “una evidente situación económica adversa y urgente”. En conclusión, afirma que esta situación urgente “requiere, plausiblemente, de la toma de decisiones y medidas [...] que, sin duda, beneficiarán a las familias de los beneficiarios”. Por lo que se solicita la emisión de un dictamen favorable.

#### **4.1.3. Audiencia**

28. Por su lado, dentro de la audiencia realizada el 18 de julio de 2023, la Presidencia de la República enfatizó que la urgencia económica viene dada del sector vulnerable de la sociedad al que va dirigido el proyecto de Decreto-ley, ya que los potenciales beneficiarios actualmente no pueden acceder a créditos, ven perjudicado su *score* crediticio y tienen dificultades para emprender o conseguir trabajo. Asimismo, los representantes de la presidencia de la República manifestaron que la calificación de urgencia económica es una facultad exclusiva del presidente, por lo que la Corte Constitucional debe limitarse a verificar si el proyecto de Decreto-ley vulnera derechos constitucionales. De todas formas, se argumentó acerca de la urgencia económica en el presente caso, señalando que las deudas en cuestión se deterioran con el paso del tiempo, prolongando la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los posibles beneficiarios, quienes podrían acogerse de forma inmediata a los acuerdos de pago establecidos en el proyecto de Decreto-ley.
29. Durante dicha audiencia pública, el juez ponente requirió a las partes procesales que aclaren por qué en el informe remitido por el presidente y en el escrito presentado por la SENESCYT se mencionó que el proyecto de Decreto-ley reforma algunos cuerpos legales, entre ellos, el COA. Sin embargo, tras la lectura del proyecto de Decreto-ley no existe ninguna reforma a dicho cuerpo normativo. La SENESCYT

indicó que no era necesaria una modificación al COA, sino únicamente al COESCCI; pero no respondió por qué se incluyó esta consideración en los escritos.<sup>2</sup>

#### **4.1.4. Escrito de 19 de julio de 2023**

- 30.** Para dar una respuesta al cuestionamiento planteado que quedó pendiente, tal como se refleja en el párrafo anterior, mediante escrito de 19 de julio de 2023, la Presidencia de la República explicó que:

[...] Es imprescindible mencionar que la creación del Régimen Especial responde a una situación apremiante y concreta de los beneficiarios de créditos educativos, becas y ayudas económicas. Si se considera que a partir de la promulgación y entrada en vigencia del Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación, únicamente las personas que tenían o tienen una cuenta coactivada regulada bajo los parámetros legales del Código Orgánico Administrativo se beneficiaron con las opciones y facilidades de pago establecidas en dicha norma, mientras se excluía a quienes se encontraban bajo los procesos coactivos regulados con los lineamientos del Código de Procedimiento Civil, conforme lo establece la Disposición Transitoria Segunda del Código Orgánico Administrativo; queda incluso más clara la importancia de la creación del Régimen Especial.

- 31.** En línea con lo anterior, la Presidencia de la República citó los artículos 261, 267 y a la disposición transitoria segunda del COA para argumentar que esta última:

[...] no se refiere de manera específica o singularizada a los coactivados por créditos educativos. En consecuencia, la creación del Régimen Especial propuesto en el proyecto de Decreto-Ley, soluciona la omisión que he venido refiriendo y elimina la exclusión de la aplicación de la transitoria segunda citada que regula a los deudores de créditos educativos, becas y ayudas financieras que obtuvieron su préstamo mientras se encontraba vigente el Código de Procedimiento Civil.

- 32.** Finalmente, a decir de la presidencia de la República, “siendo que el régimen especial indicado se lo instituye por la reforma que se pretende introducir en el Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación, *asoma como no necesaria una reforma al Código Orgánico Administrativo*” (énfasis añadido).

#### **4.2. Del Ministerio de Economía y Finanzas**

- 33.** En la audiencia pública, el Ministerio de Economía y Finanzas refirió que existe una deuda pendiente de varios estudiantes que no cuentan con facilidades de pago. Por

---

<sup>2</sup> Ver, párrafo 44 del presente dictamen.

eso, el Estado ecuatoriano no ha logrado recuperar su capital, pero, además, estas personas encuentran problemas para emprender debido a su historial crediticio y diariamente se incrementan los intereses por un monto de USD 6 000.

- 34.** Argumenta que el proyecto de Decreto-ley es urgente porque **(i)** son más de 60 000 personas beneficiadas, **(ii)** más de 3 mil ciudadanos podrán acceder a un convenio de facilidades de pago, **(iii)** permite un beneficio a personas con discapacidad que se encuentran en un proceso coactivo y **(iv)** la reducción de costos procesales por la cartera de cobranza coactiva y la cartera normal.
- 35.** En línea con lo anterior, indica que hay una deuda de USD 69,5 millones en procesos coactivos entre las cuales el 60% de los casos no tiene un convenio de pago. Por ello, a su criterio, la medida presenta varios beneficios como:
1. La creación de un régimen especial único para las personas con deudas pendientes de créditos educativos que están en un proceso coactivo.
  2. Las operaciones vencidas de créditos educativos no se considerarán para el buró de crédito.
  3. Incrementa la calificación crediticia y la capacidad de pago de los beneficiarios, brindando oportunidades financieras con mejores condiciones.
  4. Remisión de intereses, multas y recargos del 100% generados por obligaciones vencidas y convenios de pago. Aquello incentivará el pago de capital pendiente por un monto de USD 49,6 millones.
  5. Suscripción de un convenio con facilidades de pago con garantía personal.
  6. Periodo de gracia cuando el deudor no encuentre empleo.
  7. Cartera coactivada de USD 1,5 millones por el plazo de gracia: USD 19,8 millones por la remisión de intereses, multas, gastos y recargos; USD 360 mil por condonación solo de la cartera de la SENESCYT. Lo que implica una reducción de USD 21,6 millones de la cartera coactivada.
  8. Aliviar la carga económica de los coactivados y sus familias. Recaudación esperada de 49,6 millones más los intereses del convenio de pago.
- 36.** Aclaró que “no hay afectación a las finanzas públicas a diferencia de otro tipo de condonaciones”, ya que se sacrificarán USD 21,6 millones que “no han sido del dinero que aporta al Estado”.

#### **4.3. De la Procuraduría General del Estado**

- 37.** En la audiencia pública ante esta Corte, la Procuraduría General del Estado mencionó las facultades constitucionales del presidente, de la Corte Constitucional y de la

Asamblea Nacional en relación con los decretos-leyes de urgencia económica. Indicó que la calificación de la urgencia de un proyecto económico es potestad exclusiva del presidente y que las facultades de este Organismo se limitan a la verificación de la compatibilidad de los decretos-leyes con las normas de la CRE. Además, indicó que los decretos-ley pueden ser objeto de análisis y de debate legislativo una vez posesionada la nueva Asamblea Nacional. Finalmente, ratificó la postura de la Presidencia de la República en defensa del proyecto de Decreto-ley.

#### 4.4. *Amici curiae*

##### 4.4.1. SENESCYT

38. La SENESCYT, en calidad de *amicus curiae*, manifestó que el proyecto de Decreto-ley que nos ocupa plantea apoyar a beneficiarios coactivados de créditos educativos, becas y ayudas económicas que están en una situación de vulnerabilidad social y económica.
39. En su escrito indicó que el Estado “otorgó un total de 137.689 operaciones de crédito educativo entre los años 2007 y 2016 por un monto de \$1.016.909.255,42. Con corte a mayo 2023 se tiene que 6.254 operaciones se encuentran en etapa coactiva lo que representa alrededor del 4,5% del total de créditos educativos”. En consecuencia, el monto de deuda de esta cartera vencida, que actualmente es administrada por la SENESCYT asciende a USD 69 458 421,85.
40. Al respecto, menciona que, con el fin de apoyar a los ciudadanos coactivados por falta de pago de créditos educativos, becas y ayudas económicas antes mencionados, resulta “necesario reformar varios cuerpos normativos que se relacionan de manera directa con el procedimiento coactivo”. Mediante el proyecto de Decreto-ley se introducen “varios beneficios económicos como la opción de suscribir un convenio de facilidades de pago”.
41. La SENESCYT precisa los beneficios económicos a los que hace alusión. Señala que el periodo de gracia incluido en las disposiciones de convenios de pago establecidos mediante el proyecto de Decreto-ley, permitiría a los beneficiarios de estas medidas “buscar empleo e incorporarse al sector productivo del país sin la imposición de medidas cautelares ni el incremento de deuda”. Adicionalmente, recalca la remisión o condonación de intereses, multas y recargos para créditos educativos, becas y ayudas económicas, de acuerdo con los parámetros establecidos.

42. Como consecuencia, se espera que se produzca una “reducción de ingresos respecto a intereses, gastos y recargos de la cartera coactivada de alrededor de USD 19,8 millones, se INCENTIVARÁ el pago del capital pendiente, monto que asciende a USD 49,6 millones”. Además, la SENESCYT sostuvo que, gracias a estos beneficios, quienes se adhieran a los convenios de pago contenidos en el proyecto de Decreto-ley verán una mejora inmediata en su calificación crediticia, brindándole mayores oportunidades financieras.
43. En cuanto a la alegada urgencia económica en el presente caso, la SENESCYT afirma que esta calificación es una potestad exclusiva del presidente. Argumenta que el proyecto de Decreto-ley requiere “de un trámite inmediato para garantizar que de manera oportuna se pueda hacer frente a una situación económica difícil, como es el caso de 60 000 familias que verían una solución eficiente, efectiva, definitiva y pronta a sus necesidades de cumplir con obligaciones vencidas por créditos estudiantiles”. Adicionalmente, arguye que “este proyecto cumple con el criterio de urgencia por el evidente desequilibrio de la economía familiar de los beneficiarios de créditos, becas y ayudas económicas y sus garantes”.
44. Finalmente, concluye su escrito exponiendo los beneficios del proyecto de Decreto-ley, tanto para los ciudadanos como para el Estado y la SENESCYT, así como para la reactivación crediticia y financiera de los beneficiarios en cuestión.
45. Por otra parte, en la audiencia llevada a cabo en este Organismo, la SENESCYT aclaró que, si bien en su escrito y en el informe del presidente se hace una referencia al COA, como uno de los cuerpos normativos a reformar, este código no será modificado. Sostuvo que con reformar el COESCCI basta, pues el mismo contiene la regulación sobre los créditos educativos. Adicionalmente, indicó que las propuestas contenidas en el proyecto de Decreto-ley, fueron presentadas ante la Asamblea Nacional en dos ocasiones, pero dicho Organismo no las trató de forma diligente, por lo que ninguna se aprobó.<sup>3</sup> Por último, la SENESCYT mencionó que lleva trabajando en estas medidas desde hace más de dos años y que, debido a las

---

<sup>3</sup> La primera fue presentada en la Asamblea Nacional el 31 de mayo de 2022, por parte del entonces asambleísta Luis Patricio Cervantes Villalba, mediante Memorando AN-CVLP-2022-0027-M. Dicha propuesta fue calificada por el CAL y remitida a la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales. Ver, Asamblea Nacional, Memorando AN-CVLP-2022-0040-M, 22 de agosto de 2022. [http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/d210b02a-b67c-4c7a-868b-72d9dc020500/alcance-pp-mas-pp-lcervantes-meomrando\\_nro.\\_an-cvlp-2022-0040-m.pdf](http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/d210b02a-b67c-4c7a-868b-72d9dc020500/alcance-pp-mas-pp-lcervantes-meomrando_nro._an-cvlp-2022-0040-m.pdf). La segunda se presentó en la Asamblea Nacional el 3 de mayo de 2023 por parte del entonces asambleísta Juan Fernando Flores Arroyo, mediante Memorando AN-FAJF-2023-0040-M. Ver, Asamblea Nacional, Memorando AN-PR-2023-0201-M, 3 de mayo de 2023. <https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasambleanacionaln/ameuid-29/Leyes%202013-2017/1971-jflores/pp-becas-jflores-436765.pdf>

circunstancias actuales, consideran que esta es la oportunidad para implementar dichas disposiciones a través del instrumento extraordinario que nos ocupa, el proyecto de Decreto-ley. En concreto, refirió que:

[...] este trabajo que se ha hecho por parte del (sic) Senescyt [...] se ha hecho desde el día uno que entramos en funciones [...] y tratamos de construir un proyecto para que, en las circunstancias en las que nos encontrábamos con un Ejecutivo, Legislativo y Judicial podamos presentar un proyecto. Ese proyecto cumplió con los requisitos establecidos y se presentó a la Asamblea. Es decir, a lo que voy con esto es que la urgencia que nosotros vimos de ayudar a estas familias, beneficiarios, la vimos desde el día uno. Pero, lógicamente al encontrarnos en un Estado de derecho, de tener que cumplir con las normas y las formalidades establecidas para cada momento político e histórico que vivimos, cumplimos con ellas. Al saber que es un tema urgente tenemos la capacidad ahora, en este momento, de utilizar esta medida que es el decreto-ley urgente al no tener la Asamblea, sabiendo nosotros que es urgente, tenemos nosotros la capacidad de presentarla a través de los canales pertinentes.

#### **4.4.2. Corporación de Derechos Humanos, Eco-Ambientales y Culturales Mochica Sumpa**

46. El 18 de julio de 2023, el señor Alfonso Hernando Xavier Ortiz Cobo, en calidad de secretario ejecutivo de la Corporación de Derechos Humanos, Eco-Ambientales y Culturales Mochica Sumpa solicitó comparecer en calidad de *amicus curiae*.
47. En su escrito, refirió que el proyecto de Decreto-ley es discriminatorio porque “vulnera derechos de ciudadanos, empresas, instituciones, entre otros que se encuentran de igual manera afectados por no poder cumplir sus obligaciones contraídas ya sea con la banca privada, así como instituciones financieras estatales como la CFN o BANECUADOR”. En tal sentido, señaló que a pesar de que el proyecto de Decreto-ley beneficia a los estudiantes que no han podido satisfacer sus obligaciones, el sector productivo también debería ser considerado para la condonación de los intereses por mora, ya que es un “generador de riqueza, del empleo pleno, pero sobre todo del bienestar y del progreso”.
48. Por otro lado, indicó que en el 2018 existió una condonación a la banca nacional y a diferentes instituciones públicas por USD 4 500 000,00 y que, en el 2019, muchos contribuyentes se beneficiaron de una remisión tributaria. Asimismo, explicó que, en 2020, la CFN benefició a usuarios con créditos vencidos.
49. Continuó y explicó que las personas naturales y jurídicas “han sido afectadas por los levantamientos indígenas de octubre del 2019 y junio del 2022, por la pandemia que paralizó (sic) totalmente el país, por las inundaciones y la erupción del volcán

Sangay, por el terremoto de Manabí y Esmeraldas, por la grave crisis de inseguridad”. Por ende, existió un impacto negativo en el sector empresarial que tuvo que adoptar medidas como el cierre de negocios o el despido de personal y que, además, se enfrenta a nuevos problemas como las vacunas, extorsiones, secuestros, entre otras.

50. En función de lo anterior, requirió que se incluya al sector empresarial en los beneficios del proyecto de Decreto-ley.

## **5. Análisis constitucional**

### **5.1. Consideraciones previas**

#### **5.1.1. La facultad del presidente de la República para emitir decretos-leyes frente a la disolución de la Asamblea Nacional**

51. El artículo 148 de la Constitución otorga al presidente la facultad de disolver la Asamblea Nacional, por una sola vez en los primeros tres años de su mandato, en caso de que se configuren las causales contenidas en el primer inciso de la referida norma.<sup>4</sup> Tras esto, se produce la terminación prematura del periodo presidencial y el Consejo Nacional Electoral debe convocar a comicios anticipados para la reconfiguración de la Función Legislativa y la Función Ejecutiva.
52. Durante el periodo de transición que ocurre mientras se convoca a elecciones, no es posible que se tramiten las iniciativas legislativas del presidente por la ausencia de la Asamblea Nacional. Pese a ello, la Constitución prevé que pueden ocurrir situaciones imprevistas que ameriten acciones urgentes, por lo que, no es posible retardar una respuesta hasta la posesión de las nuevas autoridades del legislativo. En tal sentido, “para reaccionar ante situaciones imprevistas durante este periodo, el presidente de la República, a más de sus facultades ordinarias regladas en la Constitución y la ley, adquiere una potestad excepcional de legislar, por sí solo, a través de la emisión de decretos-ley de urgencia económica”.<sup>5</sup>
53. Ahora bien, la atribución legislativa presidencial ante la ausencia de la Asamblea Nacional *de ninguna forma es absoluta*, sino que, por el contrario, constituye una facultad reglada por la propia Constitución, ya que, puede ejercerse en un supuesto

---

<sup>4</sup> Conforme a la Constitución, el presidente de la República puede activar dicha facultad cuando “a su juicio, [la Asamblea Nacional] se hubiera arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna”. CRE, art. 148.

<sup>5</sup> CCE, 2-23-UE, 16 de junio de 2023, párr. 33.



específico: en temas de urgencia en materia económica.<sup>6</sup> Por estas razones, dicha atribución es *extraordinaria y limitada*.<sup>7</sup> Por un lado, *extraordinaria* porque se produce en un contexto político atípico, pues lo ordinario es que exista debate parlamentario en el seno de la Asamblea Nacional y que el presidente actúe como un colegislador. En contraposición, ante la disolución del Órgano Legislativo, “se asigna al presidente de la República la facultad de expedir normativa con rango de ley sin un espacio de deliberación previo”.<sup>8</sup>

54. Por otro lado, la facultad para legislar a través de decretos-leyes es *limitada* porque no comporta la posibilidad de legislar de manera abierta, sino que el Ejecutivo únicamente puede expedir decretos-leyes de urgencia económica que le permitan sobrellevar necesidades apremiantes.<sup>9</sup>

#### 5.1.2. La diferencia de los decretos-ley de urgencia en materia económica previstos en los artículos 140 y 148 de la CRE y los controles constitucionales para cada uno

55. En los dictámenes 1-23-UE/23 y 2-23-UE/23, la Corte Constitucional dilucidó, de manera pormenorizada, que un decreto-ley calificado como urgente en materia económica al amparo del artículo 140 de la CRE<sup>10</sup> presenta diferencias respecto de aquellos que se expiden frente a la disolución de la Asamblea Nacional -artículo 148 de la CRE-.<sup>11</sup> Así, existen particularidades de cada supuesto que se relacionan con (i) el alcance de la facultad del Ejecutivo para la calificación de un decreto como urgente en materia económica y (ii) los controles previstos para cada caso.<sup>12</sup>
56. En cuanto al artículo 140, el presidente tiene la facultad exclusiva para calificar qué proyectos de ley, a su criterio, son urgentes en materia económica y, en este caso,

<sup>6</sup> La Constitución expresamente indica que “[h]asta la instalación de la Asamblea Nacional, la Presidenta o Presidente de la República podrá, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, expedir decretos-leyes de urgencia económica [...]”. CRE, artículo 148.

<sup>7</sup> CCE, 1-23-UE/23, párrs. 38 y 39.

<sup>8</sup> CCE, 2-23-UE/23, párr. 34.

<sup>9</sup> Esta Corte ha esclarecido que la facultad de expedir decretos-leyes urgentes en materia económica no ocurre únicamente ante situaciones de emergencia, caso fortuito o fuerza mayor como, por ejemplo, en caso de un desastre natural; sino que, “pueden surgir situaciones que, si bien no son emergentes, sí son apremiantes y requieren una intervención inmediata del Estado”. *Ibid.*, párr.36.

<sup>10</sup> CRE, art. 140: “[I]a Presidenta o Presidente de la República podrá enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica. La Asamblea deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos dentro de un plazo máximo de treinta días a partir de su recepción”.

<sup>11</sup> Ver, 1-23-UE/23, 16 de junio de 2023, apartado 5.1.2.; y 2-23-UE/23, apartado 5.1.2.

<sup>12</sup> CCE, 1-23-UE/23, párr. 43.

“tiene como límite el control que realiza la Asamblea Nacional, como órgano natural del debate democrático representativo”.<sup>13</sup>

57. En cambio, debido a que la disolución de la Función Legislativa es un régimen constitucional extraordinario -artículo 148-, en el que no existe un proceso de deliberación previo, la Corte Constitucional debe realizar un control jurídico, preventivo o *ex ante* para identificar incompatibilidades entre el decreto-ley y el texto constitucional. Si la Corte verifica que el proyecto de decreto-ley se enmarca en los límites establecidos tanto por el artículo 148 de la Constitución como por el resto de las normas constitucionales, es decir, si no identifica incompatibilidades manifiestas con el texto de la norma fundamental, le corresponde emitir un dictamen favorable. Posteriormente, la nueva conformación de la Asamblea Nacional podrá efectuar un control democrático posterior de los decretos-leyes para aprobarlos o derogarlos “con el objetivo de compensar la ausencia de debate democrático”.<sup>14</sup> Sin detrimento de aquello, el decreto-ley también podrá ser objeto de control constitucional posterior o *ex post*.

### 5.1.3. El rol de la Corte Constitucional en relación con los decretos-ley de urgencia económicos reglados por el artículo 148 de la CRE

58. Tanto en los regímenes que poseen un sistema presidencial -como el nuestro- así como en aquellos que mantienen un sistema parlamentario, existió la necesidad de instituir el máximo control e interpretación constitucional en un órgano distinto al poder Ejecutivo y Legislativo. Con base en esto, en el caso del Ecuador, el constituyente confirió a este Organismo la atribución de interpretar el texto constitucional como “máximo órgano de control” y de “interpretación”<sup>15</sup> por lo que, en el marco de un escenario como el actual *i.e.* la disolución de la Asamblea Nacional, la Corte Constitucional continúa ejerciendo dicha facultad con la finalidad de realizar el control constitucional.
59. Ahora bien, el artículo 148 de la Constitución prescribe que el presidente de la República puede emitir “decretos-leyes de urgencia económica” durante el periodo de transición que se produce hasta la reconfirmación de la Asamblea Nacional y que esta Corte debe emitir un “dictamen favorable” de dichas disposiciones. Entonces, esta Magistratura debe efectuar un control jurídico preventivo *ex ante* sobre posibles incompatibilidades de un proyecto de decreto-ley con el texto constitucional.

<sup>13</sup> CCE, 1-23-UE/23, párr. 45.

<sup>14</sup> CCE, 2-23-UE/23, párr. 46.

<sup>15</sup> La Constitución determina, en su artículo 429, que “[l]a Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia [...]”.

60. Así, este Organismo entiende que el referido control *incluye examinar si existe correspondencia entre el proyecto de Decreto-ley y la calificación de urgente en materia económica*; ya que, su contenido necesariamente debe atender a un tema económico urgente, pues, de otra forma, la propia emisión del proyecto de Decreto-ley sería contraria a la Constitución.
61. Un razonamiento distinto, es decir, el concebir que el control *ex ante* de la Corte solo incluye cargos concretos de inconstitucionalidad del articulado del decreto-ley y que excluye un análisis sobre la calificación de urgencia económica implicaría un apartamiento por parte de este Organismo de lo establecido en la Constitución. Bajo esta lógica, se podrían emitir decretos-leyes que regulen temas penales, electorales, entre otros, con la aquiescencia de esta Corte y en manifiesta transgresión a los requisitos que impone el artículo 148 de la CRE. Aquello “equivale a inmunizar este acto de poder público del control constitucional”.<sup>16</sup>
62. El evadir el examen sobre la urgencia económica acarrearía la posibilidad de legislar sin limitación sobre cualquier materia en un contexto de evidente desequilibrio de poderes y ante la ausencia del órgano legislativo: la Asamblea Nacional. Por ende, se produciría una ruptura del principio de división del poder, de la necesidad deliberativa propia de un régimen democrático y de la representación popular; en definitiva, se marcaría un precedente antidemocrático que podría ser el germen de una descomposición institucional, ya que cualquier presidente podrá ejercer abusivamente de la facultad establecida en el artículo 148, en una impresentable deriva hacia un régimen autoritario, reprochable desde todo punto de vista en un verdadero Estado de derecho. Por estas cuestiones, no resultan admisibles las alegaciones de la Presidencia de la República, de la SENESCYT y de la Procuraduría General del Estado, vertidas en la audiencia pública respecto a que “es potestad exclusiva del presidente de la República, calificar de manera urgente e inmediata un Decreto-Ley” y que aquello no es objeto de control constitucional, a pesar de que el artículo 148 de la CRE sí dispone un control previo de esta Corte.
63. Con fundamento en lo expuesto, este Organismo insiste que, *si el presidente de la República solo puede expedir decretos-leyes urgentes económicos a la luz del artículo 148 de la Constitución, entonces, en el control constitucional, esta Corte debe comprobar precisamente que el decreto-ley cumpla con el requisito de urgente económico, pues de no ser así, en su totalidad y por su esencia, sería contrario a la Constitución.*

---

<sup>16</sup> CCE, 1-23-UE/23, párr. 78.

64. Cabe anotar que el control preventivo no implica que esta Corte se convierta en un actor político ni en un legislador que evalúe la conveniencia de proyectos de decretos-leyes,<sup>17</sup> ya que su labor es únicamente jurisdiccional y de control previo de constitucionalidad.
65. Ahora bien, en el control preventivo no existe un sujeto determinado que asuma la carga procesal para impugnar o controvertir la constitucionalidad de los decretos-leyes, por ello, este Organismo debe constatar que no existan incompatibilidades manifiestas o evidentes entre el proyecto de decreto-ley y la Constitución. Conforme a lo anterior, esta Magistratura también puso en conocimiento de la ciudadanía el proyecto de Decreto-ley, de manera que se puedan esgrimir argumentos respecto de su constitucionalidad y, a su vez, también considerará los planteamientos efectuados por los *amici curiae* para determinar si existen artículos o cuestiones que ameriten un análisis concreto a la luz de las alegaciones propuestas.
66. Por último, es menester resaltar que el control *ex ante* que efectúa la Corte Constitucional no obsta el control político posterior de un decreto-ley que pueden realizar las autoridades electas para la Asamblea Nacional ni el control constitucional, ya sea concreto o abstracto, que puede realizar este Organismo a través de la presentación de cargos específicos en las acciones correspondientes.

## **5.2. Planteamiento de los problemas jurídicos**

67. Conforme a lo dilucidado previamente, la Corte Constitucional debe determinar, mediante el control preventivo, si existen incompatibilidades manifiestas o evidentes entre el contenido del proyecto de Decreto-ley y la Constitución. Es decir, si se observan aspectos que a todas luces y de manera evidente puedan ser identificados como contrarios a la CRE sin que aquello implique un examen pormenorizado. De tal manera que, de entrar en vigencia el proyecto de Decreto-ley, es posible efectuar un control *ex post* a través de las acciones constitucionales correspondientes. En tal sentido, se plantea como primer problema jurídico, el siguiente:

*1. ¿Existen incompatibilidades manifiestas o evidentes entre el contenido del proyecto de Decreto-ley y la Constitución?*

68. Sin detrimento de lo anterior, este Organismo considera pertinente analizar con mayor detenimiento hipótesis concretas de inconstitucionalidad con relación al

---

<sup>17</sup> CCE, 1-23-UE/23, párr. 60; y 2-23-UE/23, párr. 51.

proyecto de Decreto-ley, sobre la base de los argumentos esgrimidos en determinados escritos ingresados ante esta Corte y, de las cuestiones expuestas en la audiencia pública. En consecuencia, corresponde formular, adicionalmente, el siguiente problema jurídico:

2. *¿El proyecto de Decreto-ley contraviene el artículo 148 de la Constitución por regular temas que no constituyen urgencia económica?*

69. Ahora bien, entre las alegaciones propuestas por los *amici curiae*, se encuentra el escrito de la Corporación de Derechos Humanos, Eco - Ambientales y Culturales Mochica Sumpa, en el que solicitó que la condonación y los beneficios dispuestos en el proyecto de Decreto-ley sean extendidos al sector empresarial. Al respecto, este Organismo anota que dicha alegación no constituye un cargo de inconstitucionalidad, sino una petición para formar parte de un régimen de facilidades de pago y de condonación de deudas, cuestión ajena al control abstracto de constitucionalidad. Por ello, no cabe formular un problema jurídico a la luz de dichas alegaciones, al no ser posible la formulación de una hipótesis específica de inconstitucionalidad.

### 5.3. Resolución del problema jurídico:

**¿Existen incompatibilidades manifiestas o evidentes entre el contenido del proyecto de Decreto-ley y la CRE?**

70. El proyecto de Decreto-ley plantea reformas a cuatro cuerpos legales: al COESCCI, a la Ley reformativa al COESCCI, a la LOSPT y al COMF, tal como se menciona en el párrafo 12 *supra*. Pese a esto, en los escritos presentados por la Presidencia de la República y por la SENESCYT se refirió una reforma al COA, no obstante, aquello no se desprende del contenido del proyecto de Decreto-ley.
71. Las modificaciones normativas que propone el proyecto normativo buscan apoyar a los beneficiarios coactivados de créditos educativos, becas y ayudas económicas que están en una situación de vulnerabilidad, a través de acuerdos de pago, periodos de gracia, remisiones, condonaciones, entre otros beneficios.
72. Tras realizar un estudio preventivo de constitucionalidad del proyecto de Decreto-ley, sintetizado en el párrafo 13 del presente dictamen, la Corte Constitucional concluye, de manera preliminar, que las reformas a las normas con rango de Ley no contravienen disposiciones constitucionales de forma evidente. Esta Magistratura no avizora que las modificaciones a dichos cuerpos legales propuestas por el presidente

sean manifiestamente incompatibles con la Constitución; dejando a salvo la posibilidad de realizar un control *ex post* de ser el caso.

#### 5.4. ¿El proyecto de Decreto-ley contraviene el artículo 148 de la CRE por regular temas que no constituyen urgencia económica?

73. Como quedó establecido en el párrafo 52, debido al contexto atípico que ocurre cuando se disuelve la Asamblea Nacional, el constituyente facultó al presidente de la República con la posibilidad de expedir decretos-leyes con características específicas, a saber, que sean urgentes en materia económica. Lo anterior ocurre como una herramienta que le permite a la Función Ejecutiva responder de manera inmediata a circunstancias apremiantes para las que no es posible esperar a la reinstalación de una nueva Asamblea Nacional.
74. Así, en el contexto del artículo 148 de la CRE, el presidente de la República tiene la facultad para emitir decretos-leyes (1) que traten de materia económica y que (2) sean urgentes. A decir de esta Corte, aquello ocurre cuando se trata de “*circunstancias apremiantes* que, plausiblemente, requieran de una respuesta inmediata” por parte de la Función Ejecutiva.<sup>18</sup> Este supuesto no ocurre únicamente ante situaciones de emergencia, caso fortuito o fuerza mayor como, por ejemplo, en caso de un desastre natural; sino que podrían “surgir situaciones que, si bien no son emergentes, sí son apremiantes y requieren una intervención inmediata del Estado”.<sup>19</sup>
75. Para determinar si un proyecto de Decreto-ley cumple con la característica de (2) *urgencia*, es necesario remitirse a los precedentes sentados por esta Corte en los dictámenes 1-23-UE/23 y 2-23-UE/23. A partir de dichas decisiones, se observa que la Corte ha exigido el cumplimiento de tres subrequisitos, a saber, la concurrencia de (2.i) *circunstancias apremiantes*; (2.ii) *conexidad plausible* y (2.iii) *efectos económicos inmediatos correlativos*. Para concluir que se cumplen los tres subrequisitos, la Corte debe verificar que: (2.i) el proyecto de decreto-ley pretenda enfrentar circunstancias apremiantes que, plausiblemente, podrían requerir de una respuesta inmediata por parte del Gobierno; (2.ii) que las medidas propuestas en el proyecto de Decreto-ley guarden una relación de conexidad plausible con y limitada a las circunstancias apremiantes; y, (2.iii) las medidas propuestas en el proyecto de decreto-ley surtan efectos inmediatos, por lo que su adopción no podría esperar hasta la instalación de la nueva conformación de la Asamblea Nacional.

<sup>18</sup> CCE, 1-23-UE/23, párr. 79.

<sup>19</sup> CCE, 2-23-UE/23, párr. 36.

76. Con fundamento en lo expuesto, esta Corte requiere examinar si el proyecto de Decreto-ley es compatible o no con el artículo 148 de la CRE, por lo que, se deben verificar los criterios (1) y (2).

#### **5.4.1. (1) Sobre la materia económica**

77. El presidente considera que el proyecto de Decreto-ley trata sobre materia económica debido a que sus disposiciones versan sobre créditos educativos, becas y ayudas económicas, específicamente, respecto de la cartera vencida que el Estado no ha podido cobrar a los deudores debido a la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran algunos de ellos. En virtud de lo sintetizado en la sección 4.1. *supra*, la Presidencia de la República considera que las medidas que se pretenden implementar tendrían un impacto directo en la economía personal y familiar de los potenciales beneficiados del proyecto de Decreto-ley y, también, prevén un efecto positivo en la economía nacional, puesto que, a su criterio, posiblemente se recuperaría una parte de la deuda actual, la cual está catalogada como “incobrable”.
78. De lo expuesto tanto en el párrafo *ut supra* como en las secciones 3 y 4 del presente Dictamen, se verifica que los objetivos y el contenido del proyecto de Decreto-ley se alinean con varios de los puntos de la política económica que constan en el artículo 284 de la CRE, en particular con sus numerales 1, 2, 6, 7 y 9, sin que este sea un parámetro restrictivo para determinar si un proyecto de Decreto-ley se encuentra apegado en su totalidad con los criterios establecidos en el artículo 148 de la CRE. En consecuencia, esta Magistratura concluye que el proyecto de Decreto-ley que nos ocupa, sí versa sobre materia económica.

#### **5.4.2. (2) Sobre la urgencia**

##### **5.4.2.1. (2.i) Sobre las circunstancias apremiantes**

79. Esta Corte considera que son circunstancias apremiantes aquellas situaciones o hechos que requieren de una respuesta inmediata del Gobierno, por lo que, no es posible esperar a la instalación de la Función Legislativa. En consecuencia, se trata de cuestiones fácticas que revisten de urgencia, por lo que, es necesario impedir que se agudicen y se extiendan sus efectos, a través de una respuesta efectiva e inmediata. Este criterio debe ser evaluado con *prudencia y razonabilidad*, pues existen varias cuestiones complejas e imperiosas que debe atender el Estado en el curso normal del régimen democrático y no por ello necesariamente se conviertan en circunstancias apremiantes que requieren de la activación de la facultad extraordinaria y limitada del artículo 148 de la Constitución.

80. A la luz de lo anterior, la Corte Constitucional constata que: (a) el proyecto de Decreto-ley pretende remediar una problemática que data de varios años y que previamente no fue considerada como urgente económica en el régimen ordinario por la Función Ejecutiva; (b) que se presentaron iniciativas legislativas con similares disposiciones a las del proyecto de Decreto-ley, sin que las mismas hayan sido presentadas como urgentes en materia económica y sin que al día de hoy se produjera un cambio fáctico que tornara a la situación en apremiante; y, además, que (c) el ordenamiento jurídico determina competencias específicas que pueden ser empleadas como herramientas para abordar al menos una parte de la problemática que pretende tratar el proyecto de Decreto-ley, por lo que, no se justifica recurrir a una medida extraordinaria cuando nunca se trató dicho tema como una circunstancia apremiante en el régimen ordinario y no ha surgido una situación superviniente que la distinga.

*(a) El objeto del proyecto de Decreto-ley consiste en un problema estructural que data de hace más de una década y que no fue considerado apremiante en el régimen democrático ordinario*

81. Ahora bien, este Organismo constata que el proyecto de Decreto-ley busca solucionar un problema estructural latente desde hace más de una década. Aquello se evidencia tanto en el informe para justificar la urgencia económica remitido por la Presidencia de la República, como en el escrito presentado por la SENESCYT, en los cuales se señala que *las operaciones de crédito educativo, entre las que se encuentran los casos de impago respectivos, tuvieron lugar entre los años 2007 y 2016*. Asimismo, en la exposición de motivos presentada por la Presidencia de la República, en la que reconoce que estas medidas son parte del Plan Nacional de Desarrollo. De hecho, recalca que a partir del “año 2021, se han tomado una gran cantidad de decisiones [...] para generar beneficios e incentivos a todos los ciudadanos con el fin de cumplir sus obligaciones, siempre en observancia de la normativa vigente y, sobre todo, en la simplificación de normas que regulen dichos procesos”.

82. Adicionalmente, el Ejecutivo asevera que, frente a las dificultades económicas que atraviesan los deudores a quienes se dirige el proyecto de Decreto-ley, “resulta imperante la aplicación de instrumentos de apoyo a mediano y largo plazo que sean consecuentes con la implementación de políticas públicas que fomenten el desarrollo”. De suerte que el proyecto de Decreto-ley responde a un problema estructural no solo porque data de hace varios años atrás, sino porque no puede ser abordado únicamente con la condonación de deudas y facilidades de pago, como reconoce el presidente de la República, sino que es necesaria la implementación paralela de políticas públicas a mediano y largo plazo para tratar las cuestiones que



impactan en la capacidad de pago de las personas coactivadas como podrían ser las trabas en el acceso al mercado laboral, las condiciones de trabajo, la falta de oportunidades laborales, entre otras.

- 83.** Por lo tanto, resulta evidente que la cartera vencida a la que pretende atender el proyecto de Decreto-ley lleva más de una década presente y que, durante este tiempo, dicho tema no fue abordado como urgente económico por la Presidencia de la República. Además, no se ha proporcionado información respecto de por qué ahora sería apremiante si las condiciones presentes son las mismas que existían antes de la disolución de la Asamblea Nacional.
- 84.** En función de lo precisado, resulta claro que el tema que aborda el proyecto de Decreto-ley no responde a una situación apremiante que incida en el orden económico inmediato. Y, además, como refirió la propia Función Ejecutiva, la condonación de deudas y las facilidades de pago constituyen unas de las tantas medidas que deben ser adoptadas para remediar la situación. Por ello, si bien esta Corte es consciente de que se trata de un problema relevante que debe ser atendido, también observa que requiere de acciones coordinadas y de planificación a mediano y largo plazo, por lo que, lo natural sería que se persigan medidas de la mano de la Función Legislativa, una vez que las autoridades respectivas sean posesionadas.

*(b) La proposición de iniciativas legislativas similares al proyecto de Decreto-ley que no fueron calificadas como urgentes en materia económica*

- 85.** En la audiencia llevada a cabo ante este Organismo, la SENESCYT confirmó que se propusieron soluciones al problema que aborda el proyecto de Decreto-ley desde el año 2021. Primero, a través de la Ley Reformatoria al Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación que regula el refinanciamiento y facilidades de pago en becas, créditos educativos y ayudas económicas, publicada en el Registro Oficial 623 Año III, de 21 de enero de 2022.
- 86.** Posteriormente, el 31 de mayo de 2022, el ex asambleísta Luis Patricio Cervantes Villalba, mediante Memorando AN-CVLP-2022-0027-M, presentó ante la Asamblea Nacional un proyecto de ley<sup>20</sup> para atender este asunto. Dicha propuesta fue calificada por el Consejo de Administración Legislativa y remitida a la Comisión Especializada Permanente de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales para el trámite correspondiente, que, conforme a la ley, debió

---

<sup>20</sup> “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Reformatoria y al Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación, que Regula el Financiamiento y Facilidades de Pago en Becas, Créditos Educativos y Ayudas Económicas”.

ser de un plazo máximo de 90 días desde la fecha en la que se inició el tratamiento del proyecto de ley con la opción de una prórroga de entre 20 y 90 días.<sup>21</sup> Sin embargo, no se constata que la referida Comisión diera el trámite correspondiente al proyecto.

87. Más adelante, el 3 de mayo de 2023, el ex legislador Juan Fernando Flores Arroyo, jefe de bancada del partido CREO, presentó a la Asamblea Nacional el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Reformatoria y al Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación, que Regula el Financiamiento y Facilidades de Pago en Becas, Créditos Educativos y Ayudas Económicas”, mediante Memorando AN-FAJF-2023-0040-M.<sup>22</sup>
88. Si bien los proyectos de ley mencionados en los párrafos *supra* no fueron tramitados de manera que se lograra su aprobación, *en ambos casos se presentaron a la Asamblea Nacional por los causes y trámites ordinarios y ninguno fue propuesto directamente por el presidente de la República y menos aún calificado como urgente económico*, lo que evidencia que el asunto que aborda el proyecto de Decreto-ley no se consideró apremiante en su momento por la Función Ejecutiva y tampoco se ha argumentado que al día de hoy se produjera un cambio fáctico que tornara a la situación en apremiante. Incluso, dentro de la audiencia pública, los representantes de la SENESCYT expresaron que habían trabajado por algún tiempo en estas reformas, lo que evidencia que *no se trata de una circunstancia apremiante, sino de una problemática que no ha sido ajena al conocimiento de la Función Ejecutiva ni mucho menos a su capacidad de respuesta en el régimen ordinario*. De hecho, los representantes de la referida cartera de Estado señalaron que se proponían las reformas como un proyecto de Decreto-ley urgente porque se podía prescindir del Legislativo:

Al saber que es un tema urgente tenemos la capacidad *ahora, en este momento, de utilizar esta medida que es el decreto-ley urgente al no tener la Asamblea [capacidad legislativa ahora], sabiendo nosotros que es urgente tenemos nosotros la capacidad de presentarla a través de los canales pertinentes* (énfasis añadido).

89. Continuando, resulta imperativo añadir que el proyecto de ley presentado por el ex asambleísta Juan Fernando Flores Arroyo el 3 de mayo de 2023 -días antes de la disolución de la Asamblea Nacional- guarda similitudes importantes con el proyecto de Decreto-ley que ahora nos ocupa. Al respecto, la Presidencia de la República nunca señaló qué circunstancia incidió en el cambio de la calificación del proyecto,

<sup>21</sup> Ver, artículos 56, 58, 60 y 61 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

<sup>22</sup> Ver, pie de p. 1 del presente dictamen.

es decir, por qué se lo consideró ordinario durante el régimen democrático normal y, actualmente, pese a que las condiciones continúan siendo las mismas, lo califican de urgente. Lo que lleva a este Organismo a concluir que el presidente pretende aprobar por esta vía extraordinaria disposiciones que no fueron consideradas como de urgencia económica en su momento por la Función Ejecutiva, ni se ha justificado que lo sean ahora, abusando así de su potestad para emitir decretos-ley de carácter económico urgente.<sup>23</sup> A continuación, se reflejará en un cuadro comparativo la similitud entre ciertos artículos del referido proyecto de ley y del proyecto de Decreto-ley para constatar que en mayo de 2023 no era un tema urgente en materia económica, pese a contener las mismas regulaciones.

**Tabla 1**

| <b>Proyecto de ley<sup>24</sup></b>  | <b>Proyecto de Decreto-ley<sup>25</sup></b>   |
|--|---|
| <b>Artículo 1.-</b> Refórmese el artículo 32.1 con el siguiente texto: Régimen Especial- Se establece un régimen especial de facilidades de pago para la recuperación de todas las cuentas que se encuentren en cartera vencida inclusive todas aquellas que se sustancien con el régimen de la jurisdicción coactiva, cobro de sanciones económicas impuestas a los beneficiarios de créditos educativos, ayudas económicas y becas por incumplimiento contractual, y las demás obligaciones pendientes de pago, que se adeuden a la institución pública encargada de la administración de becas, seguimiento y asesoría académica, instituciones de educación superior públicas y entidades del sector financiero público, de aplicación obligatoria para los servidores públicos, así como también para las personas naturales y/o jurídicas que mantengan obligaciones con dichas instituciones o entidades. | <b>Artículo 3.-</b> Sustitúyase el artículo 32.1 por el siguiente texto:<br>Artículo 32.1.- Régimen Especial- Se establece un régimen especial de facilidades de pago para la recuperación de todas las cuentas que se encuentren en cartera vencida, cobro de sanciones económicas impuestas a los beneficiarios de créditos educativos, ayudas económicas y becas por incumplimiento contractual, y las demás obligaciones pendientes de pago, que se adeuden a la institución pública encargada de la administración de becas, seguimiento y asesoría académica, instituciones de educación superior públicas y entidades del sector financiero público, de aplicación obligatoria para los servidores públicos, así como también para las personas naturales y/o jurídicas que mantengan obligaciones con dichas instituciones o entidades. |
| <b>Artículo 2.-</b> Refórmese el artículo 32.2 con el siguiente texto: Facilidades de  | <b>Artículo 4.-</b> Sustitúyase el artículo 32.2 por el siguiente texto:  |

<sup>23</sup> CCE, 1-23-UE/23, párr. 41.

<sup>24</sup> Proyecto de Ley Orgánica Reformativa a la Ley Orgánica Reformativa y al Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación, que Regula el Financiamiento y Facilidades de Pago en Becas, Créditos Educativos y Ayudas Económicas, presentado ante la Asamblea Nacional el 3 de mayo de 2023, por el asambleísta Juan Fernando Flores Arroyo.

<sup>25</sup> Decreto Ley de Apoyo Financiero a Favor de Beneficiarios Coactivados de Créditos Educativos, Becas y Ayudas Económicas, emitido por el presidente el 4 de julio de 2023.

|   |  |
|---|--|
| <p>pago.- A partir de la notificación con la orden de cobro, la o el deudor puede solicitar la concesión de facilidades de pago de la obligación.</p> <p>Para acogerse a este beneficio, se deberá presentar una garantía personal o real dependiendo únicamente del monto del capital, se deberá identificar de forma clara y precisa las obligaciones con respecto al monto del cual se solicita las facilidades de pago y la indicación de la cantidad de meses en la cual se pagará la obligación de acuerdo a la tabla establecida en la presente norma.</p>   | <p>Artículo 32.2.- Facilidades de pago.- A partir de la notificación con la orden de cobro, el deudor, garante o codeudores del proceso coactivo podrán solicitar la concesión de facilidades de pago de la obligación.</p> <p>Para acogerse a este beneficio, se deberá presentar una garantía personal o real dependiendo únicamente del monto del capital. Se deberá identificar de forma clara y precisa las obligaciones con respecto al monto del cual se solicita las facilidades de pago así como la indicación de la cantidad de meses en la cual se pagará la obligación de acuerdo a la tabla establecida en la presente norma.</p> |
| <p><b>Artículo 3.-</b> Refórmese el artículo 32.4 con el siguiente texto: Tabla para facilidades de pago y garantías.- Para que la persona coactivada bajo el régimen de potestad coactiva pueda acceder a las facilidades de pago, conforme los casos establecidos en los artículos 32.1 y 32.2, se aplicará la siguiente tabla: [...].</p>  | <p><b>Artículo 5.-</b> Sustitúyase el artículo 32.4 por el siguiente texto:<br/>Artículo 32.4.- Tabla para facilidades de pago y garantías.- Para que la persona coactivada pueda acceder a las facilidades de pago, conforme los casos establecidos en los artículos 32.1 y 32.2, se aplicará la siguiente tabla: [...].</p>  |
| <p><b>Artículo 4.-</b> Refórmese la Disposición General Única, con el siguiente texto:<br/>Disposición General Primera- Las personas beneficiarias de créditos y becarias de jurisdicción y potestad coactiva que a la fecha de publicación de la presente ley mantengan suscrito uno o dos convenios de pago respecto de becas, ayudas económicas o créditos educativos bajo la potestad o jurisdicción coactiva podrán, por una sola vez, solicitar la suscripción de hasta un tercer convenio de pago en los términos y condiciones establecidos en la presente Ley y reglamento que para el efecto expida el órgano rector de educación superior.</p> | <p><b>Artículo 6.-</b> Refórmese la Disposición General Única, por el siguiente texto:<br/>PRIMERA- Las personas beneficiarias de créditos, becas y ayudas económicas que se encuentren en cartera vencida y que a la fecha de publicación del presente decreto ley mantengan vigente un convenio de pago podrán, por una sola vez, solicitar la suscripción de un nuevo convenio de pago en los términos y condiciones establecidos en la presente Ley y reglamento que para el efecto expida el órgano rector de educación superior.</p>   |
| <p><b>Artículo 6.-</b> Refórmese la Disposición Transitoria Segunda, con el siguiente texto: Los deudores de créditos educativos, becas y ayudas económicas que se encuentran en procesos coactivos tanto de jurisdicción coactiva como de potestad coactiva por parte de la institución pública encargada de la administración de becas, seguimiento y asesoría académica, instituciones de educación superior públicas o entidades</p>  | <p><b>Artículo 8.-</b> Sustitúyase la Disposición Transitoria Segunda, por la siguiente:<br/>SEGUNDA.- Los deudores, codeudores, garantes y/o garantes solidarios de créditos educativos, becas y ayudas económicas que se encuentran en cartera vencida por parte de la institución pública encargada de la administración de becas, seguimiento y asesoría académica, instituciones de educación superior públicas o entidades del sector financiero público y que se encuentren</p>   |

|  |  |
|--|--|
| <p>del sector financiero público y que se encuentren pendientes de resolución, podrán acogerse al régimen especial de facilidades de pago establecido en esta Ley, y las medidas cautelares que hayan sido dictadas dentro de los mismos, quedarán sin efecto.</p>   | <p>pendientes de resolución, podrán acogerse al régimen especial de facilidades de pago establecido en esta Ley, y las medidas cautelares que hayan sido dictadas dentro de los mismos, quedarán sin efecto.</p>   |
| <p><b>Artículo 8.-</b> Incorporar una cuarta Disposición Transitoria con el siguiente texto: Disposición Transitoria Cuarta.- El incumplimiento en el pago de seis (6) cuotas consecutivas del convenio de facilidades de pago con la entidad operadora de becas y créditos educativos, por causas imputables al beneficiario, dejará insubsistente la remisión establecida en esta Ley.<br/>Ante el incumplimiento se volverá a cargar a la cuenta del beneficiario el 100% del valor sobre el cual se realizó la remisión: y, adicionalmente dará lugar al cobro de la totalidad de lo adeudado, incluido intereses, multas, recargos y gastos administrativos de conformidad con lo establecido en el presente artículo, y reanudará las acciones de coactiva, restituyendo de ser el caso, las medidas cautelares previamente ordenadas.</p>               | <p><b>Artículo 10.-</b> Agréguese a continuación de la Disposición transitoria tercera, la siguiente:<br/>CUARTA- El incumplimiento en el pago de seis (6) cuotas consecutivas del convenio de facilidades de pago con la entidad operadora de becas y créditos educativos, por causas imputables al beneficiario, dejará insubsistente la remisión establecida en esta Ley.<br/>Ante el incumplimiento se volverá a cargar a la cuenta del beneficiario el 100% del valor sobre el cual se realizó la remisión: y, adicionalmente dará lugar al cobro de la totalidad de lo adeudado, incluido intereses, multas, recargos y gastos administrativos de conformidad con lo establecido en el presente artículo, y reanudará las acciones de coactiva, restituyendo de ser el caso, las medidas cautelares previamente ordenadas.</p> |
| <p><b>Artículo 10.-</b> Incorporar una Disposición General Vigésimo Segunda en el Código Orgánico Monetario y Financiero con el siguiente texto: Disposición General Vigésimo Segunda: Condonación de obligaciones de las entidades financieras públicas relativas a créditos educativos: Se dispone la condonación parcial de la deuda, capital, intereses, recargos derivados de las obligaciones de créditos educativos, que se encuentren en fase de recuperación normal en los casos en que el deudor principal de los regímenes de remisión previstos en esta Ley, o su cónyuge o conviviente (unión de hecho), hijo(a) bajo su dependencia económica; padezca de una discapacidad definida y calificada como tal por el ente rector de la salud pública, conforme a la normativa que rija para la materia y de acuerdo a la siguiente tabla: [...].</p> | <p><b>Artículo 12.-</b> A continuación de la Disposición Vigésima primera del Libro II, incorpórese la siguiente Disposición General: VIGÉSIMA SEGUNDA- Condonación de obligaciones de las entidades financieras públicas relativas a créditos educativos.- Se dispone la condonación parcial de la deuda, capital, intereses, recargos derivados de las obligaciones de créditos educativos, que se encuentren en fase de recuperación normal en los casos en que el deudor principal de los regímenes de remisión previstos en esta Ley, o su cónyuge o conviviente (unión de hecho), hijo(a) bajo su dependencia económica; padezca de una discapacidad definida y calificada como tal por el ente rector de la salud pública, conforme a la normativa que rija para la materia y de acuerdo a la siguiente tabla: [...].</p>     |

\*Cuadro elaborado por la Corte Constitucional

90. De esta forma, resulta claro que el proyecto de Decreto-ley no aborda circunstancias apremiantes que requieran una respuesta inmediata del gobierno, pues fue la propia Función Ejecutiva la que no presentó al proyecto de ley como urgente económico en su momento y no fundamentó cómo habrían cambiado las circunstancias en pocos meses entre la presentación del proyecto de ley por el ex legislador y la emisión del decreto-ley como urgente económico.
91. Finalmente, esta Corte anota que el proyecto de Decreto-ley alude a las implicaciones crediticias y económicas de los deudores de créditos educativos para fundamentar la urgencia económica. No obstante, la situación respecto a un cierto número de ciudadanos que no han podido cancelar obligaciones adquiridas por préstamos, becas y ayudas educativas, aunque constituyen hechos que despiertan la sensibilidad de este Organismo, no logran ser circunstancias apremiantes que requieran de una respuesta inmediata, con base en una atribución extraordinaria, por parte del Gobierno cuando no se trató de esta forma previamente por la propia Función Ejecutiva.
- (c) El ordenamiento jurídico contempla competencias que pueden ser empleadas como herramientas para abordar parte de esta problemática, por lo que no se justifica recurrir a una medida extraordinaria*
92. El 31 de diciembre de 2019 entró en vigor la Ley Orgánica de Simplificación Tributaria y Progresividad Tributaria (“**LOSTPT**”) en la que se efectuó una “remisión del cien por ciento (100%) del interés y recargos generados por las obligaciones de crédito educativo que hayan vencido o por convenios de pago; la condonación incluye interés por mora, multas y gastos administrativos que se hallen pendientes de pago a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley”. La anterior disposición se aplicó para todos los créditos educativos concedidos en el marco de políticas públicas, planes, programas o proyectos de fortalecimiento, formación y capacitación del talento humano y se incluyeron los créditos concedidos por el extinto Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo (“**IECE**”) o gestionados por el Instituto de Fomento al Talento Humano (“**IFTH**”).
93. De igual forma, la disposición general segunda de la LOSTPT dispuso una condonación total de la deuda, capital, interés de mora, multas y recargos derivados de las obligaciones vencidas o convenios de pago por créditos educativos cuando el deudor principal, cónyuge o conviviente o el hijo bajo su dependencia económica haya fallecido o padezca una “enfermedad catastrófica, huérfana o rara definidas como tales por el ente rector de la salud pública”.

94. De conformidad con la mentada legislación, la SENESCYT expidió un instructivo para la suscripción de convenios de pago para los programas de becas y ayudas económicas: Acuerdo SENESCYT-2019-073.<sup>26</sup> Posteriormente, emitió lineamientos para la remisión y condonación en programas de fomento al talento humano: Acuerdo SENESCYT-2020-038.<sup>27</sup>
95. Pese a que los efectos de la pandemia por el COVID-19 pudieron incidir en la cartera coactivada por créditos educativos, las regulaciones legales precedentes evidencian que se trata de una problemática estructural para la cual se diseñaron alternativas similares a las que propone el proyecto de Decreto-ley en el curso ordinario del régimen democrático. Por lo que, no se evidencia la necesidad de recurrir a una atribución extraordinaria y limitada cuando la regulación que se propone normalmente se emitió en atención a los procedimientos legislativos ordinarios.
96. Sin detrimento de lo anterior, mediante la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia COVID-19, (**“Ley Orgánica para el Desarrollo”**) que fue impulsada por la actual Función Ejecutiva y que se publicó en el Tercer Suplemento del Registro Oficial 587 de 29 de noviembre 2021, se agregó el artículo 207 numeral 1 al Código Orgánico Monetario y Financiero. Dicha disposición habilitó al presidente de la República a que, mediante decreto ejecutivo, resuelva la condonación de créditos o activos de préstamos de hasta USD 10 000 de capital *adeudados a entidades públicas financieras*, más sus intereses y otros costos y comisiones que sean considerados irrecuperables.<sup>28</sup>
97. Se debe tomar en cuenta que, en el 2012, el Consejo Sectorial de Política Económica resolvió que los créditos educativos que otorgaba el extinto IECE se canalicen a través de las instituciones públicas financieras y el proceso inició con el Banco del Pacífico<sup>29</sup>. Posteriormente, el 20 de enero de 2015 se suscribió el contrato de compraventa de la cartera entre el extinto IECE y el Banco del Pacífico, por lo que,

<sup>26</sup> SENESCYT, Acuerdo SENESCYT-2019-073, Edición Especial del Registro Oficial 1000, 5 de julio de 2019.

<sup>27</sup> SENESCYT, Acuerdo SENESCYT-2020-038, Registro Oficial 295, 23 de Septiembre 2020.

<sup>28</sup> Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia COVID-19, Art. 196.- Luego del artículo 207 del Libro I, agréguese el siguiente artículo:

Art. 207.1.- Condonación de obligaciones de las entidades financieras públicas. Mediante decreto ejecutivo se podrá disponer que las entidades financieras públicas condonen créditos o activos de préstamos de hasta diez mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$10,000) de capital, más sus intereses y otros costos y comisiones y que sean considerados irrecuperables. El respectivo decreto ejecutivo establecerá las demás condiciones para la respectiva condonación. Tercer Suplemento del Registro Oficial 587, 29 de noviembre 2021.

<sup>29</sup> Resolución CSPE-2012-003, 17 de mayo de 2012.

la referida entidad bancaria asumió la titularidad de las acreencias de quienes obtuvieron créditos educativos antes del 2015.<sup>30</sup> De lo expuesto se infiere que, tras un análisis técnico, económico y legal, la Función Ejecutiva cuenta con acciones que puede emprender a la luz de la Ley Orgánica para el Desarrollo para atender la situación del segmento de personas coactivadas que cumplan con los requisitos dispuestos en la ley.

98. Lo expuesto previamente son ejemplos que permiten evidenciar que existen herramientas legales ordinarias que pueden ejercerse para abordar parte de la problemática que atañe el proyecto de Decreto-ley. Cabe señalar que corresponde a los órganos a cargo de la política pública determinar las medidas apropiadas para el efecto, lo cual, no forma parte del ámbito de análisis de este dictamen. A esta Corte no le corresponde indicar a la Función Ejecutiva cómo debe actuar o proceder en el ámbito de sus competencias, ni mucho menos encontrar soluciones generales o totales a los desafíos que enfrenta el Estado respecto a esta temática, pues aquello le corresponde a las distintas autoridades electas en el marco de sus deberes constitucionales y legales. Así, existen herramientas legales y ordinarias que pueden ejercerse para abordar parte de la problemática que atañe el proyecto de Decreto-ley; develando que, al haber mecanismos ordinarios que se pueden emplear, no se justifica el recurrir a herramientas extraordinarias y limitadas como en este caso, demostrándose una vez más que no se configura el requisito de circunstancias apremiantes.

#### 5.4.2.2. (2.ii) Conexidad plausible

99. En segundo lugar, se encuentra el requisito referente a la existencia de **(ii) conexidad plausible**, el cual, en principio, consiste en determinar si el proyecto de Decreto-ley guarda una relación razonable con la situación apremiante que desea remediar, contener o mitigar, así como si tiene la intención o potencialidad de hacerlo. Al respecto, esta Corte precisa que en el presente caso no es posible identificar una relación entre las medidas propuestas por la Presidencia de la República y las

---

<sup>30</sup> Código Orgánico Monetario y Financiero. Segundo Suplemento del Registro Oficial 332, 12 de Septiembre 2014. Disposición transitoria vigésimo cuarta:

La cartera vencida que se haya generado en el marco de la colocación de créditos educativos otorgados hasta el 19 de diciembre de 2013 por el Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas IECE, así como la cartera vencida que se genere de la colocación de crédito educativo en los quintiles determinados en los convenios específicos suscritos por ese instituto con las entidades financieras para tal efecto, pasará a ser de propiedad administrada por la nueva institución pública encargada de la administración de becas, seguimiento y asesoría académica. El control de la gestión de esta cartera coactivada y castigada estará a cargo de la Contraloría General del Estado, organismo que efectuará dicho control considerando la naturaleza financiera de las operaciones.



circunstancias que se pretende atender porque se descartó la existencia de circunstancias apremiantes, tal como se explicó detalladamente en el apartado previo.

- 100.** En consecuencia, no se constata la existencia de situaciones urgentes en el orden económico que ameriten respuestas inmediatas. Por el contrario, se evidencia que la Función Ejecutiva cuenta con herramientas ordinarias a su disposición que pueden ofrecer una solución al tema que aborda el proyecto de Decreto-ley, al menos hasta que se puedan proponer y adoptar otras medidas en el marco del orden político ordinario. Consecuentemente, la Corte Constitucional concluye que no procede análisis alguno sobre el requisito de conexidad plausible al no existir circunstancias apremiantes.

#### **5.4.2.3. (2.iii) Efectos económicos inmediatos**

- 101.** Si bien se determinó el incumplimiento del requisito (2.i) y, por lo tanto, del (2.ii), este Organismo considera importante anotar que incluso si es que se considerara que el objeto del proyecto de Decreto-ley constituye una circunstancia apremiante, de todas formas, tampoco tendría la probabilidad de generar efectos económicos inmediatos, lo que permite entrever una vez más que el proyecto de Decreto-ley no logra satisfacer el requisito (2) del artículo 148 de la CRE.
- 102.** Así, este Organismo constata que la Disposición Transitoria Única del proyecto de Decreto-ley establece un “término máximo de sesenta (60) días contados a partir de la expedición del Decreto-Ley de urgencia económica” para que “el Órgano rector de la política pública de educación superior [instrumente] y [norme] el procedimiento para la aplicación de las disposiciones contenidas en el presente instrumento”. Dado que, se deberá contar con una nueva normativa que podrá emitirse hasta después de casi tres meses<sup>31</sup> de la entrada en vigor del Decreto-ley, resulta impreciso sostener que sus efectos serán inmediatos, justificando la urgencia de estas medidas.
- 103.** Adicionalmente, es importante mencionar que el proceso electoral nacional está programado para el día 20 de agosto de 2023, es decir, en menos de un mes, y que la implementación del proyecto de Decreto Ley no serían inmediatas, como se indicó en el párrafo anterior. En consecuencia, esta Corte no aprecia la existencia de urgencia económica que las disposiciones del proyecto de Decreto-ley puedan atender en el corto plazo para acreditar la necesidad de implementar estas normas antes de la elección de las nuevas autoridades. Aquello porque, como se indicó *supra*,

---

<sup>31</sup> Al contarse con un término de sesenta (60) días, el tiempo será mayor a dos meses, puesto que no se contabilizan días no laborables.

para la implementación del proyecto de Decreto-ley es necesario un reglamento de aplicación que excedería los plazos de transición política, por lo que, ya estaría instalada la nueva Función Legislativa.

- 104.** Tanto así que, en la exposición de motivos de la Presidencia de la República, se hace alusión a estas medidas como “instrumentos de apoyo a mediano y largo plazo” dentro de las políticas públicas del Plan Nacional de Desarrollo. En definitiva, el presente caso no responde de forma inmediata a las circunstancias que pretende atender, por lo que no se justifica la necesidad de introducir una nueva regulación que no pueda esperar a la posesión de las nuevas autoridades. De este modo, este Organismo concluye que tampoco se cumple con este requisito para catalogar al proyecto de Decreto-ley como urgente económico.
- 105.** En virtud del razonamiento expuesto, el proyecto de Decreto-ley, si bien atañe a una materia económica, no cumple con el criterio de urgencia, por lo que, es contrario al artículo 148 de la Constitución, y no procede realizar un análisis adicional.

### **5.5. Consideraciones finales**

- 106.** Esta Corte anota que, en los escritos presentados por la Función Ejecutiva, a través de la Presidencia de la República y de la SENESCYT, se precisó que el proyecto de Decreto-ley reformaba al COA. Sin embargo, como se señaló previamente, esto no se verifica en el cuerpo normativo que desarrolla el referido proyecto de Decreto-ley. Con posterioridad a la audiencia pública, el presidente ingresó un escrito en el que citó los artículos 261, 267 y la disposición transitoria segunda del COA y aclaró que no era necesaria una reforma este cuerpo normativo. En ese sentido, esta Corte estima oportuno insistir en la necesidad de que exista prolijidad por parte de la Función Ejecutiva en la presentación de decretos-leyes, así como en la información que remite a este Organismo, pues si llegaren a entrar en vigor decretos-leyes de esta naturaleza, no caben lagunas estructurales que enerven su aplicación o peor que tergiversen su contenido.
- 107.** Finalmente, esta Corte observa que el proyecto de Decreto-ley se dirige a las personas que se encuentran en un proceso coactivo por créditos educativos, becas y ayudas económicas. Al respecto, este Organismo considera oportuno resaltar la importancia de la educación como una de las piedras angulares para el desarrollo personal, social y económico del país. De igual forma, anota que es uno de los instrumentos más eficaces para prevenir la desigualdad económica y social, para acceder a mejores oportunidades laborales y, en general, elevar el nivel y la calidad de vida de las personas.

- 108.** Esta Magistratura relleva la trascendencia del derecho a la educación para el desarrollo humano, y, tratándose de la educación superior, reconoce su importancia para proporcionar a los profesionales del país competencias necesarias para insertarse en mejores condiciones al ámbito laboral e impulsar el desarrollo social y económico nacional. Asimismo, reconoce las dificultades que existen para acceder a la educación y que, con frecuencia, responden a obstáculos de carácter económico. Si bien la Corte es sensible a los sacrificios que deben efectuar los ciudadanos con el objetivo de acceder a una educación que satisfaga sus preferencias y sus anhelos profesionales, en el marco de sus competencias institucionales, este Organismo no tiene la facultad para evaluar lo deseable o conveniente del proyecto de Decreto-ley, pues aquello escapa el objeto del control constitucional *ex ante*.
- 109.** Sin detrimento de lo expuesto, esta Corte conmina a las actuales autoridades y a las que se posesionen de manera posterior a buscar soluciones concretas que permitan satisfacer el derecho a una educación de calidad, más aún respecto de aquellas personas que pertenecen a grupos de atención prioritaria,<sup>32</sup> así como el derecho a obtener un trabajo digno. Dicha cuestión no debería abordarse en situaciones contingentes, sino que debería entenderse como parte de las obligaciones permanentes y primordiales de la Función Ejecutiva conforme lo demanda la Constitución.<sup>33</sup> De tal suerte que este Organismo insta a que cualquier proyecto de ley que proponga buscar un alivio para las personas coactivadas y sus familias por créditos educativos sea abordado por parte de las autoridades electas con la diligencia y responsabilidad del caso.

## **6. Dictamen**

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

---

<sup>32</sup> CRE, “Art. 35.- Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad”.

<sup>33</sup> La Constitución precisa que 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 [...]”. CRE, artículo 3.

1. Emitir *dictamen no favorable* respecto del proyecto de decreto-ley de urgencia económica denominado “Decreto Ley de Apoyo Financiero a Favor de Beneficiarios Coactivados de Créditos Educativos, Becas y Ayudas Económicas”.
2. Dejar a salvo la facultad de la Presidencia de la República de presentar un proyecto de ley sobre la misma temática, que podrá ser tramitado una vez instalada la nueva conformación de la Asamblea Nacional.
3. Notifíquese, publíquese y archívese.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, en sesión jurisdiccional extraordinaria de viernes 28 de julio de 2023.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**DICTAMEN 3-23-UE/23**

**VOTO SALVADO**

**Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce**

1. Con fundamento en el artículo 92<sup>1</sup> de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), así como en el artículo 38<sup>2</sup> del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”), presento mi voto salvado por estar en desacuerdo con el voto de mayoría en la presente causa.
2. Previo a pronunciarme sobre las razones por las que discrepo en el presente asunto, considero oportuno reafirmar la importancia que tienen los votos salvados, concurrentes o razonados en el debate jurisprudencial, pues en un órgano colegiado como en el que nos desenvolvemos, no siempre será posible coincidir respecto a cómo se entienden y cómo deben ser resueltos los problemas jurídicos derivados de las diferentes acciones a resolver; situación que de ningún modo debe verse como atentatoria al derecho, sino por el contrario, el disenso permite evidenciar el desarrollo de una sociedad democrática.
3. Así, la posibilidad de presentar razones por las cuales se tiene una posición contraria a la de mayoría es positiva, siempre que esa separación traiga consigo una propuesta justificada en derecho, coherente y con respaldo lógico. Adicionalmente, los votos particulares permiten exponer una diversidad de criterios que en un futuro podrían influir en la transformación y dinamización del derecho; coadyuvan a la legitimación de las decisiones emanadas por los Tribunales, ya que reflejan las complejas y profundas deliberaciones que se mantienen, y, a su vez, concretan una actuación

---

<sup>1</sup> LOGJCC. Art. 92.- Votos concurrentes y votos salvados. - Las juezas o jueces de la Corte Constitucional podrán elaborar votos concurrentes o salvar el voto, para lo cual deberán entregar en la Secretaría General el escrito correspondiente dentro del término de diez días a partir de la adopción de la decisión.

<sup>2</sup> RSPCCC. Art. 38.- Votos concurrentes y votos salvados. -Las juezas o jueces de la Corte Constitucional podrán emitir votos concurrentes o votos salvados.

Los votos concurrentes son aquellos que muestran su acuerdo con la parte resolutive del proyecto de sentencia o dictamen presentado por la jueza o juez sustanciadora, pero expresan discrepancia o exponen argumentos adicionales respecto a la fundamentación jurídica, sin que esto implique desacuerdo con la decisión. (...)

Los votos concurrentes y los votos salvados serán anunciados ante el Pleno de la Corte Constitucional de forma obligatoria. Estos votos serán suscritos por la jueza o juez y remitidos a la Secretaría General, dentro del término de diez días contados a partir de la adopción de la decisión. En caso de no hacerlo, la Secretaría General sentará razón y continuará con el trámite de notificación.

Para efectos de proclamación del resultado de la votación, los votos concurrentes se contabilizarán con los votos a favor del proyecto de sentencia o dictamen. (...)

transparente del Organismo, por lo que los votos particulares deben ser respetados y valorados.

4. Ahora, tal como lo expuse en los votos concurrentes respecto a los casos 1-23-UE/23 y 2-23-UE/23, los artículos 140 y 148 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”) son distintos y justamente su contenido está diseñado para circunstancias diferentes.
5. Así, el artículo 140 de la CRE, en su inciso primero prevé que “La Presidenta o Presidente de la República podrá enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley *calificados de urgencia* en materia económica. La Asamblea deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos dentro de un plazo máximo de treinta días a partir de su recepción [...]” (énfasis agregado); mientras que el artículo 148 de la CRE, en su último inciso establece que “Hasta la instalación de la Asamblea Nacional, la Presidenta o Presidente de la República *podrá*, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, *expedir decretos-leyes de urgencia económica*, que podrán ser aprobados o derogados por el órgano legislativo” (énfasis agregado).
6. Consecuentemente, en un contexto ordinario, el artículo 140 de la CRE dispone que los proyectos de ley de urgencia económica remitidos por el presidente a la Asamblea Nacional sean calificados; mientras que, en un contexto extraordinario como el que actualmente vivimos, en el que la Asamblea Nacional ha sido disuelta, el artículo 148 de la CRE no dispone que los decretos ley respecto de los cuales este Organismo debe pronunciarse, sean remitidos con tal calificación. Esto no significa, de modo alguno, que el ejecutivo pueda remitir decretos ley sobre cualquier materia, sino que su ámbito de acción deberá regirse a temas exclusivamente económicos.
7. Sobre esto considero que el papel de este Organismo al pronunciarse sobre si el proyecto de decreto-ley es o no de urgencia económica, debe ser respetuoso con la integralidad de las disposiciones constitucionales, que confieren potestad en materia económica al Presidente de la República, y la competencia de la Corte se debe centrar en el dictamen previo de constitucionalidad, es decir, contrastar el texto del decreto con la norma suprema.
8. El voto de mayoría ha emitido un dictamen no favorable respecto al Decreto-ley presentado por el presidente de la República (“**presidente**” o “**el ejecutivo**”) por ser incompatible con el artículo 148 de la Constitución. Para llegar a esta conclusión, el voto de mayoría analiza que el proyecto de decreto ley versa sobre materia económica, no obstante al analizar *la urgencia* determina que el mismo no aborda circunstancias apremiantes que requieran una respuesta inmediata del gobierno, y, tampoco tendría la probabilidad de generar efectos económicos inmediatos, así como que por haber

presentado antes proyectos similares sin calificarlos de urgentes, y por existir medios ordinarios para atender la problemática de lo propuesto, lo califica como no urgente.<sup>3</sup>

9. Sobre esto, como se manifiesta en párrafos precedentes, el papel de este Organismo al pronunciarse sobre el proyecto de ley planteado por el ejecutivo debe ser respetuoso del contenido del artículo 148 de la CRE; y, su competencia se debe centrar en el dictamen previo de constitucionalidad, es decir, contrastar el texto del decreto ley con la norma suprema. En este sentido, discrepo del análisis realizado en el acápite 5.3 (párrafo 72) del voto de mayoría, pues de modo alguno confronta las normas del proyecto ley con la Constitución, sino que concluye de manera preliminar que las reformas a las normas con rango de ley no contravienen disposiciones constitucionales de forma evidente, sin profundizar en las razones por las cuales no existiría una incompatibilidad manifiesta con la CRE, que es lo que ordena el artículo 148.
10. En ese sentido, adicionalmente, discrepo con el análisis realizado sobre la calificación de urgencia del proyecto de decreto ley, pues considero que está justificada la urgencia y que existen circunstancias apremiantes para los posibles beneficiarios de las reformas legales planteadas que requieren una atención inaplazable del gobierno, que no fueron atendidas por la Asamblea que fue disuelta y más aún, cuando entre los beneficiarios se podrían encontrar personas que pertenecen a grupos de atención prioritaria.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Cfr. Voto de mayoría párrafo 105.

<sup>4</sup> Cfr. Reformas a la Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria, Artículo 11.- Incorporar un segundo inciso en la Disposición General Segunda, con el siguiente texto:

Se dispone la condonación total de la deuda, capital, intereses, interés de mora, multas y recargos derivados de las obligaciones vencidas o convenios de pago, en los casos en que el deudor principal de los regímenes de revisión previstos en esta Ley, su cónyuge o conviviente (unión de hecho), hijo (a) bajo su dependencia económica o familiares hasta el segundo grado de afinidad y consanguinidad, padezca de una discapacidad definida y calificada como tal por el ente rector de la salud pública igual o mayor al 76%, conforme a la normativa que rija para la materia. y Código Orgánico Monetario y Financiero.

Se dispone la condonación parcial de la deuda, capital, intereses, interés de mora, multas y recargas derivados de las obligaciones vencidas o convenios de pago, en los casos en que el deudor principal de los regímenes de remisión previstos en esta Ley, o su cónyuge o conviviente (unión de hecho), hijo (a) bajo su dependencia económica; padezca de una discapacidad definida y calificada como tal por el ente rector de la salud pública, conforme a la normativa que rija para la materia, de acuerdo a la siguiente tabla:

- 30%-40% condonación del 30%
- 41%-50% condonación del 40%
- 51%-60% condonación del 50%
- 61%-75% condonación del 60% [...]

Reformas al Código Orgánico Monetario y Financiero. Artículo 12.- A continuación de la Disposición Vigésima primera del Libro II., incorpórese la siguiente Disposición General:

**VIGÉSIMA SEGUNDA.-** Condonación de obligaciones de las entidades financieras públicas relativas a créditos educativos.- Se dispone la condonación parcial de la deuda, capital, intereses, recargos derivados de las obligaciones de créditos educativos, que se encuentren en fase de recuperación normal en los casos en que el deudor principal de los regímenes de remisión previstos

11. De igual manera, respecto al análisis de los efectos económicos inmediatos el voto de mayoría contempla que “Dado que, se deberá contar con una nueva normativa que podrá emitirse hasta después de casi tres meses de la entrada en vigor del Decreto-ley, resulta impreciso sostener que sus efectos serán inmediatos, justificando la urgencia de estas medidas”.<sup>5</sup> Ante esto, se debe considerar que la existencia de un tiempo de implementación racional de las normas, no limita la inmediatez de su efecto<sup>6</sup> ni su utilidad en el ordenamiento jurídico.
12. De otro lado, el voto de mayoría señala que el evadir el examen sobre urgencia económica acarrearía la posibilidad de legislar sin limitación sobre cualquier materia en un contexto de evidente desequilibrio de poderes y ante la ausencia del órgano legislativo, con lo que se produciría una ruptura del principio de división del poder, de la necesidad deliberativa propia de un régimen democrático y de la representación popular. Al respecto, no coincido con este criterio, pues justamente el Presidente de la República en ejercicio de sus facultades constitucionales decretó la disolución de la Asamblea Nacional por grave crisis política y conmoción interna, en este escenario, partiendo de lo previsto en el último inciso del artículo 148 de la CRE, el propio texto constitucional faculta al Presidente a expedir decretos-leyes de urgencia económica, no para evadir el debate democrático, sino porque justamente está disuelta la Asamblea

---

en esta Ley, o su cónyuge o conviviente (unión de hecho), hijo (a) bajo su dependencia económica, padezca de una discapacidad definida y calificada [...]

<sup>5</sup> Voto de mayoría párr. 102.

<sup>6</sup> El análisis de la implementación racional de la norma se puede evidenciar en el voto de mayoría del dictamen 1-23-UE/23:

91. Respecto a otras disposiciones del proyecto, como es el caso del RIMPE y el IRUOPD, si bien su efecto respecto a los contribuyentes es posterior a la instalación de la nueva Asamblea Nacional, la Corte nota que la adopción de las medidas no podría esperar a la instalación del órgano legislativo por estas razones:

i) Si estas disposiciones que plantea el proyecto de decreto-ley se someten al régimen ordinario de aprobación de una ley en materia tributaria, como se señaló en el párrafo 87 supra, tendrían efecto a partir del ejercicio fiscal 2025 y perdería efecto el sentido integral del paquete de reformas tributarias. La creación de estos tributos, de acuerdo con el informe de la Presidencia de la República, busca “la redistribución de ingresos en una lógica de complementariedad entre las finanzas familiares y la sostenibilidad fiscal”; es decir, atienden a un equilibrio frente al posible impacto fiscal que pueden generar las reformas a otros tributos.

ii) Para implementar las reformas se requiere de una planificación por parte de la administración tributaria. Según el Servicio de Rentas Internas, el conjunto de reformas tributarias requiere una preparación de sistemas, definiciones y formularios con miras a garantizar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los sujetos pasivos.

92. De igual forma, de acuerdo con el Ejecutivo, las reformas al RIMPE responden a lo dispuesto por esta Magistratura en la sentencia 110-21-IN/22. Según el presidente de la República, el fin de esta modificación es “cumplir con lo dispuesto por la Corte Constitucional incluyendo un esquema progresivo en la tributación para el segmento de negocios populares”. De conformidad con la administración tributaria, si no se realizan las reformas inmediatamente, podría generarse un perjuicio a las arcas fiscales dada la inseguridad que generaría la inexistencia del RIMPE. Bajo tal lógica, se aprecia la necesidad de emitir disposiciones que regulen el régimen que debe encontrarse en vigencia a partir del siguiente ejercicio fiscal.



Nacional, lo que impide un tratamiento previo del proyecto de decreto-ley por parte de este Organismo, es decir, no es adecuado afirmar que este es un mecanismo para eludir la deliberación democrática, considerando además que la nueva Asamblea Nacional podrá aprobar o derogar dicho decreto ley, una vez instalada.

13. Para concluir, discrepo con la emisión de un dictamen no favorable del proyecto de Decreto ley de urgencia económica, por la forma en que se ha efectuado el control constitucional, al descartarlo únicamente por no ser urgente, cuando lo que correspondía es que se determine si la totalidad del articulado del referido proyecto contravenía o no disposiciones constitucionales.

Carmen Corral Ponce  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón.** - Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en el dictamen de la causa 3-23-UE, fue presentado en Secretaría General el 28 de julio de 2023, mediante correo electrónico a las 14:16; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen. - Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**