



SEÑOR PRESIDENTE Y SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Caso: No. 119-20-IN acumulado al caso No. 0076-20-IN

Juez Ponente: Dra. Daniela Salazar Marín

ABG. SANTIAGO SALAZAR ARMIJOS, Procurador Judicial del Ingeniero César Litardo, Presidente y representante legal de la Asamblea Nacional del Ecuador, conforme lo sustentó con la escritura pública de Procuración Judicial que acompañó como **ANEXO 1**, dentro de la presente Acción Pública de Inconstitucionalidad planteada por el Sr. Iván Kennedy Bastidas Ordóñez, quien comparece en calidad de Coordinador del Comité Nacional de la Internacional de Servicios Públicos ISP en el Ecuador y, a su vez, en representación de Confederación Nacional de Servidores Públicos (CONASEP), Confederación Ecuatoriana de Empleados Municipales (CEEM), Federación Nacional de Obreros de los Consejos y Gobiernos Provinciales del Ecuador (FENOGOPRE), Asociación Nacional de Trabajadores de Agua Potable y Saneamiento (ANTAPS), Federación Ecuatoriana de Trabajadores Municipales y Provinciales (FETMYP), la Federación de Asociaciones Judiciales del Ecuador (FENAJE) y la Federación Nacional de Servidores Públicos Universitarios y Politécnicos del Ecuador (FENATUPE), en contra de la de la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 253 de 24 de julio de 2020, encontrándome dentro del término establecido para el efecto, comparezco ante su autoridad con la presente contestación que la fundamento en los siguientes términos:

I

DISPOSICIONES LEGALES IMPUGNADAS

El legitimado activo, en su demanda cuestiona la constitucionalidad por motivos de forma de la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 253 de 24 de julio de 2020; a decir del accionante, en términos generales, la referida normativa resulta contraria a la Constitución en su integralidad por la forma; según alega, en el proceso de aprobación de la ley, existieron vicios de inconstitucionalidad al trasgredir el procedimiento legislativo previsto en la Constitución y en la ley de la materia.

II

NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS

En la acción se alega que las disposiciones demandadas vulneran las disposiciones contenidas en el artículo 82 que consagra el derecho a la seguridad jurídica, así como también el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE).

III

ANÁLISIS DE LA ACCIÓN Y DE LA DEMANDA

Corresponde en esta acción de control abstracto, garantizar que los principios constitucionales, se encuentren respetados, observados y ajustados en la normativa impugnada, corrigiendo de ser necesario cualquier distorsión, por la vía de la supresión o corrección normativa observada o por el contrario, ratificando la convencionalidad y constitucionalidad de las normas impugnadas, precautelando en todo momento la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico.

Requisito básico de toda acción pública de inconstitucionalidad, contenido expresamente en el artículo 79.3. de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional es establecer la *denominación del órgano emisor de la disposición jurídica objeto del proceso; en el caso de colegislación a través de sanción, se incluirá también al órgano que sanciona.*

De conformidad con el artículo 75 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Corte Constitucional es competente para resolver las acciones de inconstitucionalidad; para lo cual, se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina.

En ese sentido, el artículo 79 del referido cuerpo normativo, en su numeral 5^o, establece como uno de los requisitos que deberá contener la demanda de inconstitucionalidad, el fundamento de la pretensión, mismo que debe incluir:

- a) Las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance.
- b) Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa.

III. A.- Sobre la Acción Pública de Inconstitucionalidad por la forma.-

A criterio de la Corte Constitucional, el control constitucional por la forma tiene relación con la observancia de los requisitos constitucionales para la formación y emisión de una disposición jurídica¹, en este sentido debe considerarse que la demanda se enfoca en

1 Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Caso No. 09-20-IA/20.

considerar que la norma impugnada: “... resulta contraria a la Constitución en su integralidad por cuanto, en el proceso de aprobación de la ley existieron vicios de inconstitucionalidad al trasgredir el procedimiento legislativo previsto en la Constitución y desarrollado en la ley de la materia .”

Se debe considerar que el examen formal de constitucionalidad comprende la verificación respecto del ejercicio de las competencias otorgadas constitucional y legalmente al órgano que expide una determinada norma², en función de la naturaleza de la norma impugnada; lo que conlleva analizar si, para su emisión la Asamblea Nacional, observó el procedimiento de la técnica legislativa; y se cumplió en su integralidad en el trámite de aprobación de la Ley.

III. B. Hechos alegados.-

Manifiesta el legitimado activo, que: “[l]a Asamblea Nacional, en la tramitación de la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas, a través de sus diferentes autoridades rebasó las atribuciones conferidas por la Constitución (art. 226) y la Ley Orgánica de la Función Legislativa”. Específicamente, el accionante alega que se ha vulnerado el procedimiento para la aprobación de la norma impugnada en los siguientes aspectos:

- a. No se procesó por parte del Pleno de la Asamblea Nacional, la solicitud de reconsideración de la votación de 15 de mayo de 2020 solicitada por el asambleísta Raúl Tello.
- b. Una vez cerrado el segundo debate, haberse votado y además estar pendiente la reconsideración, se agregó textos presentados por la asambleísta Ana Marín y se procedió a votar nuevamente sin que dichos textos hayan sido debatidos.

El accionante alega que: “la anomalía en la tramitación del Proyecto de Ley, y que finalmente se publicó en el Registro Oficial, vuelve necesario que la Corte Constitucional examine y declare la inconstitucionalidad mencionada”. A su juicio, las alegadas anomalías vulneran el artículo 82 de la Constitución que consagra el derecho

² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Caso No. 0006-09-IN.

a la seguridad jurídica, así como también el artículo 226 de la Constitución, que prescribe que las autoridades estatales solamente pueden actuar en el marco de las competencias que expresamente les confiere la Constitución y la ley.

Sobre la base de los argumentos expuestos, el accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad de la ley impugnada.

Es indudable que el principio de preclusión, es una herramienta jurídica que contribuye a la seguridad jurídica en el procedimiento legislativo para la expedición de las leyes, es de tal importancia que la Asamblea Nacional ha expedido el “Manual de Técnica Legislativa³”, la referida publicación contiene una detallada guía procedimental que debe ser observada, para la adecuada expedición de leyes, que en plena concordancia con la Ley Orgánica de la Función Legislativa; el trámite de la ley, a partir del segundo debate se encuentra señalado a partir de la página 76 del referido “Manual”, el mismo que se adjunta en versión digital, como **ANEXO 2**.

III. B. 1.- Argumentación que sustenta la constitucionalidad y legalidad del trámite, de aprobación de la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 253 de 24 de julio de 2020

- **La Constitución de la República (CRE)** determina, en la parte pertinente, lo siguiente:

Art. 118. La Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, [...] tendrá su sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional [...].

Art. 120. [...] 6 La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley (...) 6. Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio.

Art. 132. [...] aprobará como leyes las normas generales de interés común.

Art. 125. Para el cumplimiento de sus atribuciones legislativas, la Asamblea Nacional integrará

3 Asamblea Nacional del Ecuador, Piedad García-Escudero Márquez y otros. Quito. 2014.



comisiones especializadas permanentes [...].

Art. 126. Para el cumplimiento de sus labores la Asamblea Nacional se regirá por la ley correspondiente y su reglamento interno [...].

Art. 137. El proyecto de ley será sometido a dos debates. La Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, dentro de los plazos que establezca la ley. Ordenará que se distribuya el proyecto a los miembros de la Asamblea y se difunda públicamente su extracto, y enviará el proyecto a la comisión que corresponda, que iniciará su respectivo conocimiento y trámite [...]. Aprobado el proyecto de ley, la Asamblea lo enviará a la presidente o presidente de la República para que lo sancione u objete de fundamentada.

- **La Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL)** dispone en la parte pertinente lo siguiente:

Art. 12. Son funciones y atribuciones de la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional: [...] 6. Precisar los asuntos que se discuten, ordenar la votación una vez cerrado el debate y disponer que se proclamen los resultados;

Art. 14. El Consejo de Administración Legislativa ejercerá las funciones atribuciones siguientes: [,] 2 establecer la prioridad para el tratamiento de los proyectos de ley; [...] 6. Conocer y adoptar las decisiones que correspondan a fin de garantizar el idóneo, transparente y eficiente funcionamiento de la Asamblea Nacional.

Art. 17. Ordenar la proclamación de resultados de las votaciones los asuntos sometidos a consideración del Pleno de la Asamblea Nacional y del CAL;

Art. 20. Son funciones de la Secretaria o Secretario General de la Asamblea Nacional [...]

20.1.- Asistir a las sesiones del Pleno y del CAL y levantarlas actas de las mismas. [...]

20.4.- Constatar la votación y proclamar los resultados, por orden de la Presidenta o presidente de la Asamblea Nacional; [...]

20.5.- certificar y notificar las decisiones de la Asamblea Nacional y del CAL.

Art. 22. Someter al trámite correspondiente los proyectos de ley [...].



Art. 26. Son funciones de las comisiones especializadas permanentes, de acuerdo al ámbito de sus competencias las siguientes: [...]

26.2.- Discutir, elaborar, y aprobar por mayoría absoluta los informes a los proyectos de ley previo a ser sometidos a conocimiento y aprobación del Pleno de la Asamblea Nacional, pudiendo reformarlos, ampliarlos, simplificarlos o cambiar la categoría de la ley.

Art. 57. Del tratamiento del proyecto de ley.- a partir de la fecha de inicio del tratamiento del proyecto de ley, dispuesta por el Consejo de Administración Legislativa, la Presidenta o Presidente de la comisión especializada ordenará se ponga inmediatamente en conocimiento de todas las y los integrantes de la misma, [...] el inicio de dicho trámite y el proyecto de ley, a través del portal web oficial de la Asamblea Nacional.

Art. 58. Informes de las comisiones especializadas. - Las comisiones especializadas dentro del plazo máximo de cuarenta y cinco días contados a partir de la fecha de inicio del tratamiento del proyecto de ley, presentarán a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional sus informes con las observaciones que juzguen necesarias introducir.

Dentro del referido plazo, se deberá considerar un tiempo no menor a los quince primeros días para que las ciudadanas y los ciudadanos [...]. En ningún caso la comisión especializada podrá emitir su informe en un plazo menor a quince días”.

Art. 60. Inclusión del informe para primer debate en el orden del día. Las comisiones especializadas elevarán los respectivos informes a conocimiento de la Presidencia de la Asamblea Nacional. El Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional ordenará su distribución a los asambleístas por Secretaría General de la Asamblea Nacional. El primer debate se desarrollará, previa convocatoria del Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional, en una sola sesión y las y los asambleístas presentarán sus observaciones por escrito en el transcurso de la misma sesión o hasta tres días después de concluida la sesión.

Art. 61. DEL SEGUNDO DEBATE. - La comisión especializada analizará y de ser el caso recogerá las observaciones efectuadas al proyecto de ley. Dentro del plazo de cuarenta y cinco días, contado a partir del cierre de la sesión del pleno, la comisión especializada deberá presentar a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional el informe para segundo debate [...].

La Presidenta o Presidente, recibido el informe para segundo debate, ordenará por Secretaría de la Asamblea Nacional la distribución del informe a las y los asambleístas. El segundo debate se desarrollará, previa convocatoria de la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, en una sola sesión.

III. B. 2.- Durante el **SEGUNDO DEBATE EL O LA PONENTE PODRÁ INCORPORAR CAMBIOS AL PROYECTO DE LEY QUE SEAN SUGERIDOS EN EL PLENO.** Se podrá mocionar la aprobación del texto íntegro de la ley o por títulos, capítulos, secciones o artículos, Asimismo, por decisión del Pleno de la Asamblea Nacional, se podrá archivar un proyecto de ley.

El procedimiento de creación de la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 253 de 24 de julio de 2020, fue sometido a su trámite específico, señalado tanto en la Constitución de la República, cuanto en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, observando celosamente su trámite, respetando en todo momento los preceptos que regulan su creación; esto es, iniciativa, aceptación a trámite, calificación, asignación a la comisión respectiva, informe para Primer Debate, Primer Debate, informe para Segundo Debate, Segundo Debate, remisión a la Presidencia de la República en su condición de colegislador, aprobación definitiva, remisión al Registro Oficial para su publicación.

En relación a la normativa transcrita, frente a las alegaciones del legitimado activo. Resulta preciso señalar que toda la normativa señalada en las páginas anteriores, sustenta de manera consistente la certeza de la constitucionalidad, y legalidad del proceder del Pleno de la Asamblea Nacional, para la aprobación de la Ley; situación que fortalece el principio de Seguridad Jurídica según lo determina el Art. 82 de CRE, puesto que existen normas previas, claras y públicas, para la aprobación de la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 253 de 24 de julio de 2020.

Al respecto, la Corte Constitucional del Ecuador, en su sentencia 0014-13-IN, que acumulan los casos 0023-13-IN y 0028-13-IN, en la parte pertinente sobre el tema que nos ocupa, ya se pronunció de la siguiente manera:

[...] Por tanto, los proyectos de orden legislativo siempre pueden admitir cambios mientras dure el segundo debate, el que se cierra con la votación; y con el fin de lograr un sólido instrumento normativo estos cambios sugeridos en el Pleno pueden ser

considerables dentro de los temas centrales del proyecto, ya que lo contrario sería coartar la discusión parlamentaria y obligar al Pleno a sujetarse a un texto quizá ya no aplicable por la dinámica de las circunstancias y del tiempo transcurrido en el que sería expedida la ley, o a un texto que no responda a la real voluntad y criterio de quienes finalmente la aprueban.

La Corte Colombiana añade que: “...no depende de que identifique el texto o expresión que se considera nuevo frente a lo aprobado en primera vuelta, pues es posible que se trate de una modificación o de una adición autorizada expresamente por el ordenamiento jurídico”.

*“En el caso ecuatoriano esta posición adquiere relevancia en virtud de que el ordenamiento legal vigente, específicamente la ley que regula a la Función Legislativa, **abre la posibilidad para la incorporación de cambios en el proyecto durante el segundo debate hasta el momento de la votación, dado que permite al ponente incorporar modificaciones,** conforme el citado artículo 61 de la ley ibídem, **siempre que sean sugeridos en el Pleno durante el segundo debate, el que, en razón de lo extenso que puede ser el tratamiento de un cuerpo normativo,** puede tener lugar en una sesión, pero dividida en varios días, tal como prevé el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa sobre la sucesión y reanudación del debate. [...] **en este orden y conforme lo dispuesto en el inciso quinto del artículo 61 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, el ponente puede presentar modificaciones hasta antes de la votación del proyecto**”.*

[...] sobre esta atribución del ponente, primero se debe precisar que la norma legal le otorga exclusivamente la competencia por la que “podrán incorporar” los cambios, observaciones y sugerencias que se suscitan en el Pleno, como se observa de forma potestativa y no obligatoria.

La referida Sentencia “**Ut supra**”, señala que el artículo 133 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, que le corresponde a la presidenta o presidente de la Asamblea disponer que se proceda a votar determinado proyecto legislativo.

Vale aclarar que le corresponderá en todos los casos al Pleno de la Asamblea Nacional, decidir en votación su conformidad o inconformidad lo propuesto en el informe para segundo debate de

la comisión especializada o en el texto para votación propuesto por el ponente, en observancia del artículo 7 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, lo define como el “máximo órgano de decisión de la Asamblea Nacional”.

En el caso *sub-examine*, tras haberse difundido entre las y los asambleístas el texto definitivo, en la reunión de 16 de mayo de 2020, sesión N° 668, se procedió a la votación del proyecto de la forma que decidió el propio Pleno, cual manifestó su acuerdo con texto puesto a su consideración probando el proyecto de ley.

Para reforzar los argumentos jurídicos de nuestra contestación; recurrimos al derecho comparado, en la sentencia No. C-1040/05 de la Corte Constitucional Colombiana, que nos ilustra sobre el mismo tema, y que en su parte medular dice:

[...] que los cambios producidos en segunda vuelta al proyecto de acto legislativo pueden ser amplios y considerables, en tanto guarden relación con los temas principales del proyecto y no necesariamente con aquellos tratados en forma aislada e individual por un artículo específico”.

[...] Considerando que el debate es uno solo y se inicia al abrirlo el Presidente y termina con la votación general [...] el mismo continua a lo largo de las distintas instancias, de acuerdo a la dinámica que se le imprima por la plenaria, y solo se entenderá cerrado con la votación del articulado y no antes, aun cuando el proceso de discusión y en diferentes días”.

De igual manera, la Corte Constitucional de Colombia en la sentencia C-147/15, respecto a la unidad de materia, señala:

[...] El principio de unidad de materia impone la existencia “de un núcleo rector de los diversos contenidos de una ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable” y esto “sobre la base de considerar que lo que prohíbe la Constitución es que no se relacionen los temas de un artículo y la materia de una ley”, de donde se desprende que la radicada relación, aunque debe existir, “no tiene que ser directa, ni estrecha”

“Todo el fundamento de que el realizar modificaciones entre el primero y segundo debate legislativo, se violenta el procedimiento de creación de la norma señalado en el artículo 137 de la norma suprema, el cual establece que todo acto normativo en su integridad debe ser sometido a primero y segundo debate y que una propuesta normativa no puede aparecer modificando los contenidos remitidos en el Primer Debate, lo que termina generando finalmente nuevas disposiciones, encuentra su respuesta en los precedentes constitucionales citados, que desmorona el criterio de que no se podría incorporar textos en el segundo debate, ya que del análisis de la Corte Constitucional se desprende la constitucionalidad del ejercicio legislativo cuando en el amplio espectro de la creación normativa y en la necesidad de terminar acoplando reformas lo más precisas posibles, surge la necesidad de nueva propuesta a la realizada en el primer debate, bajo la única condicionante que esta normativa conste expresamente antes de realizarse la votación, de tal manera que la expresión de voluntad del votante sea sobre previo conocimiento”.

En conclusión, de todo el análisis realizado *ut-supra*, existe en la regla positiva Ecuatoriana, como en la Jurisprudencia de la Corte Constitucional Ecuatoriana, así como en el Derecho comparado Colombiano, la justificación teórica y normativa que regula el procedimiento parlamentario, respecto a la inclusión de las observaciones de los Asambleístas, posterior al segundo debate, las cuales son incluidas como parte integrante de la propuesta de ley, que será aprobada, por parte del Pleno de la Asamblea Nacional.

IV

PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS

La Asamblea Nacional como órgano de potestad normativa, ha cumplido con su obligación de adecuar formal y materialmente las disposiciones contenidas los artículos impugnados de la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 253 de 24 de julio de 2020; pues, todo su contenido, incluidas las disposiciones impugnadas mediante esta acción, gozan de eficacia jurídica.

En el análisis y control abstracto de constitucionalidad, alegamos en particular la aplicación de los siguientes principios:

Principio de Control integral: determinándose el estudio de la problematización fáctica, en el contexto de todas las disposiciones impugnadas en estrecha relación con la normativa



constitucional.

Principio de constitucionalidad de las disposiciones impugnadas: Bajo la presunción de actuación legítima del órgano de legislación al cumplir los requisitos formales y de promulgación de Ley impugnada.

Principio de permanencia de las disposiciones del ordenamiento jurídico: Las normas impugnadas gozan de eficacia jurídica.

Principio de Configuración de la unidad normativa: la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 253 de 24 de julio de 2020, constituye un todo normativo que dispone en armonía con la Constitución, conformando una unidad normativa incluso con otros cuerpos legislativos.

Principio de pro-legislatore: en la consideración de la legitimidad de la actuación legislativa.

V PETICIÓN

Por todo lo expuesto y de conformidad con los principios que gobiernan tanto la Interpretación Constitucional moderna recogidos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la doctrina, la jurisprudencia, cuanto en los principios que gobiernan el derecho público; demostrado que ha sido, la pretendida acción de inconstitucionalidad carece de sustento y fundamentos jurídico-constitucionales, por lo que solicito que en sentencia se sirvan desechar la demanda, declararla improcedente y ordenar su inmediato archivo.

V AUTORIZACIÓN Y NOTIFICACIONES

Autorizo a los abogados institucionales Viviana Cadena, Daniel Acero y Jaime Muñoz, para que presenten todos los escritos necesarios en la presente acción, de manera individual o colectivamente.

Notificaciones que nos correspondan las recibiremos en la casilla constitucional No. 15, así como en los correos electrónicos institucionales: asesoria.juridica@asambleanacional.gob.ec y



santiago.salazar@asambleanacional.gob.ec

En mi condición de Procurador Judicial del Presidente de la Asamblea Nacional.

Abg. Santiago Salazar Armijos

Mat. 11270 CAP