

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTÁMENES Y SENTENCIAS

| | |
|---|----|
| 983-18-EP/23 En el Caso No. 983-18-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 983-18-EP presentada por la señora Yasmina Maritza Marín Pérez..... | 2 |
| 3-23-UE/23 En el Caso No. 3-23-UE Emítase 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”..... | 19 |
| 4-23-UE/23 En el Caso No. 4-23-UE Emítase dictamen no favorable respecto del proyecto de Decreto-Ley de urgencia económica denominado “Decreto Ley de Reestructuración Empresarial” | 61 |

SALA DE ADMISIÓN:

RESUMEN DE CAUSAS:

| | |
|--|-----|
| 30-23-IN Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos. Legitimados Activos: Ana Cristina Vera Sánchez, Ximena Pilar Cabrera Montúfar, María José Vera Sánchez, Cristina Soledad Burneo Salazar, Slendy Elizabeth Cifuentes Rubio y Geraldina Soledad Guerra Garcés | 147 |
| 31-23-IN Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos. Legitimado Activo: Sarai Alejandra Maldonado Baquero y otros | 149 |



Sentencia 983-18-EP/23
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 07 de junio de 2023

CASO 983-18-EP

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

SENTENCIA 983-18-EP/23

Resumen: En esta decisión se analiza la acción extraordinaria de protección presentada por la señora Yasmina Maritza Marín Pérez, en contra de la sentencia emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia dentro del proceso 11804-2016-00244. La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección al verificar que se vulneró el derecho a la igualdad y no discriminación de la accionante.

1. Antecedentes

1. El 12 de octubre de 2016, Yasmina Maritza Marín Pérez, presentó una demanda contencioso administrativa en contra de la Contraloría General del Estado (“CGE”), impugnando la orden de reintegro predeterminada en su contra por USD \$ 651,26 notificada el 09 de junio de 2016; la misma que fue confirmada mediante Resolución 00003271 de 18 de febrero de 2016 emitida por el Director de Responsabilidades de la entidad.¹ El proceso se signó con el No. 11804-2016-00244.
2. Mediante sentencia de 11 de septiembre de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y Tributario, con sede en Loja (“**Tribunal Distrital**”) resolvió aceptar la demanda y declaró ilegal y consecuentemente nula la resolución emitida por la Contraloría General del Estado y la orden de reintegro.² En contra de

¹ Se determinó la responsabilidad civil, en calidad de servidora pública 3, como resultado del examen especial realizado a los componentes: disponibilidades, anticipo de fondos, cuentas por cobrar, inversiones para consumo, producción y comercialización, inversiones en bienes de larga duración, ingresos y gastos de gestión y ciclo presupuestario del Gobierno Provincial de Zamora Chinchipe, por el periodo comprendido entre el 01 de enero de 2007 y el 30 de junio de 2010, por cuanto se habría beneficiado de incrementos remunerativos sin sustento técnico y legal, lo que ocasionó perjuicio económico a la entidad.

² El Tribunal Distrital entre sus consideraciones señaló que: “En la especie, se evidencia que el oficio No. 0030-DR4-DPZCH-AE de 15 de enero de 2014, que contiene la orden de reintegro en contra de la ahora actora, le ha sido notificado el 17 de enero de 2014; ante ello el actor mediante escrito presentado el 09 de abril de 2014, en base a los fundamentos expuestos en su comunicación, su escrito de reconsideración de la mencionada orden de reintegro; en tanto que la Resolución No. 00003271 que confirma la orden de reintegro al haber sido materia de reconsideración, se emite el 18 de febrero de 2016 y se notifica a la ahora actora el 09 de junio del mismo año. Tomando en cuenta la fecha de presentación del pedido de reconsideración de la orden de reintegro (09 de abril de 2014) y la fecha de notificación con la Resolución que atiende la reconsideración y confirma la orden de reintegro (09 de junio de 2016), *se establece que han superado en exceso el plazo legal señalado en el segundo inciso del artículo 71 de la Ley Orgánica de la*

esta decisión la CGE interpuso recurso de aclaración y ampliación; el mismo que fue negado por el Tribunal Distrital mediante auto de 22 de septiembre de 2017.

3. La CGE interpuso recurso de casación en contra de la sentencia dictada el 11 de septiembre de 2017 por el Tribunal Distrital.³ El conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia mediante auto de 09 de enero de 2018 admitió a trámite el recurso.
4. La Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala Especializada**”) mediante sentencia de mayoría de 06 de marzo de 2018 y notificada el 08 de marzo de 2018 resolvió aceptar el recurso interpuesto; y, casar la sentencia recurrida, ratificando la legitimidad y validez de la resolución impugnada.
5. El 06 de abril de 2018, Yasmina Maritza Marín Pérez (en adelante la “**accionante**”) presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida por la Sala Especializada.
6. El 05 de febrero de 2019 inició el periodo de la actual Corte Constitucional. En sesión de la Sala de Admisión de 20 de febrero del 2019 se sorteó el caso a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce. El 10 de abril de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.
7. La jueza sustanciadora mediante providencia de 31 de marzo de 2023, en cumplimiento del orden cronológico, avocó conocimiento del caso, requirió a los jueces nacionales que remitan un informe motivado; y, dispuso su notificación a los involucrados.

2. Competencia

8. En los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”); y, artículos 63 y 191 número 2 letra d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales

Contraloría General del Estado, para hacerlo. Verificada esta caducidad, resulta innecesario e inoficioso tratar respecto de la caducidad de los siete años establecida en el primer inciso del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (...) La resolución objeto de la impugnación, al no contemplar el plazo para su emisión y proceder conforme legalmente corresponde, afecta su motivación lo que es contrario a lo que establece el artículo 76, numeral 7, literal l) de la Constitución de la República del Ecuador”. (énfasis agregado)

³ La CGE interpuso recurso de casación con fundamento en los casos 3 y 5 del artículo 268 del COGEP; con relación al caso 3 del Art. 268 del COGEP “por cuanto se ha omitido resolver sobre puntos de la controversia en la sentencia”, y con relación al caso 5 del Art. 268 del COGEP, manifestando que existe en la sentencia aplicación indebida del inciso segundo del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y errónea interpretación del artículo 85 de la misma ley.

y Control Constitucional (“LOGJCC”), se establece la competencia de la Corte Constitucional, para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han violado derechos constitucionales.

3. Alegaciones de las Partes

3.1. De la Accionante

- 9.** La accionante alega la vulneración del debido proceso en la garantía de la motivación y la seguridad jurídica, conforme a lo previsto en los artículos 76 numeral 7, literal l) y 82 de la Constitución de la República del Ecuador.
- 10.** Para sustentar la alegada falta de motivación en la sentencia impugnada, hace referencia al razonamiento de la Sala Especializada respecto del efecto que tendría el artículo 85 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; así, menciona que la referida norma

(...) no mantiene armonía ni relación con el antecedente de hecho, ya que jamás existió denegación tácita de la reconsideración de la orden de reintegro, sino muy por el contrario una denegación expresa al momento de emitir la resolución de la reconsideración, emitiendo precisamente la resolución 0003271 de 18 de febrero de 2016, en la cual confirma la orden de reintegro; por lo tanto, cómo se puede afirmar que existió una denegación tácita cuando el mismo Tribunal de Casación reconoce la existencia de la resolución confirmatoria de la responsabilidad civil mediante orden de reintegro.

- 11.** Agrega que el voto de minoría

(...) es oportuno en sostener que la caducidad de la Contraloría se somete a los plazos previstos en la Ley, es decir se refiere a la caducidad determinadora y resolutive y que en el caso que nos ocupa la Contraloría tenía 30 días para resolver la reconsideración de la orden de reintegro y si lo hizo fuera del tiempo para hacerlo esa potestad ha caducado y obviamente se caduca esa facultad, teniéndose que declarársela de conformidad a la caducidad demandada incluso aplicando la norma de derecho que corresponda, conforme lo hizo el Tribunal Contencioso Administrativo de Loja, y conforme ya lo resolvió la misma Corte Nacional de Justicia dentro del proceso 11804-2016-00245 (...)

- 12.** Al respecto, reitera que en la sentencia dictada en el proceso 11804-2016-00245, cuyo punto de derecho es el mismo

(...) se declaró nula la resolución del señor José Elías Ortiz Yangari, al cual de igual forma se le determinó una responsabilidad dentro del mismo examen especial materia de esta impugnación y que contradictoriamente se declaró nula esa resolución y en el caso

que nos ocupa se declara válida pese a que nos encontramos en la misma situación jurídica por ser empleados del GAD Provincial de Zamora Chinchipe.

13. Finalmente, la pretensión de la accionante es que se acepte la acción extraordinaria de protección, se declare la vulneración de los derechos alegados, se deje sin efecto el fallo de mayoría emitido por la Sala Especializada; y, se disponga que otra Sala emita una nueva sentencia.

3.2. Posición de la Autoridad Jurisdiccional Accionada

14. Pese a que se requirió el informe motivado a la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dicha judicatura no ha dado contestación al requerimiento efectuado por la jueza sustanciadora.

4. Análisis del Caso

15. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional.⁴
16. La accionante alega la vulneración del debido proceso en la garantía de la motivación y para sustentar dicho cargo esgrime alegaciones respecto del razonamiento de la Sala accionada respecto de los efectos en el caso en particular del artículo 85 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y a aspectos relacionados con la caducidad de las facultades de la CGE. Estos cargos más que referirse a la falta de motivación en la sentencia, se refieren al asunto de fondo del proceso de origen; en este sentido, cabe aclarar que el control que realiza la Corte Constitucional se restringe a la vulneración de derechos constitucionales en la emisión de la decisión judicial impugnada y a las vulneraciones ocurridas en la tramitación del proceso, por lo que está limitada de pronunciarse sobre el mérito del proceso original,⁵ toda vez que esta labor se encuentra reservada a la justicia ordinaria; tomando en cuenta aquello, este Organismo está impedido de emitir un pronunciamiento sobre estas argumentaciones vertidas por la accionante; de analizarse estos cargos se estaría realizando un examen de mérito, el cual está permitido únicamente en procesos de garantías constitucionales cuando se cumplen ciertos requisitos, y este caso no deviene de un proceso de garantías.⁶

⁴ CCE, sentencia 752-20-EP/21, de 21 de diciembre de 2021, párr. 31 y Sentencia 2719-17-EP/21, 08 de diciembre de 2021, párr. 11.

⁵ CCE, sentencia 176-14-EP/19, párrafo 52.

⁶ *Ibíd*, párrafo 53.

17. En este sentido, al no ser posible formular un cargo respecto de la alegada vulneración de la garantía de la motivación; este Organismo se abstiene de emitir pronunciamiento alguno. De la misma manera, si bien la accionante alega la vulneración de la seguridad jurídica, no expone ningún tipo de argumentación al respecto, por lo que no existen cargos completos que expliquen y justifiquen un acto u omisión que pueda ser imputable a la Sala accionada. Por tal motivo, este Organismo, pese a realizar un esfuerzo razonable,⁷ no identifica cargos mínimamente completos referentes a la vulneración de estos derechos constitucionales. Consecuentemente, estas alegaciones no serán objeto de un análisis de fondo.
18. Por otro lado, la accionante alega que en el proceso 11804-2016-00245 con presuntas características similares al caso que nos ocupa, se falló de manera contraria por parte de los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. Sobre este último cargo, en aplicación del principio *iura novit curia* –previsto en el artículo 4 numeral 13 de la LOGJCC,⁸ que permite al órgano jurisdiccional aplicar una norma distinta a la invocada por las partes, se analizará el mismo de acuerdo al derecho a la igualdad formal; ello tomando en consideración que, según la jurisprudencia de la Corte, el derecho a la igualdad formal “demanda tratar igual a casos con iguales propiedades relevantes”.⁹ En tal virtud, se plantea el siguiente problema jurídico:

¿La sentencia de mayoría de 06 de marzo de 2018 dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia vulneró el

⁷ CCE, sentencia 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 18 “(...) Una forma de analizar el requisito de admisibilidad establecido en la disposición legal recientemente citada es la siguiente: un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: 18.1. Una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa (el "derecho violado", en palabras del art. 62.1 de la LOG[J]CC). 18.2. Una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la "acción u omisión judicial de la autoridad judicial" (referida por el art. 62.1 de la LOG[J]CC) cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental. Tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción. 18.3. Una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma "directa e inmediata" (como lo precisa el art. 62.1 de la LOG[J]CC) (...).”

⁸ CCE, sentencia 1588-13-EP/20, de 06 de febrero de 2020, párr. 36: “(...) esta Corte constitucional reafirma la aplicación del principio *iura novit curia* de la justicia constitucional contemplado en los artículos 19 inciso segundo y 140 del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ); y, en el artículo 4 numeral 13 y artículo 14 inciso tercero primera parte de la LOGJCC, que cuando es pertinente autoriza a las y los jueces en las acciones de garantías jurisdiccionales de defensa de derechos constitucionales a aplicar una disposición y a declarar la violación de derechos aun cuando no fueron alegados, acudiendo a diversos hechos que aunque no fueron invocados por las partes les permiten formarse criterio sobre la vulneración de los derechos” [énfasis agregado]. La reconducción de los cargos de una acción extraordinaria de protección a partir del principio *iura novit curia* para plantear un cargo adicional con base en las argumentaciones de la parte accionante se ha efectuado en la sentencia 2195-16-EP/21, de 28 de abril de 2021, párr. 15; y, en la Sentencia 2543-16-EP/21, de 18 de agosto de 2021, párr. 15.

⁹ CCE, sentencia 109-11-IS/20 de 26 de agosto del 2020, párr. 21.

derecho a la igualdad formal, al no considerar una decisión judicial expedida por dicha Sala en un caso similar?

- 19.** El artículo 66 numeral 4 de la Constitución prescribe que: “Se reconoce y garantizará a las personas: (...) Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”. Aquello, sin perjuicio de que los jueces tienen libertad de decisión para resolver las controversias puestas a su conocimiento sobre la base de los alegatos de las partes procesales en cada caso en concreto, por lo que no implica que estén atados a tomar las mismas decisiones.
- 20.** Esta Corte ha definido que los precedentes pueden ser (i) verticales, cuando provienen de una decisión judicial adoptada por un órgano jerárquicamente superior al de referencia; u, (ii) horizontales, cuando provienen de una decisión adoptada por un órgano del mismo nivel jerárquico que el de referencia. Estos últimos además pueden ser precedentes horizontales hetero-vinculantes o precedentes horizontales auto-vinculantes, dependiendo de la relación de identidad que exista entre el órgano emisor del precedente y la autoridad judicial de referencia.¹⁰
- 21.** El precedente auto-vinculante es aquel que ha sido dictado por los mismos jueces que componen un cierto tribunal, por lo que únicamente obliga a la Sala cuando ella está conformada por los mismos jueces; así, en la Sentencia 1035-12-EP/20, la Corte determinó que
- [d]icha auto-vinculatoriedad quiere decir que el fundamento (centralmente, la ratio decidendi) en cuya virtud una decisión judicial ha sido tomada por los jueces que componen un cierto tribunal obliga a esos mismos jueces cuando, en el futuro, tuvieren que resolver un caso análogo; de manera que dichos jueces pueden apartarse de su propio precedente solo si lo justifican suficientemente.¹¹
- 22.** De la revisión del proceso, se advierte que la accionante mencionó en la audiencia del recurso de casación que la Sala Especializada en el caso 11804-2016-00245, dicha Sala ratificó la sentencia del Tribunal Distrital; además, en su acción extraordinaria de protección señala lo siguiente: i) que, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia dentro del proceso 11804-2016-00245 declaró nula la resolución que determinó la responsabilidad civil en contra del señor José Elías Ortiz Yangari derivada del mismo examen especial realizado por la CGE al Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Zamora Chinchipe; ii) que, el señor José Elías Ortiz Yangari y la accionante se encuentran en la misma situación jurídica, al ser servidores de la misma institución auditada por la CGE; y, iii) que,

¹⁰ CCE, sentencia 1596-16-EP/21 de 08 de septiembre de 2021, párr. 31.

¹¹ CCE, sentencia 1035-12-EP/20 de 22 de enero de 2020, párr. 19.

existieron decisiones contradictorias por parte de la Sala Especializada frente a situaciones jurídicas similares.

23. En virtud de ello, al existir argumentos sobre la presunta similitud fáctica entre los dos casos mencionados, corresponde determinar si existió la falta de aplicación de un precedente auto-vinculante¹² y en caso de que los jueces que componen la Sala Especializada se hayan apartado de su propio precedente, determinar si ha habido una justificación al respecto. En primer lugar, se observa lo siguiente:

Tabla 1

| | Número del proceso y partes procesales | Autoridad judicial que dictó la decisión | Fecha de la decisión |
|----------|--|---|-----------------------------|
| 1 | 11804-2016-00245 José Elías Ortiz Yangari en contra de la Contraloría General del Estado | Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia Jueces: doctor Pablo Joaquín Tinajero Delgado, abogada Cynthia María Guerrero Mosquera y doctor Álvaro Ojeda Hidalgo | 30 de octubre de 2017 |
| 2 | 11804-2016-00244 Yasmina Maritza Marín Pérez en contra de la Contraloría General del Estado | Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia Jueces: doctor Pablo Joaquín Tinajero Delgado, abogada Cynthia María Guerrero Mosquera y doctor Álvaro Ojeda Hidalgo (voto salvado) ¹³ | 06 de marzo de 2018 |

¹² CCE, sentencia 1035-12-EP/20 de 22 de enero de 2020, párr. 19: “La auto-vinculatoriedad quiere decir que el fundamento (centralmente, la ratio decidendi) en cuya virtud una decisión judicial ha sido tomada por los jueces que componen un cierto tribunal obliga a esos mismos jueces cuando, en el futuro, tuvieren que resolver un caso análogo; de manera que dichos jueces pueden apartarse de su propio precedente solo si lo justifican suficientemente”. CCE, sentencia 1035-12-EP/20 de 22 de enero de 2020, párr. 19.

¹³ En su voto salvado, el referido juez señaló que “Estoy en desacuerdo con el punto 2.4 de la sentencia de mayoría; y más bien comparto el criterio expuesto por el Tribunal distrital en el punto 7.2 y 7.3 de la sentencia impugnada (...) Esta Sala ya se pronunció por unanimidad en un caso muy similar, mediante sentencia de casación de 30 de octubre del 2017, 8h56, Resolución No. 1167-2017, Juicio No. 11804-2016-00245, en el cual rechazó el recurso de casación interpuesto de la Contraloría General del Estado (...) Por todo lo anterior, considero que la Contraloría General del Estado debió resolver la solicitud de reconsideración de la orden de reintegro dentro de un año, conforme lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. A pesar de que el artículo 85 ibídem establece que la falta de resolución a la solicitud de reconsideración de la orden de reintegro tiene por efecto la denegación tácita, en el presente caso la resolución extemporánea hizo que se pierda dicho efecto. Además de que efectivamente se debe tener en cuenta que los siete años establecidos en el primer inciso del artículo 71 ibídem se refieren al ejercicio de la potestad determinadora de responsabilidades, no de la potestad resolutoria de las solicitudes de reconsideración de órdenes de reintegro como pretende la

*Cuadro elaborado por la Corte Constitucional del Ecuador

24. Como se desprende del cuadro *ut supra*, se determina que los dos tribunales de las Salas de lo Contencioso Administrativo estaban conformados por los mismos jueces. A continuación, se expondrán las causales en las que se fundó los recursos de casación interpuestos en cada proceso, las normas consideradas infringidas por la entidad recurrente – Contraloría General del Estado- y los vicios alegados; así como la forma en que se resolvieron los recursos en cada proceso:

Tabla 2

| Número del proceso y partes procesales | Causales en las que se fundan sus cargos | Normas consideradas infringidas y vicio alegado |
|---|--|--|
| 11804-2016-00245 José Elías Ortiz Yangari en contra de la Contraloría General del Estado | Caso quinto del artículo 268 del COGEP ¹⁴ Caso tres del artículo 268 del COGEP ¹⁵ | - Indebida aplicación del inciso segundo del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado - Errónea interpretación del artículo 85 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado |

Tabla 3

| Número del proceso y partes procesales | Causales en las que se fundan sus cargos | Normas consideradas infringidas y vicio alegado |
|--|---|--|
| 11804-2016-00244 Yasmina Maritza Marín Pérez en contra de la Contraloría General del Estado | Caso quinto del artículo 268 del COGEP | - Indebida aplicación del inciso segundo del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado - Errónea interpretación del artículo 85 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado ¹⁶ |

Contraloría General del Estado. Por lo tanto, considero que no se debería casar la sentencia impugnada de 11 de septiembre de 2017, 12h03, dictada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja”.

¹⁴ Código Orgánico General del Procesos: “5. Cuando se haya incurrido en aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho sustantivo, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, que hayan sido determinantes en la parte dispositiva de la sentencia o auto”.

¹⁵ Código Orgánico General del Procesos: “3. Cuando se haya resuelto en la sentencia o auto lo que no sea materia del litigio o se haya concedido más allá de lo demandado, o se omita resolver algún punto de la controversia”.

¹⁶ Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, artículo 71, primer y segundo inciso (Agregado el inciso 3 por el Art. 11 de la Ley 2004-42, R.O. 404, 23-VIII-2004; reformado por el Art. 5 de la Ley s/n, R.O. 1-S, 11-VIII-2009): “Caducidad de las facultades de la Contraloría General del Estado.- La facultad

| | | |
|--|--------------------------------------|--|
| | Caso tres del artículo 268 del COGEP | |
|--|--------------------------------------|--|

Proceso 11804-2016-00245

- 25.** En la sentencia del recurso de casación dictada dentro del proceso 11804-2016-00245,¹⁷ sobre los vicios alegados respecto del caso quinto del artículo 268 del COGEP, la Sala Nacional citó el contenido de los incisos primero y segundo del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y del artículo 85 de la misma ley; luego determinó que:

que corresponde a la Contraloría General del Estado para pronunciarse sobre las actividades de las instituciones del Estado, y los actos de las personas sujetas a esta Ley, así como para determinar responsabilidades, caso de haberlas, caducará en siete años contados desde la fecha en que se hubieren realizado dichas actividades o actos.

Se producirá la caducidad de la facultad para resolver los recursos de revisión de una resolución original, o de reconsideración de una orden de reintegro, cuando hubiere transcurrido un año desde la notificación de la providencia respectiva y no se hubiera expedido la resolución que resuelva los recursos. En tal circunstancia las resoluciones originales materia de tales recursos quedarán firmes (...).

Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, artículo 85: “*Denegación tácita.*- Las resoluciones de la Contraloría General del Estado, sobre impugnación de responsabilidades civiles culposas y sobre reconsideraciones de órdenes de reintegro, se someterán a los plazos previstos en esta Ley. Su falta de expedición causará el efecto de denegación tácita y el interesado podrá ejercitar las acciones previstas en la ley; sin perjuicio de las responsabilidades que correspondan al respectivo servidor por incumplimiento de plazos, al tenor de lo previsto en el artículo 212 de la Constitución Política de la República del Ecuador (...)

¹⁷ Dentro de dicho proceso, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y Tributario, con sede en Loja, mediante sentencia de 20 de julio de 2017, aceptó la demanda y declaró ilegal y consecuentemente nula la Resolución 3272 de 18 de febrero de 2016, emitida por el Director de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado, y la Orden de Reintegro establecida mediante Oficio 0031-DR4-DPZCHAE de 15 de enero de 2014. Entre sus consideraciones, el Tribunal señaló que “En la especie, se evidencia que el oficio No. 0031-DR4-DPZCHAE de 15 de enero de 2014, que contiene la orden de reintegro en contra del ahora actor, le ha sido notificado el 17 de enero de 2014; ante ello el actor mediante escrito presentado el 17 de abril de 2014, en base a los fundamentos expuestos en su comunicación, presentó su escrito de reconsideración de la mencionada orden de reintegro; en tanto que la Resolución No. 3272 que confirma la orden de reintegro al haber sido materia de reconsideración, se emite el 18 de febrero de 2016 y se notifica al ahora actor el 09 de junio del mismo año. Tomando en cuenta la fecha de presentación del pedido de reconsideración de la orden de reintegro (17 de abril de 2014) y la fecha de notificación con la Resolución que atiende la reconsideración y confirma la orden de reintegro (09 de junio de 2016), se establece que han superado en exceso el plazo legal señalado en el segundo inciso del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, para hacerlo. Verificada esta caducidad, resulta innecesario e inoficioso tratar respecto de la caducidad de los siete años establecida en el primer inciso del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (...) la Resolución la Resolución No. 3272 de 18 de febrero del 2016 que atiende la reconsideración y confirma la orden de reintegro en contra del accionante, adolece de vicios de nulidad, puesto que se ha verificado la omisión o incumplimiento de las formalidades legales que se deben observar para dictar una resolución o iniciar un procedimiento, de acuerdo con la ley cuya violación se denuncia, omisión o incumplimiento que influyen en la decisión administrativa adoptada, vulnerando la garantía al derecho a un debido proceso establecida en el numeral 3 del Artículo 76 de la Constitución de la República al no haber observado el trámite propio del procedimiento. La resolución objeto de la impugnación, al no contemplar la vulneración legal del plazo para su emisión y proceder conforme legalmente corresponde, afecta su motivación (...)

De las normas citadas se aprecia que la Contraloría General del Estado tiene *siete años para determinar responsabilidades, y un año para resolver la reconsideración de la orden de reintegro*, es decir, *se trata del ejercicio de diferentes potestades*, la determinadora por un lado; y la resolutive por otro, con diferentes tiempos para su ejercicio. (...) En el presente caso, la *Contraloría General del Estado* tiene el *deber de resolver la solicitud de reconsideración de la orden de reintegro dentro de un año* como lo dispone el segundo inciso del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Si bien el *artículo 85 de la misma Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado establece que la falta de resolución a la solicitud (sic) de reconsideración de la orden de reintegro tiene por efecto la denegación tácita, la resolución extemporánea de ésta ocasiona que ese efecto se pierda*. Como se indicó, los *siete años* establecidos en el primer inciso del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado *son para el ejercicio de la potestad determinadora de responsabilidades, no de la potestad resolutive de las solicitudes de reconsideración de órdenes de reintegro, como equivocadamente pretende la Contraloría General del Estado* (énfasis agregado).

26. En cuanto al caso tercero del artículo 268 del COGEP, la Sala Nacional primero se refirió a los argumentos expuestos por el recurrente y concluyó que no existen yerros en la sentencia, fundamentándose en que

El actor señaló como pretensión, que se declare la caducidad de la potestad de la Contraloría General del Estado para resolver respecto de la reconsideración de la orden de reintegro, por lo que los jueces del Tribunal de instancia debían pronunciarse sobre esa pretensión (...) por tanto los jueces del Tribunal de instancia no han actuado en contra de la ley al resolver respecto de la pretensión del actor; y, b) La caducidad es una figura propia del derecho público que opera ipso jure por el transcurso del tiempo para ejercer una potestad, y es declarable de oficio (...)

Proceso 11804-2016-00244

27. En la sentencia del recurso de casación dictada dentro del proceso 11804-2016-00244, sobre los vicios alegados respecto del caso quinto del artículo 268 del COGEP, la Sala Nacional concluyó que existe el yerro alegado en la sentencia, basó su razonamiento en lo siguiente:

El *efecto* que establece el *segundo inciso del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado* en cuanto a la caducidad por la falta de expedición de la resolución respecto de las *reconsideraciones de órdenes de reintegro es la firmeza de la orden original*. El artículo 85 de la *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado* establece que el *efecto* de la falta de expedición de la resolución respecto de las órdenes de reintegro *es la denegación tácita, generándose por tanto en ambos casos un acto administrativo ficto*, que presume la negativa de la pretensión, por tanto, *si bien se produce la referida caducidad, su efecto no es el señalado por el Tribunal de instancia, sino el establecido en la propia Ley, por lo que no procede que contrariándola se declare ilegal y nula la Resolución No. 00003271 de fecha 18 de febrero de 2016, emitida por el Director de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado, ni de la Orden de*

Reintegro establecida mediante Oficio No. 0030-DR4-DPZCH-AE de 15 de enero de 2014 (...) (énfasis añadido)

- 28.** En tanto al caso tercero del artículo 268 del COGEP, la Sala Nacional primero se refiere a los argumentos expuestos por el recurrente, de esta forma:

El recurrente indicó que la actora no propuso dentro de su demanda, como pretensión, que se declare la caducidad del ejercicio de la potestad resolutoria de la Contraloría General del Estado respecto de la solicitud de reconsideración de la orden de reintegro, y al declarársela no se resolvió en cuanto a que no se produjo la caducidad del ejercicio de las potestades de la Contraloría General del Estado, ya que no transcurrieron los siete años establecidos en el primer inciso del artículo 71 de la misma Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado sin que se culmine con el trámite administrativo.

- 29.** Luego, la Sala Nacional rechazó el recurso por esta causal, señalando que

De la sentencia impugnada se aprecia que los jueces del Tribunal de instancia indicaron: ‘Verificada esta caducidad, resulta innecesario e inoficioso tratar respecto de la caducidad de los siete años establecida en el primer inciso del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado’, por lo que no existe tal omisión (...).

- 30.** Para objeto de analizar lo alegado por la accionante, se advierte que en los dos procesos, la entidad recurrente fundamentó su recurso en la causal quinta del artículo 268 del COGEP y alegó los mismos vicios casacionales: la indebida aplicación del inciso segundo del artículo 71 de la Contraloría General del Estado y la errónea interpretación del artículo 85 de la misma ley; sin embargo, su análisis sobre dichos cargos en cada caso, son distintos.

- 31.** Ahora bien, pese a que las autoridades judiciales están facultadas a resolver de forma distinta, aún en casos con supuestos que *prima facie* se presenten como similares,¹⁸ están vinculados a sus precedentes, de conformidad con el principio *stare decisis*.¹⁹ En este sentido, también la Corte ha sostenido que “resultaría irracional y contrario al derecho fundamental a la igualdad formal si un juez que, en el caso A, ha dicho que debe hacerse X por dadas circunstancias 1, 2 y 3, posteriormente, en el caso B, sostuviera lo contrario ante esas mismas circunstancias y sin justificar su cambio de opinión”.²⁰

¹⁸ CCE, sentencia 999-12-EP/19 de 26 de noviembre de 2019, párr. 35.

¹⁹ CCE, sentencia 1791-15-EP/21 de 27 de enero de 2021, párr. 18. Por dicho principio se debe atender a la razón que llevó a tomar una decisión ya que se traduce interpretativamente como “*mantenerse con las cosas decididas*”.

²⁰ CCE, sentencia 1035-12-EP/20 de 22 de enero de 2020, párrafos 18 y 19.

32. Para determinar si era procedente la aplicación de un precedente auto-vinculante, se debe distinguir el núcleo de la *ratio decidendi*.²¹ Se observa que en los dos casos, la regla elaborada interpretativamente por el decisor está relacionada con el efecto que tendría la expedición de la reconsideración de una orden de reintegro de acuerdo con el plazo previsto en el inciso segundo del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría; y, el efecto que tendría la falta de expedición de las resoluciones de la Contraloría General del Estado sobre reconsideraciones de órdenes de reintegro de conformidad con el artículo 85 de la citada ley, al determinar si se configuran o no los vicios alegados de aplicación indebida y errónea interpretación en el marco de la causal quinta del artículo 268 del COGEP.
33. Como se advirtió previamente, el razonamiento de la Sala en cada caso, es distinto, a pesar de tratarse de situaciones fácticas similares; así en el proceso 11804-2016-00245, se determina que de conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, *la entidad recurrente tiene el deber de resolver la solicitud de la reconsideración de la orden de reintegro dentro de un año*, y que si bien el artículo 85 de la citada ley establece que la falta de la expedición de la resolución tiene como efecto la denegación tácita, el hecho de que se emita la resolución de forma extemporánea, ocasiona que *el efecto de la “denegación tácita” se pierda*. Mientras que, en el proceso 11804-2016-00244 la Sala determina que según el inciso segundo del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría y el artículo 85 de la misma ley, *el efecto por la falta de expedición de la solicitud de la reconsideración de la orden de reintegro es la firmeza de la orden original*, y que ante este escenario, se produce la denegación tácita que presume la negativa de la pretensión, con lo que genera un *acto administrativo ficto*; entonces señala que, si bien se produce la caducidad, no procede declarar ilegal ni nula la resolución administrativa impugnada, ni de su antecedente, la orden de reintegro como lo resolvió el Tribunal Distrital.
34. Se concluye entonces que el criterio de la Sala en los dos procesos es contradictorio y que en la sentencia emitida el 06 de marzo de 2018 dentro del proceso 11804-2016-0244 - de forma posterior a la sentencia dictada dentro del proceso 11804-2016-00245 – tampoco se observa razonamiento alguno tendiente a justificar el cambio de opinión; entonces, al existir dos decisiones en las que la misma Sala se pronuncia de forma distinta sobre la interpretación de los efectos de las mismas normas, existe una

²¹ La *ratio decidendi* se ha entendido como el “Conjunto de razones que son esenciales para la justificación de lo decidido”; mientras que su núcleo se ha identificado como “la regla en la que el decisor subsume los hechos del caso concreto para, inmediatamente, extraer la decisión (lo que queda fuera de dicho núcleo son las razones que fundamentan la mencionada regla)”. CCE, sentencia 109-11-IS de 26 de agosto de 2020, párr. 23.

vulneración del derecho a la igualdad formal, en razón de que el precedente alegado por la accionante era auto-vinculante.

5. Decisión

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:

1. *Aceptar* la acción extraordinaria de protección 983-18-EP presentada por la señora Yasmina Maritza Marín Pérez.
2. *Declarar* que la sentencia de 06 de marzo de 2018 dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, transgredió el derecho a la igualdad formal.
3. *Dejar sin efecto* la sentencia de 06 de marzo de 2018 dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia y ordenar que, previo sorteo, una nueva Sala resuelva el recurso de casación interpuesto por la Contraloría General del Estado.
4. *Disponer* la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
5. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, en sesión ordinaria de miércoles 07 de junio de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado**Juez:** Jhoel Escudero Soliz**SENTENCIA 983-18-EP/23****VOTO SALVADO****Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz****1. Antecedentes**

1. La Corte Constitucional aprobó, con voto de mayoría, la sentencia correspondiente a la causa **983-18-EP**, en la cual aceptó la acción extraordinaria de protección presentada por el Yasmina Maritza Marín Pérez en contra de la sentencia de 6 de marzo de 2018, emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. Dicha sentencia fue emitida dentro del proceso 11804-2016-00244, en el que se resolvió la acción de impugnación presentada por Yasmina Maritza Marín Pérez en contra de la Contraloría General del Estado respecto de la resolución 00003271, de 18 de febrero de 2016 emitida por el director de responsabilidades de dicha institución.
2. La sentencia de mayoría aceptó la demanda presentada y declaró la vulneración del derecho a la igualdad de Yasmina Maritza Marín Pérez. Respetuosamente presento este voto salvado, con base en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

2. Análisis

3. En el presente voto sostendré que: (i) el hecho de que un mismo juez resuelva de distinta manera casos, en el que se aprecian fundamentos jurídicos fácticos distintos, no viola el derecho a la igualdad formal y (ii) no es tarea de la Corte dirimir las divergencias interpretativas respecto de la aplicación del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (“**LOGGE**”), devenidos de procesos contenciosos administrativos, pues aquello corresponde a la justicia ordinaria.
4. Esta Magistratura, en la sentencia 2047-16-EP/21, señaló que los jueces no están obligados “a aplicar el mismo razonamiento a todos los casos que son aparentemente similares, pues basta que exista una diferencia razonable que distinga las causas, para que el resultado del litigio sea diverso”. En este sentido, si bien los jueces están vinculados a sus precedentes, conforme el principio *stare decisis*, de aquello no se sigue que separarse de sus criterios jurisprudenciales previos necesariamente implique la violación del derecho a la igualdad formal. Ello se aplica de manera

especial a aquellos casos en los que existen diferencias interpretativas que no corresponden ser dirimidas por la justicia constitucional.

5. En la causa bajo análisis, aun cuando la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia omitió presentar razones sobre su cambio de opinión respecto de la aplicación del artículo 71 de la LOGCE, no aprecio que esta incorrección, configure una vulneración al derecho a la igualdad formal y a la seguridad jurídica, derecho alegado por la accionante. Ello, esencialmente porque la Sala justificó las razones que la llevaron a dictar su resolución respecto a la orden de reintegro emitida por la CGE.
6. Tampoco estoy de acuerdo en que el abordaje del caso se dé a través de una presunta violación al derecho a la igualdad formal, pues este derecho no fue alegado en la demanda de la acción extraordinaria de protección bajo análisis.
7. En este punto, cabe recordar que esta Corte ya ha señalado que, para que se produzca una vulneración al derecho a la seguridad jurídica, es necesario que las transgresiones normativas tengan trascendencia constitucional. En el caso *subjudice*, los cargos de la accionante se orientan a refutar la errónea interpretación de la aplicación del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado por parte de la Sala impugnada, lo que en conjunto con el punto (ii) de este voto demuestra una disparidad de criterios interpretativos entre los diversos órganos jurisdiccionales con relación a la normativa de carácter infra constitucional acusada.
8. Adicionalmente, la falta de claridad en los criterios vertidos por la justicia ordinaria sobre la interpretación y aplicación los artículos 71 y 85 de la LOGCE no habilita a esta magistratura, que ejerce jurisdicción constitucional, a analizar problemas correspondientes a la vía ordinaria. De lo contrario, la Corte Constitucional podría desnaturalizar su rol de garante de los derechos para invadir competencias ajenas y pronunciarse sobre asuntos que aún no han sido resueltas por la justicia ordinaria.
9. Por lo anterior, considero que, la Corte Constitucional solo puede intervenir ante una grave violación de derechos constitucionales que, en mi criterio, no ocurre en este caso. Frente a ello, estimo que no corresponde aceptar la presente acción extraordinaria de protección.



Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 983-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 21 de junio de 2023, mediante correo electrónico a las 11:14; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

098318EP-5a3ef



Caso Nro. 0983-18-EP

RAZÓN.-Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto salvado que anteceden fueron suscritos el día lunes diecisiete de julio de dos mil veintitrés, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva .- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Dictamen 3-23-UE/23
*(Proyecto de Decreto-ley de apoyo financiero a personas
 coactivadas por créditos educativos)*
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

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

| | |
|---|-------|
| 1. Antecedentes ..... | ..... |
| 2. Competencia ..... | ..... |
| 3. Del contenido del proyecto de Decreto-ley ..... | ..... |
| 4. Argumentos de los sujetos procesales ..... | ..... |
| 4.1. De la Presidencia de la República ..... | ..... |
| 4.1.1. Escrito de 19 de julio de 2023 ..... | ..... |
| 4.2. Del Ministerio de Economía y Finanzas..... | ..... |
| 4.3. De la Procuraduría General del Estado..... | ..... |
| 4.4. <i>Amici curiae</i>..... | ..... |
| 4.4.1. SENESCYT ..... | ..... |
| 4.4.2. Corporación de Derechos Humanos, Eco-Ambientales y Culturales Mochica Sumpa ..... | ..... |
| 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 ..... | ..... |
| 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 ..... | ..... |
| 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..... | ..... |
| 5.2. Planteamiento de los problemas jurídicos ..... | ..... |

| | |
|---|--|
| 5.3. Resolución del problema jurídico: ¿Existen incompatibilidades manifiestas o evidentes entre el contenido del proyecto de Decreto-ley y la Constitución?..... | |
| 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? | |
| 5.4.1. (1) Sobre la materia económica..... | |
| 5.4.2. (2) Sobre la urgencia..... | |
| 5.4.2.1. (2.i) Sobre las circunstancias apremiantes..... | |
| (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 | |
| (b) La proposición de iniciativas legislativas similares al proyecto de Decreto-ley que no fueron calificadas como urgentes económicas..... | |
| (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 | |
| 5.4.2.2. (2.ii) Conexidad plausible..... | |
| 5.4.2.3. (2.iii) Efectos inmediatos correlativos..... | |
| 5.5. Consideraciones finales | |
| 6. Dictamen..... | |

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.¹

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.

¹ 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 reformatoria 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.²

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

² 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.³ Por último, la SENESCYT mencionó que lleva trabajando en estas medidas desde hace más de dos años y que, debido a las

³ 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. 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.⁴ 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”.⁵
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

⁴ 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.

⁵ CCE, 2-23-UE, 16 de junio de 2023, párr. 33.

específico: en temas de urgencia en materia económica.⁶ Por estas razones, dicha atribución es *extraordinaria y limitada*.⁷ 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”.⁸

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.⁹

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 CRE¹⁰ presenta diferencias respecto de aquellos que se expiden frente a la disolución de la Asamblea Nacional -artículo 148 de la CRE-.¹¹ 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.¹²
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,

⁶ 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.

⁷ CCE, 1-23-UE/23, párrs. 38 y 39.

⁸ CCE, 2-23-UE/23, párr. 34.

⁹ 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.

¹⁰ CRE, art. 140: “[l]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”.

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

¹² CCE, 1-23-UE/23, párr. 43.

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

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”.¹⁴ 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”¹⁵ 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.

¹³ CCE, 1-23-UE/23, párr. 45.

¹⁴ CCE, 2-23-UE/23, párr. 46.

¹⁵ 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 “equivaldría a inmunizar este acto de poder público del control constitucional”.¹⁶
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.*

¹⁶ 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,¹⁷ 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

¹⁷ 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.¹⁸ 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”.¹⁹
- 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.

¹⁸ CCE, 1-23-UE/23, párr. 79.

¹⁹ 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 ley²⁰ 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

²⁰ “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.²¹ 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.²²
- 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 canales 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,

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

²² 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.²³ 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

| Proyecto de ley ²⁴ | Proyecto de Decreto-ley ²⁵ |
|---|---|
| <p>Artículo 1.- 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.</p> | <p>Artículo 3.- Sustitúyase el artículo 32.1 por el siguiente texto: 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.</p> |
| <p>Artículo 2.- Refórmese el artículo 32.2 con el siguiente texto: Facilidades de</p> | <p>Artículo 4.- Sustitúyase el artículo 32.2 por el siguiente texto:</p> |

²³ CCE, 1-23-UE/23, párr. 41.

²⁴ 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, presentado ante la Asamblea Nacional el 3 de mayo de 2023, por el asambleísta Juan Fernando Flores Arroyo.

²⁵ 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>Artículo 3.- 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 32.1y 32.2, se aplicará la siguiente tabla: [...].</p> | <p>Artículo 5.- Sustitúyase el artículo 32.4 por el siguiente texto: 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 32.1y 32.2, se aplicará la siguiente tabla: [...].</p> |
| <p>Artículo 4.- Refórmese la Disposición General Única, con el siguiente texto: 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>Artículo 6.- Refórmese la Disposición General Única, por el siguiente texto: 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>Artículo 6.- 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>Artículo 8.- Sustitúyase la Disposición Transitoria Segunda, por la siguiente: 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>Artículo 8.- 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. 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>Artículo 10.- Agréguese a continuación de la Disposición transitoria tercera, la siguiente: 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. 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>Artículo 10.- 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>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 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-2019-073.²⁶ Posteriormente, emitió lineamientos para la remisión y condonación en programas de fomento al talento humano: Acuerdo SENESCYT-2020-038.²⁷
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.²⁸
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 Pacífico²⁹. 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,

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

²⁷ SENESCYT, Acuerdo SENESCYT-2020-038, Registro Oficial 295, 23 de Septiembre 2020.

²⁸ 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.

²⁹ 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 2015.³⁰ 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

³⁰ 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 meses³¹ 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*,

³¹ 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,³² 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.³³ 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:

³² 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”.

³³ 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.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

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

Voto salvado
Jueza: Carmen Corral Ponce

DICTAMEN 3-23-UE/23

VOTO SALVADO

Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce

1. Con fundamento en el artículo 92¹ de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), así como en el artículo 38² 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

¹ 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.

² 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.³

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.⁴

³ Cfr. Voto de mayoría párrafo 105.

⁴ 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”.⁵ Ante esto, se debe considerar que la existencia de un tiempo de implementación racional de las normas, no limita la inmediatez de su efecto⁶ 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 coincide 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 [...]

⁵ Voto de mayoría párr. 102.

⁶ 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
FAVIOLA
CORRAL
PONCE
Carmen Corral Ponce

Firmado
digitalmente por
CARMEN FAVIOLA
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



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Caso Nro. 3-23-UE

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen y el voto salvado que antecede fue suscrito el día viernes veintiocho de julio de dos mil veintitrés, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Dictamen 4-23-UE/23
*(Proyecto de “Decreto Ley de Reestructuración
 Empresarial”)*
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito D.M., 28 de julio de 2023

CASO 4-23-UE

Proyecto de “Decreto Ley de Reestructuración Empresarial”

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

DICTAMEN 4-23-UE/23

Resumen: La Corte Constitucional dictamina que el proyecto de decreto-ley denominado “Decreto Ley de Reestructuración Empresarial” remitido por el presidente de la República del Ecuador, Guillermo Alberto Santiago Lasso Mendoza, es incompatible con el artículo 148 de la Constitución por no ser de urgencia económica, así como con los artículos 326 numeral 2 y 328 de la Constitución, por contemplar la renuncia de los derechos de las y los trabajadores y establecer excepciones al privilegio del que gozan las acreencias laborales.

Contenido

- 1. Antecedentes**
- 2. Competencia.....**
- 3. Contenido del proyecto de decreto ley de reestructuración empresarial**
- 4. Argumentos de los sujetos procesales**
 - 4.1. Del presidente de la República del Ecuador.....
 - 4.2. Del superintendente de Compañías, Valores y Seguros
 - 4.3. De la Procuraduría General del Estado
 - 4.4. De los *amici curiae*.....
- 5. Consideraciones previas.....**
 - 5.1. Sobre la facultad del presidente de la República de emitir decretos-leyes de urgencia económica, contemplada en el artículo 148 de la Constitución
 - 5.2. Sobre las diferencias entre los decretos-leyes de urgencia económica previstos en los artículos 140 y 148 de la Constitución y los controles constitucionalmente previstos para cada uno de estos supuestos
 - 5.3. Sobre el rol de la Corte Constitucional en relación con los decretos-leyes de urgencia económica expedidos por el presidente de la República al amparo del artículo 148 de la Constitución.
- 6. Planteamiento de los problemas jurídicos sobre la constitucionalidad del PDLRE
35**
- 7. Resolución de los problemas jurídicos.....**
 - 7.1. ¿El PDLRE es incompatible con el artículo 148 de la Constitución por no tratar sobre materia económica y/o no ser urgente?

- 7.1.1. ¿El PDLRE trata sobre materia económica?.....
- 7.1.2. ¿El PDLRE pretende enfrentar circunstancias apremiantes que, plausiblemente, podrían requerir de una respuesta inmediata?.....
- 7.1.3. ¿Las medidas propuestas en el PDLRE guardan una relación de conexidad plausible con y limitada a las circunstancias apremiantes?.....
- 7.1.4. ¿Las medidas propuestas en el PDLRE surtirían efectos inmediatos, por lo que su adopción no podría esperar hasta la instalación de la nueva conformación de la Asamblea Nacional?.....
- 7.2. ¿El PDLRE es incompatible con el artículo 328 de la Constitución por establecer excepciones al privilegio del que gozan las acreencias laborales?.....
- 7.3. ¿El PDLRE es incompatible con el artículo 326 numeral 2 de la Constitución porque permitiría la renuncia de derechos laborales?.....
- 7.3.1. ¿El artículo 36 del PDLRE acarrearía la renuncia de derechos laborales?.....
- 7.3.2. ¿El artículo 46 numeral 11 del PDLRE acarrearía la renuncia de derechos laborales?.....
- 8. Consideraciones adicionales sobre disposiciones del PDLRE que ameritarían un debate democrático más profundo.....**
- 8.1. Sobre el balance de los distintos intereses que el PDLRE busca proteger en el proceso de reestructuración.....
- 8.2. Sobre la introducción de nuevas tecnologías en los procesos de reestructuración.....
- 8.3. Sobre la inclusión y el tratamiento de activos digitales en los procesos de reestructuración y liquidación.....
- 8.4. Sobre las limitaciones para iniciar y ejecutar acciones jurisdiccionales y administrativas..
- 8.5. Sobre la regulación de las relaciones contractuales como consecuencia del proceso reestructuración.....
- 8.6. Sobre la regulación de bienes materiales e inmateriales como consecuencia del proceso reestructuración.....
- 8.7. Sobre la publicidad de las decisiones que se adoptan en el proceso de reestructuración.....
- 8.8. Sobre la insolvencia transfronteriza.....
- 9. Conclusiones.....**
- 10. Dictamen.....**

1. Antecedentes

- El 17 de mayo de 2023, mediante decreto ejecutivo 741, el presidente de la República del Ecuador (**“presidente de la República”**), Guillermo Alberto Santiago Lasso Mendoza, declaró la disolución de “la Asamblea Nacional por grave crisis política y conmoción interna, de conformidad con el artículo 148 de la Constitución de la República del Ecuador”.
- Mediante oficio número T.483-SGJ-23-0190 de 7 de julio de 2023, el presidente de la República remitió a la Corte Constitucional el proyecto de decreto-ley de urgencia económica denominado “Decreto Ley de Reestructuración Empresarial” (**“PDLRE”**) a fin de que este Organismo emita su dictamen de conformidad con el artículo 148 de la Constitución de la República del Ecuador (**“Constitución”**). Además, anexó un dictamen favorable emitido por Daniel Eduardo Lemus Sares, viceministro de Finanzas.

El caso fue signado con el número 4-23-UE y, por sorteo, la competencia para su sustanciación radicó en la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

3. Mediante auto de 13 de julio de 2023, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa, dispuso que la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros (“SCVS”) remita un informe sobre: (i) la urgencia económica y constitucionalidad del PDLRE; (ii) la cantidad de procesos de disolución y liquidación de compañías iniciados en el país en los últimos diez años; y, (iii) los acuerdos preconcursales regulados por la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19 (“LOAH”). Además, invitó a la ciudadanía en general a presentar escritos de *amicus curiae* hasta el 18 de julio de 2023 y convocó a audiencia pública para el 20 de julio de 2023.
4. Entre el 14 y el 20 de julio de 2023, se presentaron 13 *amici curiae*.¹
5. El 20 de julio de 2023 se llevó a cabo la audiencia pública convocada. A ella comparecieron: (i) los representantes de la Presidencia de la República del Ecuador; (ii) el superintendente de Compañías, Valores y Seguros; (iii) los representantes de la Procuraduría General del Estado; y, (iv) los *amici curiae* que presentaron su escrito con argumentación y registraron su comparecencia dentro del término, conforme se dispuso en la providencia de 13 de julio de 2023.
6. El 21 de julio de 2023, la SCVS remitió a la Corte Constitucional el informe relativo a la urgencia económica y constitucionalidad del PDLRE, los detalles estadísticos requeridos en el auto de 13 de julio de 2023 y las observaciones al PDLRE requeridas en la audiencia de 20 de julio de 2023.

¹ En calidad de *amici curiae* comparecieron: Juan Francisco Román, Juan Xavier Santos y Milton Francisco Freire Segarra, por sus propios derechos; Paul Noboa Velasco y Oswaldo Santos Dávalos, profesores del Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito; César Coronel Garcés, representante de DEFENSA DEUDORES ECUADOR S.A.S.; Diego Bastidas Chasing, por sus propios derechos; Aurelio Gurrea Martínez, representante del Instituto Iberoamericano de Derecho y Finanzas; Esteban Ortiz Mena, por sus propios derechos; Aparicio Caicedo Castillo, director ejecutivo de la Fundación Ecuador Libre, y Fabián Pozo Neira, por sus propios derechos; Sandra Isabel Farfán Aguirre, representante de aproximadamente trescientos ciudadanos dentro del concurso preventivo de acreedores de la compañía URBANIZADORA DEL NORTE URNOSA S.A. “en liquidación”, a su vez representada por Edy Efraín Espín López, quien además compareció por sus propios derechos; Diana Patricia Acosta-Feldman Jaramillo, profesora de la Universidad de Guayaquil; Virgilio Hernández Enríquez, por sus propios derechos; Rogelio Fernando Valencia Alcívar, por sus propios derechos; Antonieta Guadalupe Cabezas Enríquez, superintendente de Bancos (S); Susana Hidvegi Arango, ex superintendente Delegada de Procedimiento de Insolvencia de la Superintendencia de Sociedades de Colombia.

7. El 26 de julio de 2023, el representante del presidente de la República presentó un escrito en el que se refiere a las finalidades del PDLRE y explica por qué, según su criterio, no se afectaría el orden de prelación en favor de los trabajadores.

2. Competencia

8. En el artículo 148 de la Constitución y en el literal e) del numeral 2 del artículo 191 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), se establece la competencia de la Corte Constitucional para emitir dictamen previo de constitucionalidad de los decretos ley de urgencia económica.

3. Contenido del proyecto de decreto ley de reestructuración empresarial

9. El PDLRE está conformado por doscientos catorce artículos divididos en veintiún capítulos, dos disposiciones generales, dos disposiciones transitorias, diez disposiciones reformativas, dos disposiciones derogatorias y una disposición final cuyo contenido se detalla a continuación:

- 9.1. El Capítulo I, denominado “Del objeto de la reestructuración, presupuestos y requisitos para la admisión”, comprende ocho artículos (artículos 1 al 8). En ellos se establece que el objeto del régimen de insolvencia empresarial regulado en el PDLRE es “la protección del crédito, la recuperación y conservación de empresas viables como unidades de explotación económica y fuentes generadoras de empleo, y la liquidación ordenada y eficiente de empresas inviables”. Asimismo, se detalla el tipo de sociedades y entidades que pueden sujetarse al proceso administrativo de reestructuración y se hace referencia al acuerdo de reestructuración o concordato.

El capítulo también regula las fases que componen el procedimiento de reestructuración y las reglas que lo gobiernan, los actos o contratos que pueden ser objeto del acuerdo y los presupuestos que habilitan la tramitación de la reestructuración o disolución voluntaria y anticipada de la compañía. Por otro lado, el capítulo se refiere a la liquidación de las compañías con negocio o giro operacional inviable. Finalmente, el capítulo establece que la SCVS de Compañías, Valores y Seguros tiene competencia para conocer los trámites de reestructuración e identifica los criterios para la determinación de su jurisdicción y competencia territorial.

- 9.2.** El Capítulo II, denominado “De la solicitud de reestructuración y su admisión”, contiene ocho artículos (artículos 9 a 16) que regulan los requisitos de legitimación y oportunidad y el contenido formal de la solicitud de reestructuración. Además, se refieren al trámite de reestructuración y a los bienes que comprenden la masa del deudor para la reorganización.
- 9.3.** El Capítulo III, denominado “De los administradores concursales”, está integrado por seis artículos (artículos 17 a 22) que regulan de manera general las facultades, obligaciones y responsabilidad de los administradores concursales como facilitadores del proceso de reestructuración. Asimismo, establecen su régimen de designación, sus honorarios, las causales y el procedimiento para la terminación de sus funciones, sus facultades y obligaciones, y sus prohibiciones e inhabilidades.
- 9.4.** El Capítulo IV, denominado “De la presentación de los créditos”, comprende seis artículos (artículos 23 a 28) que se refieren a los sujetos que pueden presentarse como acreedores de las compañías deudoras, a la admisión de los créditos al proceso por parte de la SCVS, a su impugnación y a su exclusión. Este capítulo también contiene el régimen aplicable a los fiadores, garantes y avalistas de las sociedades deudoras. Finalmente, establece las cualidades necesarias para que los acreedores sean considerados preferentes, ordinarios y subordinados, y las consecuencias de tales calificaciones.
- 9.5.** El Capítulo V, denominado “De los contratos y las garantías reales en los procesos de reorganización”, contiene siete artículos (artículos 29 a 35). En ellos, se establecen las condiciones y posibilidades de terminación, resolución, mantenimiento, cesión, suspensión, aceleración automática o modificación de los contratos celebrados por las compañías deudoras antes y después del inicio del procedimiento de reestructuración. Por otro lado, se refiere al régimen aplicable a las garantías reales otorgadas y a los bienes afectados por dichos gravámenes en caso de extinción de los contratos suscritos por las compañías deudoras, durante la etapa de negociación y en todo el proceso de reestructuración.
- 9.6.** El Capítulo VI, denominado “De los créditos laborales, tributarios y del seguro social”, está integrado por tres artículos (artículos 36 a 38) que regulan la participación de los trabajadores y extrabajadores de las sociedades concursadas y de las instituciones y entidades del sector público que sean sus acreedoras en el proceso de reestructuración. Además, este capítulo prevé el régimen aplicable a

los créditos laborales y a los créditos por responsabilidad civil extracontractual comprobada, regula la participación de acreedores tributarios y otros del sector público en el proceso de reestructuración, establece la prohibición de suspensión de servicios públicos por deudas anteriores a la fecha de admisión del concurso y prevé reglas específicas aplicables al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social como sujeto activo de obligaciones de las sociedades concursadas.

- 9.7.** El Capítulo VII, denominado “De los efectos de la admisión del concurso” comprende cuatro artículos (artículos 39 a 42) que regulan las medidas de protección concursal y las medidas de restricción aplicables a la sociedad concursada durante la protección concursal. Adicionalmente, el capítulo establece el régimen de revocabilidad, rescisión e inoponibilidad de los actos, negocios jurídicos y estipulaciones contractuales celebradas por las sociedades deudoras.
- 9.8.** El Capítulo VII (2), denominado “De la fase de negociación” comprende ocho artículos (artículos 43 a 50) que regulan las cuestiones procedimentales de la fase de negociación. Por otro lado, se refieren a los proveedores de suministro asegurado que proveen a las sociedades concursadas los bienes o servicios indispensables para continuar su operación durante esta fase y al régimen de la subasta de activos o liquidación de sociedades inviables.

Además, el capítulo regula el procedimiento para la suscripción del concordato, enumera las reglas de la decisión concordataria y establece los requisitos formales y sustanciales y los efectos del acuerdo concordatario. Adicionalmente, se refiere a las situaciones en que existan varios acreedores solidarios frente a varias compañías deudoras solidarias admitidas a concurso preventivo y a aquellas de ausencia del deudor o de los acreedores a la junta. Por último, regula la homologación del acuerdo concordatario por la SCVS, sus requisitos, sus efectos y la impugnación contra la resolución que la ordena.

- 9.9.** El Capítulo VIII, denominado “De la fase de ejecución del acuerdo”, comprende seis artículos (artículos 51 a 56) que regulan el procedimiento de ejecución del acuerdo, la posibilidad de ampliar, modificar o interpretar el acuerdo concordatario a través de su renegociación y homologación y la posibilidad de un nuevo concurso y sus condiciones. Adicionalmente, el capítulo se refiere a la fase de liquidación ordenada de las empresas concursadas y sus consecuencias y a la posibilidad de arribar a acuerdos especiales, su homologación, aprobación o autorización y sus consecuencias.

- 9.10.** El Capítulo IX, denominado “De los gastos del procedimiento concursal”, está integrado por un artículo (artículo 57) referente a los gastos del procedimiento concursal.
- 9.11.** El Capítulo X, denominado “De la terminación de la reestructuración”, está compuesto por cuatro artículos (artículos 58 a 61) referentes al fin de la reestructuración, a la terminación del trámite concursal, a la imposibilidad del acuerdo y a las acciones penales derivadas de los delitos cometidos por los administradores de la sociedad.
- 9.12.** El Capítulo X (2), denominado “Del proceso abreviado de reestructuración”, comprende ocho artículos (artículos 62 a 69). Este capítulo regula el proceso abreviado y sus condiciones, la designación del supervisor concursal del proceso abreviado y las obligaciones de la SCVS en este tipo de procesos. Además, prevé el procedimiento abreviado hasta la ejecución del acuerdo. Finalmente, se remite al procedimiento ordinario de reestructuración en todo lo no previsto en el capítulo.
- 9.13.** El Capítulo XII,² denominado “De las negociaciones y de los acuerdos preconcursales”, está conformado por dieciséis artículos (artículos 70 a 85). En primer lugar, define al acuerdo preconcursal y regula sus requisitos, condiciones, efectos, procedimiento, homologación, oposición, cumplimiento y renegociación. Por otro lado, categoriza a los créditos preconcursales dentro de las categorías de preferencia crediticia. Además, establece el deber legal de solicitar el inicio del proceso de reorganización en caso de no haberse alcanzado el acuerdo preconcursal. Finalmente, se remite al procedimiento ordinario de reestructuración en todo lo no previsto en el capítulo.
- 9.14.** El Capítulo XIII, denominado “De la asistencia financiera de la sociedad en crisis”, comprende ocho artículos (artículos 86 a 93). En primer lugar, el capítulo define a la asistencia financiera como “la ayuda prestada por un acreedor existente o uno nuevo con anterioridad a la declaración de concurso o durante el proceso concursal”, establece sus condiciones y la divide en dos categorías: provisoria y definitiva. Adicionalmente, el capítulo se refiere al privilegio del que gozan los prestadores de financiación provisional, establece medidas de protección para la

² El PDLRE no contiene un capítulo XI. Por tal motivo, esta Corte continuará con la descripción del Capítulo XII, que es el inmediato posterior al Capítulo X.

asistencia financiera y enlista las clases y modos de la asistencia financiera. Por último, se refiere a la financiación postconcurzal y, específicamente, a los privilegios de los prestadores de este tipo de financiación, a la prelación de este tipo de créditos para sociedades en liquidación y a la constitución de garantías en beneficio de estos créditos.

9.15. El Capítulo XIV, denominado “De la insolvencia transfronteriza”, comprende cinco párrafos:

9.15.1. El Parágrafo I, “Disposiciones generales”, integrado por nueve artículos (artículos 94 a 102), establece la finalidad de las regulaciones relativas a la insolvencia transfronteriza, enlista los casos de insolvencia transfronteriza y presenta definiciones relevantes para este tipo de insolvencia. El parágrafo contiene también una autorización a las personas administradoras de sociedades en reestructuración o en liquidación para actuar en Estados extranjeros. Además, reconoce la asistencia adicional que pueden brindar las autoridades ecuatorianas competentes a representantes extranjeros en virtud de otras normas. Asimismo, se refiere a las obligaciones internacionales del Estado en materia de insolvencia, regula la autoridad competente para el reconocimiento de procesos extranjeros y en materia de cooperación con tribunales extranjeros y plantea una excepción de orden público. Finalmente, establece la regla de interpretación aplicable al Capítulo XIV.

9.15.2. El Parágrafo II, “Acceso de los representantes y acreedores extranjeros ante las autoridades ecuatorianas competentes”, abarca seis artículos (artículos 103 a 108). El parágrafo incluye regulaciones relativas al derecho de los representantes extranjeros para comparecer directamente ante la autoridad ecuatoriana competente para el reconocimiento de procesos extranjeros, la apertura de procesos con arreglo a las normas ecuatorianas sobre insolvencia y para participar en procesos abiertos con arreglo a las normas ecuatorianas sobre insolvencia. Asimismo, establece el régimen de acceso y notificación a los acreedores extranjeros en procesos tramitados con arreglo a las normas ecuatorianas sobre insolvencia.

9.15.3. El Parágrafo III, “Reconocimiento de un procedimiento extranjero y medidas otorgables”, comprende diez artículos (artículos 109 a 118). Este parágrafo establece los requisitos de la solicitud de reconocimiento, se refiere a las presunciones relativas al reconocimiento, enlista las medidas otorgables a

partir de la solicitud y determina las condiciones y formas de reconocimiento. Además, establece la información que debe proveer el representante extranjero a partir de la presentación de la solicitud, enumera los efectos automáticos del reconocimiento del proceso extranjero principal, regula las medidas otorgables a partir del reconocimiento de un proceso extranjero y reconoce medidas de protección para los acreedores y otras personas interesadas. El párrafo también prevé acciones de impugnación de actos perjudiciales para los acreedores y permite la intervención de representantes extranjeros en procesos que se siguen en Ecuador.

- 9.15.4.** El Parágrafo IV, “Cooperación con tribunales y representantes extranjeros”, está conformado por tres artículos (artículos 119 a 121). Estos artículos se refieren a la cooperación y comunicación directa entre las autoridades ecuatorianas competentes y los agentes de la insolvencia, por un lado, y los tribunales o representantes extranjeros, por otro, y a las formas en que tal cooperación puede ocurrir.
- 9.15.5.** El Parágrafo V, “Procesos paralelos”, está integrado por cinco artículos (artículos 122 a 126), y se refiere a la apertura de procesos con arreglo a las normas ecuatorianas sobre insolvencia tras el reconocimiento de procesos extranjeros principales, a sus limitaciones y efectos. Adicionalmente, el párrafo establece las reglas de coordinación aplicables cuando se tramiten simultáneamente y respecto de un mismo deudor un proceso extranjero y un proceso con arreglo a normas ecuatorianas y cuando exista insolvencia transfronteriza. Finalmente, el párrafo regula el pago para procesos paralelos y prevé una presunción de insolvencia basada en el reconocimiento de un procedimiento extranjero principal.
- 9.16.** El Capítulo XV, denominado “Del reconocimiento y la ejecución de sentencias relacionadas con casos de insolvencia”, comprende dieciocho artículos (artículos 127 a 144). Estos artículos contienen el ámbito de aplicación del Capítulo XV, las definiciones relevantes a su interpretación, el reconocimiento de las obligaciones internacionales del Estado y de la excepción de orden público y la determinación del tribunal competente para el reconocimiento y ejecución de sentencias relacionadas con casos de insolvencia. El capítulo reconoce funciones a los administradores de las sociedades mercantiles en reestructuración o en liquidación y a la SCVS para actuar en otros Estados respecto de sentencias sobre insolvencias dictadas en Ecuador.

Además, prevé los efectos y ejecutabilidad de las sentencias extranjeras relativas a casos de insolvencia y se refiere a los casos en los cuales dichas sentencias se encuentran en revisión o pendientes de impugnación en su Estado de origen. Asimismo, regula los requisitos formales y sustanciales y el procedimiento para el reconocimiento y ejecución de sentencias relativas a la insolvencia, incluyendo las medidas provisionales que pueden adoptarse en el contexto de este procedimiento y los motivos para su denegación. Por otro lado, reconoce un efecto equivalente entre las sentencias reconocidas o ejecutables con arreglo al capítulo y las sentencias dictadas por tribunales ecuatorianos. Adicionalmente, prevé la posibilidad de solicitar el reconocimiento y ejecución de una parte separable de una sentencia relativa a insolvencia. Finalmente, establece la regla de interpretación aplicable al Capítulo XV y, en lo no previsto en él, se remite a las normas del Código Orgánico General de Procesos sobre homologación de sentencias, laudos arbitrales y actas de mediación.

9.17. El Capítulo XVI, denominado “De la libertad contractual para escoger el foro de la insolvencia”, comprende dos artículos (artículos 145 y 146) que regulan la prerrogativa de las compañías ecuatorianas para someter sus procesos de insolvencia a foros extranjeros y su instrumentación.

9.18. El Capítulo XVII, denominado “De la insolvencia de los grupos empresariales” está integrado por siete párrafos:

9.18.1. El Párrafo 1, “Disposiciones Generales”, contiene ocho artículos (artículos 147 a 154) que regulan la aplicación e interpretación del Capítulo XVII e incluyen normas sobre las obligaciones internacionales del Estado, el alcance de la jurisdicción del Estado ecuatoriano cuando una compañía de un grupo empresarial tenga sus principales intereses en el Ecuador, el tribunal competente para el reconocimiento de procedimientos de planificación extranjeros y la cooperación con tribunales, representantes de la insolvencia y representantes del grupo empresarial. Además, el párrafo contiene disposiciones relativas a la asistencia adicional que puede brindar un tribunal o un representante de la insolvencia al representante del grupo sobre la base de otras normas.

9.18.2. El Párrafo 2, “Cooperación y coordinación”, comprende diez artículos (artículos 155 a 164). Este párrafo regula la cooperación y comunicación

directa entre la SCVS, otros tribunales, representantes de la insolvencia, representantes del grupo económico. Además, determina las facultades de los representantes de la insolvencia y de los representantes del grupo y la posibilidad de nombramiento de un único o mismo representante de la insolvencia. Adicionalmente, prevé la posibilidad de participación de todas las compañías de un grupo económico en procedimientos de insolvencia abiertos en Ecuador contra una de las compañías del grupo.

9.18.3. El Parágrafo 3, “Nombramiento de un representante del grupo y medidas otorgables en un procedimiento de planificación en este Estado”, está integrado por dos artículos (artículos 165 y 166) que contienen los requisitos para el nombramiento de un representante del grupo económico y las facultades de dicho representante. Además, el parágrafo enlista las medidas otorgables en un procedimiento de planificación para preservar la posibilidad de elaborar o aplicar una solución colectiva de la insolvencia o proteger, conservar, realizar o acrecentar el valor de los bienes de una compañía de un grupo que sea objeto de un procedimiento de planificación o que participe en él o los intereses de sus acreedores.

9.18.4. El Parágrafo 4, “Reconocimiento de un procedimiento de planificación extranjero y medidas otorgables”, está conformado por seis artículos (artículos 167 a 172). Este parágrafo se refiere a los requisitos formales y sustantivos de la solicitud de reconocimiento de un procedimiento de planificación extranjero, a las medidas provisionales otorgables a partir de la presentación de dicha solicitud y a los efectos del reconocimiento, entre ellos las medidas otorgables y la participación del representante del grupo en procedimientos en este Estado en relación con una compañía del grupo que no participe en el procedimiento de planificación extranjero. Finalmente, el parágrafo norma la aprobación de soluciones colectivas de insolvencia y sus efectos.

9.18.5. El Parágrafo 5, “Protección de los acreedores y otras personas interesadas”, está conformado por un artículo (artículo 173) que establece las medidas que la SCVS puede adoptar para proteger los intereses de los acreedores de las compañías del grupo que sea objeto de un procedimiento de planificación o que participe en él y de otras personas interesadas, incluida la compañía del grupo que fuere objeto de las medidas.

9.18.6. El Parágrafo 6, “Tratamiento de los créditos extranjeros”, está integrado por

dos artículos (artículos 174 y 175) referentes al compromiso contraído respecto del tratamiento otorgado a los créditos extranjeros, en relación con procedimientos no principales, y a las facultades de la SCVS en relación con lo anterior.

- 9.18.7.** El Parágrafo 7, “Disposiciones complementarias”, que está conformado por tres artículos (artículos 176 a 178), contiene regulaciones relativas al compromiso contraído respecto del tratamiento otorgado a los créditos extranjeros, en relación con procedimientos principales y a las facultades de la SCVS en relación con lo anterior. Asimismo, establece y regula la posibilidad de la SCVS de paralizar o negarse a abrir procedimientos de insolvencia relacionados con cualquier compañía del grupo que participe en el procedimiento de planificación extranjero.
- 9.19.** El Capítulo XVIII, denominado “Del régimen simplificado de insolvencia mediante subastas electrónicas”, está integrado por dieciocho artículos (artículos 179-196) contentivos de disposiciones relativas a su ámbito de aplicación, a los requisitos para formular la solicitud de acogimiento a este régimen por parte de la compañía deudora y de los acreedores y al procedimiento para tramitar dicha solicitud. Además, establece el régimen simplificado de insolvencia mediante subastas electrónicas, pues contiene normas sobre el proceso de subasta hasta la clausura del procedimiento. Asimismo, regula la liquidación simplificada de la compañía sujeta al régimen simplificado y su cancelación subsecuente.
- 9.20.** El Capítulo XIX, denominado “Del comité de acreedores”, comprende once artículos (artículos 197-207). Este capítulo contiene normas relativas a la posibilidad de nombramiento de comités de acreedores a fin de vigilar el proceso de reorganización y aprobar las transacciones u operaciones que requieran del dictamen de los acreedores, o de efectuar las solicitudes correspondientes a la SCVS. Asimismo, regula las funciones de los comités de acreedores, la elección, designación y separación de sus miembros, la gratuidad de su cargo, las vacantes, su funcionamiento y el empleo y remuneración de profesionales.
- 9.21.** El Capítulo XX, denominado “De las nuevas tecnologías en los procesos de insolvencia”, contiene siete artículos (artículos 208-214). Este capítulo prevé el uso de herramientas tecnológicas e inteligencia artificial por parte de la SCVS para la tramitación de los procesos de reorganización y liquidación previstos en el PDLRE. Asimismo, establece el deber de divulgación de los archivos digitales

de las compañías deudoras y su inclusión en los procesos de reorganización y liquidación. El capítulo también contiene reglas sobre la prelación de los créditos de los tenedores de tokens emitidos por las compañías deudoras. Además, prevé la regulación de los contratos inteligentes en los procesos de reorganización y la protección concursal frente a ellos.

- 9.22.** El PDLRE contiene dos Disposiciones Generales. La Primera define a la Gaceta Societaria Digital como el sitio oficial electrónico de la SCVS para propósitos de notificación de sus actos administrativos en ciertos casos, y como el sitio de publicación de absoluciones de consultas de carácter general, de pronunciamientos sobre aspectos jurídicos, contables, financieros y de otra información de interés. La Segunda ordena la sustitución de la frase “Ley de Concurso Preventivo” por “Ley de reestructuración empresarial” en todas las disposiciones legales.
- 9.23.** El PDLRE contiene dos Disposiciones Transitorias que regulan la entrada en vigencia de las normas contenidas en él, distinguiendo las normas que entrarían en vigencia de manera inmediata, de aquellas a las que podrán sujetarse las sociedades mercantiles que se encuentren en estado de insolvencia actual o inminente, y de las normas que entrarían en vigencia en el plazo de nueve meses contados desde la publicación del PDLRE en el Registro Oficial. Además, en las Disposiciones Transitorias se establecen obligaciones para la SCVS tendientes a la implementación del régimen simplificado de insolvencia mediante subastas.
- 9.24.** El PDLRE incorpora diez Disposiciones Reformatorias a varios artículos de la Ley de Compañías y a algunas normas incorporadas a la Ley de Compañías por la Ley Reformatoria a la Ley de Compañías para la Optimización e Impulso Empresarial y para el Fomento del Gobierno Corporativo.
- 9.25.** El PDLRE contiene dos disposiciones derogatorias: la primera deroga la Ley de Concurso Preventivo en su integralidad; y, la segunda deroga la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley Reformatoria a la Ley de Compañías para la Optimización e Impulso Empresarial y para el Fomento del Gobierno Corporativo.
- 9.26.** Por último, en su Disposición Final, el PDLRE establece que entrará en vigencia a partir del dictamen favorable de la Corte Constitucional.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Del presidente de la República del Ecuador

10. El presidente de la República presenta los siguientes argumentos para justificar que el PDLRE es compatible con el artículo 148 de la Constitución:
11. En primer lugar, considera que “uno de los elementos esenciales que debería tomarse en consideración en el análisis de constitucionalidad de estos proyectos de decreto-ley sería el carácter económico del proyecto emitido”. Al respecto, afirma:
 - 11.1. Que la regulación concursal tiene un impacto directo en la economía del país debido a que afecta a los principales agentes del mercado al: (i) procurar la subsistencia de compañías que atraviesan problemas financieros; y, (ii) permitir la liquidación de compañías, con eficiencia y equidad, para que sus acreedores (*e.g.* trabajadores, instituciones públicas, entidades del sector financiero, inversionistas) “no se vean mayormente perjudicados por el cierre de sus operaciones”.
 - 11.2. Que las compañías producen bienes y servicios para satisfacer las necesidades de los ciudadanos, generan empleo y dinamizan la economía. Concluye afirmando que una “ley concursal adecuada permite mantener una economía saludable, fomentar la inversión, proteger a los acreedores y preservar los empleos”.
12. En segundo lugar, considera que “además de la verificación del decreto-ley como un proyecto en materia económica, el artículo 148 de la Constitución de la República del Ecuador determina que el proyecto de decreto-ley expedido en este contexto excepcional debe ser urgente”. Al respecto, presenta argumentos para sostener que el PDLRE cumple con los siguientes subrequisitos —sistematizados por el presidente de la República a partir de su propio análisis de los dictámenes 1-23-UE/23 y 2-23-UE/23 de la Corte Constitucional:
 - (i) La concurrencia de circunstancias apremiantes que requieran de una respuesta inmediata del Gobierno Nacional; (ii) una conexidad plausible entre las medidas económicas y aquellas circunstancias apremiantes; y (iii) la inmediatez de los efectos económicos de las medidas adoptadas a través del proyecto de decreto-ley.
13. Para justificar el cumplimiento del subrequisito (i), hace referencia a tres posibles circunstancias apremiantes que lo habrían motivado para emitir el PDLRE: (a) la

inminente llegada del fenómeno de El Niño, junto con sus efectos adversos en la economía nacional; (b) la derogatoria del régimen concursal excepcional implementado por la LOAH; y, (c) el creciente número de compañías que afrontan procesos de disolución.

13.1. Sobre el fenómeno de El Niño, indica que podría tener un impacto devastador en la economía al generar pérdidas de aproximadamente 3 billones de dólares.³ La estadística se refiere a los efectos proyectados hasta el año 2029 a nivel mundial. Además, resalta que este evento natural podría acentuar las dificultades existentes en las cadenas de suministros y afectar la demanda de exportaciones — especialmente de los sectores turístico, agropecuario e industrial—.

13.2. Sobre la derogatoria del régimen concursal excepcional implementado por la LOAH, recuerda que el artículo 28 de este cuerpo normativo tenía una vigencia de 3 años que terminó el 22 de junio de 2023. El referido artículo implementaba un régimen temporal para prevenir procesos de quiebra e incentivar acuerdos justos y satisfactorios entre deudores y acreedores al permitir la celebración de acuerdos pre concursales. Señala también que la LOAH fue expedida para mitigar los efectos negativos causados por la pandemia de COVID-19 que causó “pérdidas significativas en el sector privado de Ecuador, lo que ha llevado a un aumento en el número de compañías insolventes”. Asimismo, cita estadísticas del Banco Central según las cuales las pérdidas del sector privado por la pandemia de COVID-19 ascienden a US\$ 12.791’000.000.

13.3. Sobre el creciente número de compañías que afrontan procesos de disolución, indica que, de acuerdo con el Banco Mundial, “los efectos económicos de crisis pasadas suelen aumentar el número de operadores económicos que afrontan procesos de insolvencia corporativa” y que aquello es particularmente grave en economías emergentes. Además, hace referencia a estadísticas de la SCVS que reflejan que el 21% de compañías registradas en el directorio de la entidad se encuentran en proceso de disolución.

14. Para justificar el cumplimiento del subrequisito (ii), aduce que las circunstancias apremiantes invocadas aumentan el riesgo de insolvencia de varios operadores

³ El siguiente texto “*The researchers estimate that the El Niño predicted for 2023 alone could hold the global economy back by as much as \$3 trillion by 2029*” consta en la fuente citada por el presidente de la República (Morgan Kelly, In Years After El Niño, Global Economy Loses Trillions, Dartmouth University, 2023. <https://home.dartmouth.edu/news/2023/05/years-after-el-nino-global-economy-loses-trillions>)

económicos y que sus efectos adversos podrían mitigarse con la implementación de un marco concursal que “protegiendo a todas las partes involucradas, incentive la concesión de recursos a compañías deudoras que afronten dificultades y promueva la apertura de líneas de financiamiento”. Además, plantea los siguientes argumentos:

- 14.1.** Los acuerdos pre concursales “podrían contribuir al rescate de compañías [...] de una manera más expedita, debido a su flexibilidad y facilidad de negociación” en tiempos de crisis como aquella derivada de la pandemia de COVID-19 y la que se podría generar por la llegada del fenómeno de El Niño.
 - 14.2.** El régimen abreviado de reestructuración serviría para promover la resolución de conflictos a través de la conciliación y generaría un ambiente adecuado para el rescate empresarial y la conservación de empleo.
 - 14.3.** Un marco concursal eficiente enfocado en la protección de los acreedores podría abaratar el acceso al crédito para el rescate de compañías.
 - 14.4.** Desde el inicio de la pandemia de COVID-19 “varias compañías han afrontado una disminución significativa de sus ingresos debido a la reducción de la demanda y a la suspensión de operaciones empresariales”. El PDLRE permitiría que estas empresas refinancien sus deudas y accedan a nuevas fuentes de financiamiento.
 - 14.5.** Concluye indicando que el PDLRE busca mitigar los efectos económicos adversos derivados de la pandemia de COVID-19 que perduran y los que se podrían generar por el fenómeno de El Niño.
- 15.** Para justificar el cumplimiento del subrequisito (iii), presenta los siguientes argumentos:
- 15.1.** Las consecuencias del fenómeno de El Niño se sentirían a partir del último semestre de 2023 mientras que los integrantes de la Asamblea Nacional recibirán sus credenciales recién en octubre de 2023.
 - 15.2.** Las disposiciones en materia concursal previstas por la LOAH ya no se encuentran vigentes por lo que “resulta imperativo contar con disposiciones que prorroguen la vigencia de aquel marco concursal excepcional y que se las incluya como disposiciones definitivas en el régimen mercantil del Ecuador”.
- 16.** Finalmente, resume sus argumentos indicando que: (i) el PDLRE se presenta como una

respuesta a las circunstancias apremiantes que generan los efectos de la pandemia de COVID-19 que se mantienen hasta la actualidad, así como los posibles efectos del fenómeno de El Niño; (ii) existe conexidad plausible ya que las medidas del PDLRE permitirían el rescate de compañías y mantenerlas como negocios en marcha; y, (iii) la inmediatez se justifica debido a la pérdida de vigencia del marco concursal de la LOAH y la llegada del fenómeno de El Niño antes de la instalación de la Asamblea Nacional.

17. En su comparecencia a la audiencia llevada a cabo ante este Organismo, el representante del presidente de la República indicó que no se entregarían recursos a la SCVS para implementar el PDLRE. Señaló que, sin embargo, tales recursos podrían ser obtenidos a partir de la autogestión del organismo de control.

18. En su escrito de 27 de julio de 2023, la Presidencia de la República señaló que:

lo que busca este Decreto Ley, es justamente evitar que las empresas entren en quiebra, y sobre todo pretende que den cumplimiento a las obligaciones que mantengan pendientes en ese momento, frente a cualquier acreedor; y el pago privilegiado de los emolumentos debidos a sus trabajadores. Es decir, los trabajadores, serán los primeros que reciban su remuneración atrasada, en caso en que la empresa esté en fase dereestructuración; tendrán preferencia como lo dice la misma ley, al considerarlos como acreedores primarios.

4.2. Del superintendente de Compañías, Valores y Seguros

19. El superintendente de Compañías, Valores y Seguros indicó en la audiencia pública que el crecimiento económico del país habría sido nulo desde el 2018 y que, además, el sector productivo se habría visto afectado por las protestas sociales, la pandemia de COVID-19, el conflicto Rusia-Ucrania y la crisis general, cuestiones de las cuales el sector empresarial no habría podido recuperarse. En ese contexto, advirtió que el fenómeno de El Niño generaría daños en la economía, como lo demostrarían experiencias anteriores con este fenómeno natural (fenómeno de El Niño de 1982-1983 y 1997-1998). Así, El Niño generaría inundaciones, interrupciones en las cadenas de suministro, daños en infraestructuras, pérdida de inventarios y de capacidad productiva y disminución en la demanda de bienes y servicios, y, por último, inflación.

20. Explicó que las condiciones climáticas en la región Costa durante este año —sumadas a las consecuencias residuales de la crisis por el COVID-19— habrían generado efectos negativos en la industria azucarera, arrocera, camaronera y bananera, y que existirían riesgos de afectación a las industrias cafetera y cacaoera y a la agricultura, ganadería, caza, silvicultura, pesca, acuicultura, construcción, transporte, alojamiento, servicios de

comida y actividades de servicios financieros. Frente a tales circunstancias apremiantes, además de la inminencia del fenómeno de El Niño, alegó que sería necesario adoptar medidas preventivas y no reactivas, y que tal cometido se lograría a través de la entrada en vigencia del PDLRE.

- 21.** Presentó también cifras acerca de las compañías que habrían entrado en procesos de disolución y liquidación en los últimos diez años. Según la SCVS, entre 2012 y 2023, 51901 compañías se habrían sometido a dichos procesos. Asimismo, presentó un detalle de 21616 compañías que actualmente se encontrarían en causal de disolución. Indicó además que ninguna compañía se habría acogido a los acuerdos preconcursales regulados por la LOAH debido a que esta fue diseñada específicamente para afrontar la crisis por el COVID-19 y por cuanto la Junta de Política Monetaria y Financiera emitió regulaciones tendientes a aliviar la carga financiera de las personas naturales y jurídicas como consecuencia del COVID-19.⁴ Señaló adicionalmente que, de las 9 solicitudes presentadas bajo la Ley de Concurso Preventivo, a partir de la entrada en vigencia de la LOAH hasta el 17 de julio de 2023, 3 fueron inadmitidas a trámite, 3 finalizaron por falta de presentación de descargos a la solicitud de concurso preventivo y 3 continúan en proceso.
- 22.** En relación con el contenido del PDLRE, alegó que su finalidad es propender a la “sostenibilidad de varios sectores de suma importancia en la economía”, permitiendo “al empresariado ecuatoriano sostenerse y de esta forma asegurar fuentes de empleo, ante la inminencia de un inusitado evento climático”. Aseguró además que los acreedores financieros de las compañías deudoras resultarían beneficiados, que los trabajadores gozarían de prelación en el cobro de sus créditos y que la viabilidad de las sociedades en crisis se evaluaría a partir de la determinación de la existencia o no de flujos operativos. Señaló también que la reestructuración propuesta en el PDLRE sería una herramienta relevante y necesaria para abordar el riesgo sistémico que provoca el fenómeno de El Niño y que permitiría que compañías viables impulsen la economía.
- 23.** Respecto de los aspectos prácticos relacionados con la implementación del PDLRE, manifestó que actualmente la entidad no cuenta con los recursos humanos necesarios para aplicar el PDLRE tal como ha sido planteado por el presidente de la República, y que la disponibilidad de dichos recursos depende del Ministerio de Trabajo. Asimismo,

⁴ Las herramientas implementadas por la Junta de Política Monetaria y Financiera fueron, entre otras, el diferimiento de créditos, el establecimiento de nuevas tablas de amortización, la extensión del plazo para que las deudas sean consideradas vencidas (de 30 días a 60 días), la reestructuración de acuerdos por parte de sociedades pertenecientes al mercado de valores y la permanencia de coberturas de seguros incluso ante la falta de pago por parte de los asegurados hasta por 90 días.

indicó que la construcción del andamiaje tecnológico para la implementación del PDLRE tardaría entre ocho y nueve meses. Al respecto, mencionó que aquello no comportaría inconveniente alguno porque, de todos modos, las empresas no entrarían en concordato inmediatamente. Indicó que las compañías deberían esperar a que los efectos del fenómeno de El Niño se presenten —entre octubre y noviembre de 2023— a fin de determinar las consecuencias reales de dicho fenómeno en su patrimonio. Solo en ese momento, según su criterio, sería posible la presentación de la solicitud de reestructuración.

24. Respecto de su participación en la elaboración del PDLRE, indicó que la entidad a la que representa intervino en dos reuniones de alrededor de dos horas cada una e intercambió comunicaciones con la Presidencia de la República.
25. Por añadidura, manifestó que las compañías que actualmente se encuentran en procesos de liquidación no podrían acogerse al nuevo régimen concursal contenido en el PDLRE. Sin embargo, alegó que, toda vez que la liquidación es reversible, las compañías que actualmente se encuentran en liquidación podrían hacerlo de forma más ordenada a través de un concurso preventivo.
26. En su informe relativo a la constitucionalidad del PDLRE, se refirió a los parámetros establecidos por la Corte Constitucional para la emisión de dictámenes favorables respecto de decretos-leyes. Asimismo, ratificó los efectos que las crisis y catástrofes naturales —como el fenómeno de El Niño— podrían generar en el país y la respuesta efectiva que dichas consecuencias requieren para “lograr una recuperación sólida y sostenible de la economía”. Para abordar los inminentes efectos, indicó que el gobierno nacional debería adoptar medidas ahora y no una vez que el nuevo órgano legislativo se instale.
27. Por otro lado, argumentó sobre la necesidad de implementación del PDLRE para el Estado, pues, a su criterio, en caso de crisis y catástrofes naturales, este debería “destinar recursos para atender las necesidades inmediatas de la población afectada, proporcionar asistencia humanitaria, reconstruir la infraestructura dañada y revitalizar la economía local”. La SCVS enfatizó en que, para ello, será necesaria la “coordinación efectiva entre las entidades gubernamentales, los organismos internacionales y el sector privado”.
28. Finalmente, indicó que el rol de la Corte Constitucional respecto de los decretos-leyes dictados en el contexto de una muerte cruzada se limitaría a controlar que la norma propuesta no afecte derechos constitucionales y que esta Corte estaría impedida de

intervenir como un actor político o legislador. No obstante, en su informe, concluyó que la entidad a la que representa no sería competente para emitir un criterio sobre la constitucionalidad del PDLRE.

4.3. De la Procuraduría General del Estado

29. La representante de la Procuraduría General del Estado, durante la audiencia pública, se refirió a las facultades constitucionales del presidente de la República, de la Corte Constitucional y de la Asamblea Nacional en relación con los decretos-leyes de urgencia económica. Señaló que la calificación de la urgencia de un proyecto de decreto-ley sería potestad exclusiva del presidente de la República y que, en consecuencia, las facultades de la Corte Constitucional se limitarían a la verificación de la compatibilidad de los proyectos de decreto-ley con las normas constitucionales. Asimismo, señaló que los decretos-leyes serían objeto de análisis y debate legislativo *ex post*, una vez que la nueva Asamblea Nacional se posesione.
30. Adicionalmente, señaló que la emisión de decretos-leyes de urgencia económica no requeriría de la verificación de situaciones de emergencia, como el caso fortuito y la fuerza mayor, sino de circunstancias apremiantes que requieran la intervención inmediata del Estado, como los riesgos que afectan a las compañías, a sus trabajadores y a las instituciones públicas. En ese sentido, manifestó que el PDLRE ofrecería una solución inmediata en relación con el régimen concursal, pues mitigaría los riesgos de impacto económico en el sector productivo, como ocurrió en su momento con la LOAH, beneficiando a los trabajadores y extrabajadores y, por ende, respetando sus derechos laborales constitucionales. Por último, indicó que en la Asamblea Nacional se habrían presentado varios proyectos de ley tendientes a regular un nuevo procedimiento concursal debido a que el actual régimen es obsoleto, razón por la cual el PDLRE sería necesario.

4.4. De los *amici curiae*

31. Juan Francisco Román Mendoza, Juan Xavier Santos y Milton Francisco Freire Segarra se presentaron ante este organismo en calidad de *amici curiae*. Si bien el escrito contentivo de su *amicus curiae* integra un acápite denominado “ANÁLISIS DEL DECRETO LEY”, este no incluye argumentos relativos al PDLRE, sino meramente a la facultad general de control constitucional de los decretos-leyes que ostenta la Corte Constitucional, sin subsumirlos al caso concreto. En ese sentido, el escrito de *amicus curiae* no aporta argumento alguno que coadyuve al mejor resolver de este organismo.

Adicionalmente, el escrito de *amicus curiae* incluye pretensiones incompatibles entre sí, como que se emita un dictamen favorable de constitucionalidad y, al mismo tiempo, que se declare la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso y a la seguridad jurídica.

32. Paúl Noboa Velasco y Oswaldo Santos Dávalos, profesores del Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito, expusieron los argumentos por los cuales, a su criterio, el PDLRE tendría carácter económico y urgente. Los *amici curiae* justificaron el carácter económico del PDLRE en que, a su criterio, “incentiva[ría] la reorganización de compañías viables y la liquidación ordenada de compañías inviables” y “permite[ría] una mayor inyección de liquidez a la economía nacional”. Esto, a decir de los comparecientes, sería coherente con los objetivos del régimen de desarrollo, los deberes del Estado en relación con las actividades económicas, los objetivos de la política económica del país, el derecho al trabajo y la política tributaria, previstos en la Constitución. Por su parte, justificaron el carácter urgente del PDLRE indicando que este cumpliría los parámetros fijados por la Corte Constitucional para el efecto, pues existirían circunstancias apremiantes, conexidad e inmediatez. En la audiencia pública, los *amici curiae* argumentaron, además, que el PDLRE no generaría riesgo alguno para el sistema financiero ni para los trabajadores.
33. César Coronel Garcés, representante legal de Defensa Deudores Ecuador S.A.S., expuso que este Organismo debería pronunciarse favorablemente respecto del PDLRE debido a los inminentes efectos negativos que el fenómeno de El Niño podría generar en la economía y al sobreendeudamiento derivado de dos paros nacionales, cuestiones que acreditarían la urgencia del PDLRE, pues no podrían ser abordadas una vez que la nueva Asamblea Nacional se instale. Adicionalmente, justificó la necesidad del PDLRE en los efectos de la pandemia de COVID-19, la inseguridad en el país y las duras condiciones climáticas experimentadas durante el primer cuatrimestre del 2023. Además, explicó que el régimen legal instaurado por la LOAH estaría por perder vigencia, por lo que la incorporación definitiva de una herramienta para la elaboración de acuerdos concursales sería necesaria. Por otro lado, manifestó que la Ley de Concurso Preventivo resultaría obsoleta, por lo que su derogación a través del PDLRE sería imperativa para adaptar el marco legal a la realidad actual del entorno empresarial ecuatoriano. Asimismo, explicó la importancia de los acuerdos de reestructuración o concordatos propuestos en el PDLRE para pequeñas, medianas y grandes empresas. Finalmente, indicó que el PDLRE sería constitucional debido a que, a su criterio, buscaría el desarrollo progresivo de los derechos constitucionales y de las políticas públicas, y no sería violatorio de la Constitución.

34. Diego Bastidas Chasing manifestó que existirían disposiciones del PDLRE atentatorias contra la Constitución y el bloque de constitucionalidad. Primero, indicó que el artículo 26 del PDLRE crearía una distinción irrazonable e inconstitucional, pues vulneraría la protección del crédito laboral privilegiado consagrada en el artículo 328 de la Constitución, en los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (“OIT”) sobre la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador (Convenio 173) y sobre la protección del salario (Convenio 095), y en la recomendación de la OIT sobre la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador (Recomendación 180). Segundo, señaló que el artículo 36 del PDLRE sería contrario a los principios de irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos laborales, reconocidos en el artículo 326 numeral 2 de la Constitución. Tercero, alegó que el artículo 37 del PDLRE atentaría contra la protección especial del salario prevista en el artículo 328 de la Constitución y contra la libertad de organización de las personas trabajadoras, establecida en los artículos 326 numeral 7 de la Constitución, y 467 y 497 del Código de Trabajo. Por último, adujo que el artículo 39 del PDLRE contravendría el derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en el artículo 75 de la Constitución y el derecho a un recurso sencillo, rápido y efectivo contra actos violatorios de derechos fundamentales, previsto en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
35. Aurelio Gurrea Martínez compareció en representación del Instituto Iberoamericano de Derecho y Finanzas con un *amicus curiae* en el que incluyó argumentos a favor de la urgencia y necesidad del PDLRE. Señaló en tal sentido que el PDLRE minimizaría los efectos económicos generados por la crisis del COVID-19 y por el fenómeno de El Niño y evitaría la continua pérdida de riqueza y competitividad de la economía ecuatoriana. Además, indicó que el PDLRE es idóneo, pues propone un sistema de insolvencia eficiente que, a diferencia del que actualmente se encuentra vigente, incorporaría las principales tendencias internacionales en Derecho de insolvencia y tomaría en cuenta las particularidades jurídicas, económicas e institucionales del país. Durante su intervención en la audiencia pública, afirmó que un régimen de insolvencia como el que se propone permitiría minimizar la destrucción de valor de las compañías, pues impediría que los acreedores ejerzan acciones contra los bienes de las compañías deudoras, dejándolas inviables y sin posibilidad de obtener financiamiento. Asimismo, alegó que a través del PDLRE se podría preservar puestos de trabajo, pagar a acreedores y maximizar el retorno de los créditos para quienes otorguen asistencia financiera a las sociedades en crisis. De ese modo, según el *amicus curiae*, el PDLRE incluso incentivaría el emprendimiento.

36. Esteban Ortiz Mena indicó que el PDLRE cumple los requisitos de urgencia económica necesarios para un dictamen favorable. En sustento de su posición, señaló que el impacto del COVID-19 y, especialmente, los inminentes efectos del fenómeno de El Niño y la gran cantidad de compañías en proceso de disolución harían necesaria y urgente la creación de mecanismos concursales más eficientes, más rápidos y menos costosos. Asimismo, alegó que la Ley de Concurso Preventivo no habría sido aplicada exitosamente por su inadecuación a la realidad económica del país, por lo cual sería necesario instaurar un régimen de reestructuración societaria acorde a las necesidades actuales de las compañías. En la misma línea, afirmó que la LOAH habría sido temporal y aplicable solamente hasta el 22 de junio de 2023. Por otro lado, argumentó sobre el carácter económico del PDLRE, manifestando que este garantizaría la progresividad de los derechos económicos en general y, específicamente, de la libertad económica, de empresa y de contratación. Finalmente, adujo que el PDLRE cumpliría los parámetros establecidos por la Corte Constitucional para calificar la urgencia de los proyectos de decreto-ley, pues concurrirían circunstancias apremiantes que requieren de una respuesta inmediata del gobierno nacional y existiría conexidad plausible entre las medidas económicas propuestas y las circunstancias apremiantes mencionadas, e inmediatez en los efectos económicos de las medidas a adoptarse a través del PDLRE.

Durante su intervención en la audiencia pública, el *amicus curiae* indicó además que el PDLRE no afecta los derechos de los trabajadores, pues reconoce protecciones concursales tendientes a garantizar el pago de sus remuneraciones y otros haberes. Adicionalmente se refirió a los periodos de implementación de sistemas electrónicos a efectos de tramitar reestructuraciones bajo el régimen simplificado de insolvencia mediante subastas contenido en el capítulo XVIII del PDLRE, e indicó que las micro, pequeñas y medianas empresas podrían someterse al procedimiento ordinario inmediatamente a partir de la vigencia del PDLRE. Asimismo, explicó la diferencia entre el concurso preventivo previsto en el Código Orgánico General de Procesos y el régimen concursal propuesto en el PDLRE, señalando que mientras el primero sería judicial y estaría enfocado en personas naturales, el segundo buscaría que la SCVS actúe de forma más eficiente como juez de quiebras de este tipo de procedimiento.

37. Aparicio Caicedo Castillo, director ejecutivo de Fundación Ecuador Libre, y Fabián Pozo Neira, por sus propios derechos, conjuntamente, presentaron un *amicus curiae* en el que analizaron el alcance de la facultad del presidente de la República para expedir decretos-leyes y el cumplimiento del PDLRE respecto de los parámetros de urgencia económica. Respecto de lo primero, los *amici curiae* manifestaron que es el presidente

de la República quien debería calificar la urgencia económica del PDLRE, y que, en ese contexto, a este Organismo le correspondería únicamente realizar el control constitucional sobre la compatibilidad del proyecto con la Constitución. Respecto de lo segundo, indicaron que el PDLRE tendría carácter económico en virtud de que fijaría “un marco normativo que promueve la subsistencia y estabilidad de agentes económicos” y sería económico-urgente debido a que se verificarían circunstancias apremiantes y existiría conexidad entre dichas circunstancias y las medidas a adoptarse, e inmediatez en los efectos económicos de estas últimas.

- 38.** Diana Acosta-Feldman Jaramillo, profesora universitaria de la cátedra de Derecho del trabajo en la Universidad de Guayaquil, indicó que existen incompatibilidades manifiestas entre el contenido del PDLRE y la Constitución. Argumentó la compareciente que los derechos de los trabajadores son de carácter social e irrenunciable —no económico— y que, en ese sentido, no deberían ser tratados en un proyecto de ley en materia económica, pues hacerlo contravendría la regla legislativa de unidad de materia. Adicionalmente, señaló que los artículos 24 y 36 del PDLRE serían contrarios a la Constitución, pues vulnerarían la irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos laborales, el privilegio constitucionalmente conferido a los créditos de los trabajadores y, en general, los derechos laborales previstos en el artículo 326 de la Constitución.

Por otro lado, la *amicus curiae* afirmó que los artículos 24, 26, 36 y 37 del PDLRE incorporarían nuevas normas —regresivas— para los trabajadores, lo que comportaría una violación al principio de seguridad jurídica debido a que los trabajadores se verían forzados a acudir ante la SCVS para negociar sus derechos laborales en lugar de reclamarlos ante los jueces del trabajo. Además, explicó vulneraciones adicionales de las normas mencionadas del PDLRE a los artículos 327, 328, 426 y 427 de la Constitución. Dichas normas, al igual que los artículos 16, 17 y 18 del PDLRE, serían además incompatibles con el artículo 148 de la Constitución debido a que impedirían el control posterior de la Asamblea Nacional y no serían de carácter económico-urgente. Por último, manifestó que es claro que el PDLRE no habría sido estudiado ni socializado con las instituciones pertinentes, razón por la cual tampoco debería emitirse un dictamen favorable.

- 39.** Virgilio Hernández Enríquez manifestó que el PDLRE transgrediría los límites establecidos en la sentencia 110-21-IN/22 para la emisión de decretos-leyes de urgencia económica y que el presidente de la República habría incumplido el precepto constitucional que impide tramitar más de una ley económico-urgente a la vez. Por otro lado, alegó que el PDLRE vulneraría los derechos y principios constitucionales y leyes

laborales, pues tendría por objeto precautelar el interés de los propietarios de las empresas, en beneficio de los sectores financieros y en desmedro de los trabajadores. Sobre este punto, argumentó que el PDLRE sería contrario a los principios de irrenunciabilidad e intangibilidad de derechos, previstos en el artículo 326 numeral 2 de la Constitución, así como al privilegio del que gozan los créditos de los trabajadores, reconocido en el artículo 328 *ibidem*. Asimismo, indicó que el PDLRE atentaría contra el principio de progresividad de los derechos establecido en el artículo 11 numeral 8 de la Constitución.

Adujo además que el PDLRE sería contrario a los artículos 34, 75 y 300 de la Constitución, 4 y 5 del Código de Trabajo, 386 del Código Orgánico General de Procesos, 287 de la Ley del Seguro Social Obligatorio y 261 del Código Orgánico Administrativo, y a la Recomendación 180 y al Convenio 095 de la OIT. Durante la audiencia, manifestó que a efectos de la emisión del PDLRE no se habría convocado a representantes de los trabajadores ni a otros actores en defensa de sus derechos e intereses; y, que el PDLRE no contendría normas excepcionales ni temporales, razón por la cual este Organismo debería emitir un dictamen desfavorable.

40. Sandra Isabel Farfán Aguirre, como representante de aproximadamente trescientos ciudadanos dentro del concurso preventivo de acreedores de la compañía URBANIZADORA DEL NORTE URNOSA S.A. “en liquidación”, a su vez representada por Edy Efraín Espín López, expresó su posición a favor del PDLRE. En sustento de aquello, indicó que la actual Ley de Concurso Preventivo contemplaría requisitos de difícil cumplimiento para alcanzar acuerdos concursales y que, por el contrario, el PDLRE incluiría requisitos razonables, con lo cual “se evitaría que empresas o instituciones financieras con poder económico, contrapongan el interés general, en favor de sus intereses particulares”. Por último, solicitó la implementación de una disposición en el PDLRE que permita a las empresas, instituciones y compañías que actualmente se encuentran sujetas a la Ley de Concurso Preventivo acogerse al contenido y efectos jurídicos del PDLRE. En la audiencia pública señaló además que el proceso legislativo generaría demoras, por lo cual se justificaría que el PDLRE entre en vigencia por iniciativa del presidente de la República únicamente.
41. Rogelio Fernando Valencia Alcívar alegó que el PDLRE contendría fallas de forma y de fondo. Respecto de la forma, indicó que el PDLRE contendría errores de técnica legislativa. Respecto del fondo, afirmó que el PDLRE incumpliría los parámetros establecidos por la Corte Constitucional para establecer la urgencia económica de un decreto-ley. En ese sentido, explicó que las circunstancias apremiantes no podrían

justificarse por el hecho de que la LOAH esté por perder vigencia. Además, señaló que el fenómeno de El Niño constituiría un hecho futuro e incierto, por lo que no podría considerarse una condición apremiante para un dictamen constitucional favorable. Asimismo, indicó que el PDLRE no abordaría el impacto de la inseguridad pública y el crimen organizado en la estructura societaria, comercial y mercantil del país y en el comercio exterior.

Por otro lado, expuso que no existiría conexidad debido a que el PDLRE pretendería reformar integralmente el régimen concursal so pretexto de la emergencia sanitaria mundial, generando efectos colaterales en el ámbito laboral. Además, afirmó que la derogatoria de la Ley de Concurso Preventivo sería apresurada y que vulneraría el derecho a la seguridad jurídica. Por último, realizó una exposición referente al derecho parlamentario, al procedimiento legislativo y al procedimiento parlamentario, para enfatizar la necesidad del asesoramiento parlamentario, legislativo, constitucional y jurídico al presidente de la República en su calidad de colegislador.

42. Antonieta Guadalupe Cabezas Enríquez, superintendente de Bancos (S), presentó observaciones sobre la constitucionalidad de las disposiciones del PDLRE relacionadas con criptoactivos. A criterio de la compareciente, el PDLRE —específicamente, su capítulo XX— implicaría formalizar la circulación de criptoactivos en Ecuador y, por lo tanto, desconocer que estos no son aceptados como moneda de curso legal en el país. Esto, a decir de la *amicus curiae*, implicaría contrariar la política monetaria ecuatoriana prevista en el artículo 302 numeral 1 de la Constitución y los artículos 94, 195 del Código Orgánico Monetario y Financiero. En el mismo sentido, enfatizó sobre el carácter volátil de los criptoactivos, cuestión que generaría dificultades en su respaldo, en su valoración y, por ende, en la determinación de la solvencia y la liquidación de compañías que los hayan incluido entre sus activos y/o pasivos. Además, indicó que la propuesta de implementación de contratos inteligentes incluida en el PDLRE implicaría la modificación de varios cuerpos normativos y la puesta en marcha de una capacidad operativa y tecnológica que actualmente el sistema financiero no posee. Por último, señaló que se debe tomar en cuenta los riesgos que la circulación de criptoactivos podría generar en la estabilidad del sistema financiero, lo que debería conducir a una regulación individualizada y distinta para las instituciones que lo conforman.
43. Susana Hidvegi Arango, ex superintendente Delegada de Procedimientos de Insolvencia de la Superintendencia de Sociedades de Colombia, explicó la importancia que tendría contar con un régimen moderno de reestructuración empresarial predecible, independiente y estable. Afirmó que un régimen de tal naturaleza protegería a las

empresas en crisis, a sus acreedores, a la actividad económica y al empleo, y evitaría la proliferación de litigios, beneficiando a todas las partes involucradas en el proceso de insolvencia. Asimismo, señaló que la implementación de un régimen de insolvencia transfronteriza sería necesaria, conveniente y urgente a fin de otorgar seguridad jurídica en procesos de insolvencia empresarial. Por otro lado, expuso sobre la experiencia colombiana con la Ley 1116 de 2006 y la posterior implementación de los Decretos Legislativos 560 y 772 de 2020, que contemplarían mecanismos expeditos y extrajudiciales para acelerar y acortar los términos de los procesos concursales. Finalmente, concluyó sobre la necesidad de implementar un régimen de reestructuración empresarial moderno que tome en cuenta a la Ley Modelo en materia de Insolvencia Transfronteriza de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional.

5. Consideraciones previas

5.1. Sobre la facultad del presidente de la República de emitir decretos-leyes de urgencia económica, contemplada en el artículo 148 de la Constitución

44. El artículo 148 de la Constitución habilita al presidente de la República para disolver la Asamblea Nacional en caso de que se configure una de las causales contempladas en su primer inciso.⁵ Una vez que el presidente de la República hace uso de esta facultad, conocida coloquialmente como la muerte cruzada, tiene lugar también la terminación anticipada del periodo presidencial. De esta manera:

la disolución de la Asamblea Nacional por grave crisis política y conmoción interna faculta al pueblo, como soberano, para que de cierta forma arbitre sobre las discrepancias entre los poderes ejecutivo y legislativo como los principales órganos del sistema democrático, eligiendo anticipadamente a sus representantes por el resto del período de mandato.⁶

45. El periodo durante el cual el presidente de la República gobierna con una Asamblea Nacional disuelta, hasta la reconfiguración de los poderes Ejecutivo y Legislativo a través de comicios adelantados, es sumamente excepcional y particular. La Corte se ha referido a este periodo como uno de “transición política” en el que “el presidente de la

⁵ CRE, art. 148: “La Presidenta o Presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, ésta 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”.

⁶ CCE, Sala de Admisión, caso 43-23-IN, auto de admisión (rechazar), 18 de mayo de 2023, párr. 14.

República debe gobernar, sin su contrapeso natural y sin la posibilidad de presentar iniciativas legislativas ante la Asamblea Nacional”.⁷

- 46.** Estas circunstancias extraordinarias no deben ser entendidas por el presidente de la República como una oportunidad para legislar sin contrapesos ni como una facultad ilimitada. Al contrario, su deber de gobernar durante una etapa en la que el órgano democrático por excelencia ha sido disuelto, le exige ejercer esta facultad limitándose estrictamente a lo establecido en la norma constitucional para este periodo. Al respecto, la Constitución ha previsto que el presidente de la República, a más de sus facultades ordinarias regladas en la Constitución y la ley, con la finalidad de tener las herramientas para reaccionar ante situaciones imprevistas durante este periodo, pueda excepcionalmente legislar, por sí solo, a través de la emisión de decretos-leyes de urgencia económica.
- 47.** La Corte ha sido clara en señalar que “[l]a posibilidad de legislar opera como una facultad de naturaleza extraordinaria y limitada pues, de lo contrario, se verían afectados los principios de separación de poderes y deliberación democrática”.⁸ Durante el régimen ordinario, la facultad de expedir leyes le corresponde a la Asamblea Nacional, como representante del pueblo, a través del debate parlamentario con participación del Ejecutivo como colegislador. Mientras que, durante el régimen extraordinario previsto en el artículo 148 de la Constitución, ante la ausencia del órgano Legislativo, el presidente de la República está facultado para expedir normas con rango de ley únicamente si tales normas son de urgencia económica.
- 48.** Por ello, la facultad de expedir decretos-leyes de urgencia económica durante este periodo tampoco puede “entenderse como una forma de restringir injustificadamente el principio de deliberación democrática cuya materialización se da en el seno de la Asamblea Nacional”.⁹ El hecho de que los decretos-leyes de urgencia económica emitidos por el presidente de la República, durante el régimen extraordinario previsto en el citado artículo 148, entren en vigencia sin que haya tenido lugar un proceso previo de deliberación democrática no es una cuestión menor, pues aun cuando exista un control previo de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, se “afecta el principio fundamental de la separación de poderes”.¹⁰

⁷ CCE, Dictamen 2-23-UE/23, 16 de junio de 2023, párr. 32.

⁸ CCE, Dictamen 2-23-UE/23, 16 de junio de 2023, párr. 34.

⁹ CCE, Dictamen 1-23-UE/23, 16 de junio de 2023, párr. 40.

¹⁰ CCE, Dictamen 1-23-UE/23, 16 de junio de 2023, párr. 38.

49. La Corte Constitucional no es un órgano representativo ni puede sustituir la deliberación democrática que tiene lugar en la Asamblea Nacional, incluso si abre espacios para la participación ciudadana como la convocatoria a audiencia pública o la invitación a interesados y a la ciudadanía general a presentar escritos de *amicus curiae*. Los procedimientos jurisdiccionales no permiten que exista un espacio de deliberación democrática en el que sea posible discutir todo lo necesario en relación con estos proyectos. Primero, porque a la Corte no le compete evaluar la conveniencia o no de los decretos-leyes de urgencia económica. Segundo, por la propia inmediatez con la que el Ejecutivo pretende que se emita el correspondiente dictamen de la Corte Constitucional respecto de sus proyectos de decreto-ley de urgencia económica. Y, tercero, porque ante la Corte no comparecen todas las personas que deberían estar representadas en esta discusión, incluyendo aquellas que forman parte del debate público y la toma de decisiones políticas que tiene lugar en la Asamblea Nacional, sino únicamente aquellas que se encuentran en una posición que les permite preparar argumentos sobre un proyecto de esta naturaleza en un lapso tan breve.
50. Bajo estas circunstancias, luego de la disolución de la Asamblea Nacional, el presidente de la República está habilitado únicamente para emitir aquellos decretos-leyes de urgencia económica que sean indispensables para sobrellevar necesidades de índole económica, apremiantes e imprevistas, que requieran de una actuación urgente al punto que no puedan esperar a la reinstalación de la Asamblea Nacional y, consecuentemente, a que exista el debate democrático correspondiente. En contraposición, el presidente de la República no está habilitado para asumir competencias o funciones naturales del Legislativo, pretendiendo evadir el sistema de pesos y contrapesos, la separación de poderes, o el debate democrático que le corresponde a la Asamblea Nacional.

5.2. Sobre las diferencias entre los decretos-leyes de urgencia económica previstos en los artículos 140 y 148 de la Constitución y los controles constitucionalmente previstos para cada uno de estos supuestos

51. La Corte ya ha aclarado¹¹ que el procedimiento legislativo ordinario de urgencia económica, previsto en el artículo 140 de la Constitución, no es aplicable ni exigible para el control constitucional que debe realizar este Organismo respecto a los decretos-leyes expedidos sobre la base del artículo 148 de la Constitución en el contexto excepcional de disolución de la Asamblea Nacional.

¹¹ CCE, Dictamen 1-23-UE/23, 16 de junio de 2023, sección 5.1.2; Dictamen 2-23-UE/23, 16 de junio de 2023, sección 5.1.2.

- 52.** Los supuestos en los cuales la Constitución le otorga al presidente de la República la facultad de expedir decretos-leyes de urgencia económica no deben confundirse. Un supuesto es el que opera en el contexto del trámite ordinario de proyectos de ley en materia de urgencia económica, frente a la omisión de la Asamblea Nacional de tramitar los proyectos de ley que ha propuesto el presidente de la República con esta calificación, previsto en el artículo 140 de la Constitución. Un supuesto distinto es el regulado por el artículo 148 de la Constitución, que solo tiene lugar tras la disolución de la Asamblea Nacional.
- 53.** Más allá de que en ambos supuestos la norma que emite el presidente de la República se denomina decreto-ley, la emisión de tales decretos tiene lugar en escenarios constitucionales distintos: uno ordinario, en el que la Asamblea tiene la oportunidad de pronunciarse sobre el decreto, pero omite tramitarlo; y, otro extraordinario, en el que la Asamblea no tiene la oportunidad de pronunciarse sobre el decreto, pues ha sido disuelta. Como consecuencia de la diferencia entre estos supuestos, los controles a los que se someten tales decretos-leyes también difieren y no son comparables.
- 54.** El régimen regulado por el artículo 148 de la Constitución responde al segundo supuesto. Los proyectos de decreto-ley de urgencia económica emitidos por el presidente de la República en el marco de este escenario constitucional extraordinario requieren un control particular, toda vez que son emitidos bajo circunstancias en las que el contrapeso natural del Ejecutivo ha sido disuelto, impidiendo que antes de la vigencia del proyecto se desarrolle un adecuado proceso de deliberación democrática. Por ello, la Constitución prevé para tales decretos-leyes dos controles especiales y extraordinarios: uno *ex ante* y uno *ex post*.
- 55.** El control *ex ante* o previo le corresponde a la Corte Constitucional. El rol de la Corte no es el de determinar la conveniencia o no de las normas propuestas, sino el de identificar de manera preventiva posibles incompatibilidades con el texto constitucional, lo que incluye determinar si las normas que el presidente de la República ha calificado como económicas y urgentes, en realidad son tales, pues caso contrario se estaría actuando fuera de los límites establecidos en el artículo 148 de la Constitución.
- 56.** 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. Con posterioridad a este dictamen, el presidente de la República está facultado para expedir el proyecto

como decreto-ley de urgencia económica y enviarlo al Registro Oficial para su publicación y consecuente entrada en vigencia.

- 57.** Por su parte, el control *ex post* le corresponde a la Asamblea Nacional, una vez que se haya instalado luego de las elecciones anticipadas. El rol de la Asamblea es uno de naturaleza esencialmente democrática, pues la Constitución le asigna expresamente al órgano Legislativo la facultad de aprobar o derogar los decretos-leyes de urgencia económica que emita el presidente de la República durante este periodo extraordinario.¹²
- 58.** Este control político está diseñado para compensar el que la Asamblea no haya tenido la oportunidad de pronunciarse sobre el decreto-ley antes de su entrada en vigencia. La ausencia de un debate democrático en la tramitación del proyecto —debido a la urgencia económica de este— justifica que el órgano Legislativo pueda pronunciarse para aprobar o derogar los decretos de urgencia económica emitidos en el marco del artículo 148 de la Constitución, incluso con posterioridad a su entrada en vigencia. Sin embargo, este control político posterior no debe confundirse con la posibilidad que ordinariamente tiene la Asamblea Nacional de reformar o derogar las normas vigentes, así como de proponer nuevos proyectos de ley.
- 59.** Conforme indicó esta Corte en el Dictamen 1-23-UE/23, “la textualidad del artículo 148 de la Constitución no establece, como sí señala el artículo 140, que la modificación o derogatoria deba sujetarse ‘al trámite ordinario previsto en la Constitución’”.¹³ El mecanismo excepcional de aprobación o derogación por parte de la Asamblea Nacional previsto en el último inciso del artículo 148 de la Constitución tiene como objetivo preservar la separación de poderes y las competencias constitucionales del órgano legislativo.¹⁴ De ahí que, este control posterior de naturaleza política no altera ni reemplaza el hecho de que el decreto-ley de urgencia económica surge de un procedimiento que no cuenta con los mecanismos institucionales que aseguren el grado más alto posible de deliberación y debate democrático antes de la emisión de normas generales de interés común.
- 60.** Como un control adicional, la Constitución prevé también una posibilidad de control *ex post* por parte de la Corte Constitucional. Así, incluso si las normas emitidas en virtud

¹² Por esta razón, tampoco resulta aplicable el Dictamen 1-23-OP/23, como se determinó en el Dictamen 1-23-UE/23 y en el Dictamen 2-23-UE/23, ya que el Dictamen 1-23-OP/23 hace referencia a normas expedidas en uso de la potestad de emitir decretos-leyes de urgencia económica establecida en el artículo 140 de la Constitución, mas no en el marco del artículo 148 de la Constitución.

¹³ CCE, dictamen 1-23-UE/23, 16 de junio de 2023, párr. 55.

¹⁴ CCE, dictamen 1-23-UE/23, 16 de junio de 2023, párr. 55.

del artículo 148 de la Constitución superan el control previo de constitucionalidad, y son aprobadas por la Asamblea Nacional, pueden ser objeto de control constitucional posterior. Este doble control de la Corte se justifica en la medida en que el control previo se realiza por la Corte sin contar necesariamente con todos los argumentos o cargos de inconstitucionalidad, que podrían surgir luego de la entrada en vigencia del decreto-ley de urgencia económica.

61. Como se ha evidenciado, el diseño constitucional ofrece razones de peso para diferenciar claramente los supuestos en los que el presidente de la República emite proyectos de decreto-ley de urgencia económica, dependiendo de si la expedición de esos decretos ocurre bajo el régimen legislativo ordinario gobernado por el artículo 140 de la Constitución o bajo el régimen extraordinario gobernado por el artículo 148 de la Constitución.
62. No puede entenderse que el artículo 140 de la Constitución rija los decretos-leyes de urgencia económica —que el presidente de la República está habilitado para emitir luego de la disolución de la Asamblea Nacional— selectivamente, únicamente en lo que favorezca al Ejecutivo. Así, por ejemplo, sería selectivo aplicar el artículo 140 para exigir que la Corte emita su pronunciamiento en un plazo determinado,¹⁵ o para que se empleen las disposiciones de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (“**LOFL**”), o para que se apliquen los criterios emitidos por la Corte en el Dictamen 1-23-OP/23¹⁶ (lo que impediría que la Asamblea Nacional pueda derogar los decretos-leyes expedidos durante este periodo); y, a la vez, no aplicar este artículo en lo que se refiere al límite del número de proyectos de decreto-ley de urgencia económica que se pueden conocer al mismo tiempo. De hecho, si el régimen del artículo 140 de la Constitución sería

¹⁵ Al respecto, en el oficio que envió a la Corte Constitucional con posterioridad a la emisión de los dictámenes 1-23-UE/23 y 2-23-UE/23, el presidente de la República acusa a la Corte de falta de oportunidad y celeridad porque “ambos dictámenes de la Corte Constitucional han llegado al mes de haber sido presentadas las propuestas de decreto ley” cuando “en tiempo de tramitación ordinaria, un proyecto normativo, calificado como urgente económico, se lo hace en máximo 30 días”. Véase: oficio enviado por el presidente de la República al presidente de la Corte Constitucional con fecha 28 de junio de 2023 y publicado en la misma fecha a través de los canales oficiales del gobierno.

¹⁶ Así, por ejemplo, en el oficio que envió a la Corte Constitucional con posterioridad a la emisión de los dictámenes 1-23-UE/23 y 2-23-UE/23, el presidente de la República afirma que la Corte se habría alejado del precedente 1-23-OP/23 “alterando el derecho a la seguridad jurídica y principio de confianza legítima”. No obstante, en ambos dictámenes (1-23-UE/23 párrs. 42-55 y 2-23-UE/23 párrs. 48 y 49), la Corte fue clara en establecer que lo establecido en dicho dictamen se refiere al régimen del artículo 140 de la Constitución y por lo tanto no es aplicable a los decretos emitidos en virtud del artículo 148 de la Constitución. Una cosa es que no se aplique a este escenario lo dispuesto en el dictamen 1-23-OP/23, y otra muy distinta que haya existido un alejamiento de tal precedente. Véase: oficio enviado por el presidente de la República al presidente de la Corte Constitucional con fecha 28 de junio de 2023 y publicado en la misma fecha a través de los canales oficiales del gobierno.

aplicable a los decretos-leyes de urgencia económica, el PDLRE debería ser rechazado por la Corte en virtud del segundo inciso de esta norma que manda que, “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”. Esto, en virtud de que el presidente de la República insiste en enviar a la Corte dos proyectos de decreto-ley de urgencia económica al mismo tiempo, como ocurrió con los casos 1-23-UE y 2-23-UE, y ahora también con el caso 3-23-UE y el actual, cuestión que el régimen del artículo 140 de la Constitución prohíbe expresamente. De ahí la importancia de diferenciar adecuadamente ambos procedimientos.

- 63.** En estricta aplicación del artículo 148 de la Constitución, esta facultad extraordinaria debe ser ejercida con suma prudencia por parte del presidente de la República, atendiendo estrictamente a las circunstancias que habilitan la emisión de decretos-leyes de urgencia económica. Al ejercer esta facultad, el presidente debe considerar que la posibilidad de atender circunstancias urgentes de carácter económico no constituye un habilitante para implementar, en este periodo de transición, un nuevo modelo económico a través de proyectos con impactos sistémicos y permanentes en todo el sistema jurídico; por el contrario, constituye un habilitante únicamente para implementar aquellas medidas económicas que sean tan urgentes que no puedan esperar hasta la instalación de la Asamblea Nacional.
- 64.** Además, el número, extensión y complejidad de los proyectos de decreto-ley de urgencia económica debe permitir que la Corte pueda ejercer su rol de control preventivo, establecido en el artículo 148 de la Constitución. De ahí que toda propuesta del presidente de la República debe considerar una posibilidad razonable de que la Corte pueda pronunciarse antes de la posesión de la Asamblea Nacional,¹⁷ de tal manera que las normas propuestas en el proyecto entren en vigencia antes de que se poseione nuevamente la Asamblea Nacional. Caso contrario, la emisión de un dictamen de control preventivo de constitucionalidad perdería el sentido que el artículo 148 de la Constitución le ha encomendado.

¹⁷ No existe un plazo específico para que la Corte se pronuncie sobre los decretos-leyes de urgencia económica que emite el presidente de la República en virtud del artículo 148 de la Constitución, y los plazos establecidos en el artículo 140 de la Constitución no son aplicables como quedó establecido en la sección 5.2 de este dictamen.

5.3. Sobre el rol de la Corte Constitucional en relación con los decretos-leyes de urgencia económica expedidos por el presidente de la República al amparo del artículo 148 de la Constitución.

- 65.** El artículo 148 de la Constitución exige que la Corte Constitucional emita un dictamen previo sobre la constitucionalidad de los proyectos de decreto-ley de urgencia económica que sean expedidos por el presidente de la República hasta la instalación de una nueva Asamblea Nacional. En este contexto, resulta necesario reiterar cuál es el rol que la Constitución le asigna a la Corte Constitucional durante este periodo extraordinario al ejercer el control preventivo de tales decretos.
- 66.** La Corte Constitucional no suplanta a la Asamblea Nacional, pues no es un actor político ni es un órgano representativo. De ahí que la Corte Constitucional no es un colegislador. Con la excepción expresamente establecida en dicha norma, el régimen extraordinario regulado por el artículo 148 de la Constitución no modifica el régimen ordinario de competencias de cada organismo constitucional. Así como a la Corte no le corresponde, durante este periodo, conocer sobre la decisión del presidente de la República de ausentarse del país,¹⁸ tampoco le corresponde a la Corte asumir ninguna de las competencias de la Asamblea Nacional luego de su disolución.
- 67.** El dictamen que emite la Corte Constitucional no suplanta la ausencia de deliberación parlamentaria, pues su rol es únicamente jurisdiccional y de control previo de constitucionalidad. No se puede pretender que las decisiones que se adoptan en el seno de esta Magistratura, bajo procedimientos estrictamente jurisdiccionales y en el marco de un control previo de constitucionalidad, reemplacen las decisiones que se adoptan en el seno del órgano Legislativo, bajo procedimientos dirigidos a garantizar que la ciudadanía, a través de sus representantes legítimos, participe de manera decisiva en todos los asuntos públicos que le conciernen.
- 68.** Toda vez que, en el ejercicio de esta facultad, la Corte no parte de una demanda en la que se expongan argumentos que impugnen la constitucionalidad de los proyectos de decreto-ley de urgencia económica, le corresponde a la Corte “verificar que no existan incompatibilidades normativas manifiestas o evidentes en su contenido”,¹⁹ análisis que

¹⁸ Esta competencia, que le corresponde a la Asamblea Nacional, no puede ser asumida por la Corte Constitucional. Así se lo comunicó el presidente de la Corte al presidente de la República mediante Oficio No. CC-PC-2023-1031 de fecha 23 de mayo de 2023 ante el primer oficio que se dirigió a la Corte comunicando la decisión del presidente Lasso de ausentarse del país. A pesar de ello, el presidente ha insistido en comunicarle a la Corte cada vez que se ausenta del país.

¹⁹ CCE, Dictamen 2-23-UE/23, 16 de junio de 2023, párr. 52.

incluye la determinación de si existen incompatibilidades manifiestas o evidentes con el propio artículo 148 de la Constitución. A continuación, la Corte identificará los problemas jurídicos con base en los cuales realizará su examen de constitucionalidad del PDLRE.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos sobre la constitucionalidad del PDLRE

- 69.** Como se mencionó, al tratarse de un ejercicio de control previo de constitucionalidad, en este procedimiento jurisdiccional no existe una parte natural que acuse al proyecto de decreto-ley de violar una norma de la Constitución y desarrolle argumentos al respecto. Por tanto, la Corte debe determinar directamente aquellos asuntos que, en un análisis preliminar, plantean de manera manifiesta o evidente potenciales contradicciones con la Constitución que ameriten el planteamiento y resolución de un problema jurídico concreto. En este ejercicio, la Corte Constitucional puede apoyarse en los argumentos que presentan los *amici curiae*, sin que aquello implique una obligación de pronunciarse sobre cada argumento contenido en sus escritos.²⁰
- 70.** En el presente caso, la Corte ha identificado dos asuntos que ameritan este tratamiento: (1) la posibilidad de que el proyecto de decreto-ley exceda la competencia del presidente de la República en esta materia, fijada en el artículo 148 de la Constitución; y, (2) la potencial afectación a los derechos laborales en el contexto del procedimiento concursal. Si bien esta Corte ha identificado otras disposiciones del PDLRE que atañen a temas constitucionales, no encuentra que estas contravengan de manera manifiesta o evidente la Constitución. Por ello, no se formularán problemas jurídicos adicionales.
- 71.** Sobre lo primero, el artículo 148 de la Constitución establece que, una vez disuelta la

²⁰ Así, por ejemplo, en el Oficio Nro. SB-DS-2023-0413-O de 19 de julio de 2023, suscrito por Antonieta Guadalupe Cabezas Enríquez, superintendente de Bancos (S), se indicó que el PDLRE entraría en tensión con: (i) la política monetaria reconocida en el artículo 302, numeral 1 de la Constitución de la República y (ii) lo previsto por los artículos 94 y 195 del Código Orgánico Monetario y Financiero. Además, según la superintendencia de Bancos, el PDLRE implicaría la modificación de cuerpos legales como el Código Civil, el Código de Comercio, la Ley de Compañías y otras leyes conexas. Tales cuestiones, al constituir conflictos entre normas infraconstitucionales, no ameritan el planteamiento de un problema jurídico como parte del análisis constitucional de la Corte. Así también, el escrito de *amicus curiae* de los ciudadanos dentro del concurso preventivo de acreedores de la compañía URBANIZADORA DEL NORTE URNOSA S.A. “en liquidación”, está dirigido a solicitar la implementación de una disposición en el PDLRE que permita a las empresas, instituciones y compañías que actualmente se encuentran sujetas a la Ley de Concurso Preventivo acogerse al contenido y efectos jurídicos del PDLRE, cuestión que excede la competencia de la Corte Constitucional y no amerita que se plantee un problema jurídico.

Asamblea Nacional por decreto presidencial y hasta su reinstalación con una nueva conformación, el 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”. El artículo citado le otorga al presidente de la República —exclusivamente hasta que la nueva conformación de la Asamblea Nacional se instale— la competencia excepcional para emitir decretos-leyes que (1) traten sobre materia económica y (2) sean urgentes.

72. Para determinar si un proyecto de decreto-ley cumple con el requisito de urgencia, es necesario remitirse a los precedentes de la Corte Constitucional establecidos en los dictámenes 1-23-UE/23 y 2-23-UE/23.²¹ A partir del análisis de las decisiones referidas, se observa que este Organismo ha exigido el cumplimiento de 3 subrequisitos: (i) circunstancias apremiantes; (ii) conexidad plausible; y, (iii) inmediatez. Para concluir que se cumplen los 3 subrequisitos, la Corte debe verificar que: (i) el proyecto de decreto-ley pretenda enfrentar circunstancias apremiantes que, plausiblemente, podrían requerir de una respuesta inmediata; (ii) las medidas propuestas en el proyecto de decreto-ley guarden una relación de conexidad plausible con y limitada a las circunstancias apremiantes; y, (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.

73. Para determinar si el PDLRE es compatible con el artículo 148 de la Constitución, la Corte plantea el siguiente problema jurídico:

73.1. ¿El PDLRE es incompatible con el artículo 148 de la Constitución por no tratar sobre materia económica y/o no ser urgente?

74. Por otra parte, sobre lo segundo, de la lectura del PDLRE y de lo alegado dentro del proceso constitucional,²² la Corte identifica que, además de no haber sido aprobadas como consecuencia de un diálogo social tripartito (*i.e.* contando con el Estado, empleadores y trabajadores), ciertas disposiciones del PDLRE podrían menoscabar los derechos de las y los trabajadores. En particular, la Corte considera que el PDLRE podría entrar en tensión con (i) el artículo 328 de la Constitución, que prescribe que las acreencias laborales son créditos privilegiados de primera clase; y, (ii) la irrenunciabilidad de los derechos laborales, reconocida en el artículo 326 numeral 2 de

²¹ CCE, dictamen 1-23-UE/23, 16 de junio de 2023 y dictamen 2-23-UE/23, 16 de junio de 2023.

²² Como se desprende de los párrafos 34, 38 y 39 *supra* del presente dictamen, varios *amici curiae* alegaron la inconstitucionalidad del PDLRE por menoscabar los derechos de las y los trabajadores.

la Constitución. Con fundamento en lo anterior, para verificar si el PDLRE es compatible con el texto constitucional, la Corte se plantea los siguientes problemas jurídicos:

74.1. ¿El PDLRE es incompatible con el artículo 328 de la Constitución por establecer excepciones al privilegio del que gozan las acreencias laborales?

74.2. ¿El PDLRE es incompatible con el artículo 326 numeral 2 de la Constitución porque permitiría la renuncia de derechos laborales?

75. A continuación, la Corte responderá los problemas jurídicos planteados.

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. ¿El PDLRE es incompatible con el artículo 148 de la Constitución por no tratar sobre materia económica y/o no ser urgente?

76. Para determinar si el PDLRE cumple con los requisitos antes expuestos y, por tanto, es compatible con el artículo 148 de la Constitución, la Corte plantea las siguientes cuestiones:

i) ¿El PDLRE trata sobre materia económica?

ii) ¿El PDLRE pretende enfrentar circunstancias apremiantes que, plausiblemente, podrían requerir de una respuesta inmediata?

iii) ¿Las medidas propuestas por el PDLRE guardan una relación de conexidad plausible con y limitada a las circunstancias apremiantes?

iv) ¿Las medidas propuestas en el PDLRE surtirían efectos inmediatos, por lo que su adopción no podría esperar hasta la instalación de la nueva conformación de la Asamblea Nacional?

77. A continuación, se analizarán y responderán las cuestiones planteadas.

7.1.1. ¿El PDLRE trata sobre materia económica?

78. El presidente de la República considera que el PDLRE trata sobre materia económica

debido a que la regulación concursal tendría un impacto directo en la economía del país. Según su criterio, existiría un impacto en los principales agentes del mercado al: (i) procurar la subsistencia de compañías que atraviesan problemas financieros; y, (ii) permitir la liquidación de compañías, con eficiencia y equidad, para que sus acreedores (*e.g.* trabajadores, instituciones públicas, entidades del sector financiero, inversionistas) “no se vean mayormente perjudicados por el cierre de sus operaciones”. Argumenta, además, que una “ley concursal adecuada permite mantener una economía saludable, fomentar la inversión, proteger a los acreedores y preservar los empleos”.

79. De la lectura y análisis del PDLRE y los argumentos del presidente de la República, se verifica que los objetivos y el contenido de este proyecto de decreto-ley están alineados con:

79.1. El numeral 2 del artículo 284 de la Constitución que establece el objetivo de la política económica de incentivar la productividad, ya que el PDLRE tiene como finalidad el rescate y repotenciación de compañías que atraviesan dificultades financieras —lo cual está ligado con el mantenimiento de sus operaciones y presencia en el mercado—.

79.2. El numeral 6 del artículo 284 de la Constitución que establece el objetivo de la política económica de impulsar el empleo, en cuanto el PDLRE busca la preservación de los empleos de las compañías que atraviesan dificultades financieras.

79.3. El numeral 7 del artículo 284 de la Constitución que establece el objetivo de la política económica de “mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo” como consecuencia de la confluencia de los objetivos descritos en los dos subpárrafos precedentes.

80. Por las consideraciones expuestas, en cuanto se ha verificado que los objetivos y el contenido del PDLRE están alineados con varios de los objetivos de la política económica que constan en el artículo 284 de la Constitución²³ —sin que este sea un

²³ Art. 284.- La política económica tendrá los siguientes objetivos: [...] 2. Incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional. [...] 6. Impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales. 7. Mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo [...].

parámetro restrictivo para determinar si un proyecto de decreto-ley cumple con este requisito— la Corte Constitucional concluye que el PDLRE trata sobre materia económica.

7.1.2. ¿El PDLRE pretende enfrentar circunstancias apremiantes que, plausiblemente, podrían requerir de una respuesta inmediata?

- 81.** El presidente de la República hace referencia a tres circunstancias que, según su criterio, son apremiantes y requieren de una respuesta inmediata: (i) la inminente llegada del fenómeno de El Niño, junto con sus efectos adversos en la economía nacional; (ii) la derogatoria del régimen concursal excepcional implementado por la LOAH; y, (iii) el creciente número de compañías que afrontan procesos de disolución. Además, en su argumentación se puede identificar que, de forma transversal, hace referencia a una circunstancia adicional: los efectos adversos de la pandemia de COVID-19 que perdurarían hasta la actualidad. Se tratará a esta circunstancia adicional en conjunto con la primera posible circunstancia apremiante advertida (*i.e.* la llegada del fenómeno de El Niño).
- 82.** En primer lugar, se analizará si la llegada del fenómeno de El Niño²⁴ y la permanencia de los efectos adversos de la pandemia de COVID-19 corresponden con circunstancias apremiantes que, plausiblemente, podrían requerir de una respuesta inmediata.
- 83.** En el decreto 784 de 27 de junio de 2023, el presidente de la República declaró como prioridad nacional la “ejecución de las acciones de prevención, preparación, respuesta y recuperación para enfrentar la posible materialización de la amenaza del fenómeno de El Niño en los territorios donde este tenga incidencia”. En consecuencia, entre otras medidas, se decidió: (i) mantener al Comité de Operaciones de Emergencia Nacional en sesión permanente; (ii) disponer a las instituciones de la Función Ejecutiva e instar a los gobiernos autónomos descentralizados a priorizar las acciones de prevención,

²⁴ De acuerdo con la Organización Meteorológica Mundial, el fenómeno conocido como El Niño u Oscilación del Sur es un fenómeno natural caracterizado por la fluctuación de las temperaturas del océano en la parte central y oriental del Pacífico ecuatorial, asociada a cambios en la atmósfera. Este fenómeno tiene una gran influencia en las condiciones climáticas de diversas partes del mundo. Los episodios de El Niño suelen empezar a mediados de año con un calentamiento a gran escala de las aguas de superficie en la parte central y oriental del Pacífico ecuatorial y cambios de la circulación atmosférica tropical (es decir, el viento, la presión y la precipitación). En general, El Niño alcanza su intensidad máxima durante el periodo de noviembre a enero y luego decae a lo largo de la primera mitad del año siguiente. Ocurre cada dos a siete años y puede durar hasta 18 meses. Los episodios intensos y moderados de El Niño producen un calentamiento de las temperaturas medias globales en superficie. Véase Organización Meteorológica Mundial, *El Niño/Oscilación del Sur*, OMM, 2014.

preparación, respuesta y recuperación frente a la “posible materialización de la amenaza del fenómeno de El Niño”; y, (iii) disponer al Banco de Desarrollo B.P. acelerar los trámites de solicitud de crédito de los gobiernos autónomos descentralizados para realizar obras de prevención frente al fenómeno de El Niño. El referido decreto tomó como fundamento a la Resolución SGR-156-2023 de la Secretaría de Gestión de Riesgos en la que se declaró la Alerta Amarilla por la “posibilidad de ocurrencia del fenómeno de El Niño” en los territorios con una altitud igual o menor a 1500 msnm, comprendiendo 17 provincias, 143 cantones y 489 parroquias a nivel nacional.

- 84.** Por su parte, en la sentencia 127-21-IN/23 (Vacunación obligatoria contra el COVID-19), la Corte Constitucional concluyó que la gestión de la pandemia de COVID-19 se enmarcó en el contexto de un desastre en cuanto existió “una disrupción grave en el funcionamiento de la sociedad —y específicamente de Ecuador— [que agravó] las condiciones de vulnerabilidad ya existentes en el país, además de causar pérdidas humanas y materiales”.²⁵ Además, la Corte calificó a este desastre como de gran escala, de aparición súbita y originado por un evento natural²⁶ y consideró:

El Estado, como un todo, debe afrontar la fase de respuesta a un desastre de forma ágil, coordinada, con eficiencia en el manejo de recursos, con un enfoque de prioridad hacia los grupos vulnerables e interseccionalidad, con respeto irrestricto a los derechos constitucionales y con medidas que, a más de los mecanismos de publicidad previstos por la ley, deben ser difundidas por todos los medios que se encuentren al alcance del Estado considerando las circunstancias de cada caso.²⁷

- 85.** La necesidad de que el Estado actúe se extiende a todas las fases de la gestión del riesgo de desastres: prevención, mitigación, preparación, respuesta, recuperación y rehabilitación.²⁸ Tomar acciones para afrontar los efectos de un desastre que perduran en el tiempo o para disminuir los efectos de un posible desastre siempre será, sin duda, apremiante y prioritario.

²⁵ CCE, sentencia 127-21-IN/23 (Vacunación obligatoria contra el COVID-19), 10 de mayo de 2023, párr. 47. En esta sentencia, la Corte acogió la siguiente definición de desastre: “Disrupción grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad en cualquier escala debida a fenómenos peligrosos que interaccionan con las condiciones de exposición, vulnerabilidad y capacidad, ocasionando uno o más de los siguientes: pérdidas e impactos humanos, materiales, económicos y ambientales” tomada del Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres (Nota del Secretario General ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, A/71/644, 2016, pág. 13).

²⁶ CCE, sentencia 127-21-IN/23 (Vacunación obligatoria contra el COVID-19), 10 de mayo de 2023, párr. 49.

²⁷ CCE, sentencia 127-21-IN/23 (Vacunación obligatoria contra el COVID-19), 10 de mayo de 2023, párr. 135.

²⁸ Estas fases constan expresamente en varios artículos del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.

- 86.** Si el presidente de la República —quien está en una mejor posición que esta Corte en cuanto al acceso a herramientas, personal y recursos técnicos— ha identificado que todavía perduran ciertos efectos del desastre que vivió y posiblemente siga viviendo el país por la pandemia de COVID-19 y que la llegada inminente del fenómeno de El Niño podría generar un nuevo desastre, entonces está justificada la toma de acciones de forma inmediata y prioritaria para tratar de disminuir los efectos adversos en estas circunstancias apremiantes.
- 87.** En segundo lugar, se analizará si la derogatoria del régimen concursal excepcional implementado por la LOAH constituye una circunstancia apremiante que, plausiblemente, podría requerir de una respuesta inmediata.
- 88.** Dentro de su argumentación, el presidente de la República señala que la LOAH fue expedida para mitigar los efectos negativos causados por la pandemia de COVID-19. Considera, además, que la vigencia de 3 años de una parte de este cuerpo normativo no habría considerado: (i) la subsecuente crisis económica derivada de la pandemia de COVID-19; (ii) futuros acontecimientos (como la llegada del fenómeno de El Niño); y, (iii) la “necesidad de modernización del régimen societario en el Ecuador”.
- 89.** Al respecto, este Organismo no puede dejar de resaltar que la temporalidad del régimen concursal excepcional establecido en la LOAH se conocía desde el momento de su entrada en vigencia, hace tres años. El propio presidente de la República, desde que asumió el cargo en 2021, tuvo la facultad de proponer ante la Asamblea Nacional un proyecto de ley para reemplazar —sin una restricción temporal— al régimen concursal excepcional de la LOAH.²⁹
- 90.** El hecho de plantear este argumento (*i.e.* que la pérdida de vigencia de régimen concursal excepcional de la LOAH es una circunstancia apremiante) evidencia que el presidente de la República pretende usar una facultad constitucional excepcional (*i.e.* la emisión de decretos-leyes frente a la disolución de la Asamblea Nacional) para intentar solucionar una posible deficiencia normativa sobre la cual tenía conocimiento desde antes del momento de su posesión en el cargo. Esto es particularmente grave en cuanto, al emitir este proyecto de decreto-ley durante el régimen constitucional excepcional

²⁹ El artículo 28 de la LOAH, en su parte relevante, prescribía: “Art. 28.- Del procedimiento.- Dentro del plazo de tres años contados desde la publicación de esta ley en el Registro Oficial, el deudor que desee suscribir un acuerdo preconcursal deberá realizar una declaración juramentada ante notario público donde se detalle todas sus obligaciones, así como la identificación clara y completa de sus acreedores, revelar las partes relacionadas con el deudor, y el plan de reestructuración sugerido que le permita llegar a acuerdos con todos sus acreedores [...]”.

regido por el artículo 148 de la Constitución, las disposiciones de esta propuesta no tienen la posibilidad de someterse a un proceso de deliberación y aprobación en la Asamblea Nacional.

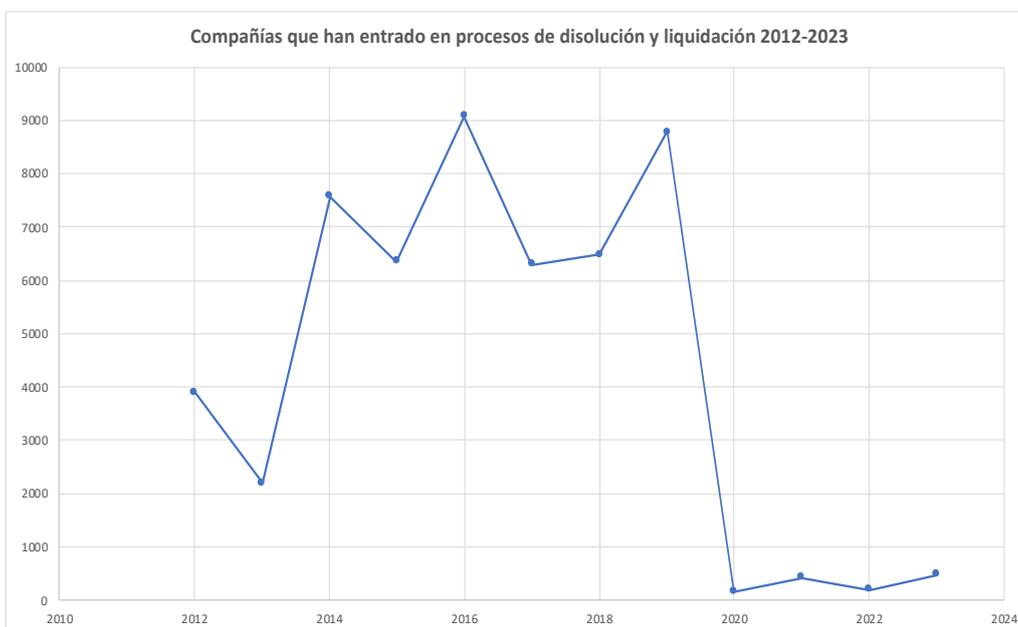
91. Más allá de estas consideraciones, para llegar a su conclusión, esta Corte debe tomar en cuenta lo expuesto por la SCVS en la audiencia pública, sobre los efectos prácticos del régimen concursal excepcional de la LOAH. El superintendente de Compañías, Valores y Seguros expuso que ni una sola compañía se acogió al régimen concursal excepcional de la LOAH debido a que, durante la pandemia, existían otras “herramientas” que habrían permitido a las compañías afrontar la crisis. Entre estas herramientas se encontrarían, por ejemplo, otras disposiciones de la LOAH y resoluciones de la Junta de Política Monetaria y Financiera.
92. En cuanto la máxima autoridad de la SCVS ha reconocido que el régimen concursal temporal y excepcional de la LOAH no ha resultado útil para combatir los efectos adversos causados por la pandemia de COVID-19 y que existen otras medidas viables para afrontar este tipo de situación, esta Corte concluye que la pérdida de vigencia de estas normas no puede considerarse como una circunstancia apremiante que, plausiblemente, podría requerir de una respuesta inmediata.
93. En efecto, tomando en cuenta que durante sus tres años de vigencia ninguna compañía se acogió al régimen concursal excepcional de la LOAH, es lógico inferir que la pérdida de vigencia del régimen temporal excepcional de la LOAH no causaría un impacto considerable en las compañías ni, en general, en la economía del país. Tampoco existiría una laguna normativa en cuanto se mantienen vigentes las normas que regulan el régimen concursal ordinario, principalmente en la Ley de Concurso Preventivo.
94. En tercer lugar, se analizará si “el creciente número de compañías que afrontan procesos de disolución” constituye una circunstancia apremiante que, plausiblemente, podría requerir de una respuesta inmediata.
95. En la argumentación del presidente de la República no se expone ningún sustento que evidencie que actualmente exista una *tendencia creciente* en cuanto al número de compañías que afrontan procesos de disolución. En efecto, únicamente se indica el porcentaje de compañías (21,25%) registradas en el directorio de la SCVS que se encuentran en procesos de disolución.

96. Ante la deficiente fundamentación del presidente de la República, la Corte Constitucional, de oficio, solicitó información a la SCVS que permita corroborar si la afirmación del presidente de la República es o no precisa. En el informe del órgano de control de fecha 21 de julio de 2023, así como en la presentación utilizada en la audiencia llevada a cabo ante este Organismo, el superintendente de Compañías, Valores y Seguros expuso la siguiente tabla con el detalle anual del número de compañías que han entrado en procesos de disolución y liquidación en el periodo 2012-2023:

| Cuenta de AÑO | Etiquetas de fila | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Total general |
|---------------|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|------------|------------|------------|---------------|
| | DISOLUCIÓN Y LIQUIDACIÓN DE PLENO DERECHO NO INS RM | 14 | 12 | 22 | 13 | 12 | 85 | 64 | 230 | 7 | 2 | 3 | 11 | 475 |
| | DISOLUCIÓN Y LIQUIDACIÓN ANTIC. NO INSCRITA EN RM | 50 | 31 | 19 | 16 | 20 | 19 | 14 | 5 | 8 | 4 | | | 186 |
| | DISOLUCIÓN Y LIQUIDACIÓN ANTICIPADA INSCRITA RM | 12 | 7 | 40 | 17 | 25 | 38 | 95 | 44 | 65 | 34 | 15 | 25 | 417 |
| | DISOLUCIÓN Y LIQUIDACIÓN DE PLENO DERECHO INSC. RM | 241 | 65 | 629 | 349 | 849 | 1740 | 2703 | 8343 | 25 | 17 | 13 | 12 | 14986 |
| | DISOLUCIÓN Y LIQUIDACIÓN OFICIO INSCRITA EN RM | 2938 | 1871 | 6353 | 5787 | 7966 | 4208 | 3301 | 145 | 48 | 331 | 140 | 184 | 33272 |
| | DISOLUCIÓN Y LIQUIDACIÓN OFICIO NO INSCRITA EN RM | 607 | 196 | 469 | 134 | 132 | 138 | 103 | 16 | 25 | 26 | 24 | 248 | 2118 |
| | INACTIVA | 31 | 14 | 33 | 32 | 68 | 62 | 200 | 1 | | 6 | | | 447 |
| | Total general | 3893 | 2196 | 7565 | 6348 | 9072 | 6290 | 6480 | 8779 | 175 | 424 | 199 | 480 | 51901 |

Elaborado por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros

97. A partir del número total de compañías que habrían entrado en procesos de disolución y liquidación (i.e. tomando en cuenta los datos de la fila “Total general” de la tabla), se evidencia la siguiente tendencia:



Elaborado por la Corte Constitucional del Ecuador

98. A partir de la simple observación del gráfico se puede concluir que, tomando en cuenta la evolución del número de compañías que entraron en procesos de disolución y liquidación a partir del año 2012 hasta el presente año, no existe la tendencia creciente

a la que se refiere el presidente de la República. De hecho, se observa un comportamiento opuesto en el que el número de compañías que han entrado en procesos de disolución y liquidación ha caído drásticamente a partir de 2020.

- 99.** Al no constatar una tendencia creciente en cuanto al número de compañías que afrontan procesos de disolución, esta Corte concluye que esta no puede constituir una circunstancia apremiante que, plausiblemente, podría requerir de una respuesta inmediata.
- 100.** Por las consideraciones expuestas, la Corte verifica que de las tres circunstancias apremiantes identificadas por el presidente de la República, a saber: (i) la inminente llegada del fenómeno de El Niño, junto con sus efectos adversos en la economía nacional (además de la permanencia de los efectos adversos causados por la pandemia de COVID-19); (ii) la derogatoria del régimen concursal excepcional implementado por la LOAH; y, (iii) el creciente número de compañías que afrontan procesos de disolución; se ha constatado que sólo la primera cumple con el primer subrequisito (*i.e.* circunstancias apremiantes). En todo caso, al haberse identificado una circunstancia apremiante que plausiblemente podría requerir de una respuesta inmediata (*i.e.* la necesidad de responder ante un posible desastre y ante los efectos de otro que se mantendrían), el presente subrequisito está cumplido, por lo que la Corte continuará con el análisis de los demás subrequisitos.

7.1.3. ¿Las medidas propuestas en el PDLRE guardan una relación de conexidad plausible con y limitada a las circunstancias apremiantes?

- 101.** Para justificar el cumplimiento de este subrequisito, el presidente de la República hace un recuento de las ventajas que, según su criterio, tiene el régimen concursal propuesto en el PDLRE. Además, considera que en tiempos de crisis —como aquella derivada de la pandemia de COVID-19 o aquella prevista por la llegada del fenómeno de El Niño— los acuerdos preconcursales “podrían contribuir al rescate de compañías”.
- 102.** En primer lugar, en la argumentación del presidente de la República no se evidencia la identificación de los efectos negativos concretos que la pandemia de COVID-19 continuaría produciendo y que la llegada del fenómeno de El Niño podría producir en la economía del país. A partir de aquello, se explica la generalidad y ambigüedad de la fundamentación que realiza en cuanto a este subrequisito. La falta de estudios de carácter técnico y de, por lo menos, mediana claridad en cuanto al alcance de los posibles efectos de las circunstancias apremiantes invocadas deriva en una argumentación deficiente.

Además, el lenguaje empleado evidencia la falta de certeza acerca del real impacto que las medidas propuestas por el PDLRE podrían tener en la gestión de las circunstancias apremiantes. Así, por ejemplo, el presidente señala que los acuerdos preconcursales “*podrían* contribuir al rescate de compañías” (énfasis añadido).

- 103.** En segundo lugar, esta Corte constata que las medidas propuestas en el PDLRE no se limitan a enfrentar los efectos adversos de la pandemia de COVID-19 que persistirían hasta la actualidad y los efectos esperados por la llegada del fenómeno de El Niño, sino que se extienden hasta el punto de reformar —de manera indefinida, permanente y estructural, sin que exista relación alguna con las circunstancias apremiantes que las motivan— un capítulo completo del derecho mercantil y societario ecuatoriano.
- 104.** Contrario a lo que afirma el presidente de la República,³⁰ a partir de la lectura del contenido del PDLRE, se puede concluir fácilmente que sus regulaciones no se limitan a “prorrogar” la vigencia del régimen concursal excepcional de la LOAH ni a proponer una alternativa que permita y se limite a afrontar los efectos adversos de la pandemia de COVID-19 que persistirían hasta la actualidad y los efectos esperados por la llegada del fenómeno de El Niño. El PDLRE tiene un alcance amplio y vocación de permanencia, ya que pretende implementar un marco regulatorio totalmente nuevo en materia concursal, cuyos fines y alcance se extienden mucho más allá de la respuesta a las circunstancias apremiantes invocadas.
- 105.** Por poner un solo ejemplo, el PDLRE prevé disposiciones relacionadas con el uso de inteligencia artificial o con la inclusión de activos digitales o criptoactivos —como los tokens emitidos mediante tecnología *blockchain*— en los procesos de reestructuración y liquidación,³¹ sin que tales innovaciones guarden relación alguna con la alegada necesidad de afrontar las circunstancias apremiantes invocadas por el presidente de la República, que requerirían de una respuesta inmediata, como son la inminente llegada del fenómeno de El Niño o la permanencia de los efectos adversos de la pandemia de COVID-19.
- 106.** En el caso concreto, la Corte observa que el PDLRE es una propuesta normativa extensa y compleja, ya que cuenta con 214 artículos además de varias disposiciones (generales, transitorias, reformatorias, derogatorias, y una final); tiene un impacto considerable en

³⁰ Al respecto, en el PDLRE consta: “resulta imperativo contar con disposiciones que prorroguen la vigencia de aquel marco concursal excepcional [de la LOAH] y que se las incluya como disposiciones definitivas en el régimen mercantil del Ecuador”;

³¹ Ver, PDLRE, Artículos 208 y 209.

el ordenamiento jurídico, en vista de que incluso deroga un cuerpo normativo completo, a saber, la Ley de Concurso Preventivo; y está dirigido a permanecer en el ordenamiento jurídico de forma indefinida, abordando temas que no guardan relación alguna con las circunstancias apremiantes que lo motivan.

107. Si bien podría argumentarse que estos factores no son relevantes en la medida en que el artículo 148 de la Constitución faculta a la nueva conformación de la Asamblea Nacional a aprobar o derogar el PDLRE si éste recibe un dictamen favorable, la Corte no puede dejar de observar que, en caso de derogatoria por la Asamblea Nacional, podrían sobreponerse regímenes concursales distintos en un periodo de tiempo corto y aquello podría generar inseguridad jurídica en perjuicio de las propias compañías así como de sus acreedores, con el impacto que esto podría tener en el derecho a la seguridad jurídica, protegido en el artículo 82 de la Constitución.

108. En tercer lugar, de la lectura de los argumentos del presidente de la República, del propio lenguaje empleado en el proyecto, así como de las respuestas a las preguntas formuladas en la audiencia pública, se desprende que el proyecto no estuvo dirigido o diseñado para enfrentar las circunstancias apremiantes derivadas del fenómeno de El Niño ni de la pandemia de COVID-19, lo cual reafirma la conclusión a la que arribó esta Corte — sobre el incumplimiento de este subrequisito— luego del análisis del contenido propiamente del PDLRE (*i.e.* de las medidas propuestas en él).

109. Si se considera que: (i) en la exposición de motivos constan referencias, de forma indistinta, al contenido del PDLRE como “propuesta legislativa”,³² “ley”³³ y “proyecto de decreto ley”;³⁴ (ii) en un mismo artículo se hace referencia indistinta a “este decreto-ley” o “esta ley” (*e.g.* artículo 2); (iii) existen constantes referencias a que la regulación concursal actual (*i.e.* la Ley de Concurso Preventivo) sería ineficiente, inadecuada o arcaica y que necesitaría de una modernización; y, (iv) la extensión de la propuesta es considerable; se evidencia que el PDLRE no contempla normas pensadas en la necesidad apremiante e inmediata de enfrentar este periodo excepcional tras la muerte cruzada hasta que se instale la Asamblea Nacional.

³² Proyecto de Decreto Ley, Exposición de motivos, p. 4: “Cabe señalar que la presente *propuesta legislativa* se fundamenta en los estándares internacionales más avanzados en materia concursal, determinados por el índice *Doing Business* [...]” (énfasis añadido).

³³ Proyecto de Decreto Ley, Exposición de motivos, p. 4: “La *ley*, por otro lado, también se fundamenta en la Ley Modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional sobre la Insolvencia de los Grupos Empresariales [...]” (énfasis añadido).

³⁴ Proyecto de Decreto Ley, Materia económica del proyecto de decreto-ley, p. 7: “Por consiguiente, en nuestra opinión el *proyecto de decreto-ley* tendría la consideración de un proyecto en materia económica.” (énfasis añadido).

- 110.** Esto fue corroborado en la comparecencia del secretario jurídico de la Presidencia de la República quien, en la audiencia llevada a cabo ante la Corte Constitucional, reconoció que el trabajo para proponer las medidas que constan en el PDLRE inició “mucho tiempo antes de la muerte cruzada”, es decir, mucho antes de que se advierta la necesidad de enfrentar los efectos del fenómeno de El Niño. Más bien, de su intervención quedó claro que el PDLRE se diseñó con el objetivo de modernizar normas que a criterio de la Presidencia son poco prácticas.
- 111.** Como ya se recordó en la sección 5.1 *supra*, la facultad del presidente de la República para emitir decretos-leyes es excepcional. Las medidas adoptadas a través de un decreto-ley deben guardar una relación de conexidad plausible y limitada a las circunstancias apremiantes. Las reformas estructurales que no tienen relación con las circunstancias apremiantes invocadas, como las que se proponen en el PDLRE, si bien podrían ser deseables para el país, siempre deben ser debatidas y aprobadas por la Asamblea Nacional debido su amplio alcance y repercusiones en el ordenamiento jurídico y, posiblemente, en la economía del país.
- 112.** Vale la pena referirse también a las constantes menciones realizadas por el secretario jurídico de la Presidencia de la República y el superintendente de Compañías, Valores y Seguros en la audiencia llevada a cabo ante la Corte Constitucional acerca de la necesidad de mitigar riesgos y reemplazar el enfoque reactivo por uno preventivo frente a posibles crisis. Al respecto, esta Corte reconoce y reafirma que el Estado debe mantener y actuar con un enfoque preventivo como pilar de la gestión del riesgo de desastres.
- 113.** El trabajo en las fases previas a un desastre mediante el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres, de las capacidades de los organismos de respuesta y de todos los actores relevantes (*e.g.* sociedad civil, sector académico, sector empresarial y medios de comunicación) es de vital importancia para procurar la disminución de los impactos adversos tanto en el ámbito humano (vida, salud y bienestar de la población afectada) como en el económico (de la sociedad en su conjunto). Para la reducción del riesgo de desastres, es de vital importancia que el Estado invierta recursos y trabaje activamente y de forma prioritaria —considerando los planos local, nacional, regional y mundial— en las prioridades de acción fijadas en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030:

Prioridad 1: Comprender el riesgo de desastres.

Prioridad 2: Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo.

Prioridad 3: Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia.

Prioridad 4: Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.³⁵

114. El enfoque exclusivamente reactivo en la gestión del riesgo de desastres por parte del Estado fue denotado y reprochado por esta Corte en múltiples dictámenes de constitucionalidad en cuanto a los decretos de estado de excepción expedidos para la gestión de la pandemia de COVID-19³⁶ así como en la sentencia 127-21-IN/23 (Vacunación obligatoria contra el COVID-19) en la que se evidenciaron profundas debilidades del sistema nacional de gestión del riesgo de desastres.³⁷

115. Sin embargo, la necesidad de tomar acciones para preparar al país ante la posibilidad de que se produzcan futuros desastres no puede servir como una excusa para que el Ejecutivo realice reformas normativas estructurales, en materia económica, sin que guarden una relación de conexidad plausible y limitada a las circunstancias apremiantes que se invocan. Esta Corte destaca nuevamente que el Ejecutivo no ha presentado argumentos que justifiquen la existencia de tal relación de conexidad en el PDLRE. No es admisible que se invoquen circunstancias delicadas y graves como la pandemia de COVID-19 o la llegada del fenómeno de El Niño como pretexto para que cualquier tipo de reforma en materia económica sea considerado como urgente. La gestión del riesgo de desastres debe ser asumida por el Estado con la seriedad, tecnicidad y prioridad que

³⁵ Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, párr. 20.

³⁶ En el dictamen 5-20-EE/20, por ejemplo, la Corte Constitucional decidió que aceptaría la declaratoria de estado de excepción por una última ocasión en vista de los múltiples exhortos para que las autoridades nacionales y seccionales enfrenten la pandemia con las herramientas del régimen ordinario, lo cual incluye la creación de leyes por parte de la Asamblea Nacional. (Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 5-20-EE/20 de 24 de agosto de 2020, Decisión párrs. 1.i-ii y 4). En efecto, en múltiples ocasiones, la Corte expuso la necesidad de que se dejen de tomar acciones estrictamente reactivas para enfrentar cada cambio en la gestión del desastre y que se creen medidas pensadas en una gestión integral del desastre y mediante un régimen duradero a través de, por ejemplo, la aprobación de una ley. Ver, también, Corte Constitucional del Ecuador, dictámenes: 1-20-EE/20, 2-20-EE/20, 3-20-EE/20, 5-20-EE/20, 1-21-EE/21, 2-21-EE/21, 3-21-EE/21, y 4-21-EE/21.

³⁷ CCE, sentencia 127-21-IN/23 (Vacunación obligatoria contra el COVID-19), 10 de mayo de 2023. En esta sentencia, por ejemplo, la Corte evidenció que las instituciones y el ordenamiento jurídico no se encontraban preparados para responder ante un desastre como el causado por la pandemia de COVID-19 al identificar un “patrón en el que el COE Nacional no [respetó] sus competencias al haber regulado las actuaciones de las personas sin que una ley le reconozca tal facultad” (párr. 123) y recalcó que el Estado cuenta, en la gestión del riesgo de desastres, con el siguiente mecanismo “[e]n el corto, mediano y largo plazo, el fortalecimiento del sistema nacional descentralizado de gestión de riesgos: de acuerdo con el artículo 389 de la Constitución, el fortalecimiento del sistema nacional descentralizado de gestión de riesgos requiere de la creación de un organismo técnico establecido en la ley. Esta es la oportunidad de dotar de competencias claras al COE Nacional y a todas las instituciones e instancias que conformen este sistema” (párr. 136).

merece.

116. Por las consideraciones expuestas, en cuanto se ha verificado que las medidas propuestas en el PDLRE no guardan una relación de conexidad plausible con y limitada a las circunstancias apremiantes, este Organismo concluye que no se cumple con el subrequisito de conexidad plausible.

7.1.4. ¿Las medidas propuestas en el PDLRE surtirían efectos inmediatos, por lo que su adopción no podría esperar hasta la instalación de la nueva conformación de la Asamblea Nacional?

117. Para justificar el cumplimiento de este subrequisito, el presidente de la República señala que: (i) los efectos del fenómeno de El Niño se sentirían a partir del último semestre de 2023, mientras que los integrantes de la nueva conformación de la Asamblea Nacional recibirán sus credenciales recién en octubre de 2023; y, (ii) las disposiciones en materia concursal previstas por la LOAH ya no se encuentran vigentes por lo que “resulta imperativo contar con disposiciones que prorroguen la vigencia de aquel marco concursal excepcional y que se las incluya como disposiciones definitivas en el régimen mercantil del Ecuador”.

118. Es decir, el presidente de la República ha presentado argumentos que se refieren a la necesidad de una respuesta inmediata o urgente frente las circunstancias que considera apremiantes, mas no argumentos que justifiquen la inmediatez con la que las medidas propuestas en el PDLRE surtirían efecto *económico* en relación con dichas circunstancias —tal como ha sido establecido para este subrequisito en los dictámenes 1-23-UE/23 y 2-23-UE/23—. ³⁸

119. En primer lugar, como se indicó en la sección anterior, para esta Corte queda claro que gran parte de las medidas propuestas por el PDLRE van más allá de las disposiciones de la LOAH que ya no están vigentes y de la posible respuesta a las circunstancias apremiantes invocadas. La conclusión lógica es que todo aquello que excede a la necesidad estricta de responder ante las circunstancias apremiantes no cumple, consecuentemente, con el subrequisito de inmediatez porque su tratamiento podría esperar hasta la instalación de la nueva conformación de la Asamblea Nacional.

³⁸ CCE, dictamen 1-23-UE/23, 16 de junio de 2023, párr. 87; y, dictamen 2-23-UE/23, 16 de junio de 2023, párr. 78.

- 120.** En segundo lugar, este Organismo observa que un capítulo completo del PDLRE (*i.e.* el capítulo XVIII) entraría en vigencia después de 9 meses a partir de su publicación en el Registro Oficial;³⁹ es decir, entraría en vigencia posiblemente cuando los efectos de las circunstancias apremiantes ya se hayan superado o, por lo menos, sean diferentes a los que se podrían esperar hasta la reinstalación de la Asamblea Nacional. En este contexto, es razonable concluir que este capítulo del PDLRE puede esperar hasta que la nueva conformación de la Asamblea Nacional se instale y las trate como un proyecto de ley, a través del trámite correspondiente.
- 121.** En tercer lugar, esta Corte toma en cuenta los argumentos expuestos por el superintendente de Compañías, Valores y Seguros en la audiencia pública relacionadas con el tiempo que le tomaría al organismo de control acoplarse a la nueva normativa en materia concursal. De acuerdo el representante de la SCVS, al organismo de control le tomaría entre 8 y 9 meses acoplarse al régimen concursal del PDLRE ya que debería: (i) implementar las herramientas y procesos tecnológicos requeridos; (ii) emitir reglamentación secundaria; (iii) realizar una reestructuración interna de personal y esperar a que el Ministerio del Trabajo lo apruebe.
- 122.** Además, la autoridad indicó que las medidas propuestas en el PDLRE no surtirían efectos inmediatamente ya que, para que se pueda analizar la viabilidad de las compañías y decidir sobre la posibilidad de que se acojan al régimen de este cuerpo normativo, primero deben cesar los efectos del fenómeno de El Niño y las compañías deben llegar al punto de “destrucción máxima”. Esto implica que, razonablemente, no se podrían visualizar los efectos de las medidas propuestas en el PDLRE hasta el próximo año.
- 123.** A la luz de las consideraciones expuestas, en cuanto se ha verificado que las medidas propuestas en el PDLRE no surtirían efectos inmediatos, por lo que su adopción podría esperar hasta la instalación de la nueva conformación de la Asamblea Nacional, la Corte concluye que no se cumple con el subrequisito de inmediatez.

*

- 124.** Por las consideraciones expuestas, al haber verificado que el PDLRE sólo cumple el primero de los tres subrequisitos claramente especificados en el párrafo 72 *supra*, la

³⁹ La disposición transitoria segunda del PDLRE, señala: “El capítulo XVIII de esta Ley, relativo al régimen simplificado de insolvencia mediante subastas, entrará en vigencia en el plazo de nueve meses contado a partir de la publicación de esta Ley en el Registro Oficial. Mientras tanto, la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros tendrá la obligación de implementar las plataformas tecnológicas, los formularios estandarizados y ejecutar todas las acciones que fueren necesarias para una adecuada y simple implementación del régimen simplificado de insolvencia mediante subastas.”.

Corte Constitucional concluye que el PDLRE no puede ser calificado como urgente.

**

125. En resumen, respondiendo al primer problema jurídico planteado:

- i) Para ser compatibles con el artículo 148 de la Constitución, los proyectos de decreto-ley enviados por el presidente de la República deben **(1)** tratar sobre materia económica y **(2)** ser urgentes. Para determinar si un proyecto de decreto-ley es urgente, la Corte debe verificar que: **(i)** el proyecto de decreto-ley pretenda enfrentar circunstancias apremiantes que, plausiblemente, podrían requerir de una respuesta inmediata; **(ii)** las medidas propuestas en el proyecto de decreto-ley guarden una relación de conexidad plausible con y limitada a las circunstancias apremiantes; y, **(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.
- ii) Si bien el Proyecto de decreto-ley **(1)** trata sobre materia económica, **(2)** no puede considerarse urgente en vista de que: **(i)** solo una de las circunstancias alegadas puede considerarse apremiante y justificar la emisión de medidas urgentes; **(ii)** las medidas propuestas no guardan una relación de conexidad plausible con y limitada a las circunstancias que sí pueden reputarse como apremiantes; y, **(iii)** las medidas propuestas en el proyecto de decreto-ley no surtirían efectos inmediatos, por lo que su adopción podría esperar hasta la instalación de la nueva conformación de la Asamblea Nacional.
- iii) En conclusión, el PDLRE es incompatible con el artículo 148 de la Constitución.

7.2. ¿El PDLRE es incompatible con el artículo 328 de la Constitución por establecer excepciones al privilegio del que gozan las acreencias laborales?

126. El cuarto inciso del artículo 328 de la Constitución prescribe que “[l]o que el empleador deba a las trabajadoras y trabajadores, por cualquier concepto, constituye crédito privilegiado de primera clase, con preferencia aun a los hipotecarios”. De esta norma se desprende que, de acuerdo con el texto constitucional ecuatoriano, toda acreencia laboral es un crédito privilegiado de primera clase. Dentro de los créditos laborales se encuentran, por ejemplo, las remuneraciones pendientes de pago, las indemnizaciones a las que tenga derecho la o el trabajador a partir de la terminación de la relación laboral, lo adeudado por concepto de vacaciones o el pago de la jubilación patronal, entre otras.

- 127.** Para definir lo que implica que las acreencias laborales sean ‘privilegiadas’, la Corte considera apropiado recurrir al Convenio 173 de la OIT, referente a la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador. En vista de que el Ecuador no ha ratificado este convenio y que el ordenamiento jurídico ecuatoriano no prevé una definición clara del alcance del ‘privilegio’ del que gozan las acreencias laborales, la Corte utilizará el convenio como una fuente auxiliar con miras a interpretar las disposiciones constitucionales,⁴⁰ al tratarse de un acuerdo internacional adoptado dentro de un organismo especializado de la Organización de Naciones Unidas cuyo mandato incluye el derecho al trabajo y todos los asuntos relativos a las relaciones laborales.
- 128.** La Corte considera pertinente recurrir a esta fuente auxiliar para analizar el concurso de acreedores regulado en el PDLRE, pues el artículo 1 del convenio define a la insolvencia como una situación en la que “se ha abierto un procedimiento relativo a los activos de un empleador, con objeto de pagar colectivamente a sus acreedores”. Al ser un procedimiento que pretende regular las relaciones entre una sociedad y sus acreedores —y, de esa forma, facilitar la extinción de sus obligaciones y permitir que continúe operando—, el proceso de reestructuración previsto en el PDLRE se enmarca en la definición de ‘insolvencia’ contenida en el Convenio 173. Este instrumento le permite entonces a la Corte definir los términos previstos en la Constitución y contrastarlos con las disposiciones previstas en el PDLRE sobre el privilegio de las acreencias laborales en caso de insolvencia del empleador.
- 129.** De acuerdo con el artículo 5 del Convenio 173, el privilegio de los créditos laborales implica que estos deben ser “pagados con cargo a los activos del empleador insolvente antes de que los acreedores no privilegiados puedan cobrar la parte que les corresponda”. A su vez, el artículo 8 establece que los créditos laborales deben gozar de “un rango de privilegio superior al de la mayoría de los demás créditos privilegiados, y en particular a los del Estado y de la seguridad social”.⁴¹ En el Ecuador, de conformidad con el artículo 2373 del Código Civil, los créditos privilegiados son los de primera clase —entre los cuales se encuentran los laborales—, así como los de segunda y cuarta clase.⁴²

⁴⁰ Las fuentes auxiliares, a las que se refiere el artículo 28 del Código Orgánico de la Función Judicial, son aquellas que permiten interpretar, integrar y delimitar el campo de aplicación del ordenamiento jurídico, así como “suplir la ausencia o insuficiencia de las disposiciones que regulan una materia”.

⁴¹ OIT, Convenio sobre la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador, 23 de junio de 1992.

⁴² “Art. 2373.- Gozan de privilegio los créditos de la primera, segunda y cuarta clase”. El artículo 2374 regula los créditos de primera clase y los artículos 2376 y 2382 se refieren a los créditos de segunda y cuarta clase, respectivamente.

130. A partir de lo anterior, la Corte considera que el término “crédito privilegiado de primera clase” utilizado en el artículo 328 de la Constitución debe ser interpretado en el sentido de que garantiza que los créditos laborales deben ser pagados por el empleador (i) antes de las acreencias que no gozan de preferencia; y, (ii) antes de los demás créditos privilegiados. Por tanto, si una norma prevé como consecuencia jurídica que las acreencias laborales pierdan el privilegio identificado en los supuestos (i) y (ii) —y que, por tanto, no sean pagadas en primer lugar—, esta norma será contraria al artículo 328 de la Constitución.

131. Una vez establecido el sentido de la protección otorgada por el artículo 328 de la Constitución a los créditos laborales, corresponde evaluar si alguna de las propuestas normativas del PDLRE tendrían como consecuencia la afectación a su carácter privilegiado.

132. El tercer inciso del artículo 26 del PDLRE dispone que

las acreencias laborales impagas serán las primeras acreencias preferentes especiales en ser cubiertas, *a menos que existieren acreencias derivadas de negociaciones preconcursales y de nueva financiación durante el proceso de reestructuración, las cuales tendrán prioridad, y salvo la excepción prevista en el artículo 36 de esta Ley, con relación a los acreedores garantizados*. Los demás acreedores preferentes serán generales (énfasis añadido).

133. La Corte observa que, en principio, el artículo 26 del PDLRE reconoce el privilegio del que gozan los créditos laborales, al establecer que, dentro de los créditos preferentes, estos serán los primeros en ser pagados. Sin embargo, el mismo artículo 26 contempla tres excepciones al privilegio de las acreencias laborales y establece que prevalecerán por sobre ellas (1) las acreencias derivadas de negociaciones preconcursales; (2) las acreencias de los prestadores de nueva financiación; y, (3) los acreedores garantizados, cuando los trabajadores no participen en el proceso de reestructuración.⁴³

134. La existencia de estas excepciones permite que las acreencias laborales no sean pagadas en primer lugar. Dicho de otro modo, de verificarse cualquiera de estas excepciones, los créditos laborales perderían el privilegio identificado en el párrafo 130 *supra*, lo cual implica que el artículo 26 del PDLRE es contrario al artículo 328 de la Constitución.

⁴³ El supuesto (3) es la excepción prevista en el artículo 36 del PDLRE a la que se refiere el artículo 26 citado en el párrafo 132 *supra*. De acuerdo con el artículo 36, las y los trabajadores podrían ser excluidos del proceso de reestructuración “si declinan participar en la fase de negociación o si, habiendo aceptado participar, no continúan en la negociación”.

135. Las excepciones establecidas en el artículo 26 del PDLRE con respecto al pago privilegiado de las acreencias laborales alteran el contenido del artículo 328 de la Constitución en perjuicio de las y los trabajadores, pues desconocen la protección especial prevista en la Constitución para que las y los trabajadores reciban oportunamente sus remuneraciones y, en general, cualquier prestación económica.

136. Por lo expuesto, respondiendo al segundo problema jurídico planteado, la Corte concluye que el artículo 26 del PDLRE es incompatible con el artículo 328 de la Constitución al establecer excepciones al privilegio del que gozan las acreencias laborales.

7.3. ¿El PDLRE es incompatible con el artículo 326 numeral 2 de la Constitución porque permitiría la renuncia de derechos laborales?

137. El artículo 326 numeral 2 de la Constitución reconoce que “[l]os derechos laborales son irrenunciables”. El principio de irrenunciabilidad de los derechos laborales es un límite a la autonomía de la voluntad e implica que las y los trabajadores no pueden privarse de los derechos y de la protección especial que les otorga la legislación laboral.

138. En el presente caso, la Corte identifica dos disposiciones del PDLRE que podrían ser contrarias a este principio: el artículo 36 y el artículo 46 numeral 11. La Corte abordará estas cuestiones por separado: primero la potencial incompatibilidad del artículo 36 con la irrenunciabilidad de los derechos laborales y luego se pronunciará sobre el artículo 46 numeral 11.

7.3.1. ¿El artículo 36 del PDLRE acarrearía la renuncia de derechos laborales?

139. El artículo 36 del PDLRE establece que los trabajadores y extrabajadores de la sociedad concursada serán incluidos *ipso iure* en el proceso de reestructuración para hacer valer sus derechos. Sin embargo, el segundo inciso de esta norma prescribe que

[...] los titulares de acreencias laborales [...] *perderán su derecho a ser considerados en el acuerdo concordatario si declinan participar en la fase de negociación o si, habiendo aceptado participar, no continúan en la negociación.* En consecuencia, *no podrán ejercer sus acciones contra el deudor hasta que culmine el periodo de ejecución del acuerdo concordatario,* y la protección financiera concursal se extenderá, para esas acreencias, hasta la terminación de la ejecución del concordato, o hasta que hubiere terminado el trámite del concurso, de acuerdo con la Ley (énfasis añadido).

- 140.** Esta disposición contempla la posibilidad de que las y los trabajadores se nieguen a participar en la fase de negociación dentro del proceso de reestructuración. Esta negativa traería dos consecuencias gravosas: (i) que pierdan su derecho a ser considerados dentro del concordato y (ii) que no puedan reclamar el pago de sus acreencias hasta que se ejecute el acuerdo concordatario.
- 141.** A juicio de esta Corte, las consecuencias de la negativa de participar en la negociación del concordato acarrearán una renuncia del derecho de las y los trabajadores a reclamar sus acreencias con el privilegio establecido en el artículo 328 de la Constitución. Esto, en virtud del artículo 39 del PDLRE, según el cual la admisión de la solicitud implica que “no pueden iniciarse acciones administrativas, judiciales, arbitrales ni de coactiva en contra del deudor sujeto a la reestructuración”, de manera que “cualquier acción será desechada”, y en relación con el artículo 36 del PDLRE, según el cual el trabajador que busca reclamar el pago de remuneraciones no percibidas, decide no participar en la fase de negociación, por lo que “pierde su derecho a ser considerado en el acuerdo concordatario”.
- 142.** Así, si un trabajador que exige el pago de su remuneración por parte de una sociedad concursada se niega a participar en la fase de negociación, no tendría ninguna vía judicial o extrajudicial para reclamar su derecho hasta que termine el concurso. Aquello traería como consecuencia que dicha acreencia no pueda ser reclamada de manera preferente, como lo exige el artículo 328 de la Constitución.
- 143.** Al no ofrecer ninguna alternativa para que las y los trabajadores puedan reclamar sus acreencias si se niegan a participar en el proceso de reestructuración, el PDLRE permite que los derechos laborales que requieren una prestación económica —por ejemplo, el pago de remuneraciones, vacaciones, indemnizaciones u otras— no sean justiciables, contrario a lo establecido en el artículo 11 numeral 3 de la Constitución.⁴⁴
- 144.** La Corte considera que la inexistencia de una vía para que las y los trabajadores puedan reclamar sus derechos si se niegan a participar en el proceso de reestructuración constituye un impedimento al acceso a la administración de justicia incompatible con

⁴⁴ “Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: [...] 3. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte. Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley. *Los derechos serán plenamente justiciables.* No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento” (énfasis añadido).

las normas constitucionales. Esto debido a que las y los trabajadores se verían obligados a esperar hasta el fin del proceso de reestructuración para exigir el pago de sus acreencias y, como consecuencia de ello, deberían renunciar al pago privilegiado de sus créditos, reconocido en el artículo 328 de la Constitución. Al contener un impedimento irrazonable e injustificado al acceso a la administración de justicia, el artículo 36 del PDLRE también afecta el derecho a la tutela judicial efectiva de las y los trabajadores,⁴⁵ reconocido en el artículo 75 de la Constitución.⁴⁶

145. Por lo expuesto, el artículo 36 del PDLRE obligaría a las y los trabajadores a adoptar una conducta, participar en el proceso de reestructuración, o exponerse a no contar con un mecanismo judicial o extrajudicial para exigir el pago de sus acreencias mientras se ejecute el acuerdo concordatario, constituyéndose así en una medida que permitiría la renuncia de derechos laborales, contraviniendo el principio de irrenunciabilidad de los derechos laborales previsto en el artículo 326 numeral 2 de la Constitución.

7.3.2. ¿El artículo 46 numeral 11 del PDLRE acarrearía la renuncia de derechos laborales?

146. El artículo 46 numeral 11 del PDLRE establece que

[...] el acuerdo concordatario *podría modificar el orden de prelación* y la subordinación de los créditos, *siempre y cuando cuente con la autorización expresa de los acreedores que resultaren afectados por esta medida* (énfasis añadido).

147. Dentro de los acreedores que podrían consentir en la modificación del orden de prelación de créditos se encuentran las y los trabajadores, en tanto el PDLRE no prevé una excepción para este supuesto. En caso de que aquello ocurra y la prelación de créditos se modifique en perjuicio de quienes mantienen acreencias laborales, esto implicaría que las y los trabajadores renunciarían a su derecho a que sus créditos sean pagados de forma privilegiada, conforme el artículo 328 de la Constitución.

⁴⁵ La jurisprudencia de la Corte ha establecido que se viola el derecho a la tutela judicial efectiva en su dimensión de acceso a la justicia “cuando existen barreras, obstáculos o impedimentos irrazonables al acceso a la administración de justicia [...]”. CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 113.

⁴⁶ Constitución. “Art. 75.- Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”.

148. Por tanto, la Corte considera que el artículo 46 numeral 11 del PDLRE también es incompatible con la irrenunciabilidad de los derechos laborales, garantizada en el artículo 326 numeral 2 de la Constitución.

*

149. Por lo expuesto, en respuesta al tercer problema jurídico planteado, la Corte concluye que los artículos 36 y 46 numeral 11 del PDLRE, al permitir la renuncia del derecho al pago privilegiado de las acreencias laborales, son incompatibles con el artículo 326 numeral 2 de la Constitución que prescribe que los derechos laborales son irrenunciables.

8. Consideraciones adicionales sobre disposiciones del PDLRE que ameritarían un debate democrático más profundo

150. La Corte ha identificado que el PDLRE es incompatible con el artículo 148 de la Constitución, por no ser de urgencia económica, así como con los artículos 326 numeral 2 y 328 de la Constitución, porque los artículos 26, 36 y 46 numeral 11 del PDLRE contemplan la renuncia de los derechos de las y los trabajadores y establecen excepciones al privilegio del que gozan las acreencias laborales. Si bien cualquiera de estos motivos es suficiente para que la Corte emita un dictamen no favorable, de la revisión integral del PDLRE la Corte ha identificado también una serie de disposiciones cuya adopción no sólo que podría esperar hasta la instalación de la nueva conformación de la Asamblea Nacional, como ya se estableció en el análisis del subrequisito de inmediatez, sino que, al no cumplir los criterios de urgencia como presupuesto habilitante del artículo 148 de la Constitución, no deberían prescindir del procedimiento parlamentario en el seno de la Asamblea Nacional. En el marco del artículo 148 de la Constitución, la urgencia le habilita al presidente de la República a prescindir del debate democrático y del trámite legislativo. No obstante, cuando no se cumplen los requisitos del citado artículo 148, la democracia exige que estas cuestiones se sometan a un procedimiento legislativo en el que se maximicen las posibilidades para que los distintos actores cuyos intereses están en juego puedan ser escuchados. Dado que en el caso concreto se ha determinado que las normas no son urgentes, de conformidad con el artículo 148 de la Constitución, por no tener relación alguna con las circunstancias apremiantes invocadas y porque los efectos de su entrada en vigencia no serían inmediatos, la Corte identifica una serie de disposiciones que ameritarían una deliberación democrática robusta.

151. Un diálogo legislativo robusto es condición necesaria para asegurar la democracia porque ésta descansa, según la Constitución, no solo en la voluntad del pueblo y de las autoridades que lo representan (art. 1 de la Constitución), sino también en la deliberación pública realizada en igualdad de condiciones entre los partícipes (art. 95 inciso segundo de la Constitución).⁴⁷ Conforme ha indicado esta Corte,

el valor de la ley no solo radica en la autoridad formal del legislador, sino también en el hecho de que ella debe ser el producto de una deliberación, o sea, de un debate basado en la confrontación de razones provenientes de todos los interesados. La exigencia de dicho debate, según la Constitución, ha de proyectarse hacia dentro de la Asamblea Nacional, con la exigencia de que un proyecto de ley debe ser sometido a dos debates (art. 137, inciso primero), pero también hacia fuera de ella, con la previsión de que las personas “que tengan interés en la aprobación de[un]proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, p[uedan] acudir ante la comisión y exponer sus argumentos” (art. 137, inciso segundo).⁴⁸

152. La legitimidad democrática, en su origen, y el espacio institucional para la deliberación, durante su aprobación, justifican la presunción de constitucionalidad que reviste a las leyes emitidas a través del procedimiento ordinario, así como sus principios derivados de *in dubio pro legislatore* reconocido en el artículo 76 de la LOGJCC. Por este motivo, el control de constitucionalidad que realiza esta Corte siempre debe tener presente el grado de legitimidad democrática que reviste al objeto sobre el que este recae. A mayor legitimidad democrática, mayor deferencia le corresponde a este Organismo.

153. En esa línea, la Corte ha reiterado que, cuando es notorio que las posibilidades de discusión y participación por parte de la legislatura y la ciudadanía son menores pese a la complejidad de los asuntos que abarcan, corresponde efectuar un control más riguroso a fin de salvaguardar el principio democrático. Según la Corte, un control más exigente se justifica a fin de asegurar que las condiciones en las que se aprobó la norma no hayan imposibilitado arribar a consensos políticos necesarios.⁴⁹

154. Si bien el artículo 148 de la Constitución habilita un marco de producción de normas con fuerza de ley que tiene lugar en un foro distinto a la rama legislativa, no deja de ser relevante para la Corte el menor grado de legitimidad democrática presente en la elaboración de los proyectos de decreto-ley de urgencia económica que el presidente de la República puede expedir en este periodo extraordinario de transición. Estamos ante

⁴⁷ CCE, sentencia 32-21-IN/21, 11 de agosto de 2021, párr. 29.

⁴⁸ CCE, sentencia 10-18-CN/19, 12 de junio de 2019, párr. 59.

⁴⁹ CCE, sentencia 58-11-IN/22, 12 de enero de 2022, párrs. 69-75. En el mismo sentido, CCE, sentencia 110-21-IN/22, 28 de octubre de 2022, párrs. 142, 143 y 159.

una situación prevista y consentida por la Constitución, pero no deja de ser una situación excepcional en la que la ausencia de la Asamblea Nacional tiene una incidencia en el sistema de pesos y contrapesos.

- 155.** Toda vez que las normas del PDLRE no han atravesado un proceso de deliberación democrática como el que ocurre en la Asamblea, sino que se proponen unilateralmente por el Ejecutivo, un análisis de estas disposiciones por parte de la Corte Constitucional no podría estar amparado por el principio *in dubio pro legislatore*, que a su vez está directamente relacionado con otros principios del artículo 76 de la LOGJCC, como son el principio de presunción de constitucionalidad y el principio de permanencia de las disposiciones del ordenamiento jurídico. El control de constitucionalidad tiene que ser más riguroso, y estar especialmente dirigido a proteger los intereses de quienes no pudieron ser escuchados en el proceso de formación legislativa.
- 156.** Y es que, a través del procedimiento de aprobación de las leyes, es común que se balanceen distintos intereses en conflicto y se regulen o limiten ciertos derechos para asegurar, a su vez, el respeto a otros derechos o la consecución de otros fines constitucionalmente legítimos. Cuando la Corte examina la constitucionalidad de normas que limitan un derecho para alcanzar alguno de los objetivos legítimos consagrados en la Constitución, parte de la presunción de que esas normas han sido democráticamente debatidas y ameritan por tanto una deferencia al legislador en su margen de configuración legislativa. No corresponde, sin embargo, que la Corte examine con la misma deferencia normas que no provienen del trámite legislativo ordinario. Bajo estas circunstancias, ciertas disposiciones que, en aplicación del *principio in dubio pro legislatore*, podrían superar el control de constitucionalidad que realiza la Corte, no superarían tal examen si este Organismo realiza un control riguroso en el que no parta de la deferencia al legislador.
- 157.** El PDLRE es una propuesta normativa que introduce cambios estructurales al ordenamiento jurídico, que limita ciertos derechos para garantizar otros, que deroga en su totalidad una ley y reforma varias otras. A pesar de ello, de las respuestas que la Presidencia de la República ofreció en la audiencia pública, así como de las intervenciones de las propias entidades de control en el marco de esta causa, es claro para esta Corte que el PDLRE no es fruto de un proceso de deliberación y participación.⁵⁰

⁵⁰ La SCVS en la audiencia pública ante esta Corte reconoció: “no hemos participado en la manera en que hubiésemos querido participar”, “no hemos tenido esa profundidad en la elaboración misma de la ley”. Detalló

- 158.** La Corte estima que las tensiones que ordinariamente existen entre lo que es democrático y lo que es constitucional, y que están presentes también en el PDLRE, deben procurar ser resueltas a través de procesos de deliberación en los que los potenciales afectados estén en posibilidad de ser escuchados, cuestión que no ocurre en el trámite de los proyectos de decreto-ley de urgencia económica emitidos en ejercicio de la competencia prevista por el artículo 148 de la Constitución. Solo luego de un proceso legislativo de esta naturaleza, el control constitucional de la Corte podría partir de la presunción de constitucionalidad que tienen las normas debatidas democráticamente. Esto no significa que las normas serían necesariamente compatibles con la Constitución, sin embargo, el que las normas sean el producto de una deliberación democrática influiría en el grado de deferencia que la Corte aplicaría respecto de las normas en las que se han balanceado distintos intereses en conflicto o en las que se han limitado ciertos derechos.
- 159.** El principio democrático no puede ser un parámetro de control de un decreto-ley de urgencia económica emitido en ejercicio de la facultad establecida por el artículo 148 de la Constitución, pues es imposible exigir un debate democrático robusto, cuando el órgano legislativo ha sido disuelto. No obstante, en una democracia el principio democrático está siempre en juego, y por ello en esta sección de consideraciones adicionales la Corte ha considerado pertinente, sin realizar un análisis de constitucionalidad, ilustrar, a manera ejemplificativa, algunos aspectos del PDLRE que ameritarían un debate democrático más profundo, que no ha sido posible debido a que el proyecto fue presentado luego de la disolución de la Asamblea Nacional.
- 160.** Cabe aclarar que dado que en estas consideraciones adicionales la Corte no está emitiendo un pronunciamiento sobre la constitucionalidad o no de estas disposiciones, nada impide que la Corte evidencie potenciales inconstitucionalidades con fundamento en cargos concretos de inconstitucionalidad que podrían presentarse en el marco de un control constitucional posterior, en el caso hipotético de que las normas fuesen aprobadas. De ahí que el análisis que se realizará en esta sección, a manera de consideraciones adicionales, no es parte del análisis de constitucionalidad ni constituye

que únicamente hubo intercambios de información y dos reuniones de aproximadamente dos horas. Por su parte, la Superintendencia de Bancos remitió un escrito de *amicus curiae* a la Corte Constitucional en el que se refleja claramente sus serias preocupaciones respecto del PDLRE, que no habrían sido tomadas en cuenta en la construcción de esta propuesta normativa. Tampoco se presentó evidencia alguna de que representantes de las y los trabajadores y organizaciones sindicales hayan tenido oportunidad de participar en la elaboración de este proyecto, a pesar de que sus intereses están en juego y ameritan un espacio de diálogo social que tome en serio sus derechos.

un análisis imprescindible en un control preventivo de constitucionalidad, a pesar de que está íntimamente relacionado con la inmediatez, como criterio para determinar la urgencia de los proyectos de decretos-leyes que se emiten por el presidente de la República en uso de las facultades establecidas por el artículo 148 de la Constitución. Cabe resaltar, además, que a la Corte no le corresponde determinar la conveniencia o no de las normas propuestas en el PDLRE,⁵¹ por ello, se limita a identificar, a manera de ejemplo, razones que justifican que un proyecto normativo de esta naturaleza se construya a través de mecanismos en los que tal conveniencia pueda ser debidamente evaluada.

161. Adicionalmente, la Corte no puede dejar de notar que, el procedimiento legislativo también ofrece la oportunidad para maximizar la posibilidad de que las leyes sean el producto de una revisión técnica exhaustiva, que procure asegurar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, así como la promulgación de normas jurídicas precisas y claras, conforme exige el artículo 82 de la Constitución.

162. A lo largo del procedimiento legislativo ordinario, son trascendentales las observaciones de los diferentes actores que intervienen en las distintas etapas de este proceso. Entre estas, el proceso de elaboración de leyes se alimenta de las observaciones contenidas en el informe producido por la Unidad Técnica Legislativa; las observaciones e informes de las respectivas comisiones especializadas; los argumentos y objeciones que presenten la ciudadanía, las personas expertas en la materia, los distintos sectores de la sociedad y las entidades del Estado luego de la difusión del proyecto; las observaciones de los y las asambleístas durante los dos debates legislativos y, por último, las objeciones presidenciales al proyecto aprobado en sede legislativa. De esta manera, cada etapa representa un filtro adicional para la producción y revisión del texto legislativo, lo cual permite su perfeccionamiento, incluso, para identificar conflictos normativos con otros cuerpos legales,⁵² así como para procurar estándares altos de técnica legislativa.⁵³

⁵¹ Como se resaltó en el párrafo 67 *supra*, las decisiones que se adoptan en el seno de esta Magistratura, bajo procedimientos estrictamente jurisdiccionales, no reemplazan las decisiones que el Legislativo puede adoptar a través de procedimientos dirigidos a garantizar que la ciudadanía, a través de sus representantes legítimos, ejerza su derecho de participar de manera decisiva en todos los asuntos públicos que le conciernen.

⁵² En cuanto a la unidad y coherencia normativa, si bien el PDLRE incluye disposiciones reformativas y derogatorias de otros cuerpos normativos, la propia Superintendencia de Bancos ha identificado conflictos normativos con otras disposiciones de índole infraconstitucional que no pueden ser abordadas por la Corte en un control preventivo de constitucionalidad. Así también, otras entidades y sectores sociales que no han participado de la elaboración del PDLRE podrían identificar incompatibilidades normativas que no sean manifiestas.

⁵³ A manera de ejemplo, este Organismo observa que el inciso final del artículo 7 del PDLRE prescribe que: “Los acreedores se inmiscuyan (sic) en una actividad positiva de gestión, administración o dirección de la

- 163.** Dentro de la facultad presidencial de expedir decretos-leyes de urgencia económica como consecuencia de la disolución de la Asamblea Nacional, no están contempladas todas estas etapas propias del derecho parlamentario en las que diversos actores observan y comentan la propuesta normativa. Por lo tanto, el ejercicio de esta facultad presidencial no solo altera el principio de participación democrática para la aprobación de leyes, sino que también tiene repercusiones respecto de la exhaustividad en la revisión técnica del texto normativo.
- 164.** Ciertamente, bajo el régimen del artículo 148 de la Constitución, la urgencia le habilita al presidente de la República a prescindir del debate democrático y del trámite legislativo. Esta razón constituye un motivo adicional por el cual el presidente debería ejercer con prudencia la facultad extraordinaria y limitada que tiene para emitir tales decretos durante este periodo, más aún cuando el control político posterior tampoco es equiparable a los procedimientos ordinarios de formación legislativa, según se estableció en la sección 5.2 *supra*.
- 165.** Toda vez que la Corte ha identificado que el PDLRE no cumple el parámetro de urgencia establecido en el artículo 148 de la Constitución, sin emitir un pronunciamiento sobre la constitucionalidad o la conveniencia de las disposiciones concretas, a continuación la Corte identificará, a manera de ejemplo, algunas cuestiones del PDLRE que ameritan ser sometidas a un procedimiento legislativo.⁵⁴

sociedad deudora que se encontrare en un estado de insolvencia probable, inminente o actual, incurrirán en las mismas responsabilidades y sanciones aplicables a los representantes legalmente designados, y responderán personalmente por los daños y perjuicios que su intromisión ocasione a los demás acreedores [...]”.

La Corte identifica que esta norma adolece de vaguedad porque no define con precisión qué implica “inmiscuirse” en una actividad positiva de gestión, administración o dirección. Tratándose de una norma que propone extender responsabilidades y sanciones, su redacción debería ser clara y precisa, de modo que sus destinatarios puedan proyectar su conducta y conocer anticipadamente las consecuencias de sus actuaciones. Por lo tanto, en este ejemplo, la inadecuada técnica legislativa puede repercutir en el derecho a la seguridad jurídica y en el principio de legalidad.

Así también es posible identificar otros ejemplos que si bien podrían ser triviales, reflejan que el articulado amerita un proceso de escrutinio técnico más riguroso, como las disposiciones que emplean indistintamente los términos “decreto-ley” y “ley”. O el hecho de que el PDLRE no tenga un capítulo XI sino que su numeración se salte del capítulo X al capítulo XII y que duplique la numeración de los capítulos VII y X. Si bien a este Corte no le corresponde evaluar la técnica legislativa del proyecto, a través de los ejemplos expuestos, resalta que el proyecto, por su extensión e integralidad, tendría que ser sometido al más amplio debate público, así como al escrutinio técnico provisto en el procedimiento legislativo ordinario.

⁵⁴ CCE, sentencia 38-18-IN/23, 12 de abril de 2023, párr. 42; y sentencia 7-15-IN/21, 7 de abril de 2021, párr. 27.

8.1. Sobre el balance de los distintos intereses que el PDLRE busca proteger en el proceso de reestructuración

166. Como es natural en un régimen concursal, diversos intereses están en juego. Por un lado, el interés de los acreedores entra en conflicto con el de los deudores sociales. Mientras que los primeros quieren ver sus créditos inmediatamente satisfechos en su totalidad, a los segundos les conviene cierta flexibilidad en el cobro. Por otro, en vista de que el interés de los acreedores yace en cobrar íntegramente sus acreencias, les interesa hacerlo antes que el resto. El PDLRE, con miras a balancear todos los intereses que forman parte de la ecuación, ha introducido disposiciones que buscan salvaguardarlos.

167. Considerando los intereses de los deudores, el PDLRE, en el entendido de que la supervivencia de las sociedades mercantiles trae múltiples beneficios para la economía ecuatoriana,⁵⁵ propone medidas para protegerlos, ya sea (i) limitando el derecho de cobro de los acreedores,⁵⁶ o (ii) concediéndole facultades específicas y de alguna manera extraordinarias al deudor.⁵⁷ En contrapartida, sin desconocer por completo los intereses de los acreedores sociales, hace lo propio al introducir normas que velen por su bienestar, principalmente a través de medidas que buscan mantener intacto el patrimonio de los deudores.⁵⁸

168. A su vez, todo proceso concursal involucra la colisión de los intereses de los mismos acreedores, que quieren cobrar sus acreencias incluso si eso significa hacerlo antes y en mayor medida que los demás. El PDLRE define un orden de prelación crediticia en los artículos 26, 27 y 28.⁵⁹

169. En vista de que el PDLRE contiene una suma y resta de intereses protegidos en un mayor y menor grado, la Corte identifica que estas disposiciones son un ejemplo de aquellas

⁵⁵ De la exposición de motivos del PDLRE se desprenden varios objetivos tales como “promover la estabilidad y el crecimiento económico” (pág. 4), “proteger las inversiones y preservar el empleo” y “preservar, en el quehacer productivo, plazas de trabajo, emprendimientos y negocios viables” (pág. 5). La misma Constitución en el numeral 5 del artículo 277, obliga al Estado a impulsar el desarrollo de las actividades económicas mediante un orden jurídico que las promueva, fomente y defienda.

⁵⁶ Véase, por ejemplo, los artículos 16.4, 72, 114.1, 114.2, 24, 35, 39.2, 39.3, 39.4, 39.6, 39.7, 39.10 y 81 del PDLRE.

⁵⁷ A manera ejemplificativa, se puede consultar los artículos 29, 32 y 52 del PDLRE.

⁵⁸ Por ejemplo, se identifican los artículos 21, 34, 40.1, 40.2, 41.1.a, 41.1.b, 41.3.a, 41.3.b, 41.3.c, 41.3.d, 41.3.e, 41.3.f del PDLRE.

⁵⁹ El orden de privilegio crediticio según el PDLRE es el siguiente: (i) acreedores preferentes especiales, (ii) acreedores preferentes generales, (iii) acreedores ordinarios de primera clase, (iv) acreedores ordinarios de segunda clase, y (v) acreedores subordinados.

que ameritarían un debate democrático más profundo.

8.2. Sobre la introducción de nuevas tecnologías en los procesos de reestructuración

170. El capítulo XX del PDLRE se refiere al uso de herramientas tecnológicas e inteligencia artificial para los procesos de reorganización y liquidación de empresas. Dentro de este apartado, no solo se prevé que los trámites para la reestructuración y liquidación se lleven a cabo de forma electrónica, sino que también se contempla la posibilidad de que la SCVS emplee inteligencia artificial y otras herramientas tecnológicas en distintas etapas de estos procesos, de forma permanente.⁶⁰ Adicionalmente, las disposiciones de este capítulo establecen la inclusión de activos digitales de las compañías en los procesos de reorganización y liquidación;⁶¹ definen el tratamiento que recibirán los tenedores de *tokens* en calidad de acreedores;⁶² establecen la obligación de los administradores de la empresa deudora de revelar y divulgar todos los activos digitales que posee la compañía,⁶³ y contienen una regulación sobre contratos inteligentes en procesos de reorganización.⁶⁴

171. Sin pretender emitir un pronunciamiento sobre la conveniencia de estas disposiciones, este Organismo comprende que, en el contexto digital global, el objeto del proyecto de decreto-ley pueda requerir de disposiciones que favorezcan la digitalización de los procesos y que se regulen cuestiones vinculadas con la inteligencia artificial, la contratación inteligente y la tecnología *blockchain*. No obstante, la Corte Constitucional identifica que estas disposiciones son un ejemplo de aquellas que ameritarían un debate democrático más profundo.

172. En el mismo sentido, la propuesta de implementar trámites electrónicos, herramientas tecnológicas e inteligencia artificial en los procesos de reorganización y liquidación de empresas, permite entrever que el proyecto pretende tener un impacto estructural en la digitalización e innovación tecnológica de estos procesos. Tal propuesta, de acuerdo con la propia ley, requiere de la implementación de una plataforma digital y el desarrollo de herramientas tecnológicas, e incluso de inteligencia artificial, por parte de la SCVS.⁶⁵

⁶⁰ PDLRE, artículo 208.

⁶¹ PDLRE, artículo 209.

⁶² PDLRE, artículo 211.

⁶³ PDLRE, artículo 212.

⁶⁴ PDLRE, artículos 213 y 214.

⁶⁵ De acuerdo a lo señalado en el artículo 208 del PDLRE, le corresponde a la SCVS “elaborar formatos digitales estandarizados” para los procesos de solicitudes de reorganización y liquidaciones, así como “establecer una plataforma” para que la admisión y el decurso de los procesos de reorganización y liquidación se efectúe de

Además, en la audiencia pública, de la intervención del superintendente de Compañías, Valores y Seguros, este Organismo pudo confirmar que se trata de innovaciones que requieren de tiempo, recursos y coordinación institucional, por lo que su implementación no sería inmediata.

173. De esta manera, se reafirma la consideración de que estas disposiciones ameritarían un debate democrático más profundo en el que se pueda debatir de manera amplia y plural sobre todas las implicaciones relacionadas a su implementación, incluidas aquellas en que las disposiciones relacionadas con la divulgación de información en procesos de reorganización y reestructuración, la adopción de nuevas tecnologías y las regulaciones sobre contratos inteligentes, puedan tener en la protección de datos personales, la privacidad y la confidencialidad de cierta información.

8.3. Sobre la inclusión y el tratamiento de activos digitales en los procesos de reestructuración y liquidación

174. El capítulo XX del PDLRE contempla disposiciones relativas a la inclusión y al tratamiento de activos digitales o criptoactivos —como los tokens emitidos mediante tecnología *blockchain*— en los procesos de reestructuración y liquidación. En ese sentido, y en el contexto de la realidad empresarial ecuatoriana y la innovación tecnológica del país, el PDLRE reconoce y autoriza implícitamente su uso, pues: (i) en atención al artículo 209, los criptoactivos podrían incluirse en los procesos de reliquidación y liquidación; (ii) el artículo 211 se refiere a los tenedores de acciones tokenizadas y otros tokens emitidos por compañías deudoras; y, (iii) el artículo 212 prevé el deber jurídico de divulgar la posesión de activos digitales.

175. Al respecto, el ordenamiento jurídico ecuatoriano actualmente no contiene regulaciones específicas relacionadas y que articulen la implementación o el tratamiento de los activos digitales y existen posturas diversas en relación con su compatibilidad con instrumentos normativos constitucionales y legales. De hecho, como parte de las intervenciones que precedieron la emisión del presente dictamen, la Corte evidenció que existen opiniones y análisis que ameritan atención y diálogo, como el presentado por la Superintendencia de Bancos,⁶⁶ que a pesar de ser el organismo de control sobre esta

manera electrónica. En este artículo también se menciona que la SCVS podrá implementar herramientas tecnológicas e inteligencia artificial en el desarrollo de las etapas de los procesos, procedimientos y trámites de reorganización o liquidación, de forma permanente.

⁶⁶ Entre sus principales argumentos se encuentra la potencial tensión entre el reconocimiento de los criptoactivos y la estabilidad del sistema financiero ecuatoriano (ver página 2 del oficio Nro. SB-DS-2023-0413-O de 19 de

materia, no han sido tomados en cuenta en el proceso de elaboración del PDLRE. La tensión que podría generarse entre los intereses de actores sumamente relevantes tanto en la formulación de la política económica del país como en el régimen que el PDLRE pretende regular, constituye una evidencia adicional de que estas disposiciones ameritarían un debate democrático más profundo que tome en cuenta la incidencia del reconocimiento del uso y circulación de activos digitales en otros instrumentos jurídicos.

8.4. Sobre las limitaciones para iniciar y ejecutar acciones jurisdiccionales y administrativas

176. En el PDLRE existen disposiciones que impiden iniciar acciones administrativas, judiciales, arbitrales y de coactiva,⁶⁷ disposiciones que suspenden los plazos de prescripción y caducidad,⁶⁸ y disposiciones que suspenden los procesos de ejecución de sentencias, laudos, resoluciones administrativas y mandamientos de ejecución.⁶⁹ Además, se establece que las medidas cautelares, judiciales, de coactiva y administrativas; y, en general, toda orden de cobro puede ser suspendida, y la SCVS podría autorizar el levantamiento de las referidas medidas.⁷⁰ El PDLRE determina que las protecciones descritas pueden extenderse hasta la ejecución del acuerdo concordatario o, incluso, se puede pactar plazos adicionales para extender estas protecciones.⁷¹ Además, existen disposiciones que no establecen un plazo de protección en particular, sino que de manera general se determina que no caben acciones revocatorias, rescisorias o de inoponibilidad.⁷² Finalmente, el PDLRE también agrega disposiciones referentes al reconocimiento de procesos y decisiones extranjeras, así como su ejecución,⁷³ y disposiciones relacionadas con la libertad contractual para escoger el foro de insolvencia.⁷⁴

julio de 2023, suscrito por Antonieta Guadalupe Cabezas Enríquez, superintendente de Bancos (S): “En consecuencia, es fundamental manifestar que los bancos, a diferencia de las personas naturales, utilizarían el capital de los depositantes, trasladando en ellos el riesgo de la inversión en criptomonedas, lo cual devendría en un potencial riesgo para la estabilidad del sistema financiero, pues, como se señaló, el mercado de criptomonedas es volátil”).

⁶⁷ Destacan, al respecto el artículo 39 numerales 2 y 7 del PDLRE, así como las disposiciones que establecerían excepciones, como los artículos 35 y 61 del PDLRE.

⁶⁸ Así, el artículo 39 numeral 11 y el artículo 59 del PDLRE.

⁶⁹ Por ejemplo, el artículo 16 numeral 4 y el artículo 39 numerales 4 y 7 del PDLRE.

⁷⁰ Así, el artículo 39 numeral 5 del PDLRE.

⁷¹ Así, el artículo 39 del PDLRE. Las protecciones del referido artículo pueden extenderse a otros procedimientos, tal como lo establece el inciso final del artículo 67 del PDLRE.

⁷² Como el artículo 89 del PDLRE.

⁷³ Por ejemplo, artículos del 109 al 144 del PDLRE.

⁷⁴ Destacan los Artículos 145 y 146 del PDLRE.

177. Sin pretender realizar un análisis de constitucionalidad, la Corte identifica que lo expuesto se relaciona, principalmente, con los derechos de petición, a la tutela judicial efectiva (en función del derecho a acceder a la justicia, y a que se ejecuten decisiones), al debido proceso y a la seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 66 numeral 23, 75, 76 y 82 de la Constitución. También tiene relación con aspectos como la independencia judicial, la unidad jurisdiccional, la cosa juzgada y los actos administrativos en firme. Al respecto, esta Corte ha reconocido que el derecho a la tutela judicial efectiva no es absoluto y admite restricciones, determinando un margen de libre configuración legislativa respecto del diseño procesal.⁷⁵ A través de esta configuración, aplicable tanto a los procedimientos administrativos como los procesos jurisdiccionales, es posible establecer requisitos, restricciones y limitaciones.

178. Si bien también es posible establecer regulaciones procesales y procedimentales que no necesariamente nazcan del Legislativo, como ocurre en los reglamentos, la Corte identifica que estas disposiciones ilustran que el PDLRE ameritaría un debate democrático más profundo en el cual se analice, entre otros temas, el grado de afectación de las disposiciones considerando el transcurso del tiempo; los distintos intereses en conflicto; la proporcionalidad de la restricción del acceso a la sede judicial, arbitral y administrativa; la proporcionalidad del impedimento en la ejecución de decisiones; que la actuación de la SCVS en estos aspectos no afecte la independencia judicial o el régimen de competencias; y, en general, el balance de los intereses que justifican la existencia o no de supuestos de excepción.⁷⁶

179. Además, se beneficiaría de un análisis técnico sobre la ambigüedad o los vacíos que pueden generar las distintas disposiciones del PDLRE como pueden ser las referentes a los tiempos en que procesos jurisdiccionales y administrativos estarán suspendidos o impedidos de iniciarse, la aparente ausencia de criterios para autorizar el levantamiento de medidas,⁷⁷ y la ausencia de criterios sobre cuándo procede o no la suspensión del acuerdo concordatario ante un recurso de apelación.⁷⁸ Asimismo, un debate democrático más profundo permitiría que exista una evaluación que asegure que no se afecten los

⁷⁵ CCE, dictamen 2-19-OP/19, 14 de marzo de 2019, párr. 24.

⁷⁶ Por ejemplo, debe quedar claro cuáles son los supuestos de excepción de la suspensión de la ejecución de garantías reales, pues podría considerarse que una de las excepciones es la ejecución de garantías reales sobre bienes no necesarios para la actividad económica (artículo 35 del PDLRE), pero no es claro el alcance de esa excepción. Asimismo, se debe analizar si corresponde que la acción penal seguida en contra de los administradores de la sociedad (artículo 61 del PDLRE) sea la única acción en la que no se establece algún impedimento o suspensión.

⁷⁷ Al respecto, véase el artículo 39 numeral 5 del PDLRE.

⁷⁸ Al respecto, véase el artículo 50, inciso final, del PDLRE.

procesos y decisiones nacionales, frente a los procesos y decisiones extranjeras, y que garantice que los procesos en un foro extranjero no se conviertan en una barrera para que ciertos actores puedan acceder o defenderse de manera efectiva considerando, por ejemplo, sus posibles costos.

8.5. Sobre la regulación de las relaciones contractuales como consecuencia del proceso de reestructuración

180. Este Organismo observa que el PDLRE contiene disposiciones que, como consecuencia de la admisión al proceso de reestructuración o el inicio de negociaciones preconcursales, regulan las relaciones contractuales entre la compañía deudora y sus acreedores, y/o entre la compañía deudora o sus acreedores con terceros. En particular, se identifican disposiciones que se refieren, entre otros, a: (i) las prohibiciones, suspensiones o limitaciones impuestas a los contratos para la efectiva ejecución del proceso de reestructuración;⁷⁹ (ii) la posibilidad de terminación de los contratos por contener obligaciones pendientes de ejecución o por incumplimiento;⁸⁰ y (iii) la revocabilidad de ciertos actos y negocios jurídicos en aras del proceso de reestructuración.⁸¹

181. Al respecto, sin pretender realizar un análisis de constitucionalidad, la Corte considera que tales disposiciones podrían entrar en tensión con el derecho a la libertad de contratación, reconocido en el artículo 66, numeral 16 de la Constitución, debido a las implicaciones que se podrían generar en torno a la autonomía de la voluntad⁸² y las libertades de conclusión y configuración interna⁸³ de los negocios jurídicos celebrados antes de la admisión, o durante el proceso de reestructuración al que se acojan las empresas deudoras. Del mismo modo, los artículos identificados también podrían tener un impacto sobre el derecho a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución, en virtud del inesperado cambio de las reglas de juego en los contratos.

182. Si bien la Corte ha reconocido que los derechos a la libertad de contratación y seguridad jurídica no son absolutos y pueden ser limitados⁸⁴ (tal como lo hace el PDLRE en las disposiciones mencionadas), es de opinión de esta Corte Constitucional que la

⁷⁹ Siendo algunas de las disposiciones a considerar, por ejemplo, los artículos 16.5, 39.6, 39.8, 39.9, 39.12, y 40 del PDLRE.

⁸⁰ Tales como los artículos 29, 30, 31, 32, 33, 34, 39.13, 42 y 71 del PDLRE.

⁸¹ Las principales disposiciones se encuentran en el artículo 41 del PDLRE.

⁸² CCE, sentencia 24-18-IN/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 42.

⁸³ CCE, sentencia 7-15-IN/21 de 7 de abril de 2021, párr. 26.

⁸⁴ CCE, sentencias 47-15-IN/21, 10 de marzo de 2021, párr. 86; y 9-14-IN/22, 2 de noviembre de 2022, párr. 36.

regulación de las relaciones contractuales como consecuencia del proceso de reestructuración al que se acojan las empresas constituye un ejemplo de cuestiones que ameritarían un debate democrático más profundo.

8.6. Sobre la regulación de bienes materiales e inmateriales como consecuencia del proceso de reestructuración

183. En el PDLRE esta Corte identifica artículos relacionados con (i) posibles afectaciones a los bienes de las compañías deudoras que se acojan al proceso de reestructuración, de sus acreedores, e incluso de terceros;⁸⁵ y (ii) limitaciones en el cobro de acreencias o créditos debido al proceso de reestructuración admitido para asegurar la continuidad de operaciones de las empresas en estado de insolvencia actual, inminente o probable.⁸⁶

184. Sin pretender realizar un análisis de constitucionalidad, la Corte encuentra que las disposiciones relativas a los bienes de la sociedad deudora, de sus acreedores, o de terceros; o aquellas sobre limitaciones para el cobro de acreencias o créditos pueden entrar en tensión con el derecho a la propiedad, reconocido en el artículo 66, numeral 26 de la Constitución, pues inciden directamente sobre bienes materiales o inmateriales de la compañía deudora o sus acreedores.

185. Este Organismo ha reconocido que el derecho a la propiedad no es absoluto,⁸⁷ por lo que toda vez que los artículos identificados pueden constituir limitaciones a este derecho en el marco del proceso de reestructuración y que podrían afectar no solamente a las compañías deudoras o sus acreedores, sino también a terceros, estima que estas disposiciones son un ejemplo de aquellas que ameritarían un debate democrático más profundo.

8.7. Sobre la publicidad de las decisiones que se adoptan en el proceso de reestructuración

186. El PDLRE abarca la forma de publicitar a los acreedores la fase inicial del proceso de reestructuración, la posibilidad de dichos acreedores de comparecer al mismo y la posibilidad de que se adhieran a la solicitud de un proceso abreviado de

⁸⁵ Al respecto, destacan los artículos 15, 39.3, 40, 41 y 45 del PDLRE.

⁸⁶ Por ejemplo, los artículos 35, 39.6, 39.9 y 42 del PDLRE.

⁸⁷ CCE, sentencia 24-18-IN/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 61.

reestructuración.⁸⁸ Por otro lado, se define a la gaceta societaria digital⁸⁹ como el sitio oficial electrónico de la SCVS, en el cual se notificarán actos administrativos en varios casos⁹⁰ y para publicar los reglamentos, consultas y resoluciones de carácter general, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

187. Esta Corte observa que, pese a que los acreedores de la sociedad deudora, en general, tienen la posibilidad de ser parte del proceso de reestructuración, existe una posibilidad de que no sean notificados como parte del listado final de acreedores o que no tengan conocimiento de las convocatorias a los procesos de reestructuración. Cualquiera de los escenarios descritos implicaría que dichos acreedores podrían quedarse sin participar de la fase de negociación o sin ser considerados en el acuerdo de reestructuración, y sólo puedan ejercer sus acciones contra la sociedad deudora una vez cumplido éste.

188. Sin pretender realizar un análisis de constitucionalidad, se anota que estas disposiciones ameritarían un debate democrático más profundo pues tienen una relación con el derecho de las personas a defenderse, así como en las reglas de juego de las relaciones contractuales entre los acreedores que no pudieron ser parte del proceso de reestructuración y la sociedad deudora.

189. Por otra parte, esta Corte es consciente de que, en muchas ocasiones, el principio de publicidad se puede garantizar a través de herramientas distintas al Registro Oficial. A pesar de ello, dado que, como regla general, el ordenamiento jurídico ha optado por garantizar la publicidad de las normas por medio de aquel y que se le desplazaría para efectos de publicitar reglamentos, absoluciones y resoluciones de carácter general sobre

⁸⁸ Al respecto, destacan en el PDLRE los siguientes artículos: 11.2 (requisitos de la solicitud de reestructuración), 16.6 (admisión de solicitud de reestructuración debe contener listado de acreedores), 14 (acreedores pueden sujetarse a la reestructuración durante la fase de admisión), 23 (*lex fori concursus*, participan como acreedores quien hayan sido señalados o comparecido), 24 (no podrán participar como acreedores quienes no consten en la solicitud de reestructuración) y 62 (solicitud de proceso abreviado, sin que se verifique la forma de notificación a los acreedores del inicio de dicho procedimiento).

⁸⁹ Presente en el PDLRE a través de los artículos 16.2, 16.11, 64, 75 y en la disposición general primera. De estos llama la atención de la Corte: 16.11 (la notificación de la resolución admisorias al proceso concursal se podría notificar a través de la gaceta societaria digital cuando la identidad de todos los acreedores fuere desconocida o si existiese una pluralidad indeterminada de personas, 75 (la notificación de la homologación del acuerdo preconcursal se podría notificar de la misma forma) y disposición general primera (la gaceta societaria digital servirá para publicar reglamentos, absoluciones y resoluciones de carácter general, “sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial”).

⁹⁰ Los casos a mencionar son personas desconocidas, pluralidad indeterminada de personas, cuando la notificación a un interesado sea insuficiente, actos integrantes de un procedimiento de concurso público, y cuando se ignore el lugar de la notificación en los procedimientos iniciados de oficio.

el tema, la Corte identifica que estas disposiciones son un ejemplo de aquellas que ameritarían un debate democrático más profundo.

8.8. Sobre la insolvencia transfronteriza

190. El PDLRE plantea cambios relevantes en relación con la insolvencia transfronteriza.⁹¹

En el capítulo XIV, se establece que las disposiciones buscan regular la cooperación entre Estados, dotar de mayor seguridad jurídica al comercio y las inversiones a través de una administración equitativa y eficiente y garantizar la protección de los bienes del deudor y la optimización de su valor.

191. En el marco de regulación de la insolvencia transfronteriza, el PDLRE plantea diversas disposiciones sobre la interacción con acreedores extranjeros, autoridades de otros Estados y ecuatorianas.⁹²

192. Esta Corte observa que las distintas regulaciones pueden tener efectos en varios procedimientos tanto nacionales como extranjeros relacionados con sociedades de Ecuador y derechos y obligaciones que se determinen en los mismos, según el artículo 76 de la Constitución. En función de ello, estas normas son un ejemplo de aquellas que ameritarían un debate democrático más profundo.

9. Conclusiones

193. La Corte ha reiterado que, durante el régimen extraordinario previsto en el artículo 148 de la Constitución, ante la disolución del órgano Legislativo, el presidente de la República está facultado para expedir normas con rango de ley únicamente si tales normas son de urgencia económica. Para determinar si las normas que se propone expedir a través del PDLRE cumplen este presupuesto habilitante, la Corte se preguntó, primero, si el PDLRE pretende enfrentar circunstancias apremiantes que, plausiblemente, podrían requerir de una respuesta inmediata. Al respecto, la Corte

⁹¹ Para ilustrar, el artículo 95 del PDLRE se refiere a los procesos en los cuales aplicaría la insolvencia transfronteriza.

⁹² Por ejemplo, destacan del PDLRE los artículos 103 (el derecho de acceso directo de representantes extranjeros ante la autoridad ecuatoriana competente), 105 y 106 (la posibilidad de apertura y participación por parte de representantes extranjeros de procesos de insolvencia con base en las normas ecuatorianas), 107 (otorga a los acreedores extranjeros, los mismos derechos que los acreedores nacionales), 111 y 115 (reconocimiento de procedimientos extranjeros y medidas cautelares otorgables por la autoridad ecuatoriana al respecto), 114 (efectos automáticos ante el reconocimiento de un proceso extranjero), 117 (acciones de impugnación de actos perjudiciales para los acreedores y 119-126 (temas de cooperación y comunicación entre tribunales y representantes extranjeros).

determinó que de las tres circunstancias que el presidente de la República invocó para justificar la urgencia económica del proyecto, sólo una —relativa a la inminente llegada del fenómeno de El Niño, junto con la permanencia de los efectos adversos de la pandemia de COVID-19— corresponde con una circunstancia apremiante que requiere de una respuesta inmediata.

- 194.** Si bien la inminente llegada del fenómeno de El Niño exige que se adopten respuestas preventivas, la Corte analizó, en segundo lugar, si las medidas propuestas por el PDLRE guardan una relación de conexidad plausible con y limitada a la llegada del fenómeno de El Niño como circunstancia apremiante invocada. En su análisis, la Corte concluyó que el PDLRE no se limita a ni guarda conexidad con la necesidad de enfrentar las circunstancias apremiantes derivadas de la llegada del fenómeno de El Niño. A juicio de la Corte, la necesidad imperiosa de adoptar medidas para preparar al país ante la posibilidad de que se produzcan futuros desastres no puede servir como una excusa para que el Ejecutivo realice reformas normativas estructurales y permanentes sin que guarden una relación de conexidad plausible y limitada a las circunstancias apremiantes que se invocan. No es admisible que se invoquen circunstancias delicadas y graves como la pandemia de COVID-19 o la llegada del fenómeno de El Niño como pretexto para que cualquier tipo de reforma en materia económica sea considerado como urgente.
- 195.** Adicionalmente, la Corte determinó que las medidas propuestas en el PDLRE no surtirían efectos inmediatos, por lo que su adopción podría esperar hasta la instalación de la nueva conformación de la Asamblea Nacional. Con fundamento en lo anterior, la Corte concluyó que el PDLRE es incompatible con el artículo 148 de la Constitución por no ser de urgencia económica.
- 196.** La Corte también encontró que existen disposiciones del PDLRE que resultan manifiestamente incompatibles con los artículos 326 numeral 2 y 328 de la Constitución, por contemplar la renuncia de los derechos de las y los trabajadores y establecer excepciones al privilegio del que gozan las acreencias laborales, lo que podría incluir las remuneraciones pendientes de pago, las indemnizaciones a las que tenga derecho la o el trabajador a partir de la terminación de la relación laboral, entre otras.
- 197.** La Corte considera necesario resaltar que no es insensible a las necesidades de las empresas ni a las cuestiones económicas. El PDLRE bien podría llegar a ser conveniente para las necesidades de las empresas que enfrentan problemas de liquidez y ser el primero en el mundo en basarse en las leyes modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, pero esto no se traduce en su

compatibilidad con nuestra Constitución, en particular con el régimen excepcional determinado en el artículo 148 en el evento de disolución de la Asamblea Nacional, así como con las disposiciones específicas sobre los derechos laborales consagradas en los artículos 326 numeral 2 y 328 de la Constitución.

- 198.** Cabe aclarar que esto no impide que se presente un proyecto de ley sobre la misma temática ante la Asamblea Nacional. De hecho, a lo largo de este dictamen la Corte ha sido reiterativa sobre las razones que, en un régimen democrático, justifican que un proyecto de esta naturaleza, con disposiciones dirigidas a permanecer en el ordenamiento jurídico con el fin de modernizar el régimen concursal del país por completo, atraviesen por un proceso de construcción en el que se puedan balancear adecuadamente los diversos intereses que están en juego en todo procedimiento de restructuración económica empresarial para alcanzar un producto normativo en el que se hayan considerado las necesidades de los diversos actores involucrados.
- 199.** A la Corte no le corresponde evaluar la conveniencia de las disposiciones propuestas. Por el contrario, la Corte debe partir del reconocimiento de que existen diversas formas posibles de proteger los distintos intereses involucrados en un proceso de quiebra o insolvencia empresarial. Pero ha insistido a través de ejemplos en que existen disposiciones que ameritarían un debate democrático más profundo justamente para que tales intereses puedan ser debidamente sopesados y ponderados.
- 200.** Toda vez que el PDLRE no cumple los criterios de urgencia como presupuesto habilitante del artículo 148 de la Constitución, la Corte considera que la debida protección de los derechos e intereses involucrados en el PDLRE debe ser posible sin el sacrificio de los procedimientos de deliberación propios de una democracia. Por ello, la Corte reprocha que el presidente de la República, plenamente consciente de las ventajas con las que cuenta a la hora de emitir proyectos de decreto-ley de urgencia económica en un momento en el que la Asamblea Nacional ha sido disuelta y en ejercicio de las competencias previstas por el artículo 148 de la Constitución, utilice sus atribuciones extraordinarias y limitadas en este periodo para remitir a la Corte Constitucional un proyecto cuya aprobación implicaría una reforma legal tan estructural con potenciales afectaciones a tantos sectores, que resulta impensable que en una democracia entre en vigencia sin la oportunidad de que todos los actores puedan participar.

10. 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 del Ecuador resuelve:

1. Emitir *dictamen no favorable* respecto del proyecto de decreto-ley de urgencia económica denominado “Decreto Ley de Reestructuración Empresarial”.
2. Dejar a salvo la facultad del presidente de la República de presentar ante la Asamblea Nacional un proyecto de ley sobre la misma temática.
3. Notifíquese, publíquese, y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado

PRESIDENTE

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

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Juez: Richard Ortiz Ortiz

DICTAMEN 4-23-UE/23

VOTO CONCURRENTENTE

Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Compartiendo la decisión del dictamen 4-23-UE/23 (“**dictamen**”), considero oportuno expresar e insistir en ciertas consideraciones sobre el alcance del control de constitucionalidad de la facultad extraordinaria del presidente de la República de dictar decretos-leyes (legislación de urgencia) en ausencia de la Asamblea Nacional (órgano que goza de la potestad legislativa) en el contexto de su disolución en los términos del artículo 148 de la Constitución.
2. Como lo manifesté en el voto concurrente dentro de la causa 2-23-UE/23, la Constitución del 2008 establece dos escenarios en los que el ejecutivo podría dictar decretos-leyes: el primero regulado en el artículo 140 y, el segundo, establecido en el artículo 148. En este último caso, la Constitución establece una verdadera habilitación para que el presidente de la República pueda, momentáneamente, legislar en ausencia absoluta del parlamento y hasta que el nuevo órgano legislativo se instale después del proceso electoral anticipado.
3. Dicha habilitación extraordinaria al presidente de la República se expresa a través de decretos-leyes urgentes en materia económica, los cuales son emitidos con base a parámetros constitucionales y en circunstancias excepcionales, urgentes e imprevistas.
4. Por ello, a través de los dictámenes emitidos dentro de las causas 1-23-UE/23 y 2-23-UE/23, este Organismo determinó que para verificar si los proyectos de decretos-leyes cumplen con el requisito de urgencia en materia económica, se debe constatar los siguientes aspectos (test de urgencia) antes de realizar el control material de la respuesta normativa: (i) la existencia de circunstancias apremiantes que requieran una respuesta normativa inmediata; (ii) la existencia de conexidad plausible de las medidas normativas con las circunstancias apremiantes; y, que (iii) la existencia de efectos económicos del decreto-ley inmediatos de tal modo que no sea posible esperar la instalación de la nueva Asamblea Nacional.
5. Aunque es cierto que es competencia exclusiva del presidente de la República calificar de urgentes ciertas circunstancias apremiantes que hacen necesaria la emisión de un

decreto ley en económica en los términos del artículo 148 constitucional; ello no significa que, en el estado constitucional (art. 1 CRE), esa calificación carezca de control jurisdiccional. Este control se realiza a través de los parámetros descritos en el párrafo anterior, mediante los cuales esta Corte hace efectiva la fiscalización del presupuesto habilitante para el ejercicio de la facultad legislativa extraordinaria del artículo 148. Por ello, es indispensable que el jefe de estado presente argumentos suficientes que justifiquen una verdadera urgencia y el contenido en materia económica.

6. Así, este tipo de decretos-leyes no habilitan al ejecutivo a ejercer competencias ordinarias ya establecidas constitucional y legalmente para otras funciones del Estado, sino que *únicamente* le permite proponer posibles soluciones normativas inmediatas frente a una urgencia económica. Es decir, la disolución de la Asamblea Nacional en el marco del artículo 148 de la Constitución no significa que el presidente de la República asume, sin más, funciones legislativas en materia económica sin ninguna clase de límite.
7. Bajo este único requisito (urgencia económica), se permite al presidente de la República asumir la facultad extraordinaria de emitir normas con rango de ley y evadir, momentáneamente, el debate democrático que, bajo circunstancias ordinarias, le correspondería realizar a la Asamblea Nacional en el marco de sus competencias constitucionales. Por ello, los decretos-leyes urgentes en materia económica que cuentan con un dictamen favorable son normas revestidas de cierta provisionalidad, en tanto están sujetas al control político de la Asamblea Nacional al momento de instalarse, quien los puede aprobar o derogar de manera inmediata (art. 148.4 CRE).
8. En ese contexto, el dictamen 4-23-UE/23 realizó un análisis de la urgencia económica del proyecto de decreto-ley, sobre la base de los tres parámetros desarrollados en la jurisprudencia de la Corte y resolvió que el mismo no cumplió con dichos requisitos para fundamentar su urgencia económica. Es decir, no se configuró el requisito habilitante para el ejercicio para la facultad legislativa extraordinaria del artículo 148 de la Constitución.
9. Si bien concuerdo con esta decisión, considero que el dictamen debió en este punto del análisis constitucional concluir con el control previo del decreto-ley en estudio. No era necesario –aunque en algo podría contribuir a evidenciar algunos temas de inconstitucionalidad de fondo– analizar la incompatibilidad del contenido del proyecto de decreto-ley con los artículos 326 y 328 de la Constitución referentes a la irrenunciabilidad de derechos laborales de los trabajadores. En otras palabras, si no se

supera el *test de urgencia*, no es necesario hacer un control de fondo sobre un texto normativo que no tendrá ninguna consecuencia.

10. Tal como lo manifesté en el voto concurrente dentro de la causa 2-23-UE/23 “si no se verifican los requisitos constitucionales que permiten al Jefe de Estado ejercer la potestad de dictar decretos-leyes en ausencia de la Asamblea Nacional, ya no es necesario hacer un examen de constitucionalidad de la propuesta de respuesta normativa”, ya que la misma “no puede prosperar y resulta inoficioso pronunciarse y fijar criterio sobre un texto que no tendrá ninguna consecuencia práctica”.¹
11. Por otra parte, considero importante anotar que el actuar del ejecutivo al presentar el proyecto de decreto-ley objeto del dictamen 4-23-UE/23 demuestra su intención de desconocer que al momento está ejerciendo una facultad extraordinaria que le otorga el artículo 148 de la Constitución en un contexto determinado y para asuntos estrictamente necesarios que, de ningún modo, implica asumir las competencias legislativas ordinarias de la Asamblea Nacional. El presidente de la República debería emplear esta facultad cuando sea estrictamente necesario y cuando se presenten circunstancias realmente apremiantes que requieran una respuesta normativa urgente.
12. Por ello, pienso que es necesario establecer parámetros orientadores que instruyan al poder público sobre el tratamiento de este tipo de decretos-leyes al interior de este Organismo. Así, si en un régimen ordinario la Constitución le otorga la facultad al ejecutivo de enviar al órgano legislativo *solo un proyecto* de ley calificado de urgencia económica mientras éste se encuentra en discusión en el parlamento. Entonces, en este régimen extraordinario, con mayor razón solo se debería permitir que el ejecutivo envíe un proyecto a la vez, en consideración también de que la materia económica siempre es un tema complejo.
13. De tal manera, a la luz del régimen extraordinario del artículo 148, la Corte debería conocer un solo proyecto de decreto-ley a la vez y pronunciarse sobre él en un plazo de *por lo menos 30 días* a partir de su recepción, tal como cuenta con este plazo la Asamblea Nacional en un régimen ordinario, sin que aquello implique equiparar los regímenes previstos en los artículos 140 y 148 de la Constitución o que esta Corte suple las competencias de la función legislativa. Esta solución se justifica por el carácter extraordinario de la atribución consagrada en el artículo 148 de la Constitución.

¹ CCE, voto concurrente dictamen 2-23-UE, 16 de junio de 2023, párrafo 8.

14. Finalmente, considero que no era necesario en el dictamen 4-23-UE/23 el apartado 8 sobre “Consideraciones adicionales sobre disposiciones del PDLRE que ameritarían un debate democrático más profundo”, que –en sustancia– se refiere a la necesidad de un “debate democrático más profundo” sobre ciertos temas del decreto-ley. Puesto que, todos los decretos-leyes emitidos en el contexto del artículo 148 de la Constitución obvian el debate democrático. Por esta razón, resulta redundante remarcar que las materias que aborda un decreto-ley son deficitarias precisamente de un procedimiento legislativo público y contradictorio, y con la participación de las minorías y la ciudadanía en los términos del artículo 137 de la Constitución. Por este mismo hecho, es que existe el control político inmediato después de la instalación de la nueva Asamblea Nacional.
15. Por todo lo expuesto, me adhiero al dictamen 4-23-UE/23 respecto de la resolución final, pero realizando las precisiones expuestas en este voto concurrente.

RICHARD
OMAR
ORTIZ
ORTIZ

Firmado digitalmente por RICHARD OMAR ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2023.07.28 17:09:51 -05'00'

Richard Ortiz Ortiz

JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en el dictamen de la causa 4-23-UE, fue presentado en Secretaría General el 28 de julio de 2023, mediante correo electrónico a las 12:06; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Carmen Corral Ponce

DICTAMEN 4-23-UE/23

VOTO CONCURRENTE

Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), así como en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**RSPCCC**”), presenté mi concurrencia respecto del dictamen de mayoría 4-23-UE/23. Así, considero necesario precisar mi postura respecto del control de constitucionalidad que le corresponde efectuar a este Organismo, al amparo de lo previsto en el artículo 148 de la Constitución de la República (“**CRE**”).
2. Es preciso aclarar que discrepo con el análisis de urgencia que hace el dictamen, por las razones que explicaré seguidamente, y que coincido con el criterio del dictamen, en que al realizar un examen de constitucionalidad del proyecto de decreto ley de urgencia económica, como dispone el artículo 148 de la CRE, ha encontrado incompatibilidades de su texto con algunos mandatos constitucionales, y por eso coincido en la decisión de un dictamen no favorable.

Sobre el análisis de urgencia y el rol de la Corte Constitucional en relación con los decretos-leyes de urgencia económica expedidos por el presidente de la República al amparo del artículo 148 de la Constitución

3. El Dictamen refiere que existen dos regímenes diferenciados a partir de lo previsto en los artículos 140 y 148 de la CRE, por lo que señala que la emisión de dichos artículos, aunque tiene una denominación similar, su alcance y naturaleza son distintos.
4. Al respecto, a mi criterio, es importante distinguir que, por una parte, 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); y que, por otro lado, 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).

5. En este contexto, sobre la calificación de un proyecto ley de urgencia económica, el Presidente de la República cuando remite un proyecto de ley a la Asamblea, con tal calificación, lo hace por una disposición constitucional, esto es, el artículo 140 de la CRE, que justamente le faculta a calificarlo de urgente en materia económica. En tanto que, de la literalidad del contenido del inciso primero del artículo 148 de la CRE, se observa que la norma como tal, no establece que los decretos-leyes respecto de los cuales la Corte Constitucional debe emitir un dictamen previo, sean remitidos a este Organismo con tal calificación.
6. Sin desconocer la diferencia que existe entre un régimen ordinario y extraordinario; en el primer caso -artículo 140 de la CRE- el proyecto de ley ya es remitido con la calificación de urgente en materia económica; en tanto que, en el segundo caso -artículo 148 de la CRE- aunque la norma constitucional no disponga que se remita con dicha calificación, no se puede dejar de observar que constituyen competencias exclusivas del Presidente de la República.
7. En este orden de ideas, en el Dictamen, la Corte Constitucional se pronuncia sobre el alcance de la facultad del Ejecutivo para la calificación de la urgencia económica en un régimen ordinario y uno extraordinario; y, determina que: “Si bien el Proyecto de decreto-ley **(1)** trata sobre materia económica, **(2)** no puede considerarse urgente en vista de que: **(i)** solo una de las circunstancias alegadas puede considerarse apremiante y justificar la emisión de medidas urgentes; **(ii)** las medidas propuestas no guardan una relación de conexidad plausible con y limitada a las circunstancias que sí pueden reputarse como apremiantes; y, **(iii)** las medidas propuestas en el proyecto de decreto-ley no surtirían efectos inmediatos, por lo que su adopción podría esperar hasta la instalación de la nueva conformación de la Asamblea Nacional”.
8. 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, como se indica, confieren potestades 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 de los decretos -leyes con la norma suprema.

9. Se debe tomar en cuenta además que la Corte Constitucional no ejerce competencias en el orden económico, y la Constitución atribuye esa experticia técnica a otras entidades. Esto no quiere decir, sin embargo, que la materia quedaría por fuera del control, ya que, si se pretendiera proponer una reforma educativa, por ejemplo, no pasaría el control de la Corte por contravenir la esencia del artículo 148 de la CRE.
10. Cabe mencionar que el Dictamen en los párrafos 104, 106 sostiene que “[e]l PDLRE tiene un alcance amplio y vocación de permanencia, ya que pretende implementar un marco regulatorio totalmente nuevo en materia concursal, cuyos fines y alcance se extienden mucho más allá de la respuesta a las circunstancias apremiantes invocadas.” No coincido con este criterio, pues si el PDLRE en su totalidad fuera constitucional, la reforma planteada debería implementarse como un todo para permanecer, con el objetivo de que se instaure un régimen concursal para prevenir las situaciones riesgosas que se conoce ocurrirían en el corto plazo.
11. Así, se estaría instaurando un criterio de que si el proyecto planteado permanece más allá del tiempo posterior a la instalación de la Asamblea ya no es urgente, lo a mi criterio no es un mandato dispuesto en el Art. 148, y sería contradictorio con lo ya resuelto por esta Corte en el Dictamen 1-23-UE/23.
12. Así mismo en el párrafo 107 el dictamen sostiene:

Si bien podría argumentarse que estos factores no son relevantes en la medida en que el artículo 148 de la Constitución faculta a la nueva conformación de la Asamblea Nacional a aprobar o derogar el PDLRE si éste recibe un dictamen favorable, la Corte no puede dejar de observar que, en caso de derogatoria por la Asamblea Nacional, podrían sobreponerse regímenes concursales distintos en un periodo de tiempo corto y aquello podría generar inseguridad jurídica en perjuicio de las propias compañías así como de sus acreedores, con el impacto que esto podría tener en el derecho a la seguridad jurídica, protegido en el artículo 82 de la Constitución.
13. La Corte no debería elucubrar sobre lo que podría pasar con la Asamblea y ante una mera expectativa alegar que se podría generar inseguridad jurídica.
14. Por otro lado, en el dictamen se precisa que la posibilidad del Presidente de la República de legislar en lo que se ha denominado como un período de “transición política”, no puede entenderse como una forma de restringir la deliberación democrática, ni que dicha facultad puede ser usada como un mecanismo para evadir el debate democrático, o para atender a la necesidad de resolver situaciones urgentes que no puedan esperar al establecimiento de la nueva Asamblea Nacional.

15. 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 al estar disuelta la Asamblea Nacional, aquello impide un tratamiento previo del decreto-ley por parte de dicho Organismo, es decir, no es adecuado afirmar que este es un mecanismo para eludir la deliberación democrática.
16. De ahí que, la misma Constitución haya previsto que en dichas circunstancias, se requiera un control previo de la Corte Constitucional a través de un dictamen. De esta forma, se garantiza un control previo de constitucionalidad del mismo y también un control posterior por parte de la Asamblea Nacional. Por tal motivo, el criterio de inmediatez que se aplica en este dictamen de mayoría no necesariamente puede conllevar a que no pueda esperar el tratamiento de la Asamblea Nacional del proyecto de decreto-ley, pues este órgano legislativo, una vez instalado, interviene en su tratamiento, pudiendo aprobarlo o derogarlo.

Dictamen previo de constitucionalidad

17. En cuanto a la materia analizada en el dictamen, el Proyecto de Decreto-Ley de Reestructuración Empresarial (“PDLRE”) corresponde a una propuesta normativa constante de 214 artículos y varias disposiciones, encaminada a actualizar el régimen concursal empresarial preventivo (actualmente previsto en la Ley de Concurso Preventivo de 1997), por la cual se busca incorporar mecanismos para que en el marco de una posible insolvencia empresarial, la empresa deudora que anticipa la imposibilidad de poder cumplir con determinadas obligaciones, procure un acuerdo con la mayor parte de sus acreedores (entre los que se encuentran actores privados e instituciones públicas), que permitan la recuperación de aquellas empresas viables y, en caso de determinarse la inviabilidad de la empresa deudora, se procure la liquidación ordenada de la misma, todo ello bajo la rectoría de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros.
18. En cumplimiento de lo dispuesto en el Art. 148 de la CRE, sobre el análisis desarrollado en el dictamen con relación a una incompatibilidad del tercer inciso del artículo 26 del PDLRE con el artículo 328 de la CRE, coincido con las conclusiones a las que arriba la decisión, determinando la inconstitucionalidad de aquellas disposiciones que establecen

excepciones en el orden de prelación de créditos que desconocen que por mandato constitucional, las acreencias laborales constituyen créditos preferentes y privilegiados.

19. Sobre el análisis desarrollado con relación a una incompatibilidad del artículo 36 y del artículo 46 numeral 11 del PDLRE con el artículo 326 numeral 2 de la CRE, coincido con las conclusiones a las que se arriba, determinando la inconstitucionalidad de aquellas disposiciones que establecen excepciones en el orden de prelación de créditos que constituirían renuncia del derecho al pago privilegiado de las acreencias laborales.
20. En igual forma, con relación al análisis de incompatibilidad del artículo 36 del PDLRE con los artículos 75 y 326 numeral 2 de la CRE, coincido con las conclusiones a las que arriba el voto de mayoría, determinando la inconstitucionalidad de aquellas disposiciones que establecen que los titulares de acreencias laborales que declinen a participar en la fase de negociación del acuerdo concordatario se verían impedidos de intentar la vía judicial o extrajudicial para reclamar sus derechos hasta que culmine el concurso preventivo, entendiendo que estas disposiciones podrían implicar renuncia de derechos laborales y afectar la tutela judicial efectiva en el componente del acceso a la administración de justicia.
21. Por lo expuesto, al haberse encontrado disposiciones en el texto del PDLRE que riñen con mandatos de la CRE, coincido con la decisión de un dictamen no favorable a la luz del Art. 148 de la CRE.

Sobre las consideraciones adicionales sobre disposiciones del PDLRE que ameritarían un debate democrático más profundo

22. Sin perjuicio de lo anterior, no coincido con el análisis del Dictamen, en el que, habiéndose declarado la inconstitucionalidad de normas específicas del decreto-ley de urgencia económica y determinado que corresponde que la Corte emita un dictamen no favorable, como “Consideraciones adicionales sobre disposiciones del PDLRE que ameritarían un debate democrático profundo”, se señala que

[...] la Corte ha identificado también una serie de disposiciones cuya adopción no sólo que podría esperar hasta la instalación de la nueva conformación de la Asamblea Nacional, como ya se estableció en el análisis del subrequisito de inmediatez, sino que, al no cumplir los criterios de urgencia como presupuesto habilitante del artículo 148 de la Constitución, no deberían prescindir del procedimiento parlamentario en el seno de la Asamblea Nacional.

23. Estas afirmaciones, resultan contradictorias, cuando en la misma sección se ha reconocido que “En el marco del artículo 148 de la Constitución, la urgencia le habilita al presidente de la República a prescindir del debate democrático y del trámite legislativo”.
24. A más de aquello, si bien, el Dictamen señala que estas consideraciones que se realizan sobre la necesidad de un “debate democrático profundo” no constituyen un análisis imprescindible en el control constitucional de decretos-leyes de urgencia económica, las vincula con el “sub requisito de inmediatez”, por lo que en mi criterio abre la posibilidad de que, en lo posterior, la Corte Constitucional pueda analizar que los proyectos de decretos-leyes de urgencia económica dictados por el ejecutivo en el marco de la muerte cruzada, correspondan a asuntos que, dependiendo de su grado de complejidad, requieran de un debate como el previsto en el trámite legislativo ordinario, situación que resulta ajena al control de constitucionalidad previsto en el artículo 148 de la CRE.
25. En razón de lo anterior, tampoco comparto que, con base en la cuestionada necesidad de un “debate democrático profundo” y a pesar de que previamente se ha establecido que “[...]Si bien esta Corte ha identificado otras disposiciones del PDLRE que atañen a temas constitucionales, no encuentra que estas contravengan de manera manifiesta o evidente la Constitución. Por ello, no se formularán problemas jurídicos adicionales”. En la sección de consideraciones adicionales se planteen aspectos atinentes a libertad contractual, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva, respecto de las cuales no se formulan problemas jurídicos específicos, sino que se las enuncia como razones que justifican la necesidad del debate democrático.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL
PONCE
Firmado digitalmente por
CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE
Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en el dictamen de la causa 4-23-UE, fue presentado en Secretaría General el 28 de julio de 2023, mediante correo electrónico a las 16:14; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

423UE-5acb9



Caso Nro. 4-23-UE

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen y los votos concurrentes que anteceden fueron suscritos el día viernes veintiocho de julio de dos mil veintitrés, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado electrónicamente por:
PAIDA SOLEDAD GARCIA
BERNI

SALA DE ADMISIÓN
RESUMEN CAUSA No. 30-23-IN

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de 21 de julio de 2023 y de conformidad con lo establecido en el artículo 80, numeral 2, literal e), de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

CAUSA: Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos

LEGITIMADO ACTIVO: Ana Cristina Vera Sánchez, Ximena Pilar Cabrera Montúfar, María José Vera Sánchez, Cristina Soledad Burneo Salazar, Slendy Elizabeth Cifuentes Rubio y Geraldina Soledad Guerra Garcés

CORREOS ELECTRÓNICOS: acvs4@hotmail.com; mtirira.ec@gmail.com;
surkuna.ec@gmail.com; alianzaddhh.ecuador@gmail.com;
info@fundacionaldea.org

LEGITIMADOS PASIVOS: Presidente Constitucional de la República; Procurador General del Estado; y, Asamblea Nacional del Ecuador.

NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS:

Artículos: 3; 32; 66, numeral 1, 2 y 20; 75; 76; 82; 84; 136, 138 y 139 de la Constitución de la República.

PRETENSIÓN JURÍDICA:

Los accionantes solicitan:

Que se declare la inconstitucionalidad por la forma y el fondo de la “Ley que Regula la Interrupción Voluntaria del Embarazo para Niñas, Adolescentes y Mujeres en Caso de Violación”, en los artículos 5 en sus literales a), c), e) i); 21

párrafo segundo, numerales 1, 2, 3 y 4; 24 numerales 3 y 11; 25 numeral 2 literal b y numeral 10; 26 numeral 6; 27 numerales 8, 11, 13 y 15; 28 en las frases señaladas en la demanda; 29 en las frases señaladas en la demanda; 30 numerales 1,5, 6, 7, 11, 12, 18; 31 numerales 1, 2 y 4; 32 párrafo 2, numerales 2, 3, 4 y 6; 33 numerales 1 y 4; 34 numerales 1 y 3; 35 numeral 2 literal c y numerales 1, 3, 4, 5 y 7; 36 párrafo 2, numerales 2, 4 y 5; 37 numerales 3 y 4; 44 en las frases señaladas; 45 en las frases señaladas; 58 literal g; y , 59 literal c y e.

De igual manera, los accionantes solicitan la suspensión provisional de las normas acusadas como inconstitucional.

De conformidad con lo dispuesto por la Sala de Admisión, publíquese este resumen de la demanda en el Registro Oficial y en el Portal Electrónico de la Corte Constitucional.

LO CERTIFICO.-

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



SALA DE ADMISIÓN
RESUMEN CAUSA No. 31-23-IN

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de 20 de julio de 2023 y de conformidad con lo establecido en el artículo 80, numeral 2, literal e), de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

CAUSA: Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos

LEGITIMADO ACTIVO: Saraí Alejandra Maldonado Baquero y otros

CORREOS ELECTRÓNICOS: acvs4@hotmail.com; mtirira.ec@gmail.com;
surkuna.ec@gmail.com; estefi.ecc@gmail.com;
alianzaddhh.ecuador@gmail.com; jhoannamelyna@hotmail.com;

LEGITIMADOS PASIVOS: Presidente Constitucional de la República; Procurador General del Estado; y, Asamblea Nacional del Ecuador.

NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS:

Artículo 3, numeral 1; artículo 10; artículo 11 numerales 2, 3 y 7; artículo 18; artículo 32; artículo 66 numerales 3, 4, 10 y 20; artículo 78; artículo 135, artículo 138; artículo 139; artículo 362 y artículo 426 de la Constitución de la República.

PRETENSIÓN JURÍDICA:

Los accionantes solicitan:

Que se declare la inconstitucionalidad por la forma y el fondo de la “Ley que Regula la Interrupción Voluntaria del Embarazo para Niñas, Adolescentes y Mujeres en Caso de Violación”, en los artículos: 1; 3 numeral 5; 5 en sus literales

c) e) g) i); 7 literales a) y g); 12 numerales 5 y 6; 13 numeral 2; 21 numeral 1, 2, 3 y 4; 22 numeral 4 y 6; 24 numerales 3; 25, numeral 3 literal b); 27 numeral 11; 28; 29 inciso final; 30 numeral 1, 5, 7, 11; en las frases y párrafos señalados en la demanda de inconstitucionalidad.

De igual manera, los accionantes solicitan la suspensión provisional de las normas acusadas como inconstitucional.

De conformidad con lo dispuesto por la Sala de Admisión, publíquese este resumen de la demanda en el Registro Oficial y en el Portal Electrónico de la Corte Constitucional.

LO CERTIFICO.-

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



ABG. JAQUELINE VARGAS CAMACHO
DIRECTORA - SUBROGANTE

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Telf.: 3941-800
Exts.: 3131 - 3134

www.registroficial.gob.ec

IM/FA/NGA

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.