

Quito, D.M., 25 de enero de 2023

CASO No. 1-23-OP

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

DICTAMEN No. 1-23-OP/23

Tema: La Corte Constitucional resuelve la objeción total por razones de inconstitucionalidad presentada por el presidente de la República, Guillermo Lasso Mendoza, respecto del “*Proyecto de Ley Orgánica Derogatoria de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia Covid-19*”. La Corte declara procedente la objeción presentada tras verificar que la Asamblea Nacional, al aprobar el proyecto de ley derogatoria de la LODES, inobservó el artículo 135 de la Constitución, relativo a la iniciativa privativa del presidente de la República para presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos.

Contenido

1. Antecedentes y procedimiento	2
2. Competencia	2
3. Contenido de la disposición objetada.....	3
4. Fundamentos de la objeción.....	3
4.1. Por la forma	3
4.2. Por el fondo.....	5
5. Respuesta de la Asamblea Nacional	7
5.1. Sobre la objeción por la forma.....	7
5.2. Sobre la objeción por el fondo	7
6. Análisis de la objeción presidencial por razones de inconstitucionalidad	8
6.1. El fundamento de hecho de la objeción	9
6.2. Sobre la objeción por la forma: iniciativa para presentar proyectos de ley derogatorios de decretos-leyes que crean, modifican o suprimen impuestos	9
6.2.1. ¿El proyecto de ley requería iniciativa de la o el presidente de la República por crear, modificar o suprimir impuestos?	10
6.2.2. ¿El artículo 140 de la Constitución establece una excepción a la iniciativa exclusiva del presidente de la República para los proyectos de ley que busquen derogar decretos-leyes en materia económico urgente?	12
6.2.3. Conclusión.....	17
7. Decisión	17

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 30 de noviembre de 2022, mediante oficio No. PAN-SEVJ-2022-052, la Asamblea Nacional remitió a la Presidencia de la República el “*Proyecto de Ley Orgánica Derogatoria de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia Covid-19*” (en adelante, “**proyecto de ley**”)¹, aprobado en segundo y definitivo debate.
2. El 23 de diciembre de 2022, mediante oficio No. T.132.SGJ-22-0270, el presidente de la República, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, presentó (i) una objeción total por razones de inconstitucionalidad. Además, (ii) “*subsidiariamente, en caso de que la Corte Constitucional determine la constitucionalidad del Proyecto*”, presentó una objeción total por razones de inconveniencia del proyecto de ley.
3. Mediante escrito presentado el 9 de enero de 2023, el presidente de la Asamblea Nacional solicitó a esta Corte Constitucional que emita el correspondiente dictamen de constitucionalidad sobre el proyecto de ley. Para ello, remitió a este Organismo, en lo principal, los siguientes documentos:
 - 3.1. Copia certificada del “*Proyecto de Ley Orgánica Derogatoria de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia Covid-19*”;
 - 3.2. Copia certificada de la objeción presidencial enviada a la Asamblea Nacional; y,
 - 3.3. Escrito emitido por el coordinador general de Asesoría Jurídica de la Asamblea Nacional, que contiene el informe con las razones por las cuales “*se considera infundada la objeción total*”.
4. El 9 de enero de 2023, de conformidad con el sorteo realizado por el sistema automatizado de la Corte Constitucional, el conocimiento del caso recayó en la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien avocó conocimiento de la causa el 16 de enero de 2023.

2. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para dictaminar sobre la constitucionalidad del proyecto de ley objetado por el presidente de la República por razones de inconstitucionalidad, en virtud del artículo 438 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador (también, “**Constitución**”) y los artículos

¹ El proyecto de ley tiene como antecedente a la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia COVID-19 (en adelante, “**LODES**”), calificada por el presidente de la República como proyecto de ley de urgencia económica, fue aprobada ante la falta de una aprobación, modificación o negación expresa por parte de la Asamblea Nacional. Así, mediante oficio No. T.132-SGJ-21-0189 de 29 de noviembre de 2021, el presidente de la República promulgó la LODES como decreto-ley y solicitó su publicación en el Registro Oficial.

75 numeral 2 y 131 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

3. Contenido de la disposición objetada

6. El presidente de la República presentó una objeción total al proyecto de ley cuyo contenido es el siguiente:

Artículo 1.- Deróguese la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19, aprobada mediante Decreto Ley, y publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial Nro. 587, de 29 de noviembre de 2021, dejando sin efecto todas las disposiciones contenidas en dicho cuerpo legal.

DISPOSICIÓN FINAL ÚNICA.- La presente Ley Derogatoria entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación en el Registro Oficial.

4. Fundamentos de la objeción

4.1. Por la forma

7. El presidente de la República objeta la inconstitucionalidad formal del proyecto de ley pues sostiene que este no fue presentado por el Ejecutivo, quien tiene iniciativa legislativa privativa en materia fiscal en función de los artículos 135² y 301³ de la Constitución. Agrega que la Constitución no prevé excepción alguna a las normas referidas pues solo el presidente de la República podría presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos.
8. Señala que, de conformidad con el artículo 141 de la Constitución, la presidenta o presidente de la República es responsable de la administración pública y como tal de las finanzas públicas, así como de elaborar y enviar la proforma del Presupuesto General del Estado y su planificación cuatrianual (art. 147 *ibidem*), de lo cual a su vez depende el Plan Nacional de Desarrollo (art. 293 *ibidem*). Sobre ello, señala que el artículo 301 de la Constitución se relaciona con el principio de reserva de ley y que este principio se aplica de forma más estricta en materia tributaria, pues se exige que la ley provenga de la iniciativa de la Función Ejecutiva.
9. A su vez, sostiene que las normas promulgadas mediante decreto-ley, reguladas por el artículo 140 de la Constitución, para su modificación o derogación deben seguir el

² Art. 135.- Sólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país.

³ Art. 301.- Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.

trámite ordinario y que, en materia tributaria, aquello implica que se requiere necesariamente que el trámite inicie por el único sujeto facultado para el efecto, esto es, por el presidente de la República. Afirma que, por el contrario, si la voluntad del constituyente habría sido que el Legislativo pudiese derogar un decreto-ley calificado como urgente en materia económica “*no hubiese sujetado la misma al trámite ordinario*”.

10. En función de lo indicado, el presidente de la República considera que existe un vicio insubsanable de inconstitucionalidad en el procedimiento de formación de la ley, de conformidad con los artículos 134 y 135 de la Constitución. Al respecto, explica que el proyecto de ley es producto de la unificación de dos proyectos planteados por cuatro asambleístas, de tal manera que ninguno fue presentado por la Función Ejecutiva, en contraposición de los artículos 135 y 301 de la Constitución.
11. El presidente de la República hace referencia al dictamen No. 2-21-OP/21⁴ y señala que, si bien la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad de una reforma en materia tributaria con iniciativa legislativa⁵, sería un supuesto completamente distinto a la situación actual pues la Asamblea Nacional “*pretende modificar impuestos en sus elementos fundamentales, sin tener iniciativa para el efecto*”.
12. El presidente de la República afirma que la Asamblea Nacional conocía⁶ del vicio en que incurría al calificar y tramitar el proyecto de ley y afirma que el Legislativo en el informe para segundo debate⁷, “*deliberadamente*” decidió no atender los procedimientos constitucionales por razones políticas.
13. El presidente de la República cita el *Criterio de la Unidad de Técnica Legislativa* en el cual se señala que se debe seguir el trámite ordinario para aprobación de leyes y que, como antecedente legislativo, sobre proyectos reformativos de decretos-ley en materia tributaria, presentados por iniciativa de los asambleístas, existe el Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado (en adelante, “**Ley Reformatoria a la Ley de Fomento Ambiental**”), calificado mediante resolución No. CAL-2017-2019-683 de 25 de marzo de 2013⁸.

⁴ Sobre la objeción total por razones de inconstitucionalidad presentada por el entonces presidente de la República, Lenin Moreno Garcés, respecto del Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno.

⁵ La cual estableció un proceso distinto para los recursos recaudados respecto del impuesto al valor agregado (en adelante, “**I**V**A**”) para universidades entidades y organismos del sector público del Gobierno Central y Descentralizado, sus órganos desconcentrados y sus empresas públicas, universidades y escuelas politécnicas.

⁶ Para el efecto, cita el *Criterio de la Unidad de Técnica Legislativa*. Del extracto citado se observa, en lo principal, que se debe seguir el trámite ordinario para aprobación de leyes y que, como antecedente legislativo, existe la Ley Reformatoria a la Ley de Fomento Ambiental.

⁷ Así, se refiere a que constitucionalistas invitados (pág. 26), uno de los asambleístas ponentes (pág. 38) y otros (pág. 42) y los informes técnicos no vinculantes No. 001-UTL-AN-2022 y No. 002-UTL-AN-2022 de la Unidad de Técnica Legislativa habrían advertido que la iniciativa corresponde de forma exclusiva al presidente de la República. Añade que la Asamblea Nacional optó por “*separar a los cinco funcionarios de dicha Unidad que participaron en su elaboración, incluyendo su Director que suscribió los informes*”.

⁸ Esta norma derogó el impuesto ambiental a la contaminación vehicular, conocido como impuesto verde.

Al respecto, el presidente de la República afirma que el indicado ejemplo no es similar al presente caso pues aquel se subsanó por la presentación por parte del Ejecutivo de un proyecto similar, el cual fue aprobado el 09 de julio de 2019. En otras palabras, a juicio del presidente de la República, en ese caso fue aprobado “*el [proyecto] que contaba con iniciativa presidencial*”.

14. Finalmente, el presidente de la República se refiere a la sentencia No. 110-21-IN/22 y acumulados en la cual la Corte Constitucional, entre otros temas, determinó que no existió inconstitucionalidad por la forma del decreto-ley, en relación con el artículo 140 de la Constitución, pues la Asamblea no lo aprobó, ni modificó ni negó, de tal manera que debía promulgarse y ordenarse su publicación.

4.2. Por el fondo

15. El presidente de la República sostiene que el proyecto de ley contraviene los artículos 285⁹ y 286 de la Constitución¹⁰ pues considera que no respeta el principio de sostenibilidad fiscal.
16. Para el efecto, cita los artículos 71 (la rectoría de las finanzas públicas compete al presidente de la República), 74 (deberes y facultades del ente rector de finanzas públicas) y disposición general segunda (todo instrumento que comprometa recursos públicos se aplicará si cuenta con fuente de financiamiento) del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (“COPFP”). En función de ello, el presidente indica que los proyectos de ley que impliquen financiamiento requieren de un pronunciamiento previo del ente rector de las finanzas públicas para asegurar su costo y que, al requerirse dictamen favorable del Ejecutivo, se ratifica que la iniciativa legislativa le corresponde.
17. El presidente agrega que la política fiscal, en función de los artículos 285 y 286 de la Constitución, debe tratarse de forma sostenible para procurar la estabilidad económica para financiar servicios públicos y que la Corte Constitucional se ha pronunciado en ese sentido en el caso No. 32-21-IN/21 y acumulado. Sobre la base de lo anterior, el presidente sostiene que el proyecto de ley afectaría el principio de sostenibilidad fiscal y conexamente los derechos fundamentales, cuya realización depende de la existencia de financiamiento. En ese sentido, menciona que la recaudación prevista por la LODES se puede dividir en ingresos ocasionales que tienen vigencia temporal (contribuciones especiales y únicas, así como el régimen de regularización de activos)

⁹ Art. 285.- La política fiscal tendrá como objetivos específicos: 1. El financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos. 2. La redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados. 3. La generación de incentivos para la inversión en los diferentes sectores de la economía y para la producción de bienes y servicios, socialmente deseables y ambientalmente aceptables.

¹⁰ Art. 286.- Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes. Los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes.

e ingresos permanentes (reformas al impuesto a la renta, IVA e impuesto a los consumos especiales).

18. El presidente señala que el Legislativo ha aprobado varias normas que establecen obligaciones de largo plazo sin contar con financiamiento permanente y, en este caso, ataca las fuentes de financiamiento permanente del Presupuesto General del Estado, *“amenazando con dejar directamente sin fuente de financiamiento a un gran porcentaje del mismo, lo que obligaría a tomar agresivos recortes que afectarían a la sociedad ecuatoriana y a la calidad de los servicios públicos, atentando no solo contra la progresividad de los derechos fundamentales, sino obligando a su regresión”*¹¹.

19. El presidente agrega que la Asamblea Nacional atenta contra la estabilidad económica, al pretender *“sin ningún análisis económico ni financiero derogar”* la LODES, incumpliendo, a la par, su mandato de conducirse de forma responsable respecto de la estabilidad económica. Añade que el proyecto de ley viola la regla por la cual el financiamiento de egresos permanentes debe contar con ingresos permanentes dado que está afectando proformas presupuestarias y el Presupuesto General del Estado que contemplan ingresos permanentes previstos en la LODES,

dineros que se encuentran contemplados como ingresos en el Presupuesto General del Estado, con lo que se estaría eliminando fuentes de financiamiento permanentes que permiten pagar gastos permanentes. Este principio puede ser violado sea por la aprobación de nuevos egresos permanentes no financiados, sea por la aprobación de nuevas obligaciones no financiadas, pero también por la eliminación de las fuentes de ingreso permanente ya previstas [como con] la pretendida derogatoria [...].

20. Así, el presidente considera que la derogatoria a la LODES implica disminuir los ingresos del fisco en *“aproximadamente 2.5 veces lo que cuesta la aplicación del nuevo escalafón docente aprobado en la Ley Orgánica de Educación Intercultural”*. Añade que, de conformidad con el artículo 291 de la Constitución, no existe opción constitucional para sustituir los ingresos ya presupuestados por medio de deuda, pues la misma Constitución somete al endeudamiento al mismo sistema previo de control por parte del ente rector de las finanzas públicas.

21. Asimismo, sostiene que la Asamblea Nacional ha actuado irresponsablemente *“cuando por un lado demanda mayores recursos e inversión pública, pero por otro lado elimina los ingresos del Estado”*.

22. En función de lo expuesto en las dos subsecciones previas, el presidente de la República solicita que se declare la inconstitucionalidad total del proyecto de ley y,

¹¹ Al respecto, se refiere a que la recaudación estimada derivada de las reformas introducidas por la Ley de Desarrollo Económico se estima en \$946,32 millones de dólares anuales, los cuales se encuentran contemplados en la proforma presupuestaria y planificación plurianual aprobadas por la misma Asamblea, *“dineros que se destinan para educación salud, y demás prestaciones y servicios públicos”*.

subsidiariamente, que se considere que el proyecto de ley ha sido objetado totalmente por inconveniencia.

5. Respuesta de la Asamblea Nacional

5.1. Sobre la objeción por la forma

23. La Asamblea Nacional, a través del director de Asesoría Jurídica, considera que no es aplicable el artículo 135 de la Constitución al proyecto de ley en función de sus competencias para derogar normas previstas en los artículos 120 de la Constitución y 9 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (en adelante, “LOFL”).
24. A su vez, añade que la aprobación de la LODES fue una situación *sui generis* ante la cual, a su parecer, tanto el artículo 140 de la Constitución como el artículo 62 de la LOFL, establecen una excepcionalidad que permite que la Asamblea Nacional la derogue en cualquier tiempo.
25. Agrega que el procedimiento legislativo para la aprobación del proyecto de ley se llevó a cabo en cumplimiento de los preceptos constitucionales y legales para el trámite ordinario. Al respecto, menciona que existieron informes para primer y segundo debate elaborados por la Comisión Especializada Permanente del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa. Añade que el proyecto de ley fue aprobado por el Pleno de la Asamblea Nacional en dos sesiones de 24 y 26 de noviembre de 2022. Con ello, afirma que se respetó el procedimiento del inciso final del artículo 140 de la Constitución para “*este tipo de derogatoria*”.
26. La Asamblea Nacional señala que frente al “*mal entendido por el Ejecutivo*” sobre el procedimiento de formación de la derogatoria de la LODES “*no correspondería a un ámbito constitucional, sino legal*”.
27. Menciona que el artículo 134 de la Constitución contiene la iniciativa legislativa por parte de los y las asambleístas, la cual se refiere a “*todos los tipos de leyes*”. Al respecto, menciona que un asambleísta presentó un proyecto de ley reformativa a la LODES previamente al proyecto de ley presentado por otros cuatro asambleístas.
28. La Asamblea Nacional indica que el Consejo de Administración Legislativa, en el marco de sus competencias, calificó el proyecto de ley, toda vez que “*existieron precedentes legislativos sobre proyectos de derogatoria de decreto-ley*” como lo habría informado la Unidad de Técnica Legislativa, en su informe “*no vinculante*” respecto de la Ley Reformativa a la Ley de Fomento Ambiental.

5.2. Sobre la objeción por el fondo

29. La Asamblea Nacional menciona que el Ministerio de Finanzas en el documento denominado “*Programación Fiscal 2022-2025*” habría informado que existe una paulatina normalización de la actividad económica. Agrega que, de conformidad con

la publicación realizada por el Banco Central del Ecuador denominada “*Cifras del Sector Petrolero Ecuatoriano No. 182*” para los meses de febrero y marzo de 2022, existiría un incremento del precio del petróleo, “y, por vía de consecuencia, de los ingresos petroleros en el año 2022”.

- 30.** En función de lo anterior, la Asamblea Nacional considera que los objetivos de la LODES se han cumplido, “*así como, las motivaciones que sirvieron de sustento para el incremento arbitrario y descomunal de impuestos al pueblo ecuatoriano han desaparecido*”. Al respecto, señala que es “*fundamental apoyar a la clase media [...] puesto que sobre la misma recae la mayor carga tributaria, por lo que se hace necesario que se vuelva a permitir que las personas naturales deduzcan sus impuestos hasta en un 50% del total de sus ingresos gravados como era antes [...]*”. Añade que se debe combatir la informalidad de los negocios y la disminución de la emisión de comprobantes tributarios pues “*situación que no ha sido analizada con profundidad por el gobierno y el SRI [...] incumplimiento especialmente los principios de progresividad y oportunidad en materia tributaria*”.
- 31.** La Asamblea Nacional señala que “*es necesario que los artesanos vuelvan a contar con una regulación impositiva que permita que los ingresos que perciban les permitan adquirir materias primas [...]*” y cita el artículo 300 de la Constitución el cual versa sobre los principios que rigen al régimen tributario y define al principio de equidad tributaria.
- 32.** Finalmente, respecto a la objeción total por inconveniencia que es pretendida por el presidente, la Asamblea Nacional reitera que considera que el artículo 140 de la Constitución “*establece una excepcionalidad en el proceso de formación de la Ley*” para el proyecto de ley “*cuando, en el tiempo oportuno la función legislativa no se ha pronunciado [...] situación que en la especie ha sido aplicada a cabalidad por la Función Legislativa, por lo que no ha lugar el antojadizo criterio del ejecutivo*”.

6. Análisis de la objeción presidencial por razones de inconstitucionalidad

- 33.** El presidente de la República ha objetado totalmente el proyecto de ley por razones de inconstitucionalidad tanto de forma como de fondo. De proceder la objeción formal, la consecuencia es que el proyecto de ley deberá ser archivado. Por lo anterior, la Corte analizará primero la objeción presentada por razones de forma y, solo en caso de que esta no sea procedente, considerará la objeción presentada por razones de fondo. Para resolver la objeción por razones formales, la Corte estima necesario determinar primero si el fundamento de hecho de la objeción en efecto tuvo lugar, para luego analizar si este debe implicar la inconstitucionalidad del proyecto de ley.
- 34.** En atención a aquello, esta Corte se referirá: **(i)** al fundamento de hecho de la objeción, **(ii)** a la objeción por razones de forma; y, solo de ser necesario **(iii)** a la objeción por razones de fondo.

6.1. El fundamento de hecho de la objeción

35. El presidente de la República fundamenta su objeción en la siguiente proposición fáctica: el proyecto de ley no fue presentado por su iniciativa. Esta Corte constata que efectivamente este es el caso pues conforme el párrafo 27 *ut supra*, la Asamblea Nacional afirmó aquello. Además se trata de un hecho público y notorio, considerando que en el portal institucional de la Asamblea Nacional consta publicado el trámite legislativo del proyecto de ley¹² y del mismo se evidencia que el proyecto de ley fue presentado por cuatro asambleístas a través de dos proyectos que fueron unificados.
36. Verificado el fundamento de hecho de la objeción, la Corte pasa a determinar si se configura la inconstitucionalidad formal del proyecto de ley.

6.2. Sobre la objeción por la forma: iniciativa para presentar proyectos de ley derogatorios de decretos-leyes que crean, modifican o suprimen impuestos

37. El fundamento del presidente de la República para objetar el proyecto de ley por razones de forma radica en que se habría violado la regla de trámite prevista en el artículo 135 de la Constitución, según la cual, “*Sólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos...*”. El presidente afirma que se violó esta regla pues la Asamblea Nacional no cuenta con iniciativa legislativa para presentar el proyecto de ley dado que este se refiere a la supresión de tributos. El presidente afirma que la Constitución no prevé excepción alguna a su iniciativa legislativa privativa en esta materia.
38. Por su parte, la Asamblea Nacional sostiene que la regla del artículo 135 sí contiene una excepción, prevista en el artículo 140. Por tanto, sostiene que sí tiene iniciativa legislativa para este proyecto en tanto se trata de la derogatoria de un decreto-ley y el último inciso del artículo 140 de la Constitución establece una excepcionalidad en el proceso de formación de la ley para este tipo de supuestos.
39. La controversia en este caso radica, entonces, en cuál es el trámite aplicable para los proyectos de ley que busquen derogar decretos-leyes en materia económico-urgente, emitidos con base en el artículo 140 de la Constitución. En particular, le corresponde a la Corte determinar si el último inciso del artículo 140 de la Constitución establece una excepción para la iniciativa privativa del presidente de la República prevista en el artículo 135 para proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos.
40. Por lo tanto, para resolver sobre la inconstitucionalidad por la forma planteada por el presidente, la Corte debe resolver, en primer lugar, si se cumple el supuesto para activarse la regla prevista en el artículo 135 de la Constitución, esto es, que el proyecto de ley regule una de aquellas materias para las cuales existe iniciativa legislativa exclusiva del presidente. En segundo lugar, la Corte debe determinar si, como alega

¹² Al respecto, ver: [alcance-pp-mas-pp-derogatoria-des-econ-carp-1530.pdf \(asambleanacional.gob.ec\)](https://www.asambleanacional.gob.ec/alcance-pp-mas-pp-derogatoria-des-econ-carp-1530.pdf)

la Asamblea Nacional, el artículo 140 de la Constitución establece una excepción a esta regla que le habilite a tramitar el proyecto de ley sin iniciativa presidencial cuando se trata de proyectos de ley que buscan suprimir decretos-leyes en materia económico urgente.

6.2.1. ¿El proyecto de ley requería iniciativa de la o el presidente de la República por crear, modificar o suprimir impuestos?

41. La iniciativa legislativa general se encuentra regulada en el artículo 134 de la Constitución. Esta norma establece los sujetos que se encuentran constitucionalmente autorizados a presentar un proyecto de ley con el objetivo de dar inicio al trámite ante el órgano legislativo. Su cumplimiento da inicio a todo el procedimiento legislativo¹³ y, como consecuencia de ello, un incumplimiento respecto del mismo genera un vicio formal en el proyecto de ley¹⁴.
42. Por su parte, el artículo 135 de la Constitución establece una iniciativa legislativa exclusiva del presidente de la República para ciertas materias determinadas taxativamente en dicha norma. Así, solo la presidenta o presidente de la República puede presentar proyectos de ley que *“creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país”*. En el mismo sentido, los artículos 301 de la Constitución y 68 de la LOFL prescriben que *“[s]ólo por iniciativa de la Función Ejecutiva”* se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos.
43. Con base en estas normas, la Corte Constitucional ha señalado que solo el presidente o la presidenta de la República tiene iniciativa legislativa privativa para presentar proyectos relacionados con la creación, modificación, exoneración y supresión o extinción de impuestos. Así, de conformidad con los Dictámenes No. 1-19-DOP-CC¹⁵

¹³ Ver artículos 134-140 de la Constitución. A su vez, artículo 54 de la LOFL.

¹⁴ Al respecto, el artículo 56 de la LOFL determina, en su parte pertinente que *“Art. 56.-Calificación de los proyectos de ley.- El Consejo de Administración Legislativa, en un plazo máximo de sesenta días, desde su presentación, calificará los proyectos de ley remitidos por la Presidenta o el Presidente de la Asamblea Nacional siempre que cumplan, con los siguientes requisitos: [...] 4. Que cumpla con los requisitos que la Constitución de la República y esta Ley establecen sobre la iniciativa legislativa. [...] Si el proyecto de ley no cumple con los requisitos [...] e inobserva los criterios antes detallados no será calificado y será devuelto, sin perjuicio de que pueda ser presentado nuevamente, subsanadas las razones que motivaron su no calificación”*.

¹⁵ En el Dictamen No. 1-19-DOP-CC, esta Corte se pronunció sobre un proyecto de ley en el cual dos de sus disposiciones extendían modificaciones a impuestos, a través de beneficios tributarios introducidos en la Ley del Anciano, vigente a la época. Así, en aquella decisión, en el marco del análisis de los artículos 135 y 301 de la Constitución, este Organismo determinó que los cambios normativos introducidos – extensión a exoneración de impuestos e inclusión de un gasto deducible– fueron inválidos. En el texto del Dictamen referido se señaló: *“Como es claro, este cambio normativo proyectado constituye una modificación impositiva (particularmente, una exoneración de impuestos) que no partió de la iniciativa del Presidente de la República, por lo que dicho cambio es procedimentalmente inválido, en aplicación de los artículos 135 y 301 de la Constitución [...] la inclusión del indicado gasto deducible modifica el régimen jurídico del impuesto a la renta, modificación impositiva que vulnera los ya citados artículos 135*

y No. 2-21-OP/21¹⁶, la Asamblea Nacional no puede plantear proyectos de ley que modifiquen los elementos esenciales de un impuesto. En este sentido, en el Dictamen 2-21-OP/21, la Corte afirmó que: “...solamente podrá activarse un procedimiento legislativo que persiga la creación, modificación, exoneración y supresión o extinción de impuestos, por medio de la iniciativa del presidente de la República. Caso contrario, el proyecto de ley tendría un vicio que afecta su constitucionalidad”¹⁷.

44. En el presente caso, el proyecto de ley busca derogar la totalidad de la LODES. Considerando que el eje temático de dicho cuerpo legal corresponde “*al reordenamiento del sistema tributario y la sostenibilidad fiscal*”¹⁸, su derogatoria también versa sobre el mismo tema. A su vez, se debe señalar que la derogatoria de una norma que versa sobre impuestos implica afectar la proyección de ingresos que tiene el Presupuesto General del Estado, así, incluso, lo reconocen los asambleístas ponentes del proyecto de ley¹⁹. Al tratarse de un proyecto de ley que busca la derogatoria total de normas que crearon y modificaron tributos²⁰, este tendría como resultado la supresión de dichos impuestos.
45. Asimismo, la Corte observa que el proyecto de ley plantea la derogatoria integral de la LODES, la cual, entre otros, regula cambios en los impuestos a la renta²¹, al valor agregado²², a la salida de divisas²³, en la transacción tributaria²⁴, además crea el régimen simplificado para emprendedores y negocios populares (en adelante, “**RIMPE**”) y el régimen impositivo único, voluntario y temporal para la regularización de activos en el exterior, y en definitiva, modificaría el sistema tributario como tal, lo cual afectaría los elementos esenciales de los referidos tributos

y 301 de la Constitución de la República, ya que no provino de la iniciativa presidencial” (énfasis añadido).

¹⁶ En el Dictamen No. 2-21-OP/21, este Organismo se refirió a la objeción por inconstitucionalidad de un proyecto de ley relacionado con la Ley de Régimen Tributario Interno. El criterio del Dictamen emitido en el caso 2-21-OP/21 fue el mismo que en el Dictamen del caso 1-19-DOP-CC, esto es, que no son válidos los proyectos de ley que establezcan, modifican, exoneren o extingan impuestos que no tengan iniciativa del presidente de la República.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 2-21-OP/21 de 23 de junio de 2021, párr. 25

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 110-21-IN/22 y acumulados 28 de octubre de 2022, párr. 146.

¹⁹ Al respecto, revisar la ficha de verificación del cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible de iniciativas legislativas del proyecto de ley en la cual se observa marcada la opción de repercusiones económicas y presupuestarias por “*Reducción de ingresos en el Presupuesto General del Estado*”.

²⁰ Por ejemplo, el artículo 17 de la LODES creó el impuesto único temporal para la regularización de activos en el exterior y el capítulo V, a partir del artículo 97.1 el régimen simplificado para emprendedores y negocios populares.

²¹ Por ejemplo, el artículo 40 de la LODES determinó un cambio en el cálculo del impuesto a la renta en relación con los gastos personales.

²² Al respecto, ver por ejemplo, los artículos 58, 97.7 y 97.9 de la LODES.

²³ Por ejemplo, ver artículos 15, 24, 25 y 26 en relación con el régimen impositivo voluntario, único y temporal para la regularización de activos en el exterior o el artículo 186 en relación con exenciones al impuesto indicado.

²⁴ Al respecto, ver el artículo 79 de la LODES.

y régimen indicado²⁵. Todo esto representaría cambios en la manera en cómo el acreedor de los tributos referidos administra los recursos y ejerce sus competencias lo cual afectaría la recaudación de tributos. Así, al momento de modificar la fuente de recaudación –impuestos–, se realizarían alteraciones en la facultad recaudatoria que radica principalmente en el ente rector de las finanzas públicas. Incluso, el proyecto de ley, al no contemplar ningún efecto sobre regímenes completos, como el RIMPE, dejaría en completa inseguridad jurídica a los contribuyentes. Al advertirse cambios que afectan a los elementos esenciales de una serie de tributos, se debe concluir que el proyecto de ley modifica impuestos.

46. En definitiva, el proyecto de ley busca suprimir y modificar el contenido esencial de una serie de impuestos que actualmente se encuentran contemplados en la LODES. Por tanto, este pretende regular una de las materias para las cuales el artículo 135 de la Constitución ha previsto la iniciativa privativa del presidente de la República.
47. Verificado el supuesto de hecho de la regla contenida en el artículo 135 de la Constitución, la Corte debería aplicar la consecuencia jurídica que corresponde, esto es, que el proyecto de ley incurre en un vicio formal. Ahora bien, como se señaló, la Asamblea Nacional afirma que dicha regla no habría sido violada pues el artículo 140 de la Constitución contendría una excepción para los decretos-leyes en materia económico urgente. En la siguiente sección, la Corte pasa a analizar si la Constitución prevé la excepción alegada por la Asamblea Nacional.

6.2.2. ¿El artículo 140 de la Constitución establece una excepción a la iniciativa exclusiva del presidente de la República para los proyectos de ley que busquen derogar decretos-leyes en materia económico urgente?

48. El artículo 140 de la Constitución prevé la posibilidad de que el ejecutivo envíe a la Asamblea Nacional proyectos de ley calificados de urgentes en materia económica, conforme al siguiente procedimiento:

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.

El trámite para la presentación, discusión y aprobación de estos proyectos será el ordinario, excepto en cuanto a los plazos anteriormente establecidos. Mientras se discuta un proyecto calificado de urgente, la Presidenta o Presidente de la República no podrá enviar otro, salvo que se haya decretado el estado de excepción.

²⁵ En relación con los elementos esenciales de un tributo, este Organismo ha desarrollado en el Dictamen No. 2-21-OP/21 de 23 de junio de 2021 y la sentencia No. 014-12-SIN-CC, caso No. 0070-09-IN, de 19 de abril de 2012, que: “[...] los elementos básicos del tributo, entre los cuales tenemos: el objeto imponible, los sujetos activo y pasivo, la cuantía del tributo o la forma de establecerla, las exenciones y deducciones; los reclamos, recursos y demás materias reservadas a la ley que deban concederse, conforme lo previsto en el artículo 4 del Código Tributario”.

Cuando en el plazo señalado la Asamblea no apruebe, modifique o niegue el proyecto calificado de urgente en materia económica, la Presidenta o Presidente de la República lo promulgará como decreto-ley y ordenará su publicación en el Registro Oficial. La Asamblea Nacional podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla, con sujeción al trámite ordinario previsto en la Constitución (énfasis agregado).

49. El último inciso de este artículo establece que “*La Asamblea Nacional podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla, con sujeción al trámite ordinario previsto en la Constitución*”. La Asamblea sostiene que, dado que el texto señala que ésta puede derogar un decreto-ley en cualquier tiempo, esta norma debe interpretarse en el sentido de que la Constitución sí le concede iniciativa legislativa a la Asamblea Nacional cuando se trata de normas aprobadas bajo el procedimiento de las leyes en materia económico urgente, aún en aquellas materias en las que el artículo 135 de la Constitución prevé la iniciativa exclusiva del presidente de la República. Por su parte, la presidencia considera que el inciso final del artículo 140 de la Constitución, al remitir al trámite ordinario para la formación de la ley, debe interpretarse en concordancia con el artículo 135 y no establece excepción alguna a la iniciativa privativa del presidente de la República.
50. Como se puede observar, la controversia gira en torno a un problema de interpretación del texto constitucional. Conforme el artículo 427 de la Constitución, “*Las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad. En caso de duda, se interpretarán en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente, y de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional*”.
51. Por lo tanto, al momento de interpretar el último inciso del artículo 140 de la Constitución, debe tenerse en cuenta, en primer lugar, su tenor literal y las demás disposiciones constitucionales relativas al trámite legislativo. Adicionalmente, debe tenerse presente las razones que fundamentan la inclusión del procedimiento legislativo especial para proyectos calificados en materia económica, así como los demás artículos de la Constitución que establecen las facultades del presidente de la República como rector de la política pública en materia fiscal. La Constitución no puede interpretarse de tal forma que se vacíe de contenido a alguna de sus disposiciones.
52. Del contenido del artículo 140 de la Constitución, la Corte observa que (i) salvo en lo relacionado con los plazos, la aprobación de un proyecto de ley calificado de urgente en materia económica se sujeta al mismo trámite ordinario previsto en la Constitución; y, que, de la misma manera, (ii) la derogatoria de un decreto-ley puede ser efectuada por la Asamblea Nacional con sujeción “*al trámite ordinario previsto en la Constitución*”. La Constitución establece claramente que la derogatoria de un decreto-ley sigue la totalidad del trámite ordinario, sin incluir ninguna regla especial para dicho trámite. Dentro del trámite ordinario de aprobación de las leyes, se

encuentra el artículo 135, que prevé la iniciativa privativa del presidente en materia de impuestos.

53. De ahí que la iniciativa legislativa de competencia privativa del presidente de la República constituye uno de los requisitos previstos constitucionalmente para el trámite ordinario de aprobación de cualquier proyecto de ley que pretenda crear, modificar o suprimir impuestos. Dado que la competencia de la Asamblea Nacional para derogar un decreto-ley que cree, modifique o suprima impuestos —prevista en el artículo 140 de la Constitución— requiere seguir el trámite ordinario, esta incluye respetar la iniciativa legislativa privativa del presidente de la República. Por lo tanto, el sentido literal de estas normas permite concluir que la derogación de una norma promulgada conforme al artículo 140 de la Constitución debe cumplir la regla contenida en el artículo 135 de la Constitución.
54. La interpretación contraria, sostenida por la Asamblea Nacional, parte de poner énfasis en la primera frase del último inciso del artículo 140, que indica que “*La Asamblea Nacional podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla*”. Se sostiene que esta frase tiene por objeto crear una iniciativa legislativa para la Asamblea, distinta a las contempladas en los artículos 134 y 135 de la Constitución.
55. Para determinar el sentido que debe darse a la frase “*La Asamblea Nacional podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla*”, conviene tomar en cuenta lo señalado en el artículo 120 numeral 6 de la Constitución, que establece la facultad general de la Asamblea de “6. Expedir, codificar, **reformular y derogar las leyes**” (énfasis añadido)²⁶. Esta Corte observa que la Constitución utiliza el mismo lenguaje tanto para crear la facultad general de la Asamblea de reformar y derogar leyes, como para prescribir que la Asamblea tiene la facultad de reformar y derogar los decretos-ley.
56. A partir de lo anterior, esta Corte considera que la frase en cuestión únicamente está dirigida a aclarar que un decreto-ley puede ser modificado o derogado por una ley posterior, resaltando así que no se requiere del mismo acto para dejar sin efecto el primero. Por lo tanto, cuando el artículo 140 indica que la Asamblea puede modificar o derogar la norma, lo que permite es la derogatoria o modificación a través de un acto jurídico (ley) formalmente distinto al acto a través del cual la norma entró en vigencia (decreto-ley).
57. Si la intención del constituyente habría sido otorgarle a la Asamblea Nacional una iniciativa legislativa especial en el artículo 140 de la Constitución, entonces el constituyente así lo habría señalado. Pero, al contrario, para esta Corte es claro que el artículo utiliza exactamente el mismo lenguaje que el contenido en el artículo 120 numeral 6 de la Constitución, que otorga la misma facultad de la Asamblea en relación a las leyes. Por ello, el artículo 140 de la Constitución se limita a aclarar que la Asamblea Nacional sí podrá, en cualquier tiempo, “*modifica[r] o deroga[r]*” el

²⁶ Constitución, Art. 120.- La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley: (...) 6. Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes”

decreto-ley, sin mencionar que para ello puede contar con una iniciativa legislativa distinta a las previstas en el artículo 135 de la Constitución.

- 58.** La Corte considera además que la interpretación pretendida por la Asamblea Nacional no es adecuada puesto que tendría como consecuencia restar efectividad al mecanismo constitucional de los proyectos de ley en materia económico urgente. La inclusión en el artículo 140 de la Constitución de un procedimiento más breve para el tratamiento de este tipo de proyectos de ley tiene como objetivo dotar al presidente, como ente rector de las políticas públicas, de la capacidad de responder de forma oportuna a sucesos económicos que requieran de una atención inmediata y, por tanto, no deben estar supeditados a los tiempos previstos para el trámite legislativo ordinario. Si se interpreta el artículo 140 de la Constitución en el sentido de que este crea la potestad de la Asamblea para derogar un decreto-ley en materia económico urgente sin contar con la iniciativa del presidente de la República, el mecanismo de urgencia económica se volvería ilusorio. Esto es así pues, a pesar de que la Constitución le otorga al presidente la facultad exclusiva de calificar qué proyectos de ley considera que son urgentes en materia económica y ordena que el proyecto de ley sea promulgado si la Asamblea no se pronuncia en 30 días, la misma Asamblea podría derogar la norma de forma inmediata después de su promulgación, impidiendo que el presidente pueda afrontar los sucesos imprevistos que fundamentaron la proposición del proyecto de ley en materia económico urgente en primer lugar.
- 59.** La finalidad sustancial que fundamenta la iniciativa privativa del presidente en materia de impuestos es que este es el encargado de la rectoría de las políticas públicas, lo que incluye a la política fiscal. Su inclusión responde también al cumplimiento de los artículos 285 y 286 de la Constitución que imponen la obligación de desarrollar la política fiscal y las finanzas públicas de manera sostenible, responsable y transparente para poder alcanzar el financiamiento de servicios, la redistribución de ingresos y, en definitiva, la realización de los derechos. Interpretar el artículo 140 de la Constitución en el sentido pretendido por la Asamblea Nacional afectaría los valores que ha pretendido salvaguardar la Constitución, pues permitiría que se emitan normas que creen, modifiquen o supriman impuestos sin que hayan contado con la iniciativa de la función encargada de la rectoría de las políticas públicas en materia fiscal.
- 60.** Conforme el artículo 285 de la Constitución, la política fiscal tiene como uno de sus objetivos específicos el financiamiento de servicios, de inversión y de bienes públicos. En el mismo sentido, el artículo 286 ordena que las finanzas públicas se conduzcan de forma sostenible, responsable y sin poner en riesgo la estabilidad económica. La derogación de impuestos sin la iniciativa de la Función Ejecutiva, como ente rector de la política pública en materia fiscal, puede exponer a las finanzas públicas a un tratamiento no sostenible que ponga en riesgo la estabilidad económica. Esto resulta evidente en el presente caso, en el que el proyecto de ley que se ha objetado implica la modificación y derogación de múltiples tributos, sin que la Asamblea Nacional haya contado con los elementos necesarios para concluir

razonablemente que su eliminación no pondrá en riesgo la estabilidad económica del Estado²⁷.

- 61.** Por lo tanto, además de estar acorde a su tenor literal, la interpretación de la Constitución que más respeta su integralidad y la intención del constituyente debe llevar a la misma conclusión: el artículo 140 de la Constitución no establece una excepción a la iniciativa legislativa privativa del presidente, prevista en el artículo 135 del texto constitucional.
- 62.** En ocasiones previas, esta Corte ha reconocido que, dadas las limitaciones temporales para la tramitación de este tipo de normas²⁸, es posible que exista menor posibilidad de discusión y participación por parte de legisladores y de la ciudadanía²⁹. Sin embargo, conviene resaltar que, conforme el trámite constitucionalmente previsto para este tipo de casos, la promulgación de un decreto-ley se genera como consecuencia de la inactividad de la Asamblea Nacional, cuya omisión permitió que el término de treinta días previsto en el artículo 140 de la Constitución se venza sin aprobar, modificar o negar el proyecto de ley. Así, el procedimiento contó con la participación de la Asamblea Nacional. El texto constitucional le otorga a la función legislativa las posibilidades de (1) aprobar el proyecto de ley, (2) modificar el proyecto de ley, (3) negar el proyecto de ley; o, (4) no pronunciarse en 30 días y permitir que el proyecto entre en vigencia mediante un decreto-ley. En cualquiera de estas opciones, se habrá cumplido el trámite constitucionalmente previsto para la aprobación de leyes en materia económico-urgente con la aprobación o aquiescencia de la Asamblea Nacional.
- 63.** Si la Asamblea Nacional estaba en desacuerdo con un proyecto de ley de urgencia económica en materia de impuestos debía, en el momento oportuno del proceso legislativo, modificarlo o negarlo. En el presente caso, se recuerda que esta Corte ya determinó en la sentencia No. 110-21-IN/22 y acumulados que *“el Pleno de la Asamblea Nacional no aprobó, ni modificó ni negó el Proyecto de Ley dentro del plazo fatal de 30 días, mismo que fenecía el 27 de noviembre de 2021 y, por consiguiente, el Presidente de la República debía promulgarlo como decreto-ley y*

²⁷ Llama la atención a esta Corte que la Asamblea Nacional se fundamentó en los nuevos ingresos que la LODES otorgaría al Estado para señalar que existen fuentes de financiamiento suficientes para la aprobación de las reformas a la Ley Orgánica de Educación Intercultural en relación con el cambio en los salarios de los docentes. Al respecto, se puede revisar el párrafo 19.2 del Dictamen 2-22-OP/22 de 20 de mayo de 2022. A su vez, esta Corte toma nota que el impacto económico de la derogatoria de la LODES no es menor. De acuerdo a la propia Asamblea Nacional sería *“aproximadamente USD. 1.900 millones en 2 años”* y, a su vez, la Presidencia de la República, en su objeción al proyecto de ley, afirma que *“[l]a recaudación estimada derivada de las reformas contenidas en la Ley objeto de este escrito se estima en 946,32 millones de dólares anuales, los cuales se encuentran contemplados en la Proforma Presupuestaria y Planificación Plurianual aprobados por la propia Asamblea al allanarse tácitamente a la Proforma enviada por el Ejecutivo, dineros que se destinan para educación salud, y demás prestaciones y servicios públicos”*.

²⁸ A saber el artículo 140 de la Constitución establece el plazo máximo de treinta días para que la Asamblea Nacional tome una decisión.

²⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 58-11-IN/22 y acumulados de 12 de enero de 2022, párr. 72.

ordenar su publicación en el Registro Oficial". No es admisible que la Asamblea Nacional pretenda actuar de manera posterior a la vigencia de la LODES, evadiendo la Constitución en relación con la iniciativa privativa para la Función Ejecutiva en materia de impuestos cuando tuvo su oportunidad de actuar en el momento oportuno de formación de la ley y escogió no hacerlo.

- 64.** En definitiva, considerado el texto constitucional en su integralidad, debe concluirse que el último inciso del artículo 140 de la Constitución no crea una excepción que le permita a la Asamblea Nacional derogar decretos-leyes que hayan creado impuestos sin contar con la iniciativa del presidente de la República. En estos casos, resulta igualmente aplicable la regla prevista en el artículo 135 de la Constitución, por formar parte del trámite ordinario al cual debe someterse la derogación de un decreto-ley.
- 65.** Por todo lo expuesto, al verificarse que el proyecto de ley busca derogar un decreto-ley sin contar con la iniciativa del presidente de la República, la Corte determina que existió una inobservancia del procedimiento legislativo previsto en los artículos 135 y 140 de la Constitución.

6.2.3. Conclusión

- 66.** Por todo lo expuesto en el presente dictamen, la Corte concluye que el proyecto de ley violó la regla de trámite prevista en el artículo 135 de la Constitución. Al haber existido una violación de una regla de trámite legislativo y, al existir un socavamiento al principio constitucional que atribuye la rectoría de impuestos, la política fiscal y las finanzas públicas a la Función Ejecutiva, se debe concluir que existe un vicio de inconstitucionalidad. Por lo tanto, procede la objeción presidencial por razones de forma.
- 67.** Conforme se indicó en el párrafo 34 *supra*, dado que esta Corte ha determinado que el proyecto de ley incurre en un vicio de inconstitucionalidad por razones formales, no corresponde realizar otras consideraciones.
- 68.** Toda vez que la Corte ha declarado procedente la objeción total por razones de inconstitucionalidad del proyecto de ley, de acuerdo con el artículo 139 de la Constitución, en concordancia con el artículo 132 de la LOGJCC, la Asamblea Nacional debe archivarlo³⁰.

7. Decisión

69. En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

- 1.** Declarar procedente la objeción total por razones de inconstitucionalidad formal del Proyecto de Ley Derogatoria a la Ley Orgánica de Desarrollo Económico y

³⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 54-16-IN/20 de 16 de diciembre de 2020, párr. 14.

Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia Covid-19.

2. Ordenar a la Asamblea Nacional el archivo del proyecto de ley.

70. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, cuatro votos salvados de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet y Alí Lozada Prado, en sesión ordinaria de miércoles 25 de enero de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN No. 1-23-OP/23

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. Antecedentes

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 25 de enero de 2023, aprobó el Dictamen N°. 1-23-OP, en el que se analizó la objeción presidencial total por inconstitucionalidad del “*Proyecto de Ley Orgánica Derogatoria de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia Covid-19*” (“**Proyecto de Ley**”).
2. Respetando la decisión de mayoría, desarrollo el presente voto salvado por disentir con el fundamento jurídico y el análisis expresado en el Dictamen de la mayoría de la Corte Constitucional (“**Dictamen de mayoría**”).

2. Análisis

3. La Constitución del Ecuador determina que únicamente el presidente de la República tiene iniciativa para crear, modificar o suprimir impuestos¹, lo que implica que éstos necesariamente deben ser regulados mediante ley -reserva de ley-. Para tal efecto, el primer mandatario cuenta con dos vías: **(i)** el trámite ordinario para la aprobación de una ley o **(ii)** la tramitación prevista para los proyectos que califique como urgentes en materia económica.
4. En cuanto al trámite **(ii)**, éste debería activarse para responder a necesidades imperiosas que ocurran en contextos atípicos, que escapan la normalidad, por lo que resulta necesario contar con herramientas inmediatas que respondan a la contingencia. Aquello comporta la razonabilidad que debe existir en la calificación de un proyecto como urgente en materia económica en atención a que la regla general de aprobación de la ley es el trámite ordinario.
5. Ahora bien, respecto al trámite de aprobación de un proyecto de ley calificado como *urgente en materia económica*, la Constitución determina lo siguiente:

Art. 140. (...) Cuando en el plazo señalado la Asamblea no apruebe, modifique o niegue el proyecto calificado de urgente en materia económica, la Presidenta o Presidente de la República lo promulgará como decreto-ley y ordenará su publicación en el Registro

¹ Igualmente, el presidente de la República es el único que puede tener iniciativa para aumentar el gasto público o modificar la división político-administrativa del país. Constitución de la República del Ecuador, “Art. 135.- Sólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país”.

Oficial. La Asamblea Nacional podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla, con sujeción al trámite ordinario previsto en la Constitución. (Énfasis añadido)

6. Sobre la base de lo anterior, en el presente caso, la mayoría de la Corte indicó que una interpretación literal que más se ajusta a la Constitución permite dilucidar que:

53. De ahí que la iniciativa legislativa de competencia privativa del presidente de la República constituye uno de los requisitos previstos constitucionalmente para el trámite ordinario de aprobación de cualquier proyecto de ley que pretenda crear, modificar o suprimir impuestos. Dado que la competencia de la Asamblea Nacional para derogar un decreto-ley que cree, modifique o suprima impuestos —prevista en el artículo 140 de la Constitución— requiere seguir el trámite ordinario, esta incluye respetar la iniciativa legislativa privativa del presidente de la República. Por lo tanto, el sentido literal de estas normas permite concluir que la derogación de una norma promulgada conforme al artículo 140 de la Constitución debe cumplir la regla contenida en el artículo 135 de la Constitución.

7. Posteriormente, la mayoría de la Corte aplicó una interpretación conforme a lo que consideró que es el efecto útil de la mentada norma constitucional:

58. La Corte considera además que la interpretación pretendida por la Asamblea Nacional no es adecuada puesto que tendría como consecuencia restar efectividad al mecanismo constitucional de los proyectos de ley en materia económico urgente. La inclusión en el artículo 140 de la Constitución de un procedimiento más breve para el tratamiento de este tipo de proyectos de ley tiene como objetivo dotar al presidente, como ente rector de las políticas públicas, de la capacidad de responder de forma oportuna a sucesos económicos que requieran de una atención inmediata y, por tanto, no deben estar supeditados a los tiempos previstos para el trámite legislativo ordinario. Si se interpreta el artículo 140 de la Constitución en el sentido de que este crea la potestad de la Asamblea para derogar un decreto-ley en materia económico urgente sin contar con la iniciativa del presidente de la República, el mecanismo de urgencia económica se volvería ilusorio (...).

8. En mérito de lo anterior, considero que el análisis *supra* no es correcto por las siguientes razones:

2.1. Sobre el control preventivo o ex ante de constitucionalidad y la interpretación de la norma constitucional -artículo 140- que efectúa el Dictamen de mayoría

9. Para comprender con claridad este caso, resulta necesario dilucidar cuáles son las competencias de la Corte Constitucional. Entre ellas, este Organismo tiene la facultad para efectuar un control posterior, preventivo o *ex ante* de constitucionalidad de las leyes cuando el presidente de la República presente una objeción por inconstitucionalidad². Por su parte, ejerce un control *ex post* o posterior cuando se controvierte una ley que ya fue aprobada mediante el trámite legislativo

² Constitución del Ecuador, artículo 139.

correspondiente y sobre la que se presume su inconstitucionalidad; esto se examina a través de la proposición de una acción pública de inconstitucionalidad.

10. Por otro parte, la Corte Constitucional tiene la facultad de realizar una interpretación *“de las normas de la parte orgánica de la Constitución de la República, con el objeto de establecer el alcance de dichas normas, siempre que no exista una ley que desarrolle la cuestión objeto de interpretación”*³, para tal efecto, resulta necesaria la presentación de una acción de interpretación. Es así que el artículo 158 de la LOGJCC establece que *“el dictamen interpretativo, en su parte resolutive, fijará claramente, mediante una regla, el alcance de la norma constitucional objeto de interpretación, a partir de la explicación de los argumentos constitucionales y los métodos hermenéuticos que sirvan para fundamentarla”*.
11. Visto lo anterior, el Dictamen de mayoría incurre en un equívoco, pues lejos de analizar la constitucionalidad del Proyecto de Ley, lo que efectúa es una interpretación de la norma constitucional para, sobre la base de aquello, pronunciarse sobre la Objeción Presidencial. Es así como el problema jurídico contenido en el apartado 6.2.2. se cuestiona si *“¿El artículo 140 de la Constitución establece una excepción a la iniciativa exclusiva del presidente de la República para los proyectos de ley que busquen derogar decretos-leyes en materia económico urgente?”*. En virtud de aquello, el Dictamen de mayoría reconoce que *“(…) al momento de interpretar el último inciso del artículo 140 de la Constitución, debe tenerse en cuenta, en primer lugar, su tenor literal y las demás disposiciones constitucionales relativas al trámite legislativo (…) (Énfasis añadido)”*. Así, la mayoría de la Corte interpreta que -aunque el artículo 140 de la Constitución, literal y expresamente, faculta a la Asamblea Nacional para que en cualquier momento modifique o derogue un decreto-ley-, la norma constitucional requiere interpretarse a la luz del artículo 135 y de su efecto útil.
12. En ese orden de ideas, considero que la Corte superpuso sus facultades, pues no podía efectuar una interpretación constitucional con ocasión de una Objeción Presidencial. Por el contrario, si el artículo 140 *in fine* de la Constitución dispone expresamente que *“[I]a Asamblea Nacional podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla [al decreto-ley], con sujeción al trámite ordinario previsto en la Constitución”*, entonces, la literalidad de la norma excluye la iniciativa presidencial y, por el contrario, determina la facultad de la Asamblea Nacional para que en **todos los casos** modifique o derogue un decreto-ley, ya que la disposición no condiciona la atribución del Legislativo para la creación, modificación o derogación de impuestos -artículo 135-. En tal sentido, no era necesario recurrir a una interpretación constitucional por la claridad de la norma.
13. En virtud de lo dilucidado, el artículo 140 *in fine* de la Constitución no determina excepciones a la facultad de la Asamblea Nacional para modificar o derogar un decreto-ley. Así, el análisis del Dictamen de mayoría no logró responder a la literalidad e integralidad de la norma constitucional que dispone que la atribución de

³ LOGJCC, artículo 154.

la Asamblea Nacional puede ejercerse “*en cualquier momento*” sin condicionamientos sobre la materia del decreto-ley. Por ello, considero que la Corte debía constreñir su actuación al examen entre la compatibilidad del Proyecto de Ley con la Constitución, aplicar los preceptos pertinentes y no extender el alcance del artículo 140 *in fine*. Sin detrimento de lo esgrimido, a mi criterio, el análisis que efectúa la mayoría de la Corte contiene yerros y la interpretación que efectúa - inobservando el tenor literal del artículo 140 *in fine* de la Constitución- acarrea graves consecuencias para una democracia deliberativa y para el equilibrio de poderes.

2.2. Sobre el análisis del Dictamen de la mayoría de la Corte

2.2.1. Respecto a la interpretación al tenor literal de la norma constitucional

14. La Constitución dispone que el primer método de interpretación de las normas constitucionales es el “*tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad*”.⁴
15. El Dictamen de mayoría precisa que “*al momento de interpretar el último inciso del artículo 140 de la Constitución, debe tenerse en cuenta, en primer lugar, su tenor literal*” y que también se deben considerar “*las demás disposiciones constitucionales relativas al trámite legislativo*”⁵. Pese a esto, el Dictamen de mayoría no atendió al tenor literal de la norma, pues el artículo 140 *in fine* de la Constitución no condiciona la facultad de la Asamblea Nacional al contenido del artículo 135. Por el contrario, la mentada disposición determina la atribución del Legislativo para derogar o modificar “*en cualquier momento*” decretos-ley cuya publicación cumple con los requisitos de (i) provenir de un proyecto calificado como *urgente en materia económica* (ii) que no logró un pronunciamiento de la Asamblea Nacional en 30 días.
16. Contrario al Dictamen de mayoría, si es que la modificación o derogatoria del decreto-ley dependiera de la iniciativa presidencial, entonces, el texto constitucional no podría facultar a la Asamblea Nacional a ejercer su atribución “*en cualquier momento*”, pues la modificación o derogación dependerá obligatoriamente de un proyecto remitido por el presidente de la República, lo que restringe el control político y la facultad legislativa de la Asamblea Nacional.
17. El Dictamen de mayoría no se hace cargo de la completitud del artículo 140 y, por el contrario, de manera inexplicable concluye que, como la norma se refiere al “*trámite ordinario*”, debe existir la iniciativa del presidente de la República.
18. La consecuencia de la publicación de un decreto-ley en 30 días a falta de pronunciamiento de la Asamblea Nacional responde a que un proyecto de ley *urgente en materia económica* constituye una herramienta frente a escenarios críticos, transitorios, que requieren regulación urgente; por lo que, no es posible retardar la

⁴ Constitución del Ecuador, artículo 427.

⁵ Dictamen de mayoría, párr. 51.

respuesta considerando la baja probabilidad de consenso en el Legislativo por tan corto tiempo de deliberación. Entonces, se publica el decreto-ley para atender a la contingencia coyuntural. Bajo esta consideración, el artículo 140 *in fine* de la Constitución otorga la atribución a la Asamblea Nacional para que, con posterioridad a la publicación del decreto-ley, pueda efectuar un análisis reflexivo, crítico y pormenorizado de éste sin la premura del trámite de los proyectos *urgentes en materia económica* y sin la consecuencia del plazo fatal. Esto permite que el Legislativo pueda deliberar con mayor flexibilidad sobre el decreto-ley y, en caso de considerarlo necesario, modificarlo, derogarlo e incluso mantenerlo. En esta etapa la Asamblea Nacional se sujeta a los plazos del trámite ordinario como dispone el artículo 140 *in fine* de la Constitución, pues así se garantiza en mayor medida la deliberación democrática y consensuada de la ley y, para entonces, la Función Ejecutiva ya gozó de un tiempo prudencial para responder a la contingencia.

19. Como consecuencia de lo esgrimido, el Dictamen de mayoría realiza interpretaciones extensivas de la disposición constitucional que no atienden a su tenor literal, pues en el artículo 140 *in fine* no se determina ningún supuesto de exclusión de la facultad de la Asamblea para modificar o derogar un decreto-ley.

2.2.2. Sobre la interpretación del efecto útil del artículo 140

20. La mayoría de la Corte Constitucional interpretó el artículo 140 de la Constitución a la luz de su efecto útil. Por esta razón, precisó que “[s]i la Asamblea tuviera la potestad de derogar un decreto-ley en materia económico urgente sin contar con la iniciativa del presidente de la República, el mecanismo de urgencia económica se volvería ilusorio”.
21. Sobre lo anterior, considero que el Dictamen de mayoría lejos de efectuar una interpretación literal-sistemática de la Constitución, que se ajuste a la voluntad del constituyente, como corresponde de conformidad con el artículo 427 de la Constitución, en realidad, interpreta la norma sobre la base del efecto útil que, a su criterio, tiene el inciso final del artículo 140. Más allá de lo conveniente o inconveniente que resulte que se promulgue un decreto-ley que luego pueda ser modificado o derogado por la Asamblea Nacional -efecto útil-, resulta indispensable considerar que la Constitución sistemáticamente alude al carácter democrático en la formación y aprobación de la ley, así como a la creación de sistemas de pesos y contrapesos propios de cualquier Estado democrático.
22. La Asamblea Nacional es el máximo representante democrático de la ciudadanía ecuatoriana y de control político del Estado. En tal sentido, tiene la obligación de “*adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades*”⁶. La Asamblea es la encargada de la deliberación y aprobación de la

⁶ Constitución del Ecuador, artículo 84.

cualquier ley o medida que pueda impactar al conjunto social, por ello, es quien debe “[e]xpedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio”.⁷

- 23.** La sección tercera de la Constitución, misma que aborda el procedimiento legislativo, enuncia en su primer artículo que la Asamblea Nacional “*aprobará como leyes las normas generales de interés común*”. De este modo, solo a ella le corresponde la aprobación de las leyes, mientras que el presidente de la República actúa como un colegislador a través de mecanismos como la Objeción Presidencial por inconveniencia o por inconstitucionalidad.
- 24.** Ahora bien, el trámite para los proyectos remitidos por el presidente de la República y calificados por él como *urgentes en materia económica* se diferencia del trámite ordinario por la drástica reducción en los plazos para la aprobación de la ley. Para la mayoría de la Corte dicha diferencia es un asunto menor, no obstante, disiento de este criterio porque la tramitación acelerada de los proyectos *urgentes en materia económica* acarrea repercusiones formales y sustantivas para los derechos de toda la ciudadanía. Por un lado, existe la reducción en los plazos para la tramitación de la ley -cuestión formal-, pero, aquello trastoca la duración de la discusión legislativa, de proposición de enmiendas al proyecto de ley por parte de los asambleístas, la elaboración de informes por parte de las Comisiones especializadas de la Función Legislativa y la oportunidad de la ciudadanía de acudir ante la Comisión especializada y exponer sus argumentos sobre el proyecto de ley -cuestión sustantiva-. Para mayor claridad, a continuación, una comparación entre ambos trámites:

Diferencias entre el trámite ordinario y el trámite de un proyecto calificado como urgente en materia económica		
	Trámite ordinario	Proyecto calificado como urgente en materia económica
Plazo de la Comisión para presentar el informe para primer debate	20 a 90 días con la opción de pedir una prórroga de 20 a 90 días adicionales . ⁸	5-10 días . ⁹
Plazo de la Comisión para presentar un segundo informe	Plazo máximo de 90 días con la opción de solicitar una prórroga (la legislación no determina el plazo máximo de esta prórroga). ¹⁰	4 días

⁷ Constitución del Ecuador, artículo 120 numeral 6.

⁸ Ley Orgánica de la Función Legislativa (“LOFL”). Registro Oficial Suplemento 642 de 27 de julio de 2009, artículo 58.

⁹ LOFL, artículo 59.

¹⁰ LOFL, artículo 61.

Plazo para aprobar, modificar o negar el proyecto de ley.	El proyecto se aprueba en el segundo debate, mismo que puede ser convocado con un plazo máximo de 6 meses desde la recepción del segundo informe ¹¹ y, en caso ¹² de requerir nuevas incorporaciones, éstas se votarán en un plazo máximo de 70 días .	30 días. ¹³
---	--	-------------------------------

*Cuadro elaborado por el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet

25. Como se desprende *supra*, el trámite de un proyecto *urgente en materia económica* es considerablemente inferior al ordinario. Los plazos para la elaboración de informes por las Comisiones Especializadas y de su deliberación son extremadamente reducidos, pues varían de 90 días a solo 4 días en el trámite *urgente*; igualmente, la Asamblea puede deliberar sobre un proyecto por hasta seis meses en el segundo debate, mientras que en el *urgente* tiene el plazo fatal de 30 días con la consecuencia de la publicación del decreto-ley si no existe consenso. Como se observa, los proyectos *urgentes en materia económica* tienen un tiempo tan reducido que existe una alta probabilidad de que la Asamblea Nacional no logre alcanzar consensos y acuerdos propios de la deliberación parlamentaria. Frente a esto, la Constitución - artículo 140 *in fine*- faculta que el Legislativo, con posterioridad a la publicación de la ley “*en cualquier momento*” y sin condición alguna sobre la materia, modifique o derogue la norma, pues es la única forma de que la ley cumpla con el carácter propio de una democracia deliberativa. Caso contrario, la publicación de un decreto-ley sería incontrovertible, indiscutible e intocable por el representante democrático -la Asamblea Nacional-, pues necesariamente requerirá la iniciativa del presidente para modificarlo o derogarlo.

26. En consecuencia, la lectura sistemática e integral de la Constitución y en particular del trámite legislativo evidencia el carácter democrático que debe existir en la aprobación de la ley. El artículo 140 *in fine* es un contrapeso frente a la facultad del presidente de la República quien potestativamente puede resolver calificar un

¹¹ *Ibid.*, “(...) El segundo debate se desarrollará, previa convocatoria de la Presidenta o del Presidente de la Asamblea Nacional, en una sola sesión, en un plazo máximo de seis meses desde la recepción del informe (...)”.

¹² *Ibid.*, “(...) Si el texto aprobado por la comisión y que incorpora las observaciones del segundo debate no cuenta con los votos necesarios para su aprobación en el Pleno de la Asamblea Nacional, la o el ponente podrá realizar los ajustes pertinentes y mocionar ante el Pleno de la Asamblea Nacional la aprobación del proyecto de Ley con el nuevo texto, indicando las modificaciones realizadas. Agotado el segundo debate, la votación del texto final del proyecto de ley no podrá exceder el plazo de sesenta días (...)”.

¹³ LOFL, artículo 61, “(...) Cuando en el plazo de treinta días, la Asamblea Nacional no apruebe, modifique o niegue el proyecto calificado de urgente en materia económica, la Presidenta o el Presidente de la República lo promulgará como decreto ley y ordenará su publicación en el Registro Oficial. La Asamblea Nacional podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla, con sujeción al trámite previsto en la Constitución y esta Ley (...)”.

proyecto como *urgente* y acelerar su tramitación, en lugar de sujetarse a los plazos dispuestos para el trámite ordinario.

27. Al ser un supuesto *sui generis* el que aborda el inciso final del 140 y sobre la base de los contextos críticos en los que debería ocurrir la calificación de un proyecto como *urgente en materia económica*, no es razonable que la Asamblea Nacional no ejerza su atribución como un mecanismo de contrapeso frente a la publicación del decreto-ley, pues caso contrario debería esperar que el presidente de la República presente una nueva iniciativa de modificación o derogatoria.
28. Por lo tanto, la atribución reconocida en el 140 de la Constitución permite que la Asamblea Nacional tenga un margen mayor de análisis del decreto-ley y una deliberación intensa respecto a sus defectos, vicios e incluso al reconocimiento de sus virtudes en función de los plazos dispuestos en el trámite ordinario.
29. En virtud de lo esgrimido, disiento con el Dictamen de mayoría, ya que considero que no cabía condicionar la atribución que el artículo 140 de la Constitución otorga a la Asamblea Nacional al contenido del artículo 135 *ibidem*, pues ello implica restarle eficacia a la facultad de la Asamblea para modificar o derogar decretos-ley que no lograron consensos parlamentarios para su publicación.

2.3. Sobre el contenido del artículo 140 de la Constitución

30. Conforme a lo precisado, considero que el Dictamen de mayoría le restó eficacia y contenido al artículo 140 *in fine* de la Constitución y, por el contrario, amplió las facultades que la Constitución le otorga a la Función Ejecutiva.
31. A la luz del análisis de la mayoría de la Corte, únicamente el presidente de la República podrá iniciar una modificación o derogación del decreto-ley, lo que obstaculiza el control político y la adecuación de la legislación a las demandas ciudadanas. El Dictamen de mayoría amplía las atribuciones de la Función Ejecutiva y fortalece el hiperpresidencialismo, ya que solo el presidente de la República puede proponer proyectos calificados como *urgentes en materia económica* y, conforme al análisis del Dictamen de mayoría, sólo el mismo presidente podrá iniciar un nuevo proceso para modificar o derogar el decreto-ley. Incluso si es que el primer mandatario emprende dicha modificación o derogación y la Asamblea Nacional resuelve enmendar el proyecto, el presidente de la República puede proponer una objeción presidencial frente a los cambios. En consecuencia, el Dictamen de mayoría crea un desequilibrio entre las atribuciones que le corresponden a la Función Ejecutiva y la Legislativa en una democracia.
32. Por último, el Dictamen cometió una imprecisión que trae consecuencias no deseables, pues sostiene afirmaciones absolutas como las siguientes: “[s]i la Asamblea tuviera la potestad de derogar un decreto-ley en materia económico urgente sin contar con la iniciativa del presidente de la República, el mecanismo de urgencia económica se volvería ilusorio”. Para la mayoría de la Corte Constitucional,

siempre deberá existir la iniciativa presidencial para modificar o derogar un decreto-ley, lo que significa que, a su criterio, el genérico *materia económica* es lo mismo que la creación, modificación o derogación de *impuestos* regulada en el artículo 135 de la Constitución y que, por regla general, requiere la iniciativa presidencial.

33. No obstante, lo precisado por el Dictamen de mayoría es incorrecto porque los *impuestos* son un tipo específico de tributos, mientras que la *materia económica* si bien puede abarcar la regulación de *impuestos* también puede comprender la reorganización y distribución de recursos, inversión, regulación de gastos, beneficios, regulaciones encaminadas a la eficiencia del mercado y la equidad, seguridad económica, entre otras.
34. La imprecisión del Dictamen de mayoría acarrea como consecuencia que todo decreto-ley requiera iniciativa presidencial para su modificación o derogación, pese a que no aborde necesariamente un tema de *impuestos*. Esta puntualización resulta pertinente, sin perjuicio de que la lectura literal de la norma, así como su interpretación sistemática que más se ajusta a la Constitución evidencian que la Asamblea Nacional no requiere en ningún supuesto la iniciativa presidencial para modificar o derogar un decreto-ley en cualquier momento.

3. Decisión

35. Por las razones expuestas, disiento con el Dictamen de la mayoría en la que aceptan la objeción total de inconstitucional propuesta por el presidente de la República en contra del “*Proyecto de Ley Orgánica Derogatoria de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia Covid-19*”.

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en el dictamen de la causa 1-23-OP fue presentado en Secretaría General el 26 de enero de 2023, mediante correo electrónico a las 15:08; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN No. 1-23-OP/23

VOTO SALVADO

Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes y Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Alí Lozada Prado

I. Antecedentes

1. La Corte Constitucional aprobó con cinco votos a favor el **Dictamen No. 1-23-OP**, en el cual se declaró procedente la objeción presidencial total por razones de inconstitucionalidad formal del Proyecto de Ley Derogatoria a la Ley Orgánica de Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia Covid-19.
2. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”), respetuosamente disentimos con la interpretación que la mayoría realiza respecto del artículo 140 de la Constitución y la iniciativa exclusiva del presidente en el caso de la derogatoria de los decretos leyes de urgencia económica, por las razones que exponemos a continuación.

II. Análisis

3. Tanto la interpretación constante en la sentencia de mayoría como la que se expondrá a continuación respetan el tenor literal de la oración final del artículo 140 de la Constitución, es decir, el siguiente texto: “*La Asamblea Nacional podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla, con sujeción al trámite ordinario previsto en la Constitución*”. Esta oración se refiere a los decreto-leyes promulgados por la Presidencia de la República ante la omisión de un pronunciamiento oportuno de la Asamblea en la tramitación de un proyecto de ley urgente en materia económica.
4. La interpretación realizada en la sentencia de mayoría concluye que la citada disposición contiene una norma, según la cual, la reforma o derogatoria de un decreto-ley debe realizarse empleando el procedimiento legislativo ordinario, procedimiento que incluiría la iniciativa privativa del presidente de la República en materia de impuestos.
5. Nuestra interpretación, por el contrario, sostiene que la referida oración, al otorgar a la Asamblea Nacional la facultad de modificar o derogar un decreto-ley, también le otorga la iniciativa para dicha reforma o derogatoria.
6. La primera razón que nos permite concluir que la oración final del artículo 140 de la Constitución otorga a la Asamblea Nacional iniciativa para reformar o derogar un decreto-ley es que esta interpretación, a diferencia de la interpretación alternativa, en el párrafo 4 de este voto, permite atribuir un efecto útil a la referida oración, es decir, le otorga un sentido que incide efectivamente en el sistema jurídico.

7. Así, la interpretación según la cual solo el presidente de la República podría modificar o derogar un decreto-ley nada añadiría a lo ya dispuesto por el resto de las normas constitucionales.

8. Esto, por cuanto tal derogatoria se haría por ley y la referencia a “*cualquier tiempo*” resultaría vacua porque la Asamblea Nacional siempre puede emitir una ley reformativa o derogatoria (art. 120.6 de la Constitución). De igual forma, resultaría vacía la remisión “*al trámite ordinario*”, dado que la Constitución no prevé ningún procedimiento extraordinario para modificar o derogar un decreto-ley.

9. En contraste, la interpretación que este voto sostiene sí que atribuye a la oración final del artículo 140 de la Constitución un sentido que le otorga un efecto útil a la disposición interpretada: específicamente, otorgar a la Asamblea Nacional iniciativa para reformar o derogar un decreto-ley aun cuando, según las reglas generales, dicha iniciativa es privativa del presidente de la República.

10. Cabe también referirse a la razón formulada en la sentencia de mayoría, según la cual, la finalidad de la oración final del artículo 140 de la Constitución es aclarar que un decreto-ley puede ser modificado o derogado por una ley. Ninguna de las demás disposiciones constitucionales permite concluir que solo por un decreto-ley se puede reformar o derogar otro decreto-ley, por lo que la aclaración resulta innecesaria y ratifica que la interpretación alternativa a la sostenida en este voto resta de efecto útil a la disposición examinada.

11. La segunda razón por la que estimamos que la oración final del artículo 140 de la Constitución otorga a la Asamblea Nacional iniciativa para reformar o derogar un decreto-ley considera la finalidad que dicha norma –a nuestro juicio– está llamada a cumplir, la de compensar el déficit de deliberación democrática propio del régimen de los decreto-leyes.

12. Al respecto, se verifica que el procedimiento relativo a los proyectos de ley de urgencia en materia económica, que pueden desembocar en la promulgación de un decreto-ley, tienen características especiales que las diferencian sustancialmente del resto de procedimientos. Tal diseño, que habilita una tramitación más rápida de dichos proyectos, permite al Estado adoptar una legislación en materia económica que permite dar respuesta a una situación coyuntural y crítica. Esta situación excepcional prioriza la adopción de medidas urgentes y sacrifica el debate democrático previsto, de manera general, para los proyectos de ley aprobados por la Asamblea Nacional.

13. En concreto, de acuerdo con lo previsto en el artículo 140 de la Constitución, la Asamblea Nacional debe aprobar, modificar o negar los proyectos de ley de urgencia económica en un plazo máximo de treinta días. Si esto no sucede, “*la Presidenta o Presidente de la República lo promulgará como decreto-ley y ordenará su publicación en el Registro Oficial*”.¹

¹ Constitución de la República del Ecuador, artículo 140.

14. De suerte que la Constitución flexibiliza el trámite legislativo, reduciendo la exigencia respecto del debate democrático y los plazos que deben seguir dichos proyectos, habilitando al Ejecutivo a promulgarlo como un decreto-ley. En contraposición con las normas aprobadas mediante el trámite legislativo ordinario, los proyectos de urgencia económica no tienen plazos amplios para la incorporación de criterios diversos, procesamiento de disensos y participación de la ciudadanía en el debate (esto no quiere decir que estos elementos estén excluidos en la tramitación de los proyectos de urgencia económica, sino que sus límites temporales los obstaculizan). De esta manera, la Constitución hace posible que el fruto del trámite legislativo sean normas que respondan a las necesidades y problemáticas coyunturales, aunque, en ocasiones, como ocurre con los decreto-leyes, el vencimiento de los plazos trunque el debate democrático.

15. Resaltamos que el hecho de que el proyecto inicialmente remitido por el presidente de la República se apruebe por el mero transcurso del tiempo no es una cuestión menor en un sistema democrático. Esta constatación pone de manifiesto las debilidades del debate y obliga a la Corte Constitucional a considerarlo en su interpretación de la oración final del artículo 140 de la Constitución.

16. Frente a los decreto-leyes que, como se ha mencionado, son normas fruto de un mínimo nivel de debate democrático, las posibilidades de actuación posterior por parte del legislativo deben ser más amplias, sin que deba restringirse a la Asamblea Nacional la posibilidad de reformarlos y hasta derogarlos.

17. Por lo dicho, la actuación de la Asamblea Nacional no debería estar limitada y, por tanto, la reforma o derogatoria de un decreto-ley, aun cuando incluya temas impositivos (tal vez con mayor razón cuando incluyan estos temas, en atención a los valores que justifican el principio de legalidad en materia tributaria) *“podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla, con sujeción al trámite ordinario previsto en la Constitución”*.

18. De ahí que los decreto-leyes deben poder controlarse políticamente por la Asamblea Nacional en el marco del sistema de frenos y contrapesos que implica una democracia. Interpretar el artículo 140 de la Constitución en forma contraria solo ahondaría el déficit de deliberación democrática propio de la promulgación de un decreto-ley.

19. En este contexto, cabe referirse a la sentencia de mayoría, en la que se afirmó que la interpretación sostenida en este voto tornaría en ilusorio al mecanismo del decreto-ley porque la Asamblea Nacional podría derogarlo de forma inmediata posterior a su promulgación, impidiendo que se puedan afrontar los sucesos imprevistos que fundamentaron la presentación del proyecto de ley.

20. Al respecto, cabe recordar que el trámite de aprobación de una ley reformativa o derogatoria de un decreto-ley no obsta las facultades del presidente de la República en el procedimiento legislativo y, muy especialmente, su facultad de objetar el correspondiente proyecto, por lo que no son justificados los temores de una inmediata derogatoria de los decreto-leyes ni de la adopción de legislación que afecte a la estabilidad fiscal.

21. Esta última aseveración nos lleva a explicitar la tercera razón por la que consideramos que la oración final del artículo 140 de la Constitución otorga a la Asamblea Nacional iniciativa para reformar o derogar un decreto-ley, correspondiente a que el valor de la estabilidad fiscal (mencionado, por ejemplo, en la sentencia de mayoría) no debe primar sobre el valor relativo a la deliberación democrática.

22. Al respecto, esta Corte ya señaló en el párr. 37 del Dictamen No. 2-22-OP/22 que, a diferencia de los principios que establecen derechos fundamentales (especialmente, en su dimensión prestacional), el de estabilidad fiscal no constituye un valor en sí mismo, sino que es instrumental, al estar al servicio de la progresividad de tales derechos. Además, en el mismo párrafo de aquel dictamen, esta Corte ya señaló que no cabe limitar el proceso de deliberación y toma de decisiones democráticas, enmarcadas en el equilibrio de las funciones Legislativa y Ejecutiva, con restricciones que intentan justificarse en la noción de estabilidad fiscal.

23. En virtud de lo expuesto, consideramos no procedía la objeción presidencial por la forma del Proyecto de Ley Derogatoria a la Ley Orgánica de Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia Covid-19.

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz y Alí Lozada Prado, anunciado en el dictamen de la causa 1-23-OP fue presentado en Secretaría General el 31 de enero de 2023, mediante correo electrónico a las 15:20; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL