

**SEÑOR PRESIDENTE Y SEÑORES JUECES DE LA CORTE
CONSTITUCIONAL**

Caso No. 11-22-IN

Jueza Constitucional Ponente: Hilda Teresa Nuques Martínez

ABOGADO SANTIAGO SALAZAR ARMIJOS, Procurador Judicial de la abogada **ESPERANZA GUADALUPE LLORI ABARCA**, Presidenta de la Asamblea Nacional del Ecuador, conforme se desprende de la escritura pública de poder especial y Procuración Judicial que acompaño en **ANEXO 1**.

Dentro de la Acción Pública de Inconstitucionalidad planteada por el señor Wilson Rafael Galarza Solís (**accionante**), en contra del *Decreto Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras La Pandemia COVID-19 (Decreto Ley para el Desarrollo Económico)*, publicado en el tercer suplemento No. 587 del Registro Oficial de 29 de noviembre de 2021.

En uso de mis derechos constitucionales y encontrándome dentro del término legal concedido para el efecto, comparezco ante su autoridad, impugnando, la demanda de Acción de Inconstitucionalidad.

I

DISPOSICIONES LEGALES IMPUGNADAS

El accionante acusa la inconstitucionalidad por la forma y por el fondo del *Decreto Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras La Pandemia COVID-19 (Decreto Ley para el Desarrollo Económico)*, publicado en el tercer suplemento No. 587 del Registro Oficial de 29 de noviembre de 2021.

II

**DENOMINACIÓN DEL ÓRGANO EMISOR DE LA DISPOSICIÓN
JURÍDICA OBJETO DEL PROCESO**

Según refiere el accionante en el libelo de su demanda, menciona que:

“El órgano emisor del acto normativo cuya inconstitucionalidad se acusa es La PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, en la persona de

su representante el Sr. Guillermo Lasso Mendoza en su calidad de Presidente Constitucional de la República.

Así mismo, considérese a las siguientes instituciones como relacionadas a la expedición del acto normativo cuya inconstitucionalidad se acusa:

Por tratarse del ente rector en materia de control legislativo, a la ASAMBLEA NACIONAL, en la persona de su representante la Abg. Guadalupe Llori Abarca.

Por tratar la presente acción respecto a una entidad del Estado, a la PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO (PGE) en la persona que ejerce su representación en territorio, el Abg. Iñigo Salvador Crespo, por su calidad de Procurador General del Estado; o quien haga sus veces.”

III

NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS

El accionante alega que las disposiciones constitucionales infringidas son los artículos 136, 140 de la Constitución de la República, dicha normativa constitucional tiene relación con el artículo 116 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 62 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

IV

FUNDAMENTOS DE LA PRETENSIÓN

El accionante fundamenta la inconstitucionalidad por la forma y por el fondo por las siguientes razones:

Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad por la forma. -

“(...) Sobre la Falta de Unidad de Materia: De esta disposición determinada en la Constitución de la República, se rescata lo denominado como el "principio de unidad de materia", el cual según el artículo 116 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina que debe existir entre todas las disposiciones de la ley una conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente (...)”

“(...) Partiendo del título del contenido normativo que se debe declarar inconstitucional, entendemos que la “LEY ORGÁNICA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOSTENIBILIDAD FISCAL TRAS LA PANDEMIA COVID-19”, debería ser un grupo de normas que objetivamente busquen la estabilidad económica del país, que además logre plantear y desarrollar ingresos sostenibles que permitan mejorar el flujo de las arcas estatales e intenten mejorar la tasa de desempleo (...) podríamos empezar refiriéndonos a la vulneración del principio de unidad de materia con lo estipulado en el artículo 25 de la “LEY ORGÁNICA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOSTENIBILIDAD FISCAL TRAS LA PANDEMIA COVID-19”, ya que dicho articulado presenta la primera inconstitucionalidad de forma, aquello por atentar contra el principio de unidad de materia (...)”

“(...) Conexidad temática: Esta conexidad exige una vinculación objetiva y razonable entre, la materia o asunto general de la ley, así como la materia o el asunto de la disposición contenida en esa ley. (...) Debemos señalar que no es procedente que el cuerpo normativo en el cual se identifica con toda precisión una materia dominante en su contexto (en este materia económica y tributaria), incluya regulaciones normativas que hagan alusión a aspectos que conciernen al régimen propio de la materia penal que como se ha señalado en el párrafo que antecede, pertenecen exclusivamente a ser incorporadas en el Código Orgánico Integral Penal. (...)”

“(...) Conexidad teleológica.- Esta conexidad parte de apreciar la ley en su conjunto general, identificar los objetivos perseguidos por ella y verificar, si cada una sus de disposiciones están dirigidas a alcanzar esos objetivos (...) Con el primer objetivo es evidente el resultado, ya que con la intención de involucrar el artículo 25 de la LEY ORGÁNICA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOSTENIBILIDAD FISCAL TRAS LA PANDEMIA COVID-19, la parte pertinente de su párrafo tercero no tiene relación a la sostenibilidad de finanzas públicas, ya que su orientación tiene un objetivo de carácter penal que no tiene ninguna relación con el objetivo de una ley en materia económica tributaria (...)”

“(...) Conexidad Sistemática. - Esta conexidad implica verificar la relación existente entre todas y cada una de las disposiciones de una ley garantizando que la ley sea un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna. (...) Dicho esto el contenido del artículo 25 de la LEY

ORGÁNICA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOSTENIBILIDAD TRAS LA PANDEMIA COVID-19, no podría complementarse con las disposiciones en materia económica y tributaria, ya que el mismo no encaja en el contexto en el que se encuentra orientado, se involucra en el ámbito penal y este campo está regulado exclusivamente por el Código Integral Penal (...)

(...) Por lo que debido a estas circunstancias el artículo 25 de la LEY ORGÁNICA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOSTENIBILIDAD FISCAL TRAS LA PANDEMIA COVID-19, no cumple con los parámetros constitucionales de la denominada conexidad teleológica, afectando directamente al principio de unidad de materia que conlleva una evidente inconstitucionalidad en la forma de dicha ley. (...) esto debido a que el principio de unidad de materia actuó durante todo el procedimiento legislativo, el mismo que nunca evidenció este tipo de anomalías de forma, mucho menos existió un análisis de criterios de conexidad elaborado por el Presidente Constitucional de la República, ni mucho menos existió por parte de las Comisiones a cargo de la elaboración de los informes un indicio de este tipo de anomalías. (...)

(...) De esta manera debió existir un análisis previo a la emisión de dicho cuerpo normativo mediante decreto-ley, dicha moción fue clara y precisa ya que se exigía la aprobación íntegra de la “Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19”, es decir, que si existió negativa por parte de la Asamblea nacional, dando cumplimiento a lo determinado en el artículo 140 de la Constitución de la República, en concordancia con lo estipulado en el artículo 62 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (...) por parte del Presidente Constitucional de la República no existió pronunciamiento alguno por parte de la Asamblea (...) no se realiza un real y debido análisis al pronunciamiento realizado por la mayoría de la Asamblea y se procede a emitir un decreto-ley.”

Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad por el fondo. -

“(...) El artículo 25 de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia Covid-19, dentro de su contenido íntegro, contiene una vulneración directa de una serie de principios tributarios contemplados en el artículo 300 de nuestra Constitución,

además de la afectación de otras disposiciones constitucionales de igual relevancia y aplicabilidad (...) empiezo acusando la vulneración del artículo 195 de la Constitución de la República, dentro del cual, se especifica la función principal de la Fiscalía General del Estado como responsable de la investigación pre procesal y procesal penal (...) Al establecerse una norma de naturaleza penal en un texto ajeno al Código Orgánico Integral Penal, se vulnera el contenido del artículo 82 de la Constitución República (...)”

“(...) Al establecerse que se permitirá la regularización de activos no declarados que se encuentren en el exterior, se está legalizando el delito, permitiendo que personas que han defraudado al fisco o se hayan enriquecido sin justificación, no respondan por sus actos delictivos, lo cual afecta seriamente el principio de legalidad establecido en el artículo 76 numeral 3 de la Constitución (...) Respecto a los principios tributarios establecidos en el artículo 300 de la Constitución, el artículo acusado de inconstitucional vulnera directamente el principio de equidad tributaria (...) La ausencia de sanción generaría que en un país sin suficiente cultura tributaria, los sujetos pasivos tiendan a disminuir sustancialmente el pago de sus tributos, esperando que, incluso en caso de ser determinados, no sufran las consecuencias del pago oportuno y suficiente de la obligación tributaria (...)”

“(...) Dicha desproporcionalidad en el incremento de pago del impuesto a la renta, vulnera el principio de progresividad al momento en que el crecimiento porcentual de pago de impuesto a la renta no es imputado a quienes más ganan, sino a quienes se encuentran dentro de la parte inicial de la tabla, lo cual implica que la reforma se torna regresiva (...) En tal sentido se produce una profunda afectación al principio de capacidad contributiva”

V

ANÁLISIS DE LA DEMANDA

El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico. Así pues, equivale a la tarea de la Corte Constitucional, mediante la cual vela por la armonía

del ordenamiento jurídico, garantizando que los preceptos de las normas infraconstitucionales, se adecuen a lo dispuesto en la Norma Suprema.

En tal razón, la Corte Constitucional tiene la atribución de identificar la existencia de incompatibilidades lógicas entre normas secundarias y la Constitución, sin que dicho análisis se realice respecto de un caso concreto, sino mediante un examen desligado del sujeto; es decir, un examen abstracto de la norma.

En relación a lo anterior, la Corte Constitucional se ha pronunciado en la sentencia No. 008-13-SIN-CC, señalando la independencia del examen de la norma respecto a cualquier caso concreto:

“Para realizar el control abstracto de constitucionalidad, corresponde a la Corte someter a examen la norma que se presume inconstitucional, independientemente de cualquier caso concreto de su aplicación. Es decir, analiza y examina la norma jurídica, a la luz de lo dispuesto en la Constitución de la República; de esta manera determina si la norma impugnada de vicio, es o no inconstitucional, garantizando de esta forma la supremacía constitucional y la plena armonía del ordenamiento jurídico”.

Por otro lado, esta modalidad de control de constitucionalidad puede realizarse tanto de la forma como del fondo de la norma. Así, en el control abstracto formal, se verifica que el proceso de formación que dio origen al precepto normativo haya cumplido con el procedimiento previsto en la Constitución y en la ley; mientras que, en el control abstracto del fondo, se examina la compatibilidad del contenido de la norma con las disposiciones constitucionales. Dentro de un control integral, esta Corte Constitucional procede a realizar un control formal y material de la norma jurídica acusada de inconstitucionalidad.¹

En tal sentido, el control constitucional en un Estado de Derecho no opera únicamente sobre los actos del poder legislativo o sobre las leyes formales, sino que este control se extiende al ámbito ejecutivo y judicial de manera que los actos que el Gobierno emite en ejercicio de sus facultades, como los decretos leyes emitidos por el Presidente de la

1 Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 018-15-SIN-CC

República son objeto de revisión constitucional, es decir de control constitucional.

Desde aquí para adelante nos corresponde el análisis de la argumentación del accionante:

5.1 “(...) Partiendo del título del contenido normativo que se debe declarar inconstitucional, entendemos que la “LEY ORGÁNICA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOSTENIBILIDAD FISCAL TRAS LA PANDEMIA COVID-19”, debería ser un grupo de normas que objetivamente busquen la estabilidad económica del país, que además logre plantear y desarrollar ingresos sostenibles que permitan mejorar el flujo de las arcas estatales e intenten mejorar la tasa de desempleo (...) podríamos empezar refiriéndonos a la vulneración del principio de unidad de materia con lo estipulado en el artículo 25 de la “LEY ORGÁNICA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOSTENIBILIDAD TRAS LA PANDEMIA COVID-19”, ya que dicho articulado presenta la primera inconstitucionalidad de forma, aquello por atentar contra el principio de unidad de materia (...)”

Respecto a la unidad de la materia se debe concebir como un principio de rango constitucional relevante en el proceso de construcción de la ley, por ende, de cumplimiento obligatorio debido a que la transgresión del mismo, conlleva a la inconstitucionalidad de la norma, es preciso comprender que la unidad material consiste:

“(...)la unidad de materia representa un asunto de pertinencia legislativa, pues “[...] por mandato constitucional el articulado de toda ley debe conformar un cuerpo normativo organizado de manera coherente y finalística, bajo el entendido de que el mismo debe hallarse referido a uno o varios temas que en su conjunto resulten claramente necesarios al tratamiento de actos, hechos o circunstancias [...]”, ello significa que un proyecto de ley mantiene “[...] un núcleo rector, alrededor del cual orbitan contenidos que pudiendo ser de diferente índole guardan para con su centro de gravedad relaciones de pertenencia, afinidad y congruencia de carácter trascendente”².

2 Paz Tinitana. (2015). EL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO, pág. 60, recuperado: <https://revistas.unl.edu.ec/index.php/suracademia/article/view/128/127>

De lo enunciado, se aprecia que la unidad material representa un asunto de pertinencia legislativa, lo cual implica la creación de un proyecto de Ley, organizado de manera coherente y de acuerdo a la realidad del país, dando como resultado que el proyecto de Ley tenga un núcleo temático fundamental del cuerpo normativo alrededor del cual o en función del cual, se desarrollan los demás preceptos normativos, estableciendo de manera objetiva y racional, una relación causal, temática, teleológica o sistemática.

De conformidad con el artículo 116, de la Ley Orgánica Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, para que no se vulnere la unidad de la materia, “*debe existir entre todas ellas una conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente, de carácter temático, teleológico o sistemático*”. “*(...) y que la totalidad del contenido del proyecto corresponda con su título*”, de lo expresado se desprende que la unidad material demanda una conexión que implica características temática, casual, teleológica y sistemática, para a bordar de mejor manera estos criterios, es importante tomar en consideración la Sentencia C-133/12, de la Corte Constitucional de Colombia, sobre el tema:

*“En relación con la (i) **conexidad temática**, explicó que la misma puede definirse “como la vinculación objetiva y razonable entre la materia o el asunto general sobre el que versa una ley y la materia o el asunto sobre el que versa concretamente una disposición suya en particular”. Esta (...) “no significa simplicidad temática, por lo que una ley bien puede referirse a varios asuntos, siempre y cuando entre los mismos exista una relación objetiva y razonable”. En cuanto a la (ii) **conexidad causal**, manifestó que ésta se refiere a la identidad que debe existir entre una ley y cada una de sus disposiciones, en cuanto a los motivos que dieron lugar a su expedición. Concretamente, la conexidad causal “hace relación a que las razones de la expedición de la ley sean las mismas que dan lugar a la consagración de cada uno de sus artículos en particular, dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley”. La (iii) **conexidad teleológica**, dijo igualmente que ella también tiene que ver con “la identidad de objetivos perseguidos por la ley vista en su conjunto general, y cada una de sus disposiciones en particular”. Esto significa que en virtud de la conexidad teleológica, “la ley como unidad y cada una de sus disposiciones en particular, deben dirigirse a alcanzar un mismo designio o designios, nuevamente dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley”. Finalmente, respecto de la (iv) **conexidad sistemática**, la misma fue entendida “como la relación existente entre todas y cada una de las disposiciones de una ley, que hace que ellas constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna”.*

Por otro lado, el accionante expresa lo siguiente en cuanto a la inconstitucionalidad de forma:

5.2. (...) De esta manera debió existir un análisis previo a la emisión de dicho cuerpo normativo mediante decreto-ley, dicha moción fue clara y precisa ya que se exigía la aprobación integral de la “Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19”, es decir, que si existió negativa por parte de la Asamblea nacional, dando cumplimiento a lo determinado en el artículo 140 de la Constitución de la República, en concordancia con lo estipulado en el artículo 62 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (...) por parte del Presidente Constitucional de la República no existió pronunciamiento alguno por parte de la Asamblea (...) no se realiza un real y debido análisis al pronunciamiento realizado por la mayoría de la Asamblea y se procede a emitir un decreto-ley.”

En cuanto a lo enunciado por el accionante, se debe tomar en consideración que la Asamblea Nacional tiene la responsabilidad de aprobar, modificar o negar dentro de un plazo máximo de treinta días a partir de la recepción del proyecto de ley con carácter de urgente en materia económica, es preciso acotar que la urgencia económica está determinada en función de su contenido temático y normativo que se “se referirán a aspectos sustantivos de la política económica cuyo trámite expedito es necesario para garantizar el equilibrio de las finanzas públicas o para enfrentar situaciones adversas”³; se debe tomar en cuenta que el Estado por medio del Gobierno Central, ejerce rectoría en cuanto a la economía del país es por ello que “concepto de rectoría económica del Estado se encuentra precisamente en la parte final del párrafo transcrito: dicha rectoría debe llevarse a cabo en el marco de las libertades que otorga la Constitución”⁴.

La Asamblea Nacional del Ecuador, cumplió a cabalidad con el tratamiento del proyecto del Proyecto Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras La Pandemia COVID-19, de acuerdo con nuestra Carta Magna y la Ley Orgánica de la Función Legislativa, se debe tomar en cuenta que el procedimiento legislativo

3 Ley Orgánica de la Función Legislativa, artículo 56

4 Carbonell Miguel, (2002), Notas sobre el sistema económico de la Constitución Mexicana, recuperado: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/viewFile/28607/25864>

consiste en una “serie de trámites que se siguen y actos jurídicos que se expiden para la formación de una ley”⁵, de lo enunciado se desprende que el procedimiento interno de la Asamblea, conlleva trámites internos y actos jurídicos que se realizan o se ejecutan para la aprobación de un proyecto de Ley; así mismo el tratamiento democrático de un proyecto de Ley trae consigo las siguientes acciones por parte de cada legislador:

“Comprensión general del tema, investigación de antecedentes, análisis de fondo (competencia para legislar sobre el asunto, oportunidad socialmente propicia, posibilidad de efectiva implementación y grado de consenso en torno a la iniciativa), elección de la forma de presentación y diseño de estructura, redacción del proyecto, consulta con el decisor político, revisión final del proyecto, presentación y seguimiento”⁶

Como se puede apreciar, el tratamiento de un proyecto de Ley, demanda de tiempo y técnica jurídica legislativa por cuanto se debe comprender el tema, investigar antecedentes, realizar un análisis de fondo, revisar diseño, estructura y redacción del proyecto de ley y por último determinar el criterio político, en este contexto el Pleno de la Asamblea Nacional trajo consigo diversos puntos de vista por parte de las y los legisladores, es preciso resaltar que los debates sobre el Proyecto de Ley se desarrollaron de conformidad y en cumplimiento estricto de las disposiciones constitucionales que garantizan la soberanía económica, asegurando los derechos, principios y garantías constitucionales.

Se debe conocer que la Asamblea Nacional en el ámbito de sus competencias, para el tratamiento de un proyecto de urgencia en materia económica, desarrolla el siguiente procedimiento:

- ✓ Envío del Proyecto de ley a la Asamblea Nacional.
- ✓ Recepción por parte de la Asamblea Nacional.
- ✓ Por medio de comunicación interna se pone el conocimiento del proyecto de ley a las y los señores asambleístas.
- ✓ Informe no vinculante de la Unidad Técnica Legislativa.

5 Zaidam Salim, (2017) EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN LA ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR, pág. 81, recuperado:
https://latinamerica.hss.de/fileadmin/user_upload/Projects_HSS/Latin_America/Ecuador/Dokumente/2017/El_Procedimiento_Legislativo_en_la_Asamblea_Nacional_del_Ecuador.pdf

6 Ibidem

- ✓ Resolución del Consejo de Administración Legislativa (Calificando el Proyecto de ley presentado)
- ✓ Remisión del proyecto de ley a la Comisión Especializada.
- ✓ Emisión del Informe para primer debate por parte de la Comisión Especializada.
- ✓ Informe del Primer debate en el Pleno de la Asamblea Nacional.
- ✓ Emisión del Informe para segundo debate por parte de la Comisión Especializada.
- ✓ Informe del segundo debate en el Pleno de la Asamblea Nacional.
- ✓ Envío del proyecto de ley al Presidente de la República.
- ✓ Publicación en el Registro Oficial.

La Asamblea Nacional al no aprobar, modificar o negar el proyecto de ley, la Presidenta o Presidente de la República tiene la facultad de promulgar como decreto-ley y ordenar su publicación en el Registro Oficial. Sin embargo, la Asamblea Nacional posteriormente, en cualquier tiempo puede modificarla o derogarla, con sujeción al trámite ordinario previsto en la Constitución.

En conclusión, la Asamblea Nacional tiene la atribución constitucional de expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio, cuya función debe ser ejecutada observando los más altos estándares democráticos, respetando de manera obligatoria los derechos, principios y las garantías constitucionales, en especial la disposición contemplada el artículo 84 de nuestra Carta Magna, la cual de forma literal dispone *“la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público, atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución.”*, en consecuencia, la Asamblea Nacional, ha actuado de acuerdo al ordenamiento jurídico vigente y respetando lo más altos estándares de deliberación democrática todo ello con el objetivo de precautelar el bien común y los intereses del pueblo ecuatoriano.

De manera particular, el Artículo 136 de la Constitución determina los requisitos para la presentación de los proyectos de ley en los siguientes términos: *“deberán referirse a una sola materia y serán presentados a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional con la suficiente exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían. Si el proyecto no reúne estos requisitos no se tramitará.”*

En este punto es preciso realizar un análisis jurídico sobre la naturaleza del decreto-ley, la trascendencia de tales actos nos obliga a señalar la causa por la cual son expedidos:

“(...) 1. El poder legislativo delega parte de su competencia al ejecutivo, según normas constitucionales que lo permiten. 2. La constitución faculta directamente al ejecutivo para legislar en situación de urgencia, gravedad o excepcional. (...)”⁷

De igual manera, Violeta Ruiz Almendral, manifiesta que *“el decreto-Ley es una norma con rango de Ley que tiene carácter de urgencia, de manera que solo podrá ser aprobado: “en casos de extraordinaria y urgente necesidad”⁸*; la autora habla de la necesidad, es decir, que para la emisión de una norma como decreto- ley, las circunstancias no solo deben ser especiales, sino extraordinarias, así la regulación de la conducta no sea emitida por ley, sino por un cuerpo legal jerárquicamente inferior, sin embargo, debido a *“sus particularidades, tiene rango de ley”⁹* es decir, sus efectos son iguales a los de una ley.

Para García de Enterría dentro del derecho civil, existe otra tesis, el negotiorum- gestio: *“De acuerdo con la cual habría que entender que el Gobierno, en casos de urgencia, asume el papel, respecto del Parlamento, de gestor de negocios y asuntos ajenos, o bien a la delegación tácita, según la cual habrá que suponer, que tratándose de asuntos urgentes no cabe la demora, el Parlamento delega de manera tácita y permanente su propia competencia legislativa en el Gobierno”¹⁰.*

Es decir, la concepción principal es que los decretos-ley, deben ser empleados en casos de estricta necesidad, y que su utilización desde una perspectiva civilista es vista como una delegación del poder legislativo hacia el poder ejecutivo en forma tácita¹¹.

⁷ Rafael Martínez Morales, Curso de Derecho Administrativo, Oxford, 6ta edición, 2012.

⁸ Ruiz Almendral, Violeta, Finanzas públicas y Constitución, Quito, Corporación Editora Nacional, 2004, Pág. 135

⁹ Ibidem

¹⁰ E. García de Enterría y T. Ramón Fernández, op. cit., p. 144.

¹¹ María Fernanda Racines, 2016, Los proyectos de ley tributarios «económicos urgentes» en Ecuador,

Carlos Felipe Aroca, explica que: *“Aquellas situaciones excepcionales plasmadas dentro de nuestro ordenamiento jurídico, que permiten a la rama ejecutiva del poder público, en cabeza del Presidente de la República, emitir normas jurídicas con el valor de una ley en sentido formal, con todo el respaldo que le corresponde, dándoles de esta manera la fuerza vinculante necesaria para derogar, sustituir o modificar preceptos legales proferidos por el órgano legislativo natural. Estas situaciones excepcionales las encontramos en los llamados decretos legislativos; también conocidos como decretos-ley”*¹²

En tal sentido, la normativa ecuatoriana instauro la facultad del Presidente de la República, para emitir decretos-ley, en relación a proyectos de ley calificados como urgente en materia económica, facultad prevista en el artículo 140 de la Constitución de la República, previo cumplimiento de requisitos fundamentales de legalidad.

El trámite para la presentación, discusión y aprobación de proyectos de ley calificados como urgente en materia económica se encuentra estipulado en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, 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

5.3. “(...) Al establecerse que se permitirá la regularización de activos no declarados que se encuentren en el exterior, se está legalizando el delito, permitiendo que personas que han defraudado al fisco o se hayan enriquecido sin justificación, no respondan por sus actos delictivos, lo cual afecta seriamente el principio de legalidad establecido en el artículo 76 numeral 3 de la Constitución (...) Respecto a los principios tributarios establecidos en el artículo 300 de la Constitución, el artículo acusado de inconstitucional vulnera directamente el principio de equidad tributaria (...) La ausencia de sanción generaría que en un país sin suficiente cultura tributaria, los sujetos pasivos tiendan a disminuir sustancialmente el pago de sus tributos, esperando que, incluso en caso de ser determinados, no sufran las consecuencias del pago oportuno y suficiente de la obligación tributaria (...)Dicha desproporcionalidad en el incremento de pago del impuesto a la

Págs. 42, 43

12 Aroca Lara, Carlos Felipe, Principio de reserva de ley en materia tributaria: Análisis normativo y jurisprudencial, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005

renta, vulnera el principio de progresividad al momento en que el crecimiento porcentual de pago de impuesto a la renta no es imputado a quienes más ganan, sino a quienes se encuentran dentro de la parte inicial de la tabla, lo cual implica que la reforma se torna regresiva (...) En tal sentido se produce una profunda afectación al principio de capacidad contributiva”

Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible. El Artículo 140 de la Constitución de la República del Ecuador otorga la atribución a la Presidenta o Presidente de la República para enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica. La urgencia económica está determinada en función de su contenido temático y normativo que *“se referirán a aspectos sustantivos de la política económica, cuyo trámite expedito es necesario para garantizar el equilibrio de las finanzas públicas o para enfrentar una situación económica adversa. El Consejo de Administración Legislativa no calificará proyectos de ley que reformen diversas leyes que no se refieran a una sola materia.”*¹³

En cuanto a la supuesta vulneración al derecho a la seguridad jurídica, debo expresar que **el derecho a la seguridad** jurídica implica que: *“se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”* (Artículo 82, CRE) La Corte Constitucional respecto a este tema ha señalado que este derecho tiene tres elementos: confiabilidad, certeza y no arbitrariedad. *“La confiabilidad está garantizada con la generación de normas, es decir, aplicando el principio de legalidad. En cuanto a la certeza, los ciudadanos deben estar seguros de que las reglas de juego no sean alteradas, para lo que se debe contar con una legislación estable y coherente, así “como un conjunto de normas que hagan valer sus derechos. Y, finalmente, debe evitarse una posible arbitrariedad por parte de los órganos administrativos y jurisdiccionales en la aplicación de preceptos legales”*¹⁴.

Por otro lado, nuestra Constitución, para asegurar tanto las garantías normativas así como el derecho a la seguridad jurídica y otros preceptos constitucionales, ha definido reglas, requisitos, procedimientos para que una iniciativa legislativa empiece a estructurarse y construirse siguiendo la ruta de los lineamientos constitucionales, de tal forma que el

¹³ Ley Orgánica de la Función Legislativa; Art. 56.- *Calificación de los proyectos de ley.- El Consejo de Administración Legislativa, en un plazo máximo de sesenta días, desde su presentación, calificará los proyectos de ley remitidos por la Presidenta o el Presidente de la Asamblea Nacional siempre que cumplan, con los requisitos establecidos*

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia No. 22-13-IN/20

proponente tenga claro sobre los casos en los que se requiere una ley (Artículo 132, CRE), los tipos de leyes (Artículo 133, CRE), los sujetos y organismos que tienen iniciativa legislativa (Artículo 134, CRE); la exclusividad de la Presidenta o Presidente de la República en determinadas materias (Artículo 135, CRE), entre otros.

VI

PROCEDIMIENTO FORMAL DE EXPEDICIÓN DE UNA LEY

El proceso legislativo en la creación de una ley, es la manifestación más sensible y auténtica de la convivencia social. El dictar la regulación normativa para el país, es un propósito extremadamente delicado, preservado perfectamente en el ordenamiento legal a lo largo de la historia democrática de un país, de tal forma que las opiniones encontradas, los criterios contrapuestos, los intereses en pugna, las pasiones encendidas, la dictadura de una mayoría, etc., puedan encontrar soluciones en el consenso o finalmente en la decisión tomada democráticamente por el órgano legislativo.

Cada una de las partes en las que se divide este proceso, se encuentran perfectamente definidas y sustentadas, que precautelan en todo momento emerja la voluntad soberana representada en los legisladores, en forma libre y transparente, sin contagios o contaminaciones que nuliten o distorsionen la voluntad legislativa.

6.1. Procedimiento legislativo al “Proyecto Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia Covid- 19”

En cuanto al proceso legislativo para el tratamiento del proyecto de ley en referencia, en los términos planteados en este numeral por los accionantes, debo manifestar lo siguiente:

- Con **Oficio No. T.132-SGJ-21-0149**, de fecha 28 de octubre de 2021, firmado por el señor Presidente de la República Guillermo Lasso Mendoza, describe: *“envió a la Asamblea Nacional el proyecto de Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras La Pandemia COVID-19, con calificación de urgente en materia económica, para su conocimiento, discusión y aprobación”*.

- A través del **Memorando Nro. AN-PR-2021-0449-M**, de fecha 28 de octubre de 2021, la abogada Esperanza Guadalupe Llori Abarca, Presidenta de la Asamblea Nacional, remite al abogado Álvaro Ricardo Salazar Paredes, Secretario General de la Asamblea Nacional, el *“PROYECTO DE LEY ORGÁNICA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOSTENIBILIDAD FISCAL TRAS LA PANDEMIA COVID-19”, con calificación de urgente en materia económica, ingresado a través del Oficio Nro. T. 132-SGJ-21-0149 de 28 de octubre de 2021, signado con número de trámite 411490, a fin de que sea distribuido a las y los asambleístas, difundido su contenido por medio del portal web oficial de la Asamblea Nacional, se envíe a la Unidad de Técnica Legislativa para la elaboración del informe no vinculante y se remita al Consejo de Administración Legislativa (CAL), para el trámite correspondiente”*.

- Mediante **Memorando Nro. AN-SG-UT-2021-0387-M**, de fecha 31 de octubre del 2022, el magister Paulo César Gaibor Iza, Coordinador General de la Unidad Técnica Legislativa, adjunta al abogado Álvaro Ricardo Salazar Paredes, Secretario General de la Asamblea Nacional, el Informe Técnico-Jurídico No Vinculante No. 0156-INV-UTL-AN-2021 elaborado por el equipo de la Unidad de Técnica Legislativa del *“Proyecto de Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia Covid-19”*, con calificación de urgente en materia económica, presentado por el señor Guillermo Lasso Mendoza, Presidente Constitucional de la República del Ecuador.

- De acuerdo con el **Memorando Nro. AN-SG-2021-3644-M**, de fecha 02 de noviembre de 2021, el abogado Álvaro Ricardo Salazar Paredes, Secretario General de la Asamblea Nacional, dirigido al magister Daniel Roy-Gilchrist Noboa Azin, Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa, textualmente indica lo siguiente: *“por disposición del Consejo de Administración Legislativa CAL, en virtud a las funciones determinadas en el artículo 20 numerales 5, 14 y 15 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, se cumple con notificar el contenido de la Resolución CAL-2021-2023-174, que el Consejo de Administración Legislativa aprobó en la Sesión No. 036-2021, realizada en modalidad virtual, a fecha 02 de noviembre de 2021, misma que dispone:* (Lo subrayado me pertenece).

(...) Artículo 1.- Calificar el “PROYECTO DE LEY ORGÁNICA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOSTENIBILIDAD FISCAL TRAS LA PANDEMIA COVID-19” con calificación de urgente en materia económica, presentado por el Presidente Constitucional de la República del Ecuador, señor Guillermo Lasso Mendoza, mediante Oficio Nro. T. 132-SGJ-21-0149 de 28 de octubre de 2021, ingresado en la misma fecha a través de la ventanilla de Gestión Documental con número de trámite 411490, en virtud de que cumple con todos los requisitos formales prescritos en los artículos 134, 135, 136 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador y 54 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Artículo 2.- Remitir el “PROYECTO DE LEY ORGÁNICA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOSTENIBILIDAD FISCAL TRAS LA PANDEMIA COVID-19” con calificación de urgente en materia económica, a la Comisión Especializada Permanente de Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa, a fin de que inicie la tramitación dispuesta en los artículos 57, 59, 62 y demás que correspondan, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, a partir de la notificación con la presente Resolución.

Artículo 3.- La Secretaría del Consejo de Administración Legislativa remitirá al Presidente de la COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE DESARROLLO ECONÓMICO, PRODUCTIVO Y LA MICROEMPRESA el “PROYECTO DE LEY ORGÁNICA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOSTENIBILIDAD FISCAL TRAS LA PANDEMIA COVID-19” con calificación de urgente en materia económica, para que de ser el caso, lo unifique con los demás proyectos que se encuentren en conocimiento de la Comisión y que correspondan a la misma materia, conforme lo dispuesto en el artículo 58.1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. Dada y suscrita, a los dos días del mes de noviembre de dos mil veintiuno.”.

- En tal sentido, con **Memorando Nro. AN-CDEP-2021-0234-M**, de fecha 13 de noviembre de 2021, el magister Daniel Roy-Gilchrist Noboa Azin, Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa envía a la abogada Esperanza

Guadalupe Llori Abarca, Presidenta de la Asamblea Nacional, el Informe para Primer Debate del “PROYECTO LEY ORGÁNICA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOSTENIBILIDAD FISCAL TRAS LA PANDEMIA COVID- 19”, calificado como de urgencia en materia económica por el Presidente Constitucional de la República, calificado como de urgencia en materia económica por el Presidente de la República, a fin de que se continúe con el trámite respectivo al interior de la Asamblea Nacional.

- De igual manera, mediante **Memorando Nro. AN-CDEP-2021-0242-M**, de fecha 20 de noviembre de 2021, el magister Daniel Roy-Gilchrist Noboa Azin, Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa remite a la abogada Esperanza Guadalupe Llori Abarca, Presidenta de la Asamblea Nacional, el Informe de mayoría para Segundo Debate del Proyecto de Ley de Urgencia en Materia Económica: “*LEY ORGÁNICA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOSTENIBILIDAD FISCAL TRAS LA PANDEMIA COVID-19*”, presentado por el Presidente Constitucional de la República, mismo que fue aprobado en la Sesión No. 054 de 19 de noviembre de 2021, a fin de que se continúe con el trámite respectivo al interior de la Asamblea Nacional, así también adjunta el informe de minoría enviado con Memorando Nro. AN-ZLCV-2021-0081-M, de fecha 18 de noviembre de 2021, suscrito electrónicamente por el asambleísta Carlos Víctor Zambrano Landín.

Con todos los pasos procesales descritos anteriormente en la Sesión del Pleno No. 743 de 26 de noviembre de 2021, se puso a consideración las siguientes mociones:

- 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 Landín

- *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.

En virtud de lo relatado, mediante Oficio Nro. AN.SG.2021-1020-A-O, de fecha 27 de noviembre de 2021, el abogado Álvaro Salazar Paredes, Secretario General de la Asamblea Nacional, informa al Presidente Constitucional de la República de Ecuador, señor Guillermo Lasso Mendoza, sobre las mociones presentadas en la Sesión No. 743 de 26 de noviembre de 2021, señaladas en líneas anteriores.

Como se puede observar, la Asamblea Nacional del Ecuador, cumplió a cabalidad con el tratamiento del Proyecto de Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras La Pandemia COVID-19, de acuerdo con nuestra Carta Magna y la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

VII PETICIÓN

Argumentos que ponemos en su consideración a fin de que sean tomados en cuenta por los señores jueces de la Corte Constitucional del Ecuador; las sentencias y dictámenes constitucionales, son de inmediato cumplimiento y de última ratio, en armonía a la Misión de la Corte Constitucional, que es de *“Garantizar la vigencia y supremacía de la Constitución, el pleno ejercicio de los derechos constitucionales y garantías jurisdiccionales, mediante la interpretación, el control y la administración de justicia constitucional”*.

De igual manera, según el artículo 440 de la Constitución de la República establece: *“Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”*. En tanto que el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, dispone: *“Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación”*.

Por todo lo expuesto y en conformidad con los principios que gobiernan tanto la Interpretación Constitucional moderna prescritos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la doctrina, la jurisprudencia, y los principios del derecho público; toda vez que la Asamblea Nacional, ha cumplido con el procedimiento establecido en la Constitución y la Ley Orgánica de la Función Legislativa, en el ámbito de su competencia, solicito que la Corte Constitucional, de considerarlo pertinente, proceda a la aplicación de la figura jurídica de modulación en el presente caso.

VIII NOTIFICACIONES

Autorizó como defensores institucionales a los abogados Edgar Lagla y Diana Naranjo, a fin de que puedan presentar los escritos necesarios en la presente acción, por así convenir a los intereses institucionales.

Notificaciones que me correspondan las recibiré en el casillero constitucional No. 15, así como en el casillero electrónico:

asesoria.juridica@asambleanacional.gob.ec

En mi condición de Procurador Judicial de la Presidenta de la Asamblea Nacional.

ABG. SANTIAGO SALAZAR ARMIJOS
MAT. 11270 C.A.P.