



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

**DOCTORA TERESA NUQUES MARTÍNEZ**  
**JUEZA CONSTITUCIONAL SUSTANCIADORA DEL CASO No. 118-21-IN**  
**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

Fabián Pozo Neira, en mi calidad de Secretario General Jurídico de la Presidencia de la República, conforme lo dispuesto con Decreto Ejecutivo No. 2 del 24 de mayo de 2021, por los derechos que represento del señor Presidente de la República, en el marco del **Caso No. 118-21-IN**, intervengo respecto de la acción pública de inconstitucionalidad (en adelante, “API”) por la forma y el fondo del Decreto-Ley denominado Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 587 de 29 de noviembre de 2021 (en adelante, “norma impugnada”) en los siguientes términos:

### I ANTECEDENTES

- 1.1 En el Suplemento del Registro Oficial No. 587 de 29 de noviembre de 2021, se publicó el Decreto Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19.
- 1.2 El 30 de noviembre de 2021 se presenta la API en contra de la norma impugnada por el señor Joao Aron Acuña Figuero y otros, en su calidad de asambleístas electos por el movimiento político Unión por la Esperanza (UNES) y por sus propios y personales derechos (en adelante, “Legitimados Activos”).
- 1.3 El 24 de diciembre de 2021, avocaron conocimiento de la causa las Juezas Constitucionales doctoras Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, y el Juez Constitucional doctores Hernán Salgado Pesantes, disponiendo que la Presidencia de la República intervenga defendiendo o refutando la norma impugnada en el término de 15 días desde la notificación del auto.
- 1.4 La API se ha presentado como una inconstitucionalidad por la forma. Se alega que la norma impugnada atenta contra el artículo 140 de la Constitución de la República.
- 1.5 Sobre la base de todo lo expuesto, esta Secretaría General Jurídica presenta el siguiente análisis sobre control constitucional para el caso que nos ocupa, ratificando desde ya que defenderemos la constitucionalidad de la norma impugnada.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### II DE LA PRESUNTA INCONSTITUCIONALIDAD POR FORMA DE LA NORMA IMPUGNADA

- 2.1 Los Legitimados Activos en su demanda mencionan que la publicación de la norma impugnada por parte del Presidente de la República es inconstitucional por la forma ya que, supuestamente, transgrede lo que prescribe el artículo 140 de la Constitución de la República.
- 2.2 Rechazamos enfáticamente tal afirmación.
- 2.3 Al respecto, es necesario recordar cuál es el procedimiento legislativo previsto en la Constitución y la Ley Orgánica de la Función Legislativa para aquellos proyectos de ley calificados de materia económica urgente.
- 2.4 El artículo 140 de la Constitución dispone lo siguiente:

*Artículo 140.- La Presidenta o Presidente de la República podrá enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica. La Asamblea deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos dentro de un plazo máximo de treinta días a partir de su recepción.*

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

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

- 2.5 De la lectura del artículo transcrito se desprende claramente que es facultad exclusiva del Presidente de la República, la presentación de un proyecto de ley calificado como de materia económica urgente. En estos casos, la Asamblea Nacional tiene un plazo fatal de 30 días contados desde la recepción del proyecto para realizar el procedimiento legislativo que corresponde.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- 2.6 La Asamblea Nacional por su parte, elaboró informes de acuerdo al procedimiento establecido en la Ley –los cuales modificaban el proyecto de ley enviado por el Presidente– conforme el procedimiento legalmente establecido.
- 2.7 La Ley Orgánica de la Función Legislativa (en adelante, “LOFL”) detalla el procedimiento de aprobación de leyes que prescribe la Constitución. Tanto es así, que a partir del artículo 52 de la LOFL se detalla el procedimiento legislativo para la aprobación de leyes ordinarias y de urgencia en materia económica. En el presente caso se trata de una ley de urgencia en materia económica, la cual fue presentada por el Presidente de la República y, posteriormente, calificada por el Consejo de Administración Legislativa (CAL)<sup>1</sup>.
- 2.8 Una vez enviado el proyecto de ley a la comisión especializada determinada por el CAL, la comisión emite el informe a ser presentado en el primer debate,<sup>2</sup> sobre el cual se recibirán observaciones al texto propuesto para ser tratadas en una siguiente sesión de la comisión. De esta manera, se trabaja en un informe para segundo debate.
- 2.9 Con el informe de segundo debate propuesto por la comisión, la Presidencia de la Asamblea Nacional procede a convocar al Pleno a una sesión para discutirlo. Claramente, el artículo 62 de la LOFL prevé que: *“En el caso de negarse el informe de mayoría, el Pleno de la Asamblea, por decisión de la mayoría simple de sus integrantes, podrá decidir la votación del o los informes de minoría.”* Es decir, solamente procede votar el informe de minoría tras la negativa del informe de mayoría –siendo ambos informes modificatorios respecto del proyecto originalmente presentado por el Presidente–.
- 2.10 Además, dispone que el ponente podrá recoger las observaciones realizadas por el Pleno. Para lo cual, se suspenderá la sesión con el fin de que la comisión especializada trate las mismas. Esto podría suceder en numerosas ocasiones, por lo que no se debe perder de vista que el plazo de 30 días que otorga el artículo 140 de la Constitución sigue transcurriendo. Finalmente, el mismo artículo 62 establece que:

---

<sup>1</sup> Artículo 56. *Ley Orgánica de la Función Legislativa*, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N0. 642 de 27 de julio de 2009. Última reforma publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 326 de 10 de noviembre de 2020.

<sup>2</sup> *Íd.* Artículo 59.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Se podrá mocionar la aprobación del texto íntegro de la ley, por secciones o artículos. Asimismo, con el voto favorable de la mayoría absoluta, el Pleno de la Asamblea Nacional, podrá archivar el proyecto de ley.*

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

2.11 De lo expuesto en los acápite anteriores y en lo que se refiere al caso que nos ocupa, es necesario dejar en claro lo que sucedió –con respecto de los informes– durante la Sesión No. 743 de 26 de noviembre de 2021 en relación con las mociones presentadas y el procedimiento legislativo que ocurrió en el segundo debate:

<b>Moción</b>	<b>Votos a favor</b>	<b>Votos en contra</b>	<b>Abstenciones</b>	<b>En blanco</b>
Aprobación del texto final de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19 <i>(Presentada por As. Francisco Jiménez)</i>	30	88	19	0
Negar el Informe de Mayoría de Segundo Debate de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19 <i>(Presentada por As. Esteban Torres)</i>	90	28	19	0
Reconsideración de la moción para negar el Informe de Mayoría de Segundo Debate de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19 <i>(Presentada por As. Fausto)</i>	31	77	28	1



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

<i>Jarrín)</i>				
Aprobar el Informe de Minoría de Segundo Debate de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19 <i>(Presentada por As. Carlos Zambrano)</i>	48	27	62	0
Negar y archivar la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19 <i>(Presentada por As. Mireya Pazmiño)</i>	53	3	81	0

2.12 Del esquema anterior, se evidencia que ninguna de las mociones presentadas, a excepción de la presentada por el Asambleísta Esteban Torres, fue aprobada. Por así, el argumento de los Legitimados Activos es totalmente errado cuando mencionan que:

*En consecuencia, la negativa de aprobar el Informe para el Segundo Debate que incluye el Proyecto de Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia Covid-19, con 88 votos, así como negar expresamente la aprobación del mencionado Proyecto de Ley, con 90 votos, dio como consecuencia lógica y jurídica que el proyecto de ley no sea MODIFICADO, sino sea ARCHIVADO.*

2.13 De los argumentos presentados por los Legitimados Activos se evidencian varios errores de interpretación de lo que dispone el artículo 140 de la Constitución y la normativa aplicable al procedimiento legislativo.

2.14 Primero, **el hecho que la moción presentada por el Asambleísta Francisco Jiménez para la aprobación del Informe de Mayoría NO haya sido aprobada, NO SIGNIFICA** que el proyecto de ley haya seguido esa misma suerte. Tanto es así que es clara la moción presentada: **“aprobar el Informe de Mayoría propuesto por la comisión especializada”**. Equipar la aprobación de un informe a la aprobación del proyecto como tal, aparte de ser un despropósito, hace que los argumentos de



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

los Legitimados Activos caigan por su propio peso. Es preciso también señalar que el Informe de Mayoría de la comisión dista mucho del texto originalmente enviado por el Presidente, por ejemplo, se habían eliminado las reformas al Código Orgánico Monetario y Financiero y a la Ley de Hidrocarburos. Al momento de realizar la exposición del Informe de Segundo Debate, el As. Jiménez mencionó que el informe contenía alrededor de 21 cambios sustanciales que distaban del proyecto de ley originalmente presentado por el Presidente de la República.

- 2.15 Es decir, el Informe de Mayoría es un ejercicio de modificación que realiza el Legislativo, sobre el texto enviado por el Ejecutivo. Siendo así, es este informe el que no fue aprobado conforme la moción del As. Jiménez.
- 2.16 En ese mismo sentido, la moción presentada por el Asambleísta Esteban Torres corre la misma suerte de la primera moción, ya que solamente buscaba negar el Informe de Mayoría y no el proyecto de ley como tal. **La consecuencia legal de la no aprobación del informe de mayoría es debatir el informe de minoría, de lo contrario no se habría podido votar dicho informe por restricción legal.**
- 2.17 Es decir, se negó el informe de Mayoría –una modificación del proyecto original– pero no se negó o rechazó el Proyecto original.
- 2.18 A continuación, se presenta la moción del Asambleísta Carlos Zambrano respecto del Informe de Minoría, la cual obtuvo solamente 48 votos a favor causando que **NO** sea aprobada. Es decir, el Pleno se negó a modificar el texto del proyecto de ley con el contenido del Informe de Minoría, manteniéndose intacto y a salvo –una vez más– el texto originalmente propuesto por el Presidente de la República.
- 2.19 Reiteramos, los informes de las comisiones –tanto de mayoría como de minoría– son formas de modificar el texto original. Su negativa no implica ni puede hacerse extensiva de ninguna manera, al mismo.
- 2.20 Finalmente, la moción que presentó la Asambleísta Mireya Pazmiño era para negar y archivar el proyecto de ley, la cual **NO** fue aprobada por el Pleno. Esta fue la única moción relativa al proyecto original en sí.
- 2.21 En consecuencia, la Asamblea Nacional no aprobó, modificó, ni negó el proyecto de ley. Las mociones fueron ineficaces al momento de intentar afectar el proyecto de ley. Lo expuesto se verifica cuando la Presidenta de la Asamblea Nacional, Ab. Guadalupe Llori Abarca, procede a dar por terminada la sesión, debido a que se habían agotado las mociones que podían presentar los asambleístas en esa sesión. La Asamblea Nacional podía haber continuado la misma o haber suspendido la sesión, hasta antes del vencimiento del plazo de 30 días, pero no lo hizo.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

2.22 Resulta en extremo claro que la voluntad del legislativo no fue la de negar y archivar el proyecto de ley. Si es que efectivamente el “rechazo del informe de mayoría” constituirá un rechazo del proyecto de ley, como alegan los Legitimados Activos, no hubiese existido la necesidad de tramitar la moción presentada por la asambleísta Pazmiño.

2.23 Tanto es así que en el Oficio No. AN-SG-2021-1020-A-O de 27 de noviembre de 2021, mediante el cual se notificó a la Presidencia de la República de los resultados de la Sesión No. 743, establece clara y detalladamente que:

*En tal virtud, a fecha 26 de noviembre del año en curso, se puso a consideración del Pleno de la Asamblea Nacional las siguientes mociones respecto del Proyecto de Ley materia del presente:*

- *Moción de aprobación del texto íntegro del PROYECTO DE LEY ORGÁNICA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOSTENIBILIDAD FISCAL TRAS LA PANDEMIA COVID-19, propuesta por el asambleísta Francisco Jiménez Sánchez.*
- *Moción de votación del texto del PROYECTO DE LEY ORGÁNICA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOSTENIBILIDAD FISCAL TRAS LA PANDEMIA COVID-19 aparejado al Informe de Minoría, propuesta por el asambleísta Carlos Zambrano Landin.*
- *Moción de negación y archivo del PROYECTO DE LEY ORGÁNICA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOSTENIBILIDAD FISCAL TRAS LA PANDEMIA COVID-19, propuesta por la asambleísta Mireya Pazmiño Arregui.*

***Sin que ninguna de las mociones en referencia obtuviera los votos necesarios para su aprobación.*** (énfasis añadido)

2.24 Por lo tanto, el oficio antes mencionado reconoce que el proyecto de ley propuesto por el Presidente de la República no ha sido aprobado ni rechazado por la Asamblea Nacional dentro del procedimiento legislativo previsto en la Constitución y la LOFL. Sin embargo, es necesario mencionar que el término “negarlo” al que se refiere el artículo 140 de la Constitución –presuntamente es transgredido– hace alusión directamente al proceso de negativa y archivo de un proyecto de ley; tal como consta en la moción presentada por la Asambleísta Pazmiño. Dado que esa moción no prosperó, se entiende que un proyecto de ley es negado solamente cuando la Asamblea Nacional dispone el archivo del mismo, para lo cual debe ser expreso y por votación de la mayoría del Pleno.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### III PETICIÓN

De la argumentación expuesta en los acápites anteriores, queda demostrada la inexistencia de violación a norma constitucional alguna, por lo que se solicita a su Autoridad deseche de plano la demanda de inconstitucionalidad, considerando además a la insuficiente justificación de los Legitimados Activos para desvirtuar la presunción de constitucionalidad de la disposición impugnada. Asimismo, respetuosamente manifestamos que la inconstitucionalidad normativa debe ser aplicada como último recurso en estricto apego al principio *in dubio pro legislatore*, y a lo ordenado en los números 2, 3 y 6 del artículo 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

### IV AUTORIZACIÓN

Autorizo a los abogados Isabel Noboa Nowak, Carla Guerra Barreiro, Yolanda Salgado Guerrón, María Mercedes Idrovo, Hugo Aguiar Lozano, Joaquín Ponce Díaz y Roberto Andrade Malo; Asesores de esta Secretaría General Jurídica, para que intervengan y suscriban cuanto escrito fuere necesario.

Notificaciones que me correspondan, las seguiré recibiendo en la casilla constitucional No. 001 y en las siguientes direcciones electrónicas: [nsj@presidencia.gob.ec](mailto:nsj@presidencia.gob.ec) y [sgj@presidencia.gob.ec](mailto:sgj@presidencia.gob.ec)

Fabián Pozo Neira  
**SECRETARIO GENERAL JURÍDICO**  
**PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**